



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L76)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 9 april 2019
WJZ / 19068198

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L76)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 december 2018, nr. 2018002241, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 februari 2019, nr. W18.18.0380/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen die verband houden met de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en met de overgangsbepaling. De Afdeling adviseert om met deze opmerkingen rekening te houden.

Hieronder zijn opgenomen het voornoemde advies, in cursief weergegeven, en de reactie van het kabinet daarop.

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2018, no. 2018002241, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L76), met memorie van toelichting.

Met de wetswijziging wordt Richtlijn (EU) 2018/410 geïmplementeerd. Deze richtlijn strekt tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG¹ (hierna: de ETS-richtlijn), waarmee een Europees systeem van handel in broeikasgasemissierechten (het 'EU-ETS') is geregeld. Met de wijziging van de ETS-richtlijn wordt het plafond van CO₂-emissies verder verlaagd, met als doel een reductie van 43% CO₂-emissies in 2030 te realiseren. Daarnaast wordt verzekerd dat er voldoende gratis emissierechten zijn teneinde te voorkomen dat marktpartijen (en de bijbehorende emissies) zich naar derde landen verplaatsen. Dit wetsvoorstel strekt er voorts toe een aantal wijzigingen met het oog op de uitvoeringspraktijk door te voeren.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, maar acht op twee onderdelen een nadere toelichting respectievelijk aanpassing van het wetsvoorstel aangewezen. Die onderdelen houden verband met de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en met de overgangsbepaling.

1. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) heeft een toets uitgevoerd op de handhaafbaarheid, uitvoer-

¹ Richtlijn 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 (Pb EU L 275).



baarheid en fraudebestendigheid van het wetsvoorstel (de HUF-toets). De NEa merkt in deze HUF-toets op dat de herziening van de ETS-richtlijn belangrijke wijzigingen bevat van de regels voor de toewijzing van gratis emissierechten. Deze wijzigingen zullen volgens de NEa aanzienlijke effecten hebben op de uitvoering en handhaving van de regels. De NEa merkt op dat het aan haar voorgelegde wetsvoorstel te dien aanzien nog geen voorstellen bevat, vermoedelijk omdat nog geen Europese uitvoeringsregelingen zijn vastgesteld. Zij stelt daarbij wel de vraag of niet reeds thans aanvullende delegatiegrondslagen in de wet noodzakelijk zijn. Voorts merkt de NEa op dat het wetsvoorstel geen wijzigingen van de handhabingsbepalingen van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer bevat en dat deze alsnog zullen moeten worden doorgevoerd nadat de Europese uitvoeringsregelingen zijn vastgesteld.

In de toelichting wordt niet inhoudelijk ingegaan op de opmerkingen die de NEa heeft gemaakt in de HUF-toets. Zo wordt niet toegelicht in hoeverre met de in dit wetsvoorstel door te voeren wijzigingen reeds in afdoende mate wordt geanticipeerd op de te verwachten Europese uitvoeringsregels.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op deze door de NEa gesignaleerde punten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. In paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting is ingegaan op de HUF-toets van de NEa. De gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen zijn inmiddels vastgesteld en gepubliceerd waardoor hoofdstuk 1 en hoofdstuk 18 van de Wm hiermee in overeenstemming konden worden gebracht. De artikelsgewijze toelichting is hierop aangepast.

2. Overgangsbepalingen

Richtlijn 2018/410 dient uiterlijk 9 oktober 2019 te zijn geïmplementeerd.² Artikel 4 van deze richtlijn bevat een overgangsbepaling. Op grond daarvan dienen de lidstaten bij het naleven van deze omzettingsverplichting ervoor te zorgen dat enkele op 19 maart 2018 bestaande nationale omzettingsbepalingen tot en met 31 december 2020 van kracht blijven. Deze overgangsbepaling geeft daarmee eerbiedigende werking aan die bepalingen uit de ETS-richtlijn voor de huidige handelsperiode die op 31 december 2020 afloopt.

Artikel III van het wetsvoorstel bepaalt bij wijze van overgangsrecht dat 'het recht zoals dat luidde op 31 december 2020' van toepassing blijft op emissies in de periode tot 1 januari 2021 en op broeikasgasemissierechten die zijn toegewezen en verleend voor de huidige handelsperiode.

De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat het haar voorkomt dat de genoemde datum van 31 december 2020 niet correct is. Bedoeld zal zijn dat de in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 bedoelde nationale implementatiewetgeving, zoals die gold ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet, van kracht blijft tot en met 31 december 2020.

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat de reikwijdte van de overgangsregeling van artikel III van het voorstel niet is beperkt tot de specifieke in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 opgesomde ETS-richtlijnbevestigingen, zoals die (thans) zijn geïmplementeerd in het Nederlandse recht. Als gevolg van de gekozen formulering geldt dit overgangsrecht ook voor andere ingevolge Richtlijn 2018/410 te wijzigen nationale bepalingen, waarvoor de eerbiedigende werking niet is bedoeld. De overgangsbepaling van artikel III zou daarom moeten worden beperkt tot de nationale bepalingen ter implementatie van de in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 opgesomde ETS-richtlijnbevestigingen en eventuele andere daarmee samenhangende nationale bepalingen.

De Afdeling adviseert om, waar nodig, het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling met betrekking tot de overgangsregeling van het wetsvoorstel is de overgangsbepaling aangepast, evenals de toelichting hierop.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes.

² Artikel 3, eerste lid, van Richtlijn 2018/410.



Advies Raad van State

No. W18.18.0380/IV

's-Gravenhage, 15 februari 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2018, no.2018002241, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L76), met memorie van toelichting.

Met de wetswijziging wordt Richtlijn (EU) 2018/410 geïmplementeerd. Deze richtlijn strekt tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG¹ (hierna: de ETS-richtlijn), waarmee een Europees systeem van handel in broeikasgasemissierechten (het 'EU-ETS') is geregeld. Met de wijziging van de ETS-richtlijn wordt het plafond van CO₂-emissies verder verlaagd, met als doel een reductie van 43% CO₂-emissies in 2030 te realiseren. Daarnaast wordt verzekerd dat er voldoende gratis emissierechten zijn teneinde te voorkomen dat marktpartijen (en de bijbehorende emissies) zich naar derde landen verplaatsen. Dit wetsvoorstel strekt er voorts toe een aantal wijzigingen met het oog op de uitvoeringspraktijk door te voeren.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, maar acht op twee onderdelen een nadere toelichting respectievelijk aanpassing van het wetsvoorstel aangewezen. Die onderdelen houden verband met de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en met de overgangsbepaling.

1. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) heeft een toets uitgevoerd op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het wetsvoorstel (de HUF-toets). De NEa merkt in deze HUF-toets op dat de herziening van de ETS-richtlijn belangrijke wijzigingen bevat van de regels voor de toewijzing van gratis emissierechten. Deze wijzigingen zullen volgens de NEa aanzienlijke effecten hebben op de uitvoering en handhaving van de regels. De NEa merkt op dat het aan haar voorgelegde wetsvoorstel te dien aanzien nog geen voorstellen bevat, vermoedelijk omdat nog geen Europese uitvoeringsregelingen zijn vastgesteld. Zij stelt daarbij wel de vraag of niet reeds thans aanvullende delegatiegrondslagen in de wet noodzakelijk zijn. Voorts merkt de NEa op dat het wetsvoorstel geen wijzigingen van de handhabingsbepalingen van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer bevat en dat deze alsnog zullen moeten worden doorgevoerd nadat de Europese uitvoeringsregelingen zijn vastgesteld.

In de toelichting wordt niet inhoudelijk ingegaan op de opmerkingen die de NEa heeft gemaakt in de HUF-toets. Zo wordt niet toegelicht in hoeverre met de in dit wetsvoorstel door te voeren wijzigingen reeds in afdoende mate wordt geanticipeerd op de te verwachten Europese uitvoeringsregels.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op deze door de NEa gesignaleerde punten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

2. Overgangsbepalingen

Richtlijn 2018/410 dient uiterlijk 9 oktober 2019 te zijn geïmplementeerd.² Artikel 4 van deze richtlijn bevat een overgangsbepaling. Op grond daarvan dienen de lidstaten bij het naleven van deze omzettingsverplichting ervoor te zorgen dat enkele op 19 maart 2018 bestaande nationale omzetting-bepalingen tot en met 31 december 2020 van kracht blijven. Deze overgangsbepaling geeft daarmee eerbiedigende werking aan die bepalingen uit de ETS-richtlijn voor de huidige handelsperiode die op 31 december 2020 afloopt.

Artikel III van het wetsvoorstel bepaalt bij wijze van overgangsrecht dat 'het recht zoals dat luidde op 31 december 2020' van toepassing blijft op emissies in de periode tot 1 januari 2021 en op

¹ Richtlijn 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 (Pb EU L 275).

² Artikel 3, eerste lid, van Richtlijn 2018/410.



broeikasgasemissierechten die zijn toegewezen en verleend voor de huidige handelsperiode.

De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat het haar voorkomt dat de genoemde datum van 31 december 2020 niet correct is. Bedoeld zal zijn dat de in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 bedoelde nationale implementatiewetgeving, zoals die gold ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet, van kracht blijft tot en met 31 december 2020.

