

Vergaderjaar 2004–2005

30 247

Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (PbEU L 338) en de uitvoering van de op de goedkeuring van projectactiviteiten betrekking hebbende onderdelen van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110) (Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	2	5.2.	Actal	14
1.	Inhoud van en aanleiding voor het wetsvoorstel	2	6.	Milieuvoets	14
2.	Het gebruik van CER's en ERU's in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten	4	7.	Privaatrechtelijke en fiscale aspecten van CER's en ERU's	15
2.1.	Inleiding	4	8.	Openbaarheid van milieu-informatie inzake CDM- en JI-projecten	18
2.2.	Limiet op gebruik van CER's en ERU's	4	9.	Ingrijpen in een stelsel van verhandelbare emissierechten en de eventuele compensatie van nadelige gevolgen	19
2.2.1.	Standpuntbepaling ten aanzien van limietstelling	5	10.	Uitvoeringskosten	20
2.2.2.	Supplementariteit	6	II.	ARTIKELEN	20
2.2.3.	Controleprocedure limiet	6	BIJLAGEN	30	
2.3.	De uitzonderingen voor sinks en nucleaire energie	7	1.	De internationale context van de projectgebonden Kyoto-mechanismen	30
3.	Instemming met deelname aan projecten en machtiging van projectdeelnemers	8	2.	Transponeringstabel bij EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen	41
3.1.	Inleiding	8	3.	Lijst van afkortingen	43
3.2.	Grondslag en procedure van instemming en machtiging	9			
3.3.	Inhoudelijke eisen bij instemming en machtiging	11			
4.	Handhaving, uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets	12			
5.	Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven	13			
5.1.	Administratieve lasten	13			

I. ALGEMEEN

1. Inhoud van en aanleiding voor het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel dient ter implementatie van richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (hierna: Linking Directive).¹ De Linking Directive beoogt de kosteneffectiviteit van het verwezenlijken van reducties van de uitstoot van broeikasgassen verder te verhogen, om bij te dragen aan het vervullen van de verplichtingen van de Europese Unie (hierna: EU) en haar lidstaten voortvloeiend uit het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (hierna: VN-Raamverdrag) en het bijbehorende Protocol van Kyoto (hierna: Kyoto-Protocol).² De implementatietermijn van de Linking Directive loopt af op 13 november 2005. Het wetsvoorstel stelt geen extra eisen ten opzichte van die welke voortvloeien uit de Linking Directive of het Kyoto-Protocol en de overeenkomstig dat protocol genomen besluiten.

De Linking Directive maakt het mogelijk dat rechten die ontstaan door de projectgebonden Kyoto-mechanismen gebruikt kunnen worden om te voldoen aan de emissienorm die geldt voor inrichtingen, die vallen onder 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).³ Die norm betreft de verplichting voor deelnemende inrichtingen om na afloop van elk jaar voldoende emissierechten in te leveren bij de emissieautoriteit ter dekking van hun feitelijke emissies in dat jaar (artikel 16.37, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm)). Daarnaast wordt het voor een ieder mogelijk te handelen in Kyoto-rechten. Onder het huidige systeem kunnen inrichtingen alleen toegewezen broeikasgasemissierechten verhandelen en gebruiken. De Linking Directive koppelt de projectgebonden Kyoto-mechanismen aldus aan het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten.

De projectgebonden Kyoto-mechanismen zijn het Mechanisme voor schone ontwikkeling (*Clean Development Mechanism*, hierna: CDM), waarvoor artikel 12 van het Kyoto-Protocol de basis schept, en de Gemeenschappelijke uitvoering (*Joint Implementation*, hierna: JI), geregeld in artikel 6 van dat protocol. CDM betreft emissiereducties uit projecten in landen die Partij zijn bij het Kyoto-Protocol, maar geen emissiereductie-verplichting hebben in de bij dat protocol behorende bijlage B. Het gaat voornamelijk om ontwikkelingslanden, waaronder grote emitterende landen als China en India. Bij JI gaat het om emissiereducties uit projecten in landen die wel een emissiereductieverplichting op zich genomen hebben in bijlage B. Dit zijn de meer ontwikkelde landen, zoals de meeste EU-lidstaten en de landen die een overgang maken naar een markteconomie (de voormalige Oostbloklanden). De Kyoto-rechten die CDM genereert, worden gecertificeerde emissie-reducties genoemd (*Certified Emission Reductions*, hierna: CER's) en JI brengt emissiereductie-eenheden voort (*Emission Reduction Units*, hierna: ERU's).

De uitvoeringsregels van het Kyoto-Protocol zijn opgenomen in de zogenoemde Marrakesh-akkoorden.⁴ Deze akkoorden geven regels voor de tenuitvoerlegging van de Kyoto-mechanismen. Zo zijn daarin de procedures neergelegd voor JI en CDM en voor het uitgeven van CER's en ERU's. Deze procedures waarborgen dat alleen rechten worden uitge-

¹ PbEU L 338. Zie bijlage 3 waarin een lijst van afkortingen is opgenomen.

² Trb. 1998, 170; Trb. 1999, 110.

³ PbEU L 275.

⁴ COP-besluiten 1/CP.7 tot en met 39/CP.7, zie FCCC/CP/2001/13/Add., Add.2 en Add. 3.

geven waar ook daadwerkelijke emissiereducties tegenover staan. De verdere procedure voor CDM is uitgewerkt in één van de Marrakesh-akkoorden, namelijk de Modaliteiten en procedures voor een mechanisme van schone ontwikkeling (hierna: CDM-richtlijnen).¹ De JI-procedures zijn geregeld in de Richtlijnen voor de implementatie van artikel 6 van het Kyoto-Protocol (hierna: JI-richtlijnen).² Bijlage 1 bij deze memorie van toelichting bevat een beschrijving van de internationale context van de projectgebonden Kyoto-mechanismen, die de achtergrond vormt van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel regelt in hoofdzaak twee onderwerpen. In de eerste plaats wordt de mogelijkheid geboden om CER's en ERU's, afkomstig uit Kyoto-projecten, te kunnen gebruiken ter voldoening aan de emissienorm die geldt in het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten. Tevens worden daarbij de uit de Linking Directive voortvloeiende uitzonderingen op dat gebruik geregeld. Die uitzonderingen betreffen CER's en ERU's afkomstig van nucleaire projecten en van zogenoemde «sinks» zoals bosbouwprojecten. In verband hiermee wordt hoofdstuk 16 Wm aangevuld met een tweetal bepalingen, de artikelen 16.37a en 16.37b Wm. Dat hoofdstuk is in de Wm ingevoegd door de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.³ In paragraaf 2 van deze memorie van toelichting wordt het gebruik van CER's en ERU's in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten nader beschreven.

Het tweede onderwerp is het verlenen van instemming met deelname aan Kyoto-projecten. Het wetsvoorstel bevat enkele minimumeisen die in Nederland worden gehanteerd bij het verlenen van instemming met deelname aan CDM- of JI-projectactiviteiten. Die eisen vloeien voort uit het Kyoto-Protocol en de daarop gebaseerde besluiten en, voor wat betreft een specifieke eis voor waterkrachtprojecten, uit de Linking Directive. Het wetsvoorstel voegt in verband hiermee een nieuwe afdeling 16.2.7 in hoofdstuk 16 Wm in. In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op het verlenen van instemming met deelname aan Kyoto-projecten.

Verder worden in de Wm nog enkele andere aanpassingen aangebracht om de Linking Directive goed in het wettelijke systeem van de Wm in te bouwen. Het gaat om wijzigingen van de hoofdstukken 1, 16 en 18 Wm. Deze aanpassingen houden direct verband met de beide hiervoor besproken hoofdonderwerpen van het wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel volgt op mijn brief van 22 februari 2005 aan de Tweede Kamer⁴, waarin ik de beleidsinhoudelijke aspecten van de Linking Directive heb uiteengezet. Voor de beleidsmatige achtergrond van de handel in broeikasgasemissierechten verwijs ik verder naar de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.⁵

In het wetsvoorstel is tevens rekening gehouden met verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (hierna: EG-registratieverordening).⁶ Die verordening is op 30 december 2004 in werking getreden. De inpassing van de EG-registratieverordening in de Nederlandse regelgeving van handel in broeikasgasemissierechten geschiedt in hoofdzaak door middel van een ander wetsvoorstel dat separaat in procedure zal worden gebracht. Het onderhavige wetsvoorstel past hoofdstuk 16 Wm alvast aan aan de onder-

¹ *Modalities and procedures for a clean development mechanism*, bijlage bij COP-besluit 17/CP.7.

² *Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto-Protocol*, bijlage bij COP-besluit 16/CP.7.

³ Stb. 2004, 511.

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 28 240, nr. 18.

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 4.

⁶ PbEU L 386.

delen van de EG-registratieverordening die direct verband houden met de Linking Directive.

Het wetsvoorstel bevat geen technische maatregelen in de zin van richtlijn nr. 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.¹

2. Het gebruik van CER's en ERU's in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten

2.1. Inleiding

De Linking Directive introduceert de mogelijkheid om CER's en ERU's binnen het systeem van handel in broeikasgasemissierechten te kunnen gebruiken, maar stelt daar ook enkele beperkingen aan.

Een eerste begrenzing betreft de termijn van het gebruik. Bedrijven mogen CER's met ingang van 1 januari 2005 gebruiken, en ERU's met ingang van 1 januari 2008 (artikel 16.37a, derde lid, Wm). Materieel zal het gebruik van CER's pas mogelijk zijn zodra het secretariaat van het VN-Raamverdrag daarvoor voorzieningen heeft getroffen, waaronder met name het onafhankelijk transactielogboek (*Independent Transaction Log; ITL*). Volgens de huidige inschatting zal het ITL niet eerder dan in het voorjaar van 2007 feitelijk operationeel zijn. Dat betekent dat CER's op zijn vroegst pas kunnen worden gebruikt om aan de emissienorm van 2007 te voldoen. In dat geval zouden bedrijven vóór 1 mei 2008 voor de eerste keer CER's kunnen gebruiken om te voldoen aan de emissienorm, ter dekking van de emissies die het bedrijf in 2007 heeft veroorzaakt. Mogelijk zal het ITL echter nog later gereed zijn.