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat de reikwijdte van de overgangsregeling van artikel III van het voorstel niet is beperkt tot de specifieke in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 opgesomde ETS-richtlijnbepalingen, zoals die (thans) zijn geïmplementeerd in het Nederlandse recht. Als gevolg van de gekozen formulering geldt dit overgangsrecht ook voor andere ingevolge Richtlijn 2018/410 te wijzigen nationale bepalingen, waarvoor de eerbiedigende werking niet is bedoeld. De overgangsbepaling van artikel III zou daarom moeten worden beperkt tot de nationale bepalingen ter implementatie van de in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 opgesomde ETS-richtlijnbepalingen en eventuele andere daarmee samenhangende nationale bepalingen.

De Afdeling adviseert om, waar nodig, het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W18.18.0380/IV**

- In de transponeringstabel wordt ten aanzien van artikel 1, lid 13, sub a t/m c van Richtlijn 2018/410 opgemerkt dat deze geen implementatie behoeven, omdat de bepalingen zich richten tot de EU-instellingen. De genoemde bepalingen richten zich echter juist tot de lidstaten.
- In de transponeringstabel wordt ten aanzien van artikel 1, lid 14, sub c van Richtlijn 2018/410 opgemerkt dat deze geen implementatie behoeven, omdat de bepalingen zich richten tot de EU-instellingen. Deze bepaling ziet echter op de toewijzing van kosteloze emissierechten, een taak die bij de minister ligt.
- In de transponeringstabel wordt ten aanzien van artikel 1, lid 14, sub f van Richtlijn 2018/410 opgemerkt dat deze geen implementatie behoeven, omdat deze bepaling feitelijk handelen betreft (te weten, het treffen van financiële maatregelen met het oog op koolstoflekage), zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te maken. In de transponeringstabel wordt echter niet nadrukkelijk toegelicht of en in hoeverre aan deze bepaling (reeds) uitvoering wordt gegeven.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L 76)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de Wet milieubeheer te wijzigen in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L 76);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling Advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 2.2, tweede lid, onderdeel d, door een punt-komma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

- e. de uitvoering van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen die de Europese Commissie op grond van artikel 10bis, eerste en eenentwintigste lid, onderscheidenlijk artikel 28 quater van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten heeft vastgesteld.

B

In de artikelen 2.2, tweede lid, onderdeel d, 2.3, tweede lid, 2.7, eerste lid, 16.4, 16.6, derde lid, 16.24, eerste lid, 16.31, eerste lid, 16.32, eerste en vijfde lid, 16.34a, 16.43, vierde lid, 16.45 en 16.46b, tweede, vierde, vijfde, achtste en negende lid, wordt 'Onze Minister' vervangen door 'Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat'.

C

In de artikelen 2.16, eerste lid, 2.16a en 16.8, eerste lid, wordt 'Onze Minister van Economische Zaken' vervangen door 'Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat'.

D

In de artikelen 2.16, eerste lid, 2.16a, eerste en tweede lid, 16.2b, derde en vierde lid, 16.8, eerste lid, 16.9, 16.10, 16.15, 16.20c, eerste lid, 16.30a, tweede lid, onderdeel b, 16.34c, derde lid en 16.35, tweede lid, wordt 'inrichting' telkens vervangen door 'broeikasgasinstallatie'.

E

In de artikelen 16.2a, tweede lid, 16.11, eerste lid, 16.34, eerste lid, 16.35, eerste lid, 16.35c, eerste en derde lid, 16.37, eerste lid en 16.39, wordt 'degene die de inrichting drijft' telkens vervangen door 'de exploitant van de broeikasgasinstallatie' en in artikel 16.32, eerste lid, wordt 'Degene die een inrichting drijft' vervangen door 'De exploitant van de broeikasgasinstallatie'.

F

In de artikelen 16.2b, eerste lid, 16.21, eerste lid, 16.30a, tweede lid, onderdeel c, wordt 'inrichtingen' telkens vervangen door 'broeikasgasinstallaties'.

G

In artikel 16.1, eerste lid, vervalt 'onder 6,' en 'onder 10,'.



H

Het opschrift van afdeling 16.2.1 komt te luiden:

Afdeling 16.2.1. Broeikasgasinstallaties

I

Artikel 16.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'inrichtingen waarin zich een of meer broeikasgasinstallaties bevinden' vervangen door 'broeikasgasinstallaties'.
2. Het derde lid vervalt.

J

Artikel 16.2b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikel 27, eerste lid' vervangen door 'artikel 27, eerste lid of artikel 27bis, eerste lid'.
2. In het derde lid wordt 'artikel 27, derde lid' vervangen door 'artikel 27, derde lid of artikel 27bis, tweede lid'.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 5. Indien een broeikasgasinstallatie op grond van artikel 27, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten weer is opgenomen in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten blijft de broeikasgasinstallatie in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten gedurende de rest van de in artikel 11, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bedoelde periode waarin ze werd ingevoerd.

K

Artikel 16.3 komt te luiden:

Artikel 16.3

Onder broeikasgasinstallaties worden mede begrepen broeikasgasinstallaties binnen de Nederlandse exclusieve economische zone.

L

Artikel 16.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1' geplaatst.
2. De zinsnede 'inrichting in werking te hebben' wordt vervangen door 'broeikasgasinstallatie te exploiteren'.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Een aanvraag om een vergunning kan naar keuze van de aanvrager betrekking hebben op één of meer broeikasgasinstallaties die worden geëxploiteerd op dezelfde locatie.

M

Artikel 16.13a, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt 'worden ter uitvoering' vervangen door 'kunnen ter uitvoering'.
2. In onderdeel a, komt de zinsnede 'geheel, gedeeltelijk of tijdelijk' te vervallen.
3. Onderdeel b komt te luiden:



- b. het niveau van in bedrijf zijn van een broeikasgasinstallatie.

4. Onderdeel c vervalt.

N

In artikel 16.15 wordt 'zendt het betrokken andere bestuursorgaan' vervangen door 'zendt op verzoek het betrokken andere bestuursorgaan'.

O

Aan artikel 16.17 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot door een komma, een zinsnede toegevoegd: tenzij de ambtshalve vaststelling plaatsvindt conform de door de exploitant van de broeikasgasinstallatie aangeleverde gegevens.

P

Artikel 16.19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'een inrichting' vervangen door 'een broeikasgasinstallatie' en wordt 'de inrichting drijft' vervangen door 'de broeikasgasinstallatie exploiteert'.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De vergunninghouder meldt aan het bestuur van de emissieautoriteit een verandering van exploitant van de broeikasgasinstallatie en een verandering van naam of adres van de vergunninghouder of, indien dit een ander is, van de exploitant van de broeikasgasinstallatie.

Q

In artikel 16.20, tweede lid, wordt 'artikelen 16.7, 16.8 en 16.9' vervangen door 'artikelen 16.7, 16.8, 16.9 en 16.11'.

R

Artikel 16.20a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Met betrekking tot de beslissing ter zake, met uitzondering van het besluit tot intrekking van de emissievergunning, zijn de artikelen 16.6 tot en met 16.12 van overeenkomstige toepassing. Op het besluit tot intrekking van de emissievergunning zijn de artikelen 16.6, 16.7 en 16.9 tot en met 16.12 van overeenkomstige toepassing.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 3. De verplichting tot het indienen van een emissieverslag als bedoeld in artikel 67, eerste lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel blijft, voor wat betreft het kalenderjaar waarin de beschikking tot intrekking van de vergunning van kracht is geworden, na intrekking van de vergunning op de laatste houder daarvan rusten, totdat aan die verplichting is voldaan, tenzij in het gehele jaar van intrekking geen broeikasgasinstallatie aanwezig is.

S

Artikel 16.20b vervalt.

T

Artikel 16.20c, tweede lid, komt te luiden:

2. Met betrekking tot de beslissing ter zake is artikel 16.20a, derde lid, van overeenkomstige toepassing.

U

Artikel 16.24 wordt als volgt gewijzigd:



1. Het tweede lid vervalt, onder vernummering van het derde en vierde lid tot het tweede en derde lid.

3. In het tweede lid (nieuw), onderdeel b, wordt 'als bedoeld in artikel 3, onder i ... van die richtlijn' vervangen door ', zoals gedefinieerd in richtlijn nr. 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG (PB L 315), voor een economisch aantoonbare vraag als bedoeld in artikel 2, onder 31, van die richtlijn.

4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, ter implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en de totstandkoming van het nationale toewijzingsbesluit.

V

Artikel 16.27 komt te luiden:

Artikel 16.27

1. In geval een bedrijfstak of een deeltak die overeenkomstig artikel 10ter, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten geacht wordt te zijn blootgesteld aan een significant weglekrisico wordt voor de handelsperiode die aanvangt op 1 januari 2021 van de voor dat geval berekende aantallen broeikasgasemissierechten 100% kosteloos toegewezen.
2. In afwijking van het eerste lid wordt van de aantallen broeikasgasemissierechten die voor een handelsperiode zijn berekend voor broeikasgasinstallaties als bedoeld in artikel 16.2b, eerste lid, 0% kosteloos toegewezen.
3. Andere bedrijfstakken en deeltakken krijgen tot 2026 kosteloze emissierechten toegewezen ten belope van 30% van de hoeveelheid die op grond van artikel 10bis van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is bepaald. Na 2026 worden kosteloze toewijzingen met gelijke hoeveelheden verminderd om in 2030 een hoeveelheid kosteloze toewijzing van 0% te bereiken.

W

Aan artikel 16.29 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- e. de uitvoering van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen die de Europese Commissie op grond van de artikelen 10bis, eerste en eenentwintigste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten heeft vastgesteld.

X

Artikel 16.30, derde lid, komt te luiden:

3. In afwijking van artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht wordt het nationale toewijzingsbesluit uiterlijk 9 maanden na de dag waarop de aanvraag uiterlijk moet worden ingediend vastgesteld.

Y

Artikel 16.30a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'en 27, eerste en tweede lid' vervangen door '27, eerste en tweede lid, en 27 bis'.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Indien het nationale toewijzingsbesluit naar aanleiding van de in het eerste lid bedoelde beoordeling, dan wel op basis van overige aanwijzingen of aanvullingen van de Europese Commissie, geheel of gedeeltelijk moet worden gewijzigd, stelt Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat het nationale toewijzingsbesluit opnieuw vast.

Z

Artikel 16.32 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt 'dat artikellid' vervangen door 'artikel 10bis, eerste lid,'.
2. In het tweede lid wordt '16.24, derde lid' vervangen door '16.24, tweede lid'.
3. In het derde lid vervalt de tweede volzin.
4. Het vierde en het vijfde lid vervallen, onder vernummering van het zesde tot het vierde lid.

AA

Artikel 16.33 vervalt.

BB

Artikel 16.34a komt te luiden:

Artikel 16.34a

Indien de Europese Commissie op grond van artikel 10ter van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten de groep bedrijfstakken en deeltakken die geacht worden een koolstofweglekrisico te lopen, aanpast, en het bedrijfstakken of deeltakken betreft die in Nederland zijn gevestigd, wijzigt Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat een overeenkomstig deze afdeling genomen besluit houdende kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig de uitvoeringsmaatregelen die de Europese Commissie op grond van artikel 10ter van die richtlijn heeft vastgesteld. De artikelen 16.24, tweede lid, en 16.25 tot en met 16.29 zijn van overeenkomstige toepassing.

CC

Artikel 16.34b komt te luiden:

Artikel 16.34b

1. Een overeenkomstig deze afdeling genomen besluit houdende kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten kan overeenkomstig de gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen die de Europese Commissie op grond van artikel 10bis, eerste en 21^e lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten heeft vastgesteld, worden gewijzigd of ingetrokken:
 - a. indien de werking van een broeikasgasinstallatie wordt beëindigd, tenzij de vergunninghouder ten genoegen van Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat aantoonst dat de productie binnen een concrete en redelijke termijn zal worden hervat, of
 - b. indien het niveau van in bedrijf zijn van de broeikasgasinstallatie wordt verminderd of verhoogd in de zin van artikel 10bis, 20^e lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel.
3. De artikelen 16.25 tot en met 16.29 zijn van overeenkomstige toepassing.

DD

In artikel 16.35, eerste lid, vervalt 'artikel 53 van' en wordt 'de betrokken inrichting' vervangen door 'de betrokken broeikasgasinstallatie'.

EE

De artikel 16.35a en 16.35b vervallen.

FF

In artikel 16.35c, eerste lid, wordt 'degene die de betrokken inrichting drijft' vervangen door 'de exploitant van de broeikasgasinstallatie'.



GG

Artikel 16.36 komt te luiden:

1. Een broeikasgasemissierecht dat met ingang van 1 januari 2013 is verleend, is voor onbepaalde tijd geldig.
2. Een broeikasgasemissierecht dat met ingang van 1 januari 2021 is verleend, bevat een aanduiding waaruit blijkt in welke periode van tien jaar te rekenen vanaf 1 januari 2021 het is verstrekt en is geldig voor emissies met ingang van het eerste jaar van die periode.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel.

HH

In artikel 16.39 wordt 'de inrichting' vervangen door 'de broeikasgasinstallatie'.

II

Artikel 16.39sa vervalt.

JJ

In artikel 20.1, derde lid, vervalt de tweede volzin.

ARTIKEL II

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In Bijlage 2, artikel 1, komt onderdeel d, met betrekking tot de Wet milieubeheer, te luiden:

- d. artikel 16.24, eerste lid, met uitzondering van een besluit houdende toewijzing van broeikasgasemissierechten voor een afzonderlijke broeikasgasinstallatie.

ARTIKEL III

Het recht zoals dat luidde op 31 december 2020 blijft van toepassing op emissies van broeikasgassen in de periode tot 1 januari 2021 en op broeikasgasemissierechten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer die zijn toegewezen en verleend of geveild voor de periode tot 1 januari 2021.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1.1 Aanleiding

Dit wetsvoorstel dient ter verbetering en uitbreiding van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: EU-ETS) door implementatie van richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU 2018, L76) (hierna: Richtlijn 2018/410). Richtlijn 2018/410 is een wijziging van de oorspronkelijke ETS-richtlijn uit 2003 (hierna: EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten), waarin het EU-ETS is vormgegeven waarmee bedrijven emissierechten voor CO₂-emissies kunnen verhandelen.

Doordat op Europees niveau de hoeveelheid beschikbare rechten jaarlijks verminderd wordt, zal een reductie van CO₂-uitstoot in de Europese Unie worden bereikt. In 2020 wordt een reductie van 21% CO₂-emissies ten opzichte van 2005 bereikt. De reductiedoelstelling voor het EU-ETS voor 2030 is gesteld op een emissiereductie van 43% CO₂-emissies in 2030. (bron: Conclusies van de Europese Raad van 23 en 24 oktober 2014)

Herziening van de EG-Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten was nodig om Europese afspraken ten aanzien van het EU-ETS en het reductiedoel voor 2030 vast te leggen. De herziening is daarmee van toepassing op de periode 2021–2030, de zogenaamde vierde handelsperiode. De belangrijkste wijzigingen van het EU-ETS als gevolg van Richtlijn 2018/410 kunnen als volgt worden samengevat:

- Hogere jaarlijkse reductie van de beschikbare emissieruimte;
- Meer gerichte bescherming tegen het risico op koolstoflekage;
- Herziening van de fondsen onder de Richtlijn.

Deze herziening is tevens aangegrepen om het handelssysteem te versterken en het overschot van emissierechten op de markt te beperken (zie paragraaf 2.1 van deze toelichting).

1.2 Doelstelling

De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten biedt de basis voor het Europees handelssysteem in emissierechten, waarbij deze wijziging voor de vierde handelsperiode (2021 – 2030) het raamwerk vormt. Doordat de hoeveelheid beschikbare rechten jaarlijks wordt verminderd met 2,2%, wordt er binnen het EU-ETS in 2030 43% minder uitgestoten ten opzichte van 2005.

Daarnaast benoemt de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) drie (potentieel) aanvullende effecten van de Richtlijn (Bron: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/wat-is-emissiehandel/documenten/publicatie/2015/02/24/emissiehandel-uitgelegd>):

1. Kostenbesparing bij het realiseren van CO₂-reductie;
2. Bewustwordingseffect bij bedrijven van CO₂-emissies en kosten;
3. Impuls voor innovatie door ontwikkeling van CO₂-arme technieken.

Volgens de NEa zijn de eerste twee effecten reeds merkbaar geweest, het derde effect slechts in geringe mate (Bron: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/wat-is-emissiehandel/documenten/publicatie/2015/02/24/emissiehandel-uitgelegd>). Het uitblijven van de innovatie-impuls is mede veroorzaakt door een lage CO₂-prijs, waardoor het voor bedrijven goedkoper is rechten te kopen dan te investeren in schonere technologie. Door het handelssysteem te versterken (zie verder paragraaf 2.1) wordt het overschot aan emissierechten aangepakt, wat naar verwachting zal leiden tot een meer stabiele en hogere CO₂-prijs en daarmee tot meer toepassing van schone technieken en innovatie.

1.3 Implementatie en uitvoering

De oorspronkelijke EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Stb. 2004, 511). Het ETS is op 1 januari 2005 van start gegaan. Genoemde implementatiewet heeft in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) een regeling van handel in emissierechten ingevoegd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt in hoofdzaak tot wijziging van hoofdstuk 16 Wm. Voorts worden hoofdstuk 2, hoofdstuk 18 en hoofdstuk 20 Wm en de Algemene wet bestuursrecht op enkele punten aangepast. Op basis van dit wetsvoorstel zullen ook het Besluit handel in emissierechten en de Regeling handel in emissierechten worden gewijzigd. In de transponeringstabel (Bijlage 1) is gedetailleerd aangegeven hoe Richtlijn 2018/410 is omgezet. Gekozen is voor uitsluitend implementatie en daarnaast het doorvoeren van een klein aantal wijzigingen waarmee administratieve vereenvoudigingen worden

beoogd die nauw samenhangen met de huidige uitvoeringspraktijk. Deze wijzigingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Een deel van de voorgenomen wijzigingen in de Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2) zal verschuiven naar dit wetsvoorstel, omdat dit wetsvoorstel, gezien de implementatietermijn die in Richtlijn (EU) 2018/410 is gesteld, in de tweede helft van 2019 in werking zal moeten treden.