De Linking Directive regelt verder dat aan het inleveren van CER's en ERU's een limiet verbonden is (paragraaf 2.2). Ten slotte zijn CER's en ERU's uit kernenergieprojecten of zogenaamde sinksprojecten uitgesloten van gebruik (paragraaf 2.3). Sinks is de verzamelnaam voor projecten van landgebruik, verandering in het landgebruik en bosbouwactiviteiten (*Land-Use, Land-Use Change and Forestry*, ook wel afgekort als LULUCF). Artikel 16.37b Wm legt deze uitzonderingen in de Nederlandse wetgeving vast.

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat toetsing op nationaal niveau aan de eisen van de Marrakesh-akkoorden niet nodig is en overigens ook niet mogelijk. Lidstaten kunnen uitgaan van de geldigheid van uitgegeven CER's en ERU's. Om CER's en ERU's te genereren, moeten CDM- en JI-projecten bepaalde procedures doorlopen. Deze zijn neergelegd in het Kyoto-Protocol en de onderliggende besluiten, waaronder de Marrakesh-akkoorden en de onderliggende besluiten. De Linking Directive gaat er vanuit dat alleen CER's en ERU's die in lijn zijn met deze regels kunnen worden gebruikt. Daarbij geldt dat de Linking Directive gebaseerd is op vertrouwen in het Kyoto-systeem. De Linking Directive voorziet dus niet in een extra Europese of nationale toetsing aan deze internationale regels. Lidstaten en bedrijven kunnen ervan uitgaan dat zodra CER's of ERU's zijn uitgegeven, deze voldoen aan bovengenoemde eisen, en dus gebruikt kunnen worden in het Europese handelssysteem, voor zover ten minste geen van de bovengenoemde uitzonderingen uit de Linking Directive van toepassing is.

2.2. Limiet op gebruik van CER's en ERU's

De Linking Directive eist dat lidstaten voor de periode 2008–2012 een

¹ PbEG L 204.

limiet instellen op het gebruik van JI en CDM in het kader van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten. De limiet krijgt de vorm van een percentage van het totaal aantal broeikasgasemissierechten dat voor een planperiode aan een inrichting wordt toegewezen, en wordt gespecificeerd in het nationale toewijzingsplan voor die periode (dus als eerste in het nationale toewijzingsplan voor de tweede planperiode, dat medio 2006 in ontwerp gereed moet zijn). De limiet geldt over de gehele planperiode, niet per jaar. De toewijzing geschiedt namelijk ook per planperiode. Een bedrijf kan dus desgewenst in één enkel jaar het gehele, voor hem gespecificeerde aantal CER's of ERU's inleveren tot aan zijn limiet.

Lidstaten kunnen volgens de Linking Directive het gebruik van CER's onbeperkt toestaan in de periode 2005–2007, maar mogen ook besluiten het gebruik niet of slechts gedeeltelijk toe te staan (artikel 11bis van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). CER's die in de periode 2005–2007 gebruikt worden, moeten volgens de Linking Directive en de EG-registratieverordening na inlevering worden geannuleerd door de lidstaat. Dit is afgesproken om te voorkomen dat ze in de eerste periode gebruikt worden door de bedrijven en in de tweede periode nog een keer door de overheden. Dit betekent dat CER's die bedrijven ter dekking van hun emissies in de periode 2005–2007 inleveren, niet door de overheid gebruikt kunnen worden voor het halen van de nationale Kyoto-doelstelling voor de periode 2008–2012. Deze beperkingen gelden uiteraard niet voor CER's die de overheid zelf heeft aangekocht van bedrijven die projecten doen waarin de Nederlandse overheid participeert. Deze CER's worden immers niet door bedrijven onder de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten aangewend. Zie voor het overheidsbeleid inzake de Kyoto-doelstelling paragraaf 1.2 van bijlage 1 bij deze memorie van toelichting.

2.2.1. Standpuntbepaling ten aanzien van limietstelling

Voor het standpunt van het kabinet inzake de limietstelling verwijs ik korthedshalve naar de brief van 22 februari 2005 aan de Tweede Kamer en het op 8 maart 2005 gevoerde algemeen overleg.¹ Het in die brief vastgelegde voorstel stelt de limiet voor de periode 2008–2012 vooralsnog op 8%. Dit betekent dat bedrijven voor maximaal 8% van de aan hen in deze periode toegewezen broeikasgasemissierechten aan CER's en ERU's mogen inzetten ter dekking van hun eigen emissies.

Naar verwachting zal in de tweede helft van 2005 meer duidelijkheid ontstaan over het bepalen van een limiet door andere lidstaten. Ik hecht belang aan het ontstaan van een gelijk speelveld op Europees niveau voor het gebruik van JI en CDM door bedrijven. Ik zie mijn voorstel voor een 8%-limiet voor de periode 2008–2012 dan ook als een voorlopige limiet en als een bijdrage aan de Europese discussie over complementariteit (zie hierover paragraaf 2.2.2). Die discussie zou uiteindelijk kunnen leiden tot het vaststellen van een Europees brede, geharmoniseerde limietstelling voor JI en CDM, die hoger ligt dan 8%. Een striktere limiet dan 8% zou voor de toepassing van moderne klimaattechnologieën wellicht een grotere stimulans vormen. Maar dat effect kan in feite alleen worden bereikt bij het vaststellen van zo'n striktere limiet op Europees breed, geharmoniseerd niveau. Of de Europese harmonisatiediscussie daadwerkelijk zal worden heropend, is echter onzeker.

Voor de periode 2005–2007 wordt geen limiet gesteld. Zoals aangegeven in de bovengenoemde brief acht het kabinet het niet verstandig via een limietstelling op voorhand het marktvolume voor de periode 2005–2007 te beperken. Het is van belang om investeringen in CDM door bedrijven te stimuleren en om zekerheid te geven dat de verworven CER's ook kunnen

¹ Kamerstukken II 2004/05, 28 240, nr. 18; 28 240 en 29 465, nr. 29.

worden gebruikt. De emissieautoriteit toetst dus pas vanaf 1 januari 2008 aan een limiet (artikel 53 van de EG-registratieverordening).

2.2.2. Supplementariteit

Partijen bij het Kyoto-Protocol hebben afgesproken dat hun binnenlandse acties een aanzienlijk onderdeel zullen vormen van hun totale inspanningen om hun verplichtingen in het kader van het Kyoto-Protocol waar te maken, en dat hun gebruik van de Kyoto-mechanismen (JI, CDM en emissiehandel tussen Partijen) aanvullend zal zijn op de binnenlandse acties. Supplementariteit is de term die internationaal gebruikt wordt om deze verdeling in inspanningen aan te duiden. De internationale afspraken laten Partijen bij het Kyoto-Protocol vrij om zelf te interpreteren hoe met begrippen als «aanvullend», «acties», «aanzienlijk» en «inspanning» moet worden omgegaan. Er zijn geen kwantitatieve internationale eisen.

Nederland moet zowel aan de EU, overeenkomstig artikel 3 van de zogenaamde monitoringsbeschikking¹, als aan het secretariaat van het VN-Raamverdrag rapporteren over de complementariteit van haar klimaatbeleid. De Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie) zal de complementariteit bekijken op twee momenten: overeenkomstig de Linking Directive moeten de lidstaten in hun tweejaarlijkse rapportage aan de Commissie in kwantitatieve termen aangeven in welke mate hun binnenlandse maatregelen een aanzienlijk element vormen van de op nationaal vlak geleverde inspanningen, in welke mate het gebruik van de projectgebonden Kyoto-mechanismen daadwerkelijk een aanvulling betekent op binnenlandse maatregelen, alsook wat de verhouding hiertussen is (artikel 30, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). De Commissie brengt ter zake overeenkomstig artikel 5 van de monitoringsbeschikking verslag uit. Tegen de achtergrond van dit verslag doet de Commissie zo nodig wetgevende of andere voorstellen ter aanvulling van de door de lidstaten vastgestelde bepalingen om ervoor te zorgen dat het gebruik van de mechanismen een aanvulling is op binnenlandse maatregelen in de Gemeenschap. Ten tweede moet de Commissie bij de beoordeling van de nationale toewijzingsplannen ook de complementariteit in ogenschouw nemen (bijlage III, punt 12, bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

2.2.3. Controleprocedure limiet

De EG-registratieverordening regelt de toetsing aan de limiet. De limiet is als onderdeel van het nationale toewijzingsplan bekend bij de Commissie. Deze legt de limiet vast in het transactielogboek van het Europese systeem (het CITL; *Community Independent Transaction Log*). Wanneer degene die een inrichting drijft, vervolgens CER's of ERU's inlevert, verricht de emissieautoriteit een geautomatiseerde toets aan de limiet (artikel 53 van de EG-registratieverordening). De transactie wordt geblokkeerd als een inrichting meer CER's of ERU's wil inleveren dan de limiet toestaat. Voor de zekerheid regelt de EG-registratieverordening een toetsing door het CITL op fouten, discrepanties genoemd (artikel 28 van de EG-registratieverordening). Het CITL geeft zonodig een foutmelding aan de nationale registeradministrateur en blokkeert dan de transactie. Bij een blokkering van de transactie heeft het inleveren niet plaatsgevonden. Gedeeltelijke acceptatie van het verzoek tot inleveren is niet mogelijk. Het register meldt vrijwel per omgaande aan het bedrijf dat de inlevering geblokkeerd wordt. Het bedrijf kan vervolgens alsnog het toegestane aantal CER's of ERU's inleveren.