De definitieve implementatie van een aantal bepalingen van de richtlijn in het Besluit handel in emissierechten en in de Regeling handel in emissierechten is mede afhankelijk van uitvoeringsmaatregelen en verordeningen die de Europese Commissie ten aanzien van die bepalingen nog zal vaststellen, waardoor het totale effect van deze herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en de onderliggende regelgeving op het moment van schrijven nog niet in kaart te brengen is.

Een belangrijke rol bij de uitvoering van de wet blijft weggelegd voor de NEa. De NEa verzorgt en houdt toezicht op de uitvoering van het emissiehandelssysteem in Nederland, waaronder:

- Verlenen en actualiseren van emissievergunningen;
- Voorbereiden van het toewijzen en verlenen van emissierechten;
- Beheren van de registers voor EV en EU ETS;
- Veilen van emissierechten;
- Toezicht houden op de naleving van wetten en regels;
- Advisering in beleid rond wet- en regelgeving.

Gezien de belangrijke rol van de NEa is de NEa bevestigd bij het opstellen van het wetsvoorstel. Daarnaast heeft de NEa een HUF-toets uitgevoerd om het concept-wetsvoorstel. De NEa heeft aangegeven een tweede HUF-toets uit te willen voeren nadat ook het Besluit handel in emissierechten, de Regeling handel in emissierechten en de uitvoeringsregels onder de Richtlijn aangepast zijn, zodat het totale instrumentarium duidelijk is en daarmee de – zeer waarschijnlijk stijgende – bestuurlijke lasten.

Ook is het Adviescollege Vermindering Regeldruk (ATR) gevraagd het concept-wetsvoorstel te beoordelen op de gevolgen voor de regeldruk. Ook het ATR zal opnieuw advies uitbrengen over de wijzigingen van het Besluit handel in emissierechten en de Regeling handel in emissierechten, maar kan instemmen met indienen van het wetsvoorstel.

Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wordt de richtlijn bedoeld inclusief de wijzigingen als gevolg van Richtlijn 2018/410, tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven.

2. Inhoud

2.1 Herziening op hoofdlijnen

Emissiehandel (EU ETS) is een marktinstrument waarmee de Europese Unie de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om zo haar klimaatdoelstellingen te realiseren. De handel in emissierechten ('emissiehandel') is de handel in emissieruimte: het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. Doordat vraders en aanbieders handelen in emissierechten, krijgt broeikasgasuitstoot een prijs. EU-ETS is een zogenaamde cap and trade-systeem, waarbij een totaal plafond voor de Europese Unie afgesproken wordt. Binnen dit plafond mag emissieruimte in de vorm van emissierechten worden verhandeld. Zie ook de Kamerbrief 'Europees Klimaatbeleid 2021–2030: ETS, ESR en LULUCF', 32 813, nr 191 van 11 juni 2018.

Herziening van de EG-Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten was nodig om Europese afspraken ten aanzien van het EU-ETS en het reductiedoel voor 2030 vast te leggen. Zo is overeengekomen het emissieplafond verder te verlagen. De jaarlijkse verlaging van het emissieplafond vanaf 2021 wordt vergroot van 1,74% naar 2,2%, om hiermee tot 43% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 2005 te komen. Dit reductiepercentage wordt in ieder geval geëvalueerd in het licht van de ambitiecyclus (de vijfjaarlijkse verhoging van de ambitie teneinde de stijging van de temperatuur ruim onder de 2 graden Celsius te houden) onder de Overeenkomst van Parijs en zou kunnen leiden tot een verdere verhoging van het jaarlijkse reductiepercentage.

Daarbij is de herziening benut om het handelssysteem te versterken. Waar het EU-ETS per definitie de hoeveelheid CO₂ verlaagt (omdat er een plafond afgesproken is, waardoor er simpelweg niet meer rechten zijn), is innovatie voorsnóg uitgebleven. Dit werd mede veroorzaakt door een lage CO₂-prijs en het ontbreken van lange termijn stabiele prijsontwikkeling. Voor bedrijven is het goedkoper rechten te kopen dan te investeren in schonere technologie. Daarom wordt het overschot aan emissierechten op de markt verder aangepakt. Vanaf 2019 wordt een hoeveelheid emissierechten buiten de markt

gehouden en opgenomen in de marktstabiliteitsreserve (MSR). Voor de periode tussen 2019 en 2023 wordt de hoeveelheid emissierechten die jaarlijks in de MSR wordt opgenomen verdubbeld (van 12% naar 24%). Vanaf 2023 wordt vervolgens jaarlijks een hoeveelheid emissierechten in de MSR vernietigd. Hierbij gaat het om de hoeveelheid emissierechten in de MSR minus de hoeveelheid geveilde emissierechten in het voorgaande jaar. In 2023 betekent dit dat een hoeveelheid van ongeveer twee miljard emissierechten wordt vernietigd. Het vernietigen van emissierechten vindt plaats nadat de MSR eerst is geëvalueerd. Met deze nieuwe stap wordt het overschot aan emissierechten op de markt structureel aangepakt.

Het risico op koolstoflekkage kan worden omschreven als het risico dat marktpartijen en de bijbehorende emissies zich vanwege de kosten van het EU ETS naar derde landen verplaatsen. Om dit risico te verkleinen wordt verzekerd dat er voldoende gratis emissierechten beschikbaar zijn. Hiertoe wordt op Europees niveau een reserve van 3% gratis emissierechten ingesteld. Sectoren die risico op koolstoflekkage lopen, hebben hiermee meer zekerheid om 100% gratis emissierechten ten opzichte van de benchmark voor die sector te ontvangen. De hoeveelheid gratis emissierechten voor sectoren waar dit risico zich niet voordoet, neemt vanaf 2026 geleidelijk af van 30% gratis rechten ten opzichte van de benchmark naar nul in 2030. ETS-deelnemers komen, evenals onder de huidige handelsperiode, niet in aanmerking voor gratis emissierechten voor hun elektriciteitsproductie.

De toewijzing van gratis emissierechten aan bedrijven wordt dynamischer ten opzichte van de derde handelsperiode. Bij de hoeveelheid emissierechten die een bedrijf jaarlijks ontvangt, zal in de nieuwe handelsperiode veel meer rekening worden gehouden met productiestijgingen en -dalingen, jaarlijks wordt de toewijzing herzien als deze daling en stijging groter is dan 15%. Daarnaast wordt bij de hoeveelheid toe te wijzen emissierechten rekening gehouden met de technologische ontwikkeling sinds 2008, waardoor de verwachting is dat er minder emissies per eenheid product kunnen worden vastgesteld in de productbenchmarks en bedrijven daarmee minder emissierechten per eenheid product krijgen toegewezen. De exacte invulling van de toewijzing en de aanpassing van de benchmarks wordt uitgewerkt in gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie.

Het derde grote punt bij de herziening behelst, naast versterking van de werking van het EU-ETS en de bescherming tegen koolstoflekkage, de fondsen onder het EU-ETS: het modernisatiefonds en innovatiefonds. Overeengekomen is dat de bestedingen uit de fondsen in lijn moeten zijn met de doelstellingen uit het klimaat- en energiepakket voor 2030. Het modernisatiefonds, bedoeld voor de omvorming van industrie in arme landen en derhalve niet (direct) relevant voor Nederland, wordt gevuld met 2% van de totaal beschikbare emissierechten en is bestemd voor lidstaten met een BBP dat 60% of minder van het EU gemiddelde bedraagt. De middelen mogen niet gebruikt worden voor investeringen in vaste fossiele brandstoffen (zoals kolen).

In aanvulling op het modernisatiefonds mag een aantal minder vermogende lidstaten tijdelijk een deel van hun te veilen emissierechten aan hun elektriciteitssector geven. Deze middelen moeten bestemd zijn voor de modernisatie, diversificatie en verduurzaming van de elektriciteitssector.

Het innovatiefonds zal bestaan uit de opbrengst van het veilen van 450 miljoen emissierechten en wordt mogelijk later aangevuld met 50 miljoen extra emissierechten. Het innovatiefonds kan, naast projecten gericht op hernieuwbare energie en carbon capture and storage (CCS), ook gebruikt worden voor innovatieve projecten bij bedrijven en projecten gericht op carbon capture and usage (CCU). Het innovatiefonds zal ook openstaan voor Nederlandse bedrijven. Op het moment van schrijven wordt het innovatiefonds herzien.

2.2 Begrip installatie

In de Omgevingswet wordt het begrip inrichting losgelaten. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet wordt gekozen voor het begrip 'broeikasgasinstallatie'.

Omdat de Invoeringswet Omgevingswet naar alle waarschijnlijkheid in werking treedt gedurende de vierde handelsperiode is het niet wenselijk het begrip inrichting te handhaven, omdat anders gedurende de handelsperiode de basis van de vergunning wijzigt. Er vindt immers een verschuiving plaats van inrichting naar broeikasgasinstallatie en daarmee kunnen de grenzen van het vergunde net anders komen te liggen. Daarom wordt in het voorliggende voorstel alleen nog het begrip 'broeikasgasinstallatie' gebruikt. Via het overgangsrecht (artikel III) wordt geregeld dat de overgang naar 'broeikasgasinstallatie' geldt vanaf de start van de nieuwe handelsperiode. Het voornemen is dat op termijn ook hoofdstuk 16 van de Wm opgaat in de Omgevingswet.