¹ Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingsstelsel voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto (PbEU L 49).

2.3. De uitzonderingen voor sinks en nucleaire energie

De tweede toetsing met betrekking tot het inleveren van CER's en ERU's betreft rechten die worden gegenereerd uit nucleaire projecten en sinksprojecten. De Linking Directive verbiedt het gebruik van deze CER's en ERU's in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten om te voldoen aan de emissienorm (artikel 11bis, tweede lid, onder b, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

De uitzondering voor sinks betreft mogelijk een tijdelijke uitzondering. In de evaluatie die de Commissie in 2006 gaat uitvoeren, zal namelijk worden bekeken welke technische voorzieningen of aanvullende afspraken nodig zijn om het gebruik van rechten uit sinksprojecten vanaf 2008 mogelijk alsnog toe te kunnen staan (artikel 30, tweede lid, onder o, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

De toetsing aan de sinks-eis verloopt als volgt. De EG-registratieverordening geeft in bijlage VI specifieke codes weer voor CER's en ERU's. Onderdeel van deze code is een element («LULUCF Activity») waaraan men kan zien of al dan niet sprake is van een CER of ERU, verkregen uit een sinksproject. Andere CER's en ERU's hebben dit element niet. Bij het inleveren van CER's of ERU's verricht de emissieautoriteit een automatische controle op dit element. Onderzoek door de emissieautoriteit naar de aard van het project waar de CER's of ERU's uit voortkomen, is dus verder niet nodig.

Daarnaast regelt de EG-registratieverordening een toetsing door het Europese CITL op discrepanties. Daarbij geldt dezelfde controleprocedure als bij toetsing aan de eis met betrekking tot de limiet (zie paragraaf 2.2.3).

De Linking Directive verbiedt eveneens het gebruik van CER's en ERU's, gegenereerd uit kernenergieprojecten (artikel 11bis, tweede lid, onder a, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). In de overwegingen van de besluiten voor de CDM- en JI-richtlijnen staat overigens ook dat Partijen zich moeten onthouden van het gebruik van rechten die voortkomen uit nucleaire installaties.¹ Het is vrijwel uitgesloten dat er CDM- of JI-projecten zullen ontstaan met betrekking tot nucleaire installaties. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.37b Wm.

Wanneer ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.37, eerste lid, Wm, een CER of ERU wordt ingeleverd die in de wet is uitgezonderd (bijvoorbeeld vanwege «sinks»), krijgt de inrichting per omgaande via het geautomatiseerde systeem van de emissieautoriteit een terugmelding dat de transactie niet wordt geaccepteerd. Een dergelijke mededeling is om een aantal redenen geen (appellabel) besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Aan de CER of ERU zelf is direct te zien, ook door de inrichting die ze inlevert, dat ze afkomstig zijn van een uitgezonderd project. Uit de wet zelf volgt rechtstreeks dat die rechten niet ingeleverd mogen worden. De melding bevestigt dus slechts wat reeds vaststaat. Verder is van belang dat het juridisch relevante moment het «afrekenen» is over een afgerond emissiejaar. Dan wordt bijvoorbeeld een bestuurlijke boete opgelegd als te weinig broeikasgasemissierechten, CER's of ERU's zijn ingeleverd. Tegen dat besluit staat beroep op de rechter open, waarbij aan de orde kan worden gesteld of terecht is aangenomen dat te weinig rechten zijn ingeleverd. Relevant is verder dat onder de werking van het geldende hoofdstuk 16 Wm het niet accepteren van een transactie met broeikasgasemissierechten evenmin als een besluit wordt gekwalificeerd. Er is geen reden om van dit uitgangspunt nu af te wijken.

¹ Zie de vierde overweging uit de preambule van COP-besluit 16/CP.7 en de vijfde overweging bij COP-besluit 17/CP.7.

In de praktijk zal er overigens ook niet snel een probleem ontstaan. Inrichtingen hebben namelijk gedurende een emissiejaar, en ook tijdens de eerste maanden van het daarop volgende jaar, de gelegenheid broeikasgasemissierechten, CER's of ERU's in te leveren ter dekking van hun emissies in dat emissiejaar. Er is derhalve na een niet-geaccepteerde transactie nog voldoende tijd voor een nieuwe transactie waarmee alsnog (voldoende) rechten kunnen worden ingeleverd.

3. Instemming met deelname aan projecten en machtiging van projectdeelnemers

3.1. Inleiding

De CDM- en JI-procedures vereisen per afzonderlijk project de instemming van een Partij uit bijlage I bij het VN-Raamverdrag met deelname aan dat project door bedrijven en andere organisaties. De instemming is een beperkt onderdeel van de gehele CDM- en JI-procedures, zoals beschreven in bijlage 1 bij deze memorie van toelichting. Door de instemming wordt tevens het Partij zijn bij dat protocol en de vrijwillige deelname aan de betreffende projectactiviteit bevestigd. Voor gastlanden van CDM-projecten geldt dat zij in de instemming tevens moeten verklaren dat de projectactiviteit bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling.¹

De Marrakesh-akkoorden geven verder geen procedureregels of inhoudelijke criteria waaraan de Partijen moeten toetsen voor instemming. De lidstaten bepalen elk voor zich hun regels en criteria. Hierbij is van belang dat de Linking Directive een eis bevat inzake de instemming met deelname aan JI- en CDM-projecten en de machtiging van deelnemers aan die projecten (zie artikel 11ter van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

Naast instemming is machtiging van potentiële projectdeelnemers vereist. Machtiging is afzonderlijk genoemd in de Marrakesh-akkoorden (artikel 33 van de CDM-richtlijnen en artikel 29 van de JI-richtlijnen). Daarin is bepaald dat de betreffende Partij die de machtiging verleent, verantwoordelijk blijft voor de vervulling van haar verplichtingen onder het Kyoto-Protocol. Tevens dient de Partij zorg te dragen dat de deelname van het bedrijf strookt met de Marrakesh-akkoorden. Artikel 11ter, vijfde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten heeft deze bepaling in identieke bewoordingen overgenomen.

Het Kyoto-Protocol en de Marrakesh-akkoorden spreken op twee manieren over de verantwoordelijkheid van de Partij. Een Partij die bedrijven machtigt, blijft ten eerste verantwoordelijk voor het nakomen van haar verplichtingen onder het Kyoto-Protocol en een Partij moet verzekeren dat de deelname van gemachtigde bedrijven in overeenstemming is met de betreffende (CDM/JI-)richtlijnen. Ten tweede is een Partij verantwoordelijk voor het houden van Kyoto-rechten in het eigen nationale register, ook als deze rechten op rekeningen van bedrijven staan.² Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat een ieder CER's en ERU's kan bezitten op rekeningen in het register (artikel 16.44 Wm).

Volgens de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van het Kyoto-Protocol is de bepaling omtrent het machtigen vooral opgenomen «om zeker te stellen dat Partijen voldoende controle hebben over hun nationale boekhouding en dat niet reducties in het buitenland worden verkocht, terwijl de desbetreffende Partij erop rekende deze reducties te kunnen inzetten om de nationale reductiedoelstelling te realiseren.»³ Een Partij die niet in staat is te voldoen aan die doelstelling, kan haar verantwoordelijkheid dus niet afwentelen op door haar gemachtigde bedrijven.

¹ Artikel 12, vijfde lid, van het Kyoto-Protocol en artikel 40 van de CDM-richtlijnen.

² Artikel 21, onder b, van de Modaliteiten voor het berekenen van de toegewezen hoeveelheden (*Modalities for the accounting of assigned amounts*, bijlage bij COP-besluit 19/CP.7; hierna: Berekeningsrichtlijnen).

³ Kamerstukken II 1999/2000, 27 089 (R 1652), nr. 3, blz. 7.

Het onderhavige wetsvoorstel regelt de instemming met deelname en de machtiging van projectdeelnemers in één besluit. Onder de Marrakesh-akkoorden is besloten dat als een Partij een verklaring van instemming voor een project afgeeft, dan tevens bij die instemming het bedrijf gemachtigd wordt, als dat specifiek in de instemmingsverklaring wordt genoemd. Deze machtiging geldt echter niet automatisch voor alle volgende projecten. Voor elk project en elke projectdeelnemer is afzonderlijke instemming (en dus machtiging) nodig.

3.2. Grondslag en procedure van instemming en machtiging

Instemming met deelname aan een CDM- of JI-project geschiedt door de voor CDM of voor JI aangewezen nationale autoriteit (artikel 40, onder a, van de CDM-richtlijnen en artikel 20, onder a, van de JI-richtlijnen). De Marrakesh-akkoorden bepalen niet dat dit de autoriteit van de Partij moet zijn waar het te machtigen bedrijf is gevestigd. Nederland zou dus ook buitenlandse bedrijven (ook van buiten de EU) kunnen machtigen, ook al gaan de CER's of ERU's uiteindelijk niet naar Nederland.¹ Wel moet altijd de autoriteit van het gastland waar het project plaatsvindt, instemming verlenen. In Nederland is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) de aangewezen nationale autoriteit voor CDM. De Minister van Economische Zaken (hierna: EZ) is de aangewezen nationale autoriteit voor JI. Deze autoriteiten zijn in 2002 aangemeld bij het secretariaat van het VN-Raamverdrag.

In dit wetsvoorstel heeft de instemming een wettelijke grondslag gekregen. Allereerst is dit noodzakelijk om de aanvullende eis met betrekking tot waterkrachtprojecten uit de Linking Directive te implementeren. Daarnaast wordt door de wettelijke grondslag zekerheid gegeven dat hier sprake is van een besluit in de zin van de Awb. Tevens wordt rechtszekerheid geboden doordat de eisen voor instemming in een wettelijke regeling vastliggen.

Door de Linking Directive krijgen bedrijven ook een extra belang om CER's of ERU's te doen ontstaan of te verwerven. Voorheen hadden bedrijven daar enkel een privaatrechtelijk belang bij, aangezien de CER's of ERU's als eigendom en handelswaar konden worden gebruikt. Alleen nationale overheden die Partij zijn bij het Kyoto-Protocol hadden ook een internationaal publiekrechtelijk belang om met CER's en ERU's te voldoen aan hun verplichtingen. Door de Linking Directive ontstaat nu ook een publiekrechtelijk belang voor bedrijven, omdat deze door het inleveren van CER's of ERU's kunnen voldoen aan de in de Wm neergelegde emissienorm in het systeem van handel in broeikasgasemissie-rechten.

Ook om dit publiekrechtelijke belang te waarborgen, moeten de instemming en machtiging de vorm krijgen van een besluit. De implementatieregeling biedt daartoe een wettelijke grondslag voor het nemen van deze besluiten (zie de voorgestelde afdeling 16.2.7 Wm). Daardoor zijn publiekrechtelijke normen onverkort van toepassing bij het nemen van deze beslissingen en is rechtsbescherming bij de bestuursrechter verzekerd.

De voorbereiding van de beslissing op het verzoek om instemming geschiedt met toepassing van afdeling 4.1.2 van de Awb. Met deze relatief beknopte procedure kan hier worden volstaan, omdat de instemming met deelname aan een projectactiviteit slechts een klein onderdeel is van een keten van besluitvorming die in internationaal kader plaatsvindt. De CDM- en JI-procedures voorzien reeds in waarborgen voor inspraak en rechtsbescherming (zie bijlage 1 bij deze memorie van toelichting, paragraaf 2.4). In dat kader worden in het gastland de inhoudelijke gevolgen, waaronder die voor het milieu, van het project beoordeeld en gewogen. Volledig-

¹ In dat geval zou de term «investerend land» wellicht als enigszins misleidend kunnen worden aangemerkt.

heidshalve wordt nog opgemerkt dat uit het Verdrag van Aarhus geen verplichting voortvloeit tot het bieden van de mogelijkheid tot inspraak bij de voorbereiding van de beslissing op een verzoek tot instemming.¹ Het gaat hier immers niet om een besluit over het al dan niet toestaan van een voorgestelde activiteit, zoals vereist in artikel 6, eerste lid, van het verdrag, maar slechts om het al dan niet verlenen van instemming met deelname door een projectdeelnemer aan een project. De inhoudelijke beslissing over het al dan niet toestaan van een activiteit wordt als gezegd al genomen door het gastland, binnen het juridische kader dat daarvoor is bestemd.

Het tijdstip waarop instemming moet zijn verkregen, is hier niet uitdrukkelijk geregeld, omdat dit reeds volgt uit het Kyoto-Protocol en de daarop gebaseerde besluiten. De instemming moet bij CDM vooraf worden (gevraagd en) verleend, maar ook verlening achteraf – na (het begin van) de uitvoering van het project, maar voor uitgifte van de CER's – is mogelijk. Bij JI is instemming altijd vooraf vereist.

Bij het verlenen van instemming zal de overheid zoveel mogelijk bevorderen dat de projectdeelnemer bij de uitvoering van het project rekening houdt met de door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling vastgestelde richtlijnen voor multinationale ondernemingen met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen.² In het kader van de voorlichting omtrent de inhoud en de procedure van het verlenen van instemming zal ook informatie worden verschafte over deze eisen van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Tegen de beslissing op het verzoek om instemming staat – conform de algemene systematiek van de Wm – beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 20.1, eerste lid, Wm). Afgezien van deze beroepsmogelijkheid is herziening of intrekking van een eenmaal verleende instemming en machtiging op grond van de Marrakesh-akkoorden niet toegestaan. Instemming en machtiging zijn definitief en onvoorwaardelijk. Daarom is in paragraaf 16.2.7 Wm geen bevoegdheid opgenomen tot wijziging of intrekking van bedoelde besluiten.

Nederland is thans niet voornemens als gastland op te treden voor JI-projecten. Dit betekent dat geen JI-projecten op Nederlandse bodem mogelijk zijn en dat hiervoor geen monitorings- en verificatieregels of criteria opgesteld worden. Het voorgestelde artikel 16.46c Wm, waarin de instemming met deelname aan JI-projecten is geregeld, is dan ook beperkt tot projecten buiten Nederland. In dat verband is relevant dat in het Kyoto-Protocol JI als een facultatief mechanisme is opgenomen en dit protocol derhalve niet dwingt tot het toelaten van JI op Nederlandse bodem. Redenen voor het niet als gastland willen optreden zijn dat Nederland met overheidsmiddelen in het buitenland voor een aanzienlijk bedrag aan CER's en ERU's aankoopt in een hoeveelheid van 100 Mton voor de periode 2008–2012. In dat verband is het niet acceptabel dat de mogelijkheid zou worden geboden om reducties in Nederland te genereren en die aan het buitenland te verkopen. Dit zou namelijk betekenen dat emissieruimte naar het buitenland zou vloeien. Daarbij komt dat Nederland niet zonder aanmerkelijke inspanning zijn Kyoto-doel kan behalen en dat het in dat licht tot een paradoxale situatie zou leiden als Nederland tegelijkertijd ERU's van Nederlandse bodem aan het buitenland zou doen toekomen. Ten slotte verwacht het kabinet dat het zeer ingewikkeld zou zijn en dus veel uitvoeringskosten tot gevolg zou hebben om voor reductieprojecten in Nederland vast te stellen, of de reductie additioneel zou zijn ten opzichte van de situatie waarin de projecten niet plaats zouden vinden (alleen in zoverre een project additioneel is, kan het Kyoto-rechten ople-

¹ Op 25 juni 1998 te Aarhus (Denemarken) totstandgekomen verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, 73).

² Bijlage I bij de OESO-Verklaring inzake internationale investeringen en multinationale ondernemingen, DAFFE/IME(2000)20.

veren). Dit komt onder andere doordat voor veel sectoren algemene streefwaarden zijn vastgesteld, waardoor het moeilijk vast te stellen zou zijn of een project additioneel zou zijn ten opzichte van die streefwaarde.

Op grond van het gewijzigde artikel 18 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissie-rechten moeten de lidstaten zorgen voor coördinatie tussen de beide bevoegde gezagen voor het verlenen van instemming voor deelname aan een CDM- of JI-project. In Nederland wordt hieraan reeds voldaan door de bestaande structuren die zorg dragen voor eenheid en samenhang in het kabinetsbeleid.

3.3. Inhoudelijke eisen bij instemming en machtiging

Uit de Marrakesh-akkoorden volgt dat bij de machtiging de eis gesteld moet worden dat de deelname van een bedrijf strookt met de CDM-richtlijnen, respectievelijk de JI-richtlijnen. Voor het overige stellen de Marrakesh-akkoorden geen inhoudelijke eisen, waar Partijen een verzoek om instemming of machtiging aan zouden moeten toetsen. De Partijen zijn niet verplicht om dergelijke inhoudelijke criteria te stellen. Eventueel opgestelde criteria kunnen per Partij verschillen. Op EU-niveau bevat de Linking Directive wel een eis waar bij de instemming aan getoetst moet worden.

In het onderhavige wetsvoorstel zijn slechts eisen neergelegd om te waarborgen dat aan de internationale eisen met betrekking tot projectgebonden Kyoto-mechanismen en een bijzondere eis uit de Linking Directive wordt voldaan. Ter uitvoering hiervan zal een ministeriële regeling worden opgesteld. In deze regeling zal de eis worden opgenomen dat de projectdeelnemer verklaart zich te houden aan de CDM-richtlijnen, respectievelijk de JI-richtlijnen. Tevens zal de ministeriële regeling de toetsing regelen aan de eis uit de Linking Directive met betrekking tot grote waterkrachtcentrales. Aan deze bijzondere eis wordt getoetst bij de instemming met deelname aan projecten voor de opwekking van waterkracht van meer dan 20MW. Bij deze instemming moeten de lidstaten erop toezien dat tijdens de ontwikkeling en de uitvoering van die projecten de hand wordt gehouden aan de relevante internationale normen en richtsnoeren, zoals de criteria van de Wereldcommissie stuwdammen (*«Dams and Development – a new Framework for Decision-Making»*). Volledigheids halve merk ik in dit verband nog op dat deze eis, anders dan werd verondersteld in de brief aan de Tweede Kamer van 22 februari 2005, als zodanig geen beperking stelt op het gebruik van CER's en ERU's in het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten.¹ Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.46b Wm.

Voor wat betreft contracten ten behoeve van projecten, waaruit de Nederlandse overheid zelf CER's of ERU's verkrijgt om te voldoen aan de Nederlandse Kyoto-verplichtingen en waarbij de overheid dus investeerder is, geldt het volgende. De Minister van VROM, onderscheidenlijk de Minister van EZ gebruikt reeds bepaalde criteria bij het afsluiten van contracten en het verlenen van instemming. Het betreft met name eisen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De Linking Directive eist verder dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de referentieniveaus voor projectactiviteiten, welke worden ondernomen in landen die een toetredingsverdrag met de Unie hebben ondertekend, volledig voldoen aan het *acquis communautaire*, met inbegrip van de tijdelijke ontheffingen als bepaald in dat toetredingsverdrag (artikel 11ter, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Nederland hoeft echter

¹ Kamerstukken II 2004/05, 28 240, nr. 18, blz. 5.

geen maatregelen te treffen om bij de instemming de toetsing aan het acquis te verzekeren. De Linking Directive eist ook niet dat een lidstaat zelf als investerend land bij de instemming met deelname aan een project het referentieniveau zou moeten controleren. De referentieniveaus zijn immers onderdeel van het projectontwerp voor projectactiviteiten, waarvoor de CDM- en de JI-richtlijnen gelden.