2.3 Wijzigingen in productie

In de nieuwe handelsperiode wordt veel meer rekening gehouden met stijgingen en -dalingen van de productie, waardoor de hoeveelheid gratis emissierechten die een bedrijf ontvangt toe- of af kan

nemen. De exploitant van de betrokken broeikasgasinstallatie moet jaarlijks het activiteitsniveau melden aan de NEa. Op grond van artikel 10 bis, twintigste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is sprake van een aanzienlijke vermindering of verhoging als een broeikasgasinstallatie 15% meer of minder in bedrijf is geweest, volgens een beoordeling op basis van een voortschrijdend gemiddelde van twee jaar. Dit zal nader opgenomen en uitgewerkt worden in gedelegeerde handelingen van de Europese Commissie en zo nodig in het Besluit handel in emissierechten respectievelijk de Regeling handel in emissierechten.

3. Regeldruk

3.1 Inleiding

De regeldruk die direct voortvloeit uit dit wetsvoorstel bestaat op de eerste plaats uit eenmalig kosten voor het kennisnemen van de wijzigingen in de Wm en het treffen van eventuele voorbereidingen daarop. Deze zijn naar verwachting gering en kunnen gevat worden binnen de brandbreedte die wordt gehanteerd voor de extra regeldruk ten gevolge van productiegegevensverzameling en verificatie (Bron: Sira Consulting, Actal IV, Administratieve Lasten NO_x- en CO₂-emissiehandel, Nieuwegein, 2004). Deze bedragen tussen de EUR 3.156.000 en EUR 5.250.000 voor de gehele handelsperiode (zie tabel in 3.2). Dit zijn kosten die extra zijn ten opzichte van de derde handelsperiode.

De voornaamste regeldruk van handel in emissierechten vloeit voort uit de rechtstreeks werkende Europese uitvoeringsmaatregelen en mogelijk uit de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling die worden aangepast op basis van het onderhavige wetsvoorstel en de uitvoeringsregels van de Europese Commissie. De regeldruk zal met name bestaan uit het kunnen voldoen aan de monitoringsvereisten die worden opgenomen in Europese uitvoeringsmaatregelen en/of de ministeriële regeling inzake de monitoring, voor zover die niet rechtstreeks volgen uit Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2012, L181) (hierna: Verordening monitoring en rapportage emissiehandel). De uitvoeringsregels zijn op moment van schrijven nog in onderhandeling: omdat deze regels weer van invloed zijn op de inhoud van de algemene maatregel van bestuur en van de regeling, is het op dit moment niet mogelijk een exacte berekening te maken van de regeldruk. Deze berekening zal onderdeel uitmaken uit de nota van toelichting bij het besluit. Op basis van onder andere berekeningen van de Europese Commissie (als onderdeel van de impact assessment: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/revision/docs/impact_assessment_en.pdf) is wel een grove inschatting te maken van de verschillen ten opzichte van de derde handelsperiode.

3.2 Regeldruk van een systeem van handel in emissierechten

De regeldruk van een systeem van handel in emissierechten bestaat uit algemene informatieverplichtingen, het aanmelden bij de NEa (voor nieuwe broeikasgasinstallaties), 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.

In Nederland vallen ca. 450 bedrijven onder de reikwijdte van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (bron: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/deelnemers-ets/vraag-en-antwoord/welke-bedrijven-nemen-deel-aan-het-eu-ets>). Deze bedrijven kunnen meerdere broeikasgasinstallaties in bedrijf hebben. Omdat deze herziening betrekking heeft op inmiddels de vierde handelsperiode, nemen veel bedrijven al deel aan het handelssysteem. Veel van de genoemde verplichtingen, zoals het opstellen van een monitoringsprotocol, het meten en monitoren van de emissies, het intern organiseren van de gegevensverwerking en -opslag, zijn derhalve geen nieuwe verplichtingen en volgen direct uit de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten of de onderliggende uitvoeringsregels. De indicatieve bepaling (zie tabel) geeft dan ook alleen inzicht in het verschil ten opzichte van de derde handelsperiode. Omdat gekozen is uitsluitend implementatie zonder verdere nationale toevoegingen kan de berekening uit de effectrapportage van de Europese commissie behorende bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden gehanteerd.

De NEa heeft voorafgaand aan de herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten mogelijkheden voor vereenvoudiging van het ETS in kaart gebracht. Het betrof voorstellen voor wijzigingen in de richtlijn zelf, de verordeningen en Nederlandse uitvoeringspraktijk/de werkwijze van de NEa. Uiteindelijk is het vervallen van de periodieke toets van de emissievergunning en de uitbreiding van het uitsluiten van kleine emittenten in de richtlijn opgenomen. Welke wijzigingsvoorstellen in de uitvoeringsregels worden opgenomen, kan op dit moment nog niet worden gezegd.

Deze volgende uitvoeringsregels zijn nog in onderhandeling, waardoor de exacte regeldruk nog niet te bepalen is:

- Herziening van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel: eisen aan de monitoring en rapportage door deelnemende bedrijven aan het bevoegd gezag (in Nederland de NEa) moet gebeuren;
- Herziening van Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometersverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2012, L181): eisen aan de verificatie van de verslagen en de accreditatie van de verificateurs;
- De verordening inzake geharmoniseerde toewijzing van gratis emissierechten: werkwijze voor het toekennen van gratis rechten aan bedrijven die voldoen aan de criteria die bepalen of een bedrijfstak gevoelig is voor koolstoflekage (carbon leakage).

De meeste bedrijven die deelnemen aan EU-ETS krijgen jaarlijks een hoeveelheid emissierechten gratis toegewezen. Voor de opwekking van elektriciteit worden geen gratis emissierechten verleend, omdat verondersteld wordt dat de extra kosten worden doorgerekend aan de afnemer. In Nederland komen ongeveer 375 bedrijven in aanmerking voor gratis emissierechten.

Ieder jaar moet elk bedrijf evenveel emissierechten inleveren als het aan tonnen broeikasgas heeft uitgestoten. Wanneer een bedrijf meer uitstoot dan het aan rechten heeft, dan moet het extra rechten bijkopen via veilingen of handel. De uitstoot kan ook meevallen en lager uitvallen dan de hoeveelheid gratis verkregen rechten. Dit kan zo zijn als het bedrijf bijvoorbeeld heeft geïnvesteerd in maatregelen om de uitstoot te verminderen. Het bedrijf houdt dan emissierechten over en kan deze verhandelen. Bedrijven kunnen dus zelf een afweging maken wat het meest kosteneffectief is: investeren in schonere technologie of emissierechten bijkopen. Op deze manier draagt het ETS bij aan een kosteneffectieve transitie naar een duurzame en klimaatneutrale economie.

In de nieuwe handelsperiode wordt veel meer rekening gehouden met productiestijgingen en -dalingen bij het toekennen van gratis rechten, waardoor de toewijzing van emissierechten dynamischer wordt (zie paragraaf 2.2). De exploitant van de betrokken broeikasgasinstallatie moet jaarlijks het activiteitenniveau rapporteren aan de NEa. Door deze aanpassing zal de regeldruk stijgen (zie onderstaande tabel). Daar staat tegenover dat de regeldruk iets zal dalen doordat de systematiek voor wijzigingen in de toewijzing tegelijkertijd wordt vereenvoudigd.

Inschatting regeldruk over de gehele handelsperiode

Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal werkdagen	Eenheid	Kosten per eenheid (EUR)	Totaal
Gegevens verzamelen en rapporteren voor initiële toewijzing gratis rechten*	375	10	Werkdagen	300	1.125.000
Verificatie van gegevens*	375	2	Werkdagen	800	600.000
Initiële gegevens productiewijziging verzamelen**	375	2	Werkdagen	300	225.000
Verificatie initiële gegevens productiewijziging**	375	0,5	Werkdagen	800	150.000
Jaarlijkse gegevens productiewijziging verzamelen***	165	2x10	Werkdagen	300	990.000
Verificatie jaarlijkse gegevens productiewijziging****	165	0,5x10	Werkdagen	800	660.000
TOTAAL over 10 jaar					3.750.000

(bronnen: Sira Consulting, Actal IV, Administratieve Lasten NO_x- en CO₂-emissiehandel, Nieuwegein, 2004 en Ecofys, Impact of EU ETS phase IV proposals on administrative costs and quality of the data collection process, Utrecht, 2016)

* Het gaat om reguliere werkzaamheden die voor aanvang van elke nieuwe handelsperiode in het ETS moeten worden verricht, zodat een bedrijf in aanmerking komt voor het ontvangen van gratis emissierechten.

** Zie toelichting 2.3. De wijzigingen in de gratis toewijzing zijn alleen relevant voor bedrijven die daarvoor in aanmerkingen komen (ca. 375 van de 450 bedrijven in Nederland). Bij de initiële gegevens worden de productiegegevens verzameld over de 5 voorgaande productie jaren. Dit is ingeschat op twee werkdagen, maar kan – ter indicatie – gelijkgesteld worden aan ‘gegevens verzamelen en rapporteren’.