De operationele instelling voor CDM of de onafhankelijke instelling voor JI controleren deze referentieniveaus bij de validatiebeslissing. Verder zal van projectdeelnemers wel worden vereist dat zij verklaren zich te zullen houden aan de CDM-richtlijnen, respectievelijk de JI-richtlijnen.

4. Handhaving, uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

In het licht van de handhaving en de uitvoerbaarheid zijn twee wettelijke bepalingen relevant.

De eerste bepaling betreft artikel 16.37a Wm op grond waarvan CER's en ERU's kunnen worden gebruikt om te voldoen aan de emissienorm in het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten. Hierbij dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan overeenkomstig de Linking Directive (artikel 16.37b Wm). In paragraaf 2 en de toelichting bij artikel 16.37b Wm is de toetsing bij het inleveren van CER's en ERU's aan deze voorwaarden toegelicht. Allereerst moet getoetst worden of het aantal in te leveren CER's en ERU's de maximaal toegestane hoeveelheid (de limiet) niet overschrijdt. Verder is toetsing nodig of de rechten die het bedrijf wil inleveren, niet afkomstig zijn uit zogenaamde «sinks»- of nucleaire projecten. Zolang het gelet op de internationale normen niet goed voorstelbaar is dat CER's en ERU's die zijn gegenereerd uit nucleaire installaties überhaupt ontstaan, zal de emissieautoriteit hier in de praktijk niet op hoeven te toetsen. CER's en ERU's uit sinksprojecten zijn direct herkenbaar voor de emissieautoriteit door de unieke eenheidsidentificatiecode.

De emissieautoriteit is belast met de uitvoering van deze onderdelen van de wet en het beheer van het register. Deze uitvoering geschiedt op geautomatiseerde wijze. Hierbij blokkeert het register het inleveren indien niet aan bovengenoemde eisen wordt voldaan. Vervolgens voert ook het Europese transactielogboek (het CITL) een controle uit (zie paragraaf 2.2.3). Artikel 16.37a, eerste lid, Wm, bevat de hoofdregel dat CER's en ERU's ter voldoening aan artikel 16.37 Wm kunnen worden ingeleverd. In paragraaf 10.2.2 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is de handhaving van artikel 16.37 Wm nader toegelicht.¹

De tweede bepaling die hier relevant is, betreft de instemming van de Minister van VROM of de Minister van EZ met de deelname van een persoon aan projectactiviteiten in het kader van CDM onderscheidenlijk JI. In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting is dit nader toegelicht. De instemming wordt op aanvraag van de projectdeelnemer verleend, indien de projectactiviteit, de uitvoering daarvan en de projectdeelnemer voldoen aan de in artikel 16.46b Wm gestelde eisen, die bij ministeriële regeling nader zullen worden uitgewerkt. Zo zal bij ministeriële regeling de eis worden opgenomen dat de projectdeelnemer verklaart dat deelname aan de projectactiviteit in overeenstemming zal zijn met de CDM-richtlijnen respectievelijk de JI-richtlijnen. Als er sprake is van een projectactiviteit voor de opwekking van energie door waterkracht met een opwekkingsvermogen van meer dan 20 MW, dan geldt de verplichting dat de projectdeelnemer een verklaring overlegt dat bij de ontwikkeling en uitvoering van die activiteit wordt voldaan aan de richtlijnen van de Wereldcommissie Stuwdammen (zie paragraaf 3.3).

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 55–56.

De Minister van VROM draagt zorg voor de uitvoering van dit onderdeel van de wet voor wat betreft CDM en de Minister van EZ draagt zorg voor de uitvoering van dit deel van de wet voor wat betreft JI. In het licht van de handhaving van deze bepaling is in artikel 16.46b, vijfde lid, Wm opgenomen dat de instemming in bepaalde gevallen kan worden onthouden. Dit is om te beginnen mogelijk indien niet is verzekerd dat wordt voldaan aan de CDM-richtlijnen respectievelijk de JI-richtlijnen, en waar relevant de richtlijnen van de Wereldcommissie Stuwdammen. Dit is het geval als de projectdeelnemer weigert een verklaring van die strekking over te leggen. De instemming met de deelname aan een project kan eveneens worden onthouden indien is gebleken dat bij de uitvoering van een andere, meestal eerdere projectactiviteit waarbij de projectdeelnemer is of was betrokken en waarvoor reeds instemming is verleend, niet is voldaan aan de eisen die met betrekking tot die uitvoering zijn gesteld. Het is om praktische redenen namelijk niet haalbaar om *tijdens* de uitvoering van een project waarvoor instemming is verleend, actief te controleren of aan bedoelde eisen de hand wordt gehouden. Ten eerste niet omdat het project zich in het buitenland bevindt en ten tweede omdat de uitvoering veelal pas na de instemming zal plaatsvinden en de instemming onvoorwaardelijk dient te zijn. Vandaar dat deze mogelijkheid in de wet is opgenomen om de instemming met deelname van de betrokkene aan een project te onthouden, indien gebleken is dat de uitvoering van een andere projectactiviteit, waarvoor eerder aan deze betrokkene instemming is verleend, niet in overeenstemming met de eisen heeft plaatsgevonden. Ten slotte is het onthouden van instemming mogelijk indien er gerede twijfel bestaat omtrent de betrouwbaarheid van de projectdeelnemer. Verder is handhaving mogelijk met betrekking tot de bovengenoemde verklaringen, die het bedrijf moet overleggen. Indien later blijkt dat deze verklaringen niet kloppen, is in beginsel strafrechtelijke vervolging voor valsheid in geschrifte mogelijk (dit is al geregeld in het Wetboek van Strafrecht).

5. Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven

5.1. Administratieve lasten

Naar schatting zal slechts een beperkt aantal van de circa 200 inrichtingen die in Nederland onder het systeem van handel in broeikasgasemissierechten vallen (tot 2008, en ongeveer 350 inrichtingen vanaf 2008), gebruik maken van de mogelijkheid om CER's en ERU's in te leveren ter voldoening aan de emissienorm. Er zal naar verwachting in Nederland een nog beperkter aantal bedrijven zelf gaan deelnemen aan een CDM- of JI-project. Het is niet uitgesloten dat ook bedrijven, die niet onder het systeem van handel van broeikasgas-emissierechten vallen, zullen deelnemen aan dergelijke projecten, maar dit zal naar verwachting eveneens een klein aantal betreffen.

De administratieve lasten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel zijn zeer beperkt. Inrichtingen krijgen op grond van het onderhavige wetsvoorstel een extra mogelijkheid om aan de emissienorm te kunnen voldoen. Het is dan ook een vrijwillige keuze van de inrichtingen om CER's en ERU's aan te kopen om deze te gebruiken (in te leveren) om aan de emissienorm te voldoen. Bedrijven die ingeschreven zijn in het Nederlandse register, mogen zonder extra lasten CER's en ERU's verwerven en inleveren.

Indien een inrichting wil deelnemen aan een JI- of CDM-project met het oog op het verwerven van ERU's onderscheidenlijk CER's, dan zal de inrichting overeenkomstig het Kyoto-protocol en de Marrakesh-akkoorden de instemming en machtiging van de (investerende) overheid moeten verkrijgen. Volgens de Kyoto-bepalingen blijft de overheid verantwoorde-

lijk. Deze verantwoordelijkheid is ingevuld door een zo eenvoudig mogelijke procedure. De projectdeelnemer dient aan bepaalde eisen te voldoen die in een ministeriële regeling zullen worden uitgewerkt. Te denken valt aan het doorgeven van gegevens uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Daarnaast dient de projectdeelnemer te verklaren dat hij zich zal houden aan de CDM- of JI-richtlijnen. In geval van project-activiteiten voor de opwekking van energie door waterkracht met een opwekkings-vermogen van meer dan 20 MW, dient de projectdeelnemer tevens te verklaren dat hij zich houdt aan de richtlijnen van de Wereldcommissie Stuwdammen. Deze eisen zijn nader toegelicht in paragraaf 3.3 en de toelichting bij artikel 16.46b Wm.

De kosten voor bedrijven om instemming en machtiging te verkrijgen, zijn zeer beperkt, aangezien de eisen hiervoor ook beperkt zijn. Bij ministeriële regeling zullen met betrekking tot deze eisen nadere regels worden gesteld. Voor bovengenoemde grote waterkrachtprojecten moet kennisgenomen worden van het genoemde verslag van de Wereldcommissie Stuwdammen, hetgeen een beperkte tijd zal beslaan. Hierbij gaat het om eenmalige kosten voor het verkrijgen van een eerste instemming en machtiging, die afgeschreven kunnen worden over de gehele projectduur. De administratieve lasten voor een volgende instemming en machtiging zullen nog lager zijn, er van uitgaande dat het bedrijf inmiddels bekend is met bovengenoemde richtlijnen.

Onder de genoemde kosten vallen niet de uitgaven, verbonden aan het kennisnemen van de procedurele eisen die de CDM-richtlijnen, respectievelijk de JI-richtlijnen zelf stellen (zoals het opstellen van een projectontwerp). De plicht die eisen in acht te nemen, is immers al inherent aan de CDM- en JI-procedures zelf.

5.2. Actal

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft geen noodzaak gezien om advies uit te brengen over het wetsvoorstel, en heeft dan ook geen opmerkingen gemaakt over de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

6. Milieutoets

Het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten heeft tot doel de broeikas-gasemissies op kosteneffectieve wijze terug te brengen. Broeikasgasemissies dragen bij aan het broeikaseffect. Het terugdringen van de emissies gebeurt door het nakomen van de daartoe geldende internationale milieuverplichtingen. 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 broeikasgasemissiereductie bij andere bedrijven te bewerkstelligen. Welke van de twee mechanismen dominant is, valt thans niet te voorspellen en is in beginsel ook niet relevant voor het behalen van een milieudoel dat immers op mondiale schaal speelt. De Linking Directive maakt het mogelijk reducties in andere landen op basis van project-activiteiten tot stand te brengen en de daarmee samenhangende CER's of ERU's te gebruiken om aan de emissienorm te voldoen. Het betreft dus een verbreding van het systeem van handel in broeikasgasemissierechten ten opzichte van het bestaande Europese systeem. Deze verbreding komt de kosteneffectiviteit

van de milieumaatregelen ten goede. Voorts worden op deze wijze ook landen van buiten de EU nauwer bij de mondiale klimaatmaatregelen betrokken. Het Europese systeem draagt zo bij aan het totstandkomen van een markt voor rechten afkomstig uit de projectgebonden Kyoto-mechanismen. Dit is een cruciale succesfactor bij het maken van vervolgsafspraken voor de periode na 2012.

Naarvoren gebracht zou kunnen worden dat door middel van de aankoop van broeikasgasemissierechten in het buitenland, er minder positieve bijeffecten zullen zijn voor de terugdringing van emissies als NO_x, SO₂ en fijn stof in Nederland.

De implementatie van de Linking Directive maakt het mogelijk dat Nederlandse bedrijven CER's of ERU's gebruiken om aan de emissienorm te voldoen. De kern van de Linking Directive is dat zo verschillende systemen met elkaar worden verbonden, namelijk het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten en het systeem van de projectgebonden Kyoto-mechanismen, JI en CDM. De verbinding betekent in beginsel dat de prijzen van de verschillende soorten emissierechten steeds meer gelijk zullen worden. Omdat het gaat om een verbinding met het Europese systeem en de Nederlandse bedrijven deelnemen aan het Europese systeem, werkt dit prijseffect sowieso door in Nederland. Daarbij doet het niet terzake of Nederland al dan niet zelf de Linking Directive implementeert. Indien er als gevolg van de koppeling van beide systemen een prijsdaling van de emissierechten optreedt, dan is het mogelijk dat er meer emissierechten in het buitenland gekocht zullen gaan worden. Dit gebeurt dan in plaats van het zelf treffen van klimaatmaatregelen. De aankoop van emissierechten in het buitenland laat echter onverlet dat moet worden voldaan aan milieueisen voor bijvoorbeeld NO_x, SO₂ en fijn stof. Indien het voor bedrijven kosteneffectiever is om zelf klimaatmaatregelen te treffen om zodoende ook te voldoen aan de milieueisen voor NO_x, SO₂ en fijn stof, zullen bedrijven dit niet nalaten.

7. Privaatrechtelijke en fiscale aspecten van CER's en ERU's

Voor de privaatrechtelijke aspecten van CER's en ERU's geldt op hoofdlijnen hetzelfde als voor broeikasgasemissierechten. Om die reden wordt afdeling 16.2.5 Wm (De overgang van broeikasgasemissierechten) van overeenkomstige toepassing verklaard op de overgang van CER's en ERU's (zie artikel I, onderdeel K, van dit wetsvoorstel). De privaatrechtelijke paragraaf 14 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is tevens relevant voor CER's en ERU's.¹ Naar die paragraaf wordt hier dan ook verwezen.

Hieronder worden, omwille van de duidelijkheid, de belangrijkste privaatrechtelijke aspecten van CER's en ERU's toegelicht.

CER's en ERU's zijn evenals broeikasgasemissierechten vermogensrechten in de zin van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). 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 voor CER's en ERU's uitdrukkelijk bepaald (artikel 16.40, eerste lid, in verbinding met het voorgestelde artikel 16.42a, eerste lid, Wm). Op grond van dat criterium zijn CER's en ERU's dus vermogensrechten. Het tweede criterium is – kort gezegd – of een emissierecht op geld waardeerbaar is. Alhoewel hierover in hoofdstuk 16 Wm niets wordt geregeld, kan worden aangenomen dat CER's en ERU's een geldwaarde vertegenwoordigen, omdat die eenheden kunnen worden

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 71–75.

gebruikt ter voldoening aan de emissienorm in het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten (zie het voorgestelde artikel 16.37a Wm).

De privaatrechtelijke wijze van verkrijging van CER's en ERU's is gelijk aan die van broeikasgasemissierechten. Aan de overdracht van CER's en ERU's – de meest voorkomende vorm van een verkrijging onder bijzondere titel – worden dezelfde vereisten gesteld als aan de overdracht van broeikasgasemissierechten. Zo moet er worden geleverd door iemand die beschikkingsbevoegd is (artikel 3:84 BW). Beschikkingsbevoegd is degene die in het register voor handel in broeikasgasemissierechten bij de emissieautoriteit, of een soortgelijk register in een andere lidstaat, op zijn naam CER's of ERU's geregistreerd heeft staan. Voorts is voor de overdracht vereist dat de CER of ERU op de voorgeschreven wijze wordt geleverd. 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. Dit stelsel geldt ook voor de levering van CER's en ERU's. De registratie van CER's en ERU's vindt plaats op overeenkomstige wijze als die van broeikasgasemissierechten. CER's en ERU's zijn genummerd, net als broeikasgasemissierechten. Pas als beide mutaties – af- en bijschrijving – hebben plaatsgevonden, is de overdracht voltooid.

Voor de verkrijging van CER's of ERU's uit registers van andere landen dan die van de Europese Unie is dit niet anders. Dergelijke registers moeten voldoen aan het Kyoto-Protocol en hoofdstuk II van de Berekeningsrichtlijnen. Artikel 40 van deze richtlijnen bepaalt ook dat de overdracht voltooid is als de CER's of ERU's van de ene rekening zijn afgeschreven en bijgeschreven bij de andere. De status van CER's of ERU's in registers van landen buiten de Europese Unie is dezelfde als die van CER's of ERU's in Europese registers. Artikel 16.42a, tweede lid, Wm geeft aan welke registers erkend worden. Indien CER's of ERU's overgedragen worden tussen de betrokken registers, is het gevolg van de registratie dat de CER's en ERU's gebruikt kunnen worden om aan de emissienorm te voldoen. Dit laatste geldt ongeacht welk recht overigens tussen de partijen bij de onderliggende verbintenisrechtelijke overeenkomst geldt. Dit gevolg van de overdracht van CER's en ERU's wordt erkend indien aan de randvoorwaarden wordt voldaan, zoals die zijn neergelegd in hoofdstuk 16 Wm. Over de internationaal privaatrechtelijke aspecten van de verkrijging van CER's en ERU's kan verder nog het volgende worden opgemerkt. Het staat aan partijen bij een internationale overeenkomst tot overdracht van CER's of ERU's vrij om te regelen welk recht van toepassing is op die overeenkomst. De partijen zullen meestal een rechtskeuzebeding maken. Voor overdracht van CER's bestaat een internationaal standaardcontract (ERPA: *Emission Reductions Purchase Agreement*), waarin een dergelijk rechtskeuzebeding voorkomt (artikel XV, sectie 15.10).¹ Bepalingen in deze ERPA worden geïnterpreteerd in overeenstemming met het Kyoto-Protocol en de onderliggende besluiten (artikel I, sectie 1.02, onder b). Verder regelen noch het Kyoto-Protocol noch de onderliggende besluiten de privaatrechtelijke aspecten van transacties.

Alleen op het gebied van de levering, waardoor de overdracht wordt voltooid, worden voorschriften gegeven. Deze zien op de registratie, die voor de levering is vereist. Het is zeer wel mogelijk dat in de fase van de verbintenisrechtelijke overeenkomst een ander recht dan het Nederlandse recht van toepassing is. Maar dat kan aan de op het Europese recht en het Kyoto-Protocol gebaseerde voorschriften betreffende registratie niet afdoen. Het kan zich met name niet voordoen dat de artikelen 16.40 en 16.41 Wm (door artikel 16.42a, eerste lid, Wm van overeenkomstige toepassing verklaard) door een overeenkomst opzij worden gezet. Die

¹ Zie *CDM Emission Reductions Purchase Agreement v. 2.0.2004* van de *International Emissions Trading Association* (via <http://www.iepa.org>).

artikelen geven aan dat de overdracht van CER's en ERU's alleen tot stand komt, indien aan de registratievoorschriften is voldaan. Daarvoor is nodig dat ieder van beide bij de overdracht betrokken personen op zijn naam een rekening heeft in het register voor de handel in broeikasemissierechten in een lidstaat van de Europese Unie of in een land van een bijlage I-partij (zie artikel 16.42a, tweede lid, Wm) en dat afschrijving van de rekening van de vervreemder en bijschrijving op de rekening van de verkrijger heeft plaatsgevonden. Dit stelsel ligt besloten in de Europese en internationale regelgeving. Alleen registers waartussen gehandeld wordt, zullen op elkaar worden aangesloten. Indien een register niet is aangesloten of niet voldoet aan de voor een zodanig register gestelde eisen (waaronder die van artikel 7, vierde lid, van het Kyoto-Protocol), zal geen overdracht kunnen plaatsvinden.

Net als bij broeikasgasemissierechten het geval is, geldt ook bij de overdracht van CER's en ERU's een kopersbescherming. Voor de goede werking van het systeem van handel in broeikasgasemissierechten is het essentieel dat inrichtingen erop kunnen vertrouwen dat ze verkregen emissierechten, CER's en ERU's daadwerkelijk kunnen gebruiken. Om deze reden is artikel 16.42, eerste lid, Wm, dat bepaalt dat aan nietigheid, vernietiging en ontbinding van de overeenkomst de gevolgen daarvan worden onthouden, van overeenkomstige toepassing verklaard op de overdracht van CER's en ERU's. Verder kan het voor alle marktpartijen duidelijk zijn welke CER's en ERU's kunnen worden gebruikt. Rechten uit sinksprojecten zijn uitgezonderd van gebruik. Uit de code van CER's en ERU's kan iedereen aflezen of het uitgezonderde rechten betreft.