*** 44% van de bedrijven heeft naar verwachting te maken met jaarlijkse wijzigingen in de productiegegevens. Het gaat naar schatting om twee werkdagen per jaar binnen de tienjarige handelsperiode.

**** Het betreft 0,5 werkdagen per jaar binnen de tienjarige handelsperiode.

Als uitgegaan wordt van hogere initiële kosten bij productiewijzigingen (zie tabel, resp. 10 en 2 werkdagen), dan komt de regeldruk op EUR 5.250.000 voor de gehele handelsperiode. De initiële kosten worden met name in 2020 gemaakt en bedragen tussen de EUR 2.100.000 (uitgaande van de onderkant van de bandbreedte) en EUR 3.600.000 (uitgaande van de bovenkant van de bandbreedte). In de jaren daarna bedragen de jaarlijkse kosten circa 165.000 euro. Als de totale regeldruk per jaar uitgedrukt wordt dan is dat tussen de EUR 375.000 (uitgaande van de onderkant van de bandbreedte) en EUR 525.000 (uitgaande van de bovenkant van de bandbreedte)

In de onderhandelingen bij het tot stand komen van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten heeft Nederland op basis van signalen van het bedrijfsleven en het onderzoek naar vereenvoudigingsopties van het EU-ETS (bron: Een eenvoudig effectief EU ETS, NEa, 2015) al in een vroeg stadium aandacht gevraagd voor vereenvoudiging van de verplichtingen voor bedrijven onder het EU ETS. Dit heeft geleid tot het opnemen van de eis tot vereenvoudigen bij het uitwerken van de onderliggende (uitvoerings-)regelgeving. Ook is er ruimte gekomen voor een gebruiksvriendelijker rekeningbeheer. Deze bepalingen, die zouden moeten leiden tot een daling van de regeldruk, zullen verder uitgewerkt worden in de Uitvoeringsverordeningen, die op dit moment nog in onderhandeling zijn.

Daarnaast kunnen meer bedrijven met geringe emissies van de administratieve verplichtingen van het EU-ETS worden vrijgesteld. Bedrijven die jaarlijks minder dan 2.500 ton CO₂-equivalenten uitstoten (in elk van de drie jaar voorafgaand aan de melding bij de Commissie), kunnen vrijgesteld worden van een groot deel van de verplichtingen volgend uit de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Nederland is voornemens deze groep bedrijven bij algemene regels inderdaad vrij te stellen van deze verplichtingen, wat zou leiden tot een daling van de regeldruk. Ook kunnen reserve- of back-up eenheden die minder dan 300 uur operationeel waren (in elk van de drie jaar voorafgaand aan de melding bij de Commissie) uitgesloten worden van de verplichtingen. Ook hier wil Nederland invulling aan geven bij algemene regels.

Vereenvoudigingsopties

In het onderzoek van de NEa¹³ worden verschillende mogelijkheden genomen om het ETS te verbeteren. Van de mogelijkheden die de NEa eigenstandig kan uitvoeren, is het NEa-loket ingevoerd. Het NEa-loket wijst via een paar stappen de weg naar formulieren, sjablonen en applicaties zoals registers. Sinds eind 2016 kunnen zaken met betrekking tot monitoring en toewijzing online worden geregeld. In de digitale omgeving is een actueel overzicht van alle zaken bij de NEa voor 1 of meerdere inrichtingen, kan de behandelstatus worden geraadpleegd en kunnen documenten worden ingediend (bijv. emissieverslag).

Vereenvoudiging van de toewijzingsmeldingen is niet langer nodig, nu op EU niveau gekozen is voor een meer dynamisch toewijzingssysteem waarbij productiewijzigingen worden verwerkt.

Vereenvoudiging van het registeradministratie systeem wordt nader bekeken nadat besloten is of de NEa over stapt naar een nieuwe registeradministratiesysteem.

Gevolgen voor uitvoeringslasten van de NEa

De uitvoeringsregels van de Europese Commissie, en de daarmee samenhangende algemene maatregel van bestuur en de regeling zullen leiden tot een toename van de uitvoeringslasten voor de NEa. Op grond van de uitvoeringsregels moeten ongeveer 375 bedrijven een plan opstellen waarin ze beschrijven hoe ze de gegevens voor de berekening van de toewijzing verzamelen en op welke manier ze de wijzigingen in het niveau van in bedrijf zijn bewaken. Het ligt voor de hand de beoordeling van dit plan en de significante wijzigingen daarvan te beleggen van bij de NEa. Daarnaast zullen de uitvoeringslasten van de NEa structureel toenemen, omdat ook de beoordeling van de jaarlijkse rapportages van de 375 bedrijven over hun activiteitsniveau bij de NEa zal worden belegd.

3.3 Evaluatie naar aanleiding van het Verdrag van Parijs

De Europese reductiedoelstelling voor CO₂ in 2030, is vastgesteld voor de totstandkoming van het Klimaatverdrag van Parijs. Naar aanleiding van het Verdrag van Parijs en de ambitiecyclus die hier onderdeel van is, is denkbaar en biedt de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten ook de mogelijkheid om naar onderdelen, waaronder het jaarlijkse reductiepercentage opnieuw te kijken. Het is namelijk niet duidelijk of de hierboven genoemde richtlijn voldoende ambitieus is om de doelstellingen van het Verdrag te halen. Dit kan leiden tot een aanpassing van de jaarlijkse verlaging van het emissieplafond en daarmee tot een stijging van CO₂-prijs en daarmee de inhoudelijke nalevingskosten. Deze evaluatie vindt niet voor 2023 plaats, omdat dan de eerste afgesproken algemene inventarisatie (de 'global stocktake') in het kader van het Verdrag van Parijs wordt gehouden. Op grond van artikel 30, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten zal dat de basis zijn waarop de Europese Commissie voorstellen kan doen tot herziening van genoemde richtlijn en zo nodig, de jaarlijkse verlaging van het plafond.

Bedrijven moeten kennis nemen van de wijzigingen in de regelgeving. Deze lasten zijn relatief laag ten opzichte van de kosten als gevolg van gegevens verzamelen en verificatie en daarom is aangenomen dat deze kosten binnen de bandbreedte vallen van EUR 4.280.000 tot EUR 5.756.000 voor de gehele handelsperiode.

II. Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

De NEa wordt aangewezen voor de uitvoering van de gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen als bedoeld in artikel 10bis, eerste en 21^e lid van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Het gaat vooral om de goedkeuring van de plannen waarin bedrijven moeten beschrijven hoe ze de gegevens voor de berekening van de toewijzing verzamelen en op welke manier zij de wijzigingen in het niveau van in bedrijf zijn bewaken. Een andere taak is de beoordeling van de jaarlijkse rapportages over het niveau van in bedrijf zijn. Artikel 28 quater van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bepaalt dat de Europese Commissie bevoegd is gedelegeerde handelingen vast te stellen ter aanvulling van deze richtlijn wat betreft de nodige bewaking, rapportage en verificatie van de emissies met het oog op de tenuitvoerlegging van het Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) van de International Civil Aviation Organization (ICAO) voor alle routes die daaronder vallen. In dit onderdeel wordt de NEa expliciet aangewezen voor de uitvoering daarvan in Nederland.

Onderdelen B en C

In verband met een herindeling van departementale taken onder kabinet Rutte-III valt het thema klimaat onder de minister van Economische Zaken en Klimaat. In de Wm wordt met Onze Minister de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bedoeld. In dit onderdeel wordt daarom voorgesteld 'Onze Minister' in paragraaf 2.1, dat ziet op de NEa, en in hoofdstuk 16, dat ziet op de handel in emissierechten, te vervangen door 'Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat'. Daarnaast wordt 'Onze Minister van Economische Zaken' op een aantal plaatsen gewijzigd in 'Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat'.

Onderdelen D, E, F, H, K, L, P, DD, FF en HH

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het begrip 'inrichting' uit de Wm losgelaten en gekozen voor het begrip 'broeikasgasinstallatie'. Dit is een logisch gevolg van de in de Omgevingswet gekozen lijn om het begrip inrichting als centraal aangrijppingspunt voor regulering van milieubelastende activiteiten los te laten.

In artikel 16.1, tweede lid, Wm is de term broeikasgasinstallatie reeds gedefinieerd als een 'vaste technische eenheid waarin één of meer activiteiten worden verricht, die een emissie van een broeikasgas in de lucht veroorzaken en die behoren tot een categorie die met betrekking tot het betrokken broeikasgas bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen, alsmede andere activiteiten die met eerstbedoelde activiteiten rechtstreeks samenhangen en daarmee technisch in verband staan en die gevolgen kunnen hebben voor de emissie van het betrokken broeikasgas in de lucht'. Overal waar in hoofdstukken 2, paragraaf 2.1 en hoofdstuk 16 van de Wm de term inrichting is gebruikt, dan wel de term inrichting in werking hebben, wordt nu de term broeikasgasinstallatie respectievelijk broeikasgasinstallatie exploiteren gebruikt.

Onderdeel I

Zoals toegelicht wordt het begrip inrichting in de hoofdstukken 2 en 16 van de Wm vervangen door het begrip broeikasgasinstallatie. Dit betekent dat afdeling 16.2.1. van toepassing zal zijn op broeikasgasinstallaties. Het eerste lid van artikel 16.2 van de Wm wordt dienovereenkomstig aangepast. Het derde lid van dit artikel komt te vervallen, omdat de begrippen brandstofverbruik en grondstofverbruik niet worden gebruikt in Afdeling 16.2.1.

Onderdeel J

In artikel 16.2b van de Wm, waarin de mogelijkheid om kleine emittenten uit te sluiten van de reikwijdte van het EU-ETS staat uitgewerkt (opt-out), wordt verduidelijkt dat eventuele wederopname in het EU-ETS definitief is voor de rest van de handelsperiode.

Als een inrichting middels een opt-out buiten het EU-ETS valt en na een bepaalde periode binnen dezelfde handelsperiode weer is opgenomen in het EU-ETS omdat de door die inrichting veroorzaakte emissies de in artikel 27, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten opgenomen hoeveelheid overschrijden danwel omdat de maatregelen die een gelijkwaardige bijdrage leveren tot emissiereductie niet langer van toepassing zijn, blijft de broeikasgasinstallatie in het EU-ETS gedurende de rest van de in artikel 11, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, bedoelde periode waarin ze werd ingevoerd.



Onderdelen M en CC

Artikel 10bis, negentiende en twintigste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is gewijzigd en bepaalt dat vanaf 2021 het meer of minder in bedrijf zijn van een installatie dat een bepaalde drempel overschrijdt, leidt tot een aanpassing van de kosteloze toewijzing van emissierechten. De meldingsplicht die in artikel 16.13a van de Wm is opgenomen, wordt hiermee in overeenstemming gebracht. Artikel 16.34b, eerste lid, onderdeel d, van de Wm, waarin de gevallen benoemd staan waarbij een besluit houdende kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten kan worden gewijzigd of ingetrokken, wordt om dezelfde reden overeenkomstig aangepast.

Aangezien het nog niet duidelijk is wat er in de uitvoeringsmaatregelen en verordeningen van de Commissie zal worden vastgesteld is het niet zeker of het noodzakelijk is om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de meldingsplicht. De duiding in artikel 16.13a, eerste lid, van de Wm dat er nadere regels worden gesteld wordt daarom aangepast in een kan-bepaling.

Onderdeel N

Artikel 16.15 van de Wm bepaalt dat de NEa het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning een exemplaar van het emissieverslag en het bijbehorende verificatierapport zendt. In de praktijk heeft deze toezending geen meerwaarde. De emissiecijfers worden gepubliceerd op de website van de NEa. Voorgesteld wordt daarom de NEa alleen op verzoek van het betrokken andere bestuursorgaan de stukken aan het andere bestuursorgaan toe te laten zenden.

Onderdeel O

In bepaalde gevallen maakt de NEa een conservatieve schatting van de emissies van een installatie. Bijvoorbeeld indien er door de exploitant geen geverifieerd jaarlijks emissieverslag is ingediend binnen de daarvoor vastgestelde termijn of indien dit verslag niet voldoet aan de bepalingen van Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel. Met de voorgestelde wijziging van artikel 16.17 vervalt de verplichting van de NEa om bij ambtshalve vaststelling conform de door de exploitant van de broeikasgasinstallatie aangeleverde gegevens degene die het emissieverslag heeft ingediend of had moeten indienen in de gelegenheid te stellen om zijn zienswijze naar voren te brengen, indien de ambtshalve vaststelling plaatsvindt conform de door de exploitant van de broeikasgasinstallatie aangeleverde gegevens. Deze ambtshalve vaststelling heeft tot nu toe nog nooit geleid tot een zienswijze- of bezwarenprocedure.

Onderdeel P

In het tweede lid van artikel 16.20 is, met betrekking tot de beslissing van de NEa de vergunning te wijzigen of aan te vullen, de daaraan verbonden voorschriften te wijzigen aan te vullen of in te trekken dan wel voorschriften aan de vergunning te verbinden, een aantal artikelen van overeenkomstige toepassing verklaard. Het gaat daarbij om artikelen die betrekking hebben op de procedure, zoals een beslistermijn. Artikel 16.11 wordt aan dat rijtje toegevoegd vanwege het kunnen verbinden van het monitoringsplan aan de vergunning, ook in geval van een ambtshalve wijziging van de vergunning. Hier is in de praktijk behoefte aan indien de exploitant bij de indiening van een gewijzigd monitoringsplan niet expliciet een vergunningswijziging aanvraagt, maar een vergunningswijziging naar het oordeel van de NEa wel noodzakelijk is.

Onderdeel R en T

Artikel 67, eerste lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, verplicht tot het indienen van een emissieverslag. Deze verplichting blijft ook na intrekking van de vergunning op de laatste vergunninghouder rusten totdat aan deze verplichting is voldaan. Dit geldt zowel voor de situatie waarin de vergunninghouder vraagt om intrekking van de vergunning, geregeld in artikel 16.20a van de Wm, als voor de situatie waarin de vergunning ambtshalve door het bestuur van de NEa wordt ingetrokken, geregeld in artikel 16.20c van de Wm. Een uitzondering geldt ingeval in het gehele jaar van intrekking geen broeikasgasinstallatie aanwezig is. Het indienen van een emissieverslag is in dat geval niet opportuun.

Onderdeel S

Artikel 6, eerste lid, derde alinea, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, houdende een verplichting voor de bevoegde autoriteit om de vergunning voor broeikasgasemissies ten minste om de vijf jaar te toetsen, is geschrapt. De implementatie daarvan, opgenomen in artikel 16.20b van de Wm, met een revisieplicht voor het bestuur van de NEa komt daarmee te vervallen.

Onderdeel U

De komst van Richtlijn nr. 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L315) heeft tot gevolg dat artikel 16.24, derde lid, onderdeel b, van de Wm, waarin verwezen wordt naar Richtlijn 2004/8/EG, dient te worden aangepast. In verband met het vervallen van het tweede lid worden het derde en het vierde lid vernummerd tot het tweede en derde lid. Er wordt een nieuw vierde lid toegevoegd in verband met het kunnen stellen van nadere regels met betrekking tot de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten op basis van de nog vast te stellen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie.

Onderdeel X

Artikel 16.30 van de Wm ziet op de voorbereiding van het nationale toewijzingsbesluit. In afwijking van artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt het nationale toewijzingsbesluit uiterlijk 9 maanden na de datum waarop de aanvraag uiterlijk moet worden ingediend vastgesteld. De gegeven termijn in de Algemene wet bestuursrecht is onvoldoende om het nationale toewijzingsbesluit definitief te kunnen vaststellen. In het nationale toewijzingsbesluit worden de besluiten op ongeveer 375 aanvragen van bedrijven voor gratis emissierechten gebundeld. Deze aanvragen moeten worden beoordeeld voordat het nationale toewijzingsbesluit kan worden genomen. Een deel van de aanvragen is complex, waarbij het risico van een verkeerde toewijzing aanzienlijk is. Indien uit de beoordeling onjuistheden naar voren komen, dient de aanvrager de data te corrigeren en, indien nodig, opnieuw te laten verifiëren door een onafhankelijke verificateur. De termijn van 6 maanden is om die reden niet toereikend. De verdagingsmogelijkheid van artikel 3:18, tweede lid, van de Awb biedt geen oplossing omdat het is bedoeld voor het individuele geval en hier niet kan worden toegepast. Het gaat hier om een bijzondere situatie die vraagt om afwijking van de Awb, zodat voor alle aanvragen dezelfde beslistermijn geldt. Daarom is het ook van belang dat de start van de beslistermijn uniform wordt geregeld.

De datum waarop de aanvraag uiterlijk moet worden ingediend wordt op een later moment door de Europese Commissie vastgesteld in een gedelegeerde handeling op basis van artikel 10bis, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

Onderdelen Y

Artikel 16.30a, tweede lid, van de Wm stelt de minister van Economische Zaken en Klimaat in staat het nationale toewijzingsbesluit opnieuw vast te stellen in het geval de Europese Commissie opmerkingen maakt. De reactie van de Commissie kan bestaan uit de verworping van de toewijzing aan een installatie, een verzoek om de toewijzing aan te passen, de bepaling van de benchmarkwaarden en de vaststelling van een uniforme correctie, indien mocht blijken dat er onvoldoende gratis rechten in het handelssysteem beschikbaar zijn om alle bedrijven die daar in beginsel recht op hebben van gratis rechten te kunnen voorzien.

Onderdeel AA

Artikel 16.33 komt te vervallen. Bij nadere beschouwing is dit artikel niet nodig voor de implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

Onderdelen Z en JJ

In artikel 16.32, eerste lid, van de Wm staat een verwijzing opgenomen naar artikel 10bis, zevende lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, wat ziet op de reservering van broeikasgasemissierechten voor nieuwkomers, die niet uiterlijk in 2020 kosteloos zijn toegewezen en die in de marktstabiliteitsreserve zijn ondergebracht. De verwijzing in dat artikel naar de door de Europese Commissie, op grond van dat artikellid, gestelde regels, is komen te vervallen. Deze zinsnede wordt diensnedegevolge ook in artikel 16.32, eerste lid, van de Wm geschrapt.