Op het punt van hun geldigheid wijken CER's en ERU's af van broeikasgasemissierechten. Het Kyoto-Protocol en de onderliggende besluiten regelen dit aspect. CER's en ERU's zijn geldig vanaf de datum van uitgifte door respectievelijk de CDM-registerbeheerder en de registerbeheerder van het gastland van het JI-project. Voor CER's en ERU's bestaan, anders dan voor broeikasgasemissierechten (artikel 16.36 Wm), geen bepalingen die beperkingen stellen omtrent hun geldingsduur. Wel wordt de mogelijkheid gegeven om een beperkt aantal CER's en ERU's over te brengen naar een volgende verbintenisperiode. Dit wijst er impliciet op dat ze ten minste ook in de volgende verbintenisperiode (2013–2018) hun geldigheid behouden (zie over het overbrengen nader bijlage 1 bij deze memorie van toelichting, paragraaf 2.5.3). Aangezien nog niet duidelijk is hoe deze post-Kyoto-periode er uit gaat zien, kan nog niet aangegeven worden wat de status zal zijn van deze rechten na 2012. Voor CER's uit sinksprojecten geldt wel een nader omschreven, beperkte geldingsduur (zie artikel 2, onder s en t, van de EG-registratieverordening). Er zijn twee soorten CER's uit sinksprojecten: voorlopige CER's en langetermijn-CER's. Voorlopige CER's (tCER's) lopen af aan het eind van de verbintenisperiode volgende op die waarin ze zijn uitgegeven. Langetermijn-CER's (ICER's) lopen af aan het eind van de kredietperiode van de projectactiviteit waarvoor ze zijn uitgegeven. Aangezien het hier om sinks gaat, kunnen deze CER's echter niet gebruikt worden ter inlevering om te voldoen aan de emissienorm (zie paragraaf 3.3), reden waarom dit niet apart wettelijk hoeft te worden geregeld.

Het vestigen van een pandrecht op CER's en ERU's is evenmin als bij broeikasgasemissierechten mogelijk. De handel in CER's en ERU's wordt ook niet beschouwd als handel in effecten.

CER's en ERU's dienen voor de vennootschapsbelasting te worden aangemerkt als voorraad, evenals broeikasgasemissierechten. Aangekochte CER's en ERU's dienen in beginsel te worden gewaardeerd op de aankoopprijs, vermeerderd met eventuele aankoopkosten. Bij verkoop is

het verschil tussen de verkoopprijs en de fiscale boekwaarde belast. Een boete, opgelegd wegens het inleveren van onvoldoende broeikasgasemissie-rechten, CER's of ERU's (artikel 18.16e, derde lid, Wm, zoals gewijzigd in artikel I, onderdeel O, van onderhavig wetsvoorstel) zal op grond van artikel 8 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 in verbinding met artikel 3.14 van de Wet inkomstenbelasting 2001 niet aftrekbaar zijn. Voor de toepassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt de overdracht van CER's en ERU's door ondernemers aangemerkt als dienst in de zin van artikel 4, eerste lid, van die wet.

8. Openbaarheid van milieu-informatie inzake CDM- en JI-projecten

Artikel 17 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bevat voorschriften inzake het actief verspreiden van bepaalde informatie op het gebied van handel in emissierechten. De Linking Directive vult artikel 17 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten aan met een verplichting tot het toegankelijk maken voor het publiek van informatie in het bezit van de bevoegde autoriteit over CDM- en JI-projectactiviteiten waaraan een lidstaat of een door hem gemachtigde particuliere of openbare organisatie deelneemt. Het betreft projectactiviteiten waarvoor de Nederlandse overheid instemming heeft verleend. Het wetsvoorstel wijst de Minister van VROM aan als bevoegde autoriteit voor het verlenen van instemming met deelname aan CDM-projecten, de Minister van EZ is het bevoegd gezag voor JI-projecten (zie de artikelen 16.46b, tweede lid, en 16.46c, tweede lid, Wm). Deze autoriteiten zullen dan ook de informatie over de respectievelijke projectactiviteiten ter beschikking stellen door middel van internet. Dit is in lijn met richtlijn nr. 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 (hierna: EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie)¹, die expliciet bepaalt dat aan verplichtingen tot actieve openbaarmaking kan worden voldaan door links te creëren naar internetsites waar informatie kan worden gevonden (artikel 7, zesde lid). Dit betekent dat bijvoorbeeld links gecreëerd kunnen worden naar internetsites die de projectontwerpen weergeven vanaf het validatieproces. De emissieautoriteit zal bedrijven zonedig verwijzen.

Het voorgaande laat onverlet dat zowel de actieve als de passieve openbaarmaking van informatie over CDM- en JI-projectactiviteiten geheel of gedeeltelijk achterwege kan blijven indien een uitzonderingsgrond van toepassing is. Dit volgt uit de verwijzing in artikel 17 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten naar de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie. Op welke, in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: WOB) neergelegde gronden openbaarmaking van eerdergenoemde informatie achterwege kan blijven, is beschreven in paragraaf 15.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.²

Tot de informatie over CDM- en JI-projectactiviteiten die de bevoegde autoriteit bezit, behoren ook contracten die de overheid sluit met bedrijven die CER's of ERU's leveren. Deze informatie zal niet snel tot milieu-informatie gerekend kunnen worden. Toepassing van de uitzonderingsgronden inzake vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfsgegevens en inzake het voorkomen van onevenredige benadeling of bevoordeling van bij de aangelegenheid betrokken personen of van derden en (artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, en tweede lid, aanhef en onder g, WOB) maakt een vertrouwelijke behandeling mogelijk van bijvoorbeeld gegevens omtrent de afgesproken prijzen voor CER's en ERU's. Voorzover dergelijke financiële informatie toch als milieu-

¹ PbEU L 41.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 78-80.

informatie zou zijn te beschouwen en het bestuursorgaan op grond van artikel 10, vierde lid, WOB met betrekking tot die bedrijfsgegevens een belangenafweging moet verrichten, kan aan bescherming van het betrokken bedrijfsbelang een zwaar gewicht worden toegekend.

Bijlage XVI, punten 5 en 6, bij de EG-registratieverordening verplicht de registeradministrateur alle algemeen beschikbare documentatie betreffende een project in elektronische vorm algemeen beschikbaar te stellen. Deze verplichting is voor de Nederlandse situatie echter niet relevant. De verplichting is namelijk beperkt tot projectactiviteiten waarvoor de lidstaat ERU's heeft verleend, en Nederland heeft besloten vooralsnog niet als gastland te zullen optreden voor JI-projecten (zie paragraaf 3.2).

Voor de openbaarheid van de besluiten over de toewijzing van emissierechten en de emissieverslagen, eveneens genoemd in artikel 17 van EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, verwijs ik naar paragraaf 15.2 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.¹

9. Ingrijpen in een stelsel van verhandelbare emissierechten en de eventuele compensatie van nadelige gevolgen

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?»², en het daarbij behorende kabinetsstandpunt.³ In de regeling waarbij een dergelijk stelsel in het leven wordt geroepen of in de toelichting 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, in het licht van algemene rechtsnormen, reden is voor compensatie.⁴ Eventueel ingrijpen dient zo voorzienbaar mogelijk te zijn, omdat voorzienbaarheid een eventuele schadevergoedingsplicht kan compenseren of opheffen.⁵ De betrokkene diende dan immers rekening te houden met deze mogelijkheid.⁶

Voorop moet worden gesteld dat dit wetsvoorstel als zodanig geen nieuw stelsel van verhandelbare rechten in het leven roept. Dit wetsvoorstel breidt slechts de reikwijdte van het per 1 januari 2005 ingevoerde Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten uit, doordat (onder bepaalde voorwaarden) het gebruik mogelijk wordt gemaakt van CER's en ERU's ter voldoening aan de verplichtingen onder dat systeem. Ondanks deze beperkte strekking van het wetsvoorstel kan de vraag rijzen wat er gebeurt als de gevallen waarin CER's en ERU's kunnen worden ingezet, en de voorwaarden waaronder dat gebruik mogelijk is, worden aangepast. In antwoord op deze vraag moet worden vastgesteld dat het gebruik van CER's en ERU's en de voorwaarden daarvoor in hoofdstuk 16 Wm worden geregeld. Indien de overheid zou ingrijpen in het systeem van verhandelbare broeikas-gasemissierechten waarin ook rechten uit projectgebonden Kyoto-mechanismen benut kunnen worden, vergt dat voorafgaande wetswijziging. Die wetswijziging moet bovendien op haar beurt weer een grondslag hebben in een wijziging van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten waarop het gebruik van CER's en ERU's immers is gebaseerd. Bij dat ingrijpen valt te denken aan het wel, of juist niet (meer), mogelijk maken van het gebruik van CER's en ERU's in het handelssysteem met ingang van een volgende planperiode, of aan het toevoegen van nieuwe uitzonderingen op het gebruik, naast de bestaande uitzonderingen voor bijvoorbeeld «sinks». De noodzaak van voorafgaande wetswijziging maakt eventuele ingrepen in het systeem voorzienbaar. Een

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 75.

² Den Haag: 2000.

³ Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 182.

⁴ Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 182, blz. 3.

⁵ Rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten, fase II, *Ingrijpen en compenseren?*, Den Haag: 2000, blz. 63.