De procedure voor het besluit op de aanvraag tot het verlenen van nieuwkomersrechten wordt aangepast. In de nieuwe situatie wordt eerst de voorgenomen hoeveelheid kosteloos toegewezen rechten aan de Europese Commissie voorgelegd. Na verwerking van de reactie van de Commissie wordt het besluit aan de aanvrager gezonden, die daartegen bezwaar en beroep kan aantekenen. Artikel 20.1, derde lid, wordt tevens met het oog daarop gewijzigd. De afwijking van artikel 6:8 Algemene wet bestuursrecht is niet langer van toepassing op nieuwkomersbesluiten op grond van artikel 16.32 van de Wm. De tweede volzin van artikel 20.1, derde lid, van de Wm kan daarmee komen te vervallen. Voor de start van de beroepstermijn voor het nationaal toewijzingsbesluit verandert er niets. Dit is een vereenvoudiging in vergelijking met de bestaande situatie, waarin het toewijzingsbesluit tegelijkertijd wordt verzonden aan de aanvrager en aan de Commissie wordt voorgelegd,

vervolgens naar aanleiding van de reactie van de Commissie zo nodig wordt gewijzigd en opnieuw naar de aanvrager wordt gestuurd. Pas daarna kan de aanvrager bezwaar maken.

Onderdelen V en BB

De regels met betrekking tot koolstoflekage zijn in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten veranderd en verschoven van artikel 10bis, twaalfde tot en met zeventiende lid, naar artikel 10ter. De artikelen 16.27 en 16.34a van de Wm, worden hiermee in overeenstemming gebracht. Koolstoflekage is het risico dat emissies verplaatsen naar buiten de EU vanwege gestegen kosten ten gevolge van het EU-ETS. De Richtlijn kent de bedrijfstakken die risico lopen op koolstoflekage kosteloze broeikasgasemissierechten toe ten belope van 100% van de hoeveelheid die gemiddeld is bepaald voor de 10% meest broeikasgasefficiënte bedrijven uit de sector ingevolge artikel 10 bis van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

Daarnaast wordt geregeld dat andere bedrijfstakken en deeltakken tot 2026 kosteloze emissierechten toegewezen krijgen ten belope van 30% van de hoeveelheid die op grond van artikel 10bis van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is bepaald. Na 2026 worden kosteloze toewijzingen met gelijke hoeveelheden verminderd om in 2030 een hoeveelheid kosteloze toewijzing van nul te bereiken.

Van de aantallen broeikasgasemissierechten die voor een handelsperiode zijn berekend voor broeikasgasinstallaties als bedoeld in artikel 16.2b, eerste lid, wordt 0% kosteloos toegewezen.

Onderdelen EE en II

De artikelen 16.35a en 16.35b vervallen omdat deze artikelen betrekking hebben op het inzetten van broeikasgasemissierechten die verkregen zijn ter vervanging van emissiereductie-eenheden of gecertificeerde emissiereducties uit projectactiviteiten bedoeld in artikel 6 en 12 van het Protocol van Kyoto. In de vierde handelsperiode bestaat de mogelijkheid om deze rechten in te zetten niet meer. Het vervallen van de artikelen 16.35a en 16.35b brengt met zich dat ook artikel 16.39sa komt te vervallen, omdat de artikelen 16.35a en 16.35b in dat artikel van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op luchtvaartactiviteiten.

Onderdeel GG

Artikel 13 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, waarin de geldigheid van broeikasgasemissierechten is geregeld, is aangepast. Broeikasgasemissierechten die met ingang van 1 januari 2013 worden verleend, zijn voor onbepaalde tijd geldig. Broeikasgasemissierechten die in fase IV, met ingang van 1 januari 2021, worden verleend zijn, bevatten een aanduiding waaruit blijkt in welke periode van tien jaar (te rekenen vanaf 1 januari 2021) zij zijn verstrekt, en zijn geldig voor emissies met ingang van het eerste jaar van die periode.

Emissierechten verliezen dus niet langer van rechtswege hun geldigheid aan het einde van een handelsperiode waarin ze zijn verleend.

De wijziging met betrekking tot de geldigheid van broeikasgasemissierechten wordt geïmplementeerd in artikel 16.36 van de Wm. De wijziging werkt automatisch door naar ETS luchtvaart, omdat artikel 16.36 van de Wm in artikel 16.39 van de Wm van overeenkomstige toepassing is verklaard op luchtvaartactiviteiten.

Het is mogelijk dat bij ambtshalve vaststellingen na 2021 extra emissierechten over de derde handelsperiode moeten worden ingeleverd of dat teveel verleende emissierechten over de derde handelsperiode moeten worden teruggevorderd op grond van artikel 16.35c van de Wm. Het is nog niet zeker hoe in deze gevallen met de geldigheid en beschikbaarheid van rechten moet worden omgegaan. Op grond van artikel 16.36, derde lid, van de Wm kunnen daartoe nadere regels worden gesteld.

Artikel II

Artikel 1 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (de Bevoegdheidsregeling Bestuursrecht-spraak) bevat de zogenoemde negatieve lijst. Deze lijst bevat de besluiten die van beroep zijn uitgesloten. In Bijlage 2, artikel 1, onderdeel d, wordt de verwijzing naar artikel 16.24, eerste lid, van de Wm, in technische zin aangepast aan de tekst van de hoofdstuk 16 van de Wm zoals dat als gevolg van dit wetsvoorstel komt te luiden.



Artikel III

Deze bepaling van overgangsrecht kent eerbiedigende werking toe aan de ETS-regels van fase III. Op emissies en emissierechten die betrekking hebben op fase III, blijft het recht zoals dat thans geldt, van toepassing. Het nieuwe regime geldt alleen voor emissies en emissierechten van na 1 januari 2021.



BIJLAGE I

Transponeringstabel

In de navolgende tabel is in de rechterkolom aangegeven in welke artikelen van dit wetsvoorstel de in de linker kolom vermelde onderdelen van richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (hierna: Richtlijn 2018/410) (PbEU 2018, L76) zijn verwerkt.

Uiterste implementatiedatum van de richtlijn is 9 oktober 2019.

Richtlijn (EU) 2018/410 Artikel 1	Wetsvoorstel	Reden
1	Behoeft geen implementatie	Tekstuele aanpassing in richtlijn
2	Behoeft geen implementatie	Tekstuele aanpassing in richtlijn
3	Behoeft geen implementatie	Tekstuele aanpassing in richtlijn
4	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
5	Behoeft geen implementatie	Technische aanpassing
6	Behoeft geen implementatie	Technische aanpassing in de richtlijn
7	Behoeft geen implementatie	Dynamische verwijzing naar definitie in artikel 16.32, eerste lid
8	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
9	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
10	16.20b vervalt	
11	16.8	
12	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
13a	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
13b	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
13c	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
13d	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
13e	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
14a	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
14b	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
14c	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
14d	16.30a, tweede lid	
14e	16.30a, tweede lid	
14f	Behoeft geen implementatie	De bepaling betreft feitelijk handelen van de centrale overheid zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken
14g	16.32, eerste lid	
14h	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
14i	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich tot de EU-instellingen en Griekenland
14j	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich tot de EU-instellingen en lidstaten verbonden met Litouwen
14k	16.27, tweede lid	
14l	16.34a	
14m	16.13a 16.34b	
14n	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
15	Behoeft geen implementatie.	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf en lidstaten waartoe Nederland niet behoort
16	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf en lidstaten waartoe Nederland niet behoort
17	Behoeft geen implementatie	Wordt op grond van artikel 16.24 nader geregeld in de Regeling handel in emissierechten
18	16.35a en 16.35b vervallen	
19	Behoeft geen implementatie.	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
20	Behoeft geen implementatie	Het betreft een facultatieve bepaling waar op dit moment geen gebruik van gemaakt wordt
21	16.36	
22	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
23	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
24	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf

Richtlijn (EU) 2018/410 Artikel 1	Wetsvoorstel	Reden
25	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
26	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
27	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
28	Behoeft geen implementatie	Heeft betrekking op de comitéprocedure voor een comité in de zin van Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PbEU 2011, L55)
29	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
30	Behoeft geen implementatie	Het betreft een facultatieve bepaling waar op dit moment geen gebruik van gemaakt wordt
31	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
32	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
33	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
34	16.2b, vijfde lid	
35	16.2b, eerste en derde lid	
36	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
37	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
38	Behoeft geen implementatie	Niet relevant voor Nederland
39	Behoeft geen implementatie.	Technische wijziging
40	Behoeft geen implementatie	Technische wijziging
<i>Richtlijn (EU) 2015/1814 Artikel 2</i>	Behoeft geen implementatie	De bepaling richt zich slechts tot de EU-instellingen zelf
<i>Richtlijn (EU) 2018/410 Artikelen 3 t/m 6</i>	Behoeft geen implementatie	Procedurele aspecten met betrekking tot de implementatie van de richtlijn (omzetting, overgangsbepaling, inwerkingtreding en adressaten).

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,