⁶ Rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten, fase II, *Ingrijpen en compenseren?*, Den Haag: 2000, blz. 65.

ieder kan hiermee rekening houden, zeker nu is aangekondigd dat uiterlijk 30 juni 2006 een evaluatie plaatsvindt van het gebruik van CER's en ERU's in het Europese systeem (artikel 30, tweede lid, onder d, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Voor de limiet op het gebruik van CER's en ERU's geldt dat deze per planperiode vooraf in het nationale toewijzingsplan wordt vastgelegd, zodat ruim voor aanvang van een periode bekend is of wijziging van de limiet zal plaatsvinden. De afwijkende (en deels onduidelijke) geldigheidsduur van CER's en ERU's maakt voor de onderhavige kwestie weinig verschil. De bepalende factor is namelijk het gebruik van CER's en ERU's in het Europese systeem (en het eventuele overheidsingrijpen daarin), en daarbij speelt de geldigheidsduur van de rechten zelf slechts indirect een rol. De onder het Kyoto-Protocol liggende besluiten bepalen immers de geldigheidsduur van CER's en ERU's (zie paragraaf 7). Bovendien geldt in algemene zin dat bedrijven er rekening mee dienen te houden dat milieueisen kunnen worden aangescherpt. Geconcludeerd kan worden dat er in het geval van ingrepen in het bestaande systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten die de gebruiksmogelijkheden van CER's en ERU's beperken, niet snel sprake zal kunnen zijn van een plicht tot compensatie van eventuele nadelige gevolgen die daaruit voor individuele inrichtingen voortvloeien.

10. Uitvoeringskosten

Het wetsvoorstel brengt voor de emissieautoriteit opstartkosten mee voor de voorbereiding van de implementatie, zoals de goede doorvertaling naar te ontwikkelen aanpassingen en de communicatie met rekeninghouders. De kosten hiervoor zullen in orde van grootte van enkele tienduizenden euro's bedragen. Daarnaast worden ICT-aanpassingen in het register doorgevoerd door het Britse Defra (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*). Uitgangspunt is dat de aanpassingen niet zullen leiden tot een hoger servicebedrag dan reeds is afgesproken. Verder worden meer verzoeken tot het openen van rekeningen, en ook meer transacties verwacht. Omdat transacties automatisch, zonder tussenkomst van de emissieautoriteit, verlopen, leidt dit niet direct tot verhoging van de kosten. Wel zal dit leiden tot een enigszins verhoogde kans op fouten (en daarmee corresponderende herstel-operaties) en een zwaardere systeembelasting (hetgeen leidt tot verhoogde afschrijving van ICT-hardware). Ten slotte zal het aantal vragen voor de Register-helpdesk van de emissieautoriteit toenemen. Het is op dit moment moeilijk in te schatten in procenten om hoeveel extra kosten het hier zal gaan voor de emissieautoriteit.

Voor de Ministeries van VROM en EZ betekent het onderhavige wetsvoorstel een formalisering van de procedure van instemming, die enige extra kosten mee zal brengen. Deze kosten zullen gedekt kunnen worden door de voor het verlenen van instemming te betalen vergoeding, die bij ministeriële regeling kan worden gevraagd.

II. ARTIKELEN

ARTIKEL I

Onderdeel A

In artikel 1.1 Wm wordt een viertal definities opgenomen die betrekking hebben op de koppeling van projectgebonden Kyoto-mechanismen aan het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten. De

definities zijn van belang voor de toepassing van de hoofdstukken 16 en 18 Wm.

De definities van CER en ERU verwijzen naar eenheden die zijn uitgegeven overeenkomstig artikel 12, respectievelijk artikel 6, van het Kyoto-Protocol en de overeenkomstig het VN-Raamverdrag of het Kyoto-Protocol genomen besluiten.

Onderdeel B

Omwille van de toegankelijkheid van de wet worden de definities in artikel 16.1 Wm alfabetisch gerangschikt (onderdeel 1). Deze lijn is ook gevolgd in artikel 1.1, eerste lid, Wm.¹

Onderdeel 2 strekt ertoe een voor de werking van hoofdstuk 16 Wm relevante definitie toe te voegen aan artikel 16.1, eerste lid, Wm. Het gaat om de definitie van «projectactiviteit». De wijze waarop instemming wordt verleend met deelname aan CDMen JI-projectactiviteiten is geregeld in de nieuwe paragraaf 16.2.7 Wm en is nader beschreven in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. In de definitie van «projectactiviteit» in artikel 3, onder I, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissie-rechten is ook het verkregen hebben van instemming als element opgenomen. Dit element is in de Wm niet overgenomen. Dit is enerzijds niet mogelijk, omdat het in de voorgestelde afdeling 16.2.7 Wm nu juist gaat om projecten die nog instemming behoeven. Anderzijds is het evenmin nodig. Waar in het kader van het *gebruik* van CER's en ERU's in het Europese handelssysteem wordt verwezen naar «projectactiviteiten» (artikel 16.37b, tweede lid, Wm), volgt namelijk uit de Kyoto- en Marrakesh-context reeds dat het alleen kan gaan om een project waarvoor een partij bij het Kyoto-Protocol instemming heeft verleend. De uitgifte van CER's en ERU's kan namelijk alleen plaatsvinden op basis van een project dat instemming heeft verkregen van een bijlage I-partij.

Onderdeel C

Het opschrift van afdeling 16.2.3 Wm wordt uitgebreid met een verwijzing naar de mogelijkheid van het gebruik van CER's en ERU's in het kader van het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten zoals geregeld in hoofdstuk 16 Wm. Deze uitbreiding vloeit voort uit de wijzigingen die de Linking Directive heeft aangebracht in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De term «gebruik» heeft hier een tweeledige betekenis. In de eerste plaats gaat het om het gebruik dat *Nederland* voornemens is te maken van CER's en ERU's om te voldoen aan de Kyoto-doelstelling. Dit voorgenomen gebruik moet in het nationale toewijzingsplan worden aangegeven (zie de voorgestelde wijziging van artikel 16.24 Wm, opgenomen in artikel I, onderdeel E). In de tweede plaats verwijst de term «gebruik» naar het gebruik door degene die een *inrichting* drijft, die onder het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten valt, van CER's en ERU's ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.37, eerste lid, Wm. Deze laatste vorm van gebruik is aan grenzen gebonden. In het nationale toewijzingsplan moet terzake een limiet worden opgenomen (zie de voorgestelde aanvulling van artikel 16.25, eerste lid, Wm, opgenomen in artikel I, onderdeel F).

Onderdeel D

Deze aanvulling van artikel 16.23, eerste lid, Wm, houdt verband met de verbreding van de inhoud van het nationale toewijzingsplan als gevolg van de Linking Directive. In het plan moet met ingang van de planperiode 2008–2012 ook worden aangegeven welk gebruik *Nederland* voornemens is te maken van CER's en ERU's.

¹ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat); Kamerstukken I 2004/05, 29 711, A, blz. 1.

Onderdeel E

In artikel 16.24 Wm wordt een verwijzing opgenomen naar het gewijzigde artikel 30, derde lid, eerste alinea, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. In het nationale toewijzingsplan moet als gezegd, naast de aspecten die reeds zijn genoemd in de artikelen 16.24 en 16.25 Wm, tevens worden aangegeven welk gebruik Nederland voornemens is te maken van CER's en ERU's. In het plan moet voortaan ook worden aangegeven dat het totaalgebruik van CER's en ERU's strookt met de complementariteitsverplichtingen van onder meer het Kyoto-Protocol. De in het toewijzingsplan opgenomen informatie over het voorgenomen gebruik van CER's en ERU's wordt door de Commissie gebruikt voor haar verslag inzake de complementariteit en de voorstellen die zij tegen de achtergrond daarvan doet. Het verslag van de Commissie is op haar beurt gebaseerd op verslagen die door de lidstaten terzake zijn uitgebracht (artikel 30, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

Onderdeel F

Artikel 16.25, eerste lid, Wm regelt de minimale inhoud van een nationaal toewijzingsplan. Aan dat lid wordt een nieuw onderdeel toegevoegd. Een nationaal toewijzingsplan moet met ingang van de planperiode 2008–2012 namelijk ook een limiet bevatten op het gebruik door inrichtingen die onder het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten vallen, van CER's en ERU's ter nakoming van hun verplichtingen onder dat systeem. Dit vloeit voort uit artikel 11bis, eerste lid, en het gewijzigde artikel 30, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, in verbinding met bijlage III, punt 12, bij de richtlijn. De limiet geldt voor de betrokken planperiode en moet worden uitgedrukt als een percentage van het aan afzonderlijke inrichtingen toegewezen aantal emissierechten. De limiet moet stroken met de complementariteitsverplichtingen van de lidstaat overeenkomstig het Kyoto-Protocol en de onderliggende besluiten (zie bijlage III, punt 12). Het opnemen van deze toevoeging in bijlage III leidt ertoe dat de Commissie bij de beoordeling van het toewijzingsplan ook de verplichtingen inzake complementariteit in ogenschouw moet nemen (zie nader paragraaf 2.2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Lidstaten moeten vóór het begin van de planperiode 2008–2012 en elke volgende periode van vijf jaar aan de Commissie het totale aantal CER's en ERU's doorgeven dat exploitanten met betrekking tot die periode kunnen gebruiken overeenkomstig artikel 11bis, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

Waar in artikel 30, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wordt gesproken over een limiet op het aantal CER's en ERU's dat «gedurende de planperiode» mag worden gebruikt, moet dit overigens worden gelezen als: het aantal CER's en ERU's dat «met betrekking tot de planperiode» mag worden gebruikt. De inleverplicht over het laatste jaar van een planperiode geldt namelijk pas in het eerste jaar van de *volgende* planperiode, en bedoeld is de limiet ook daarvoor te laten gelden (zie bijlage XIV, onder 3, onder a, bij de EG-registratieverordening).

Onderdeel G

Het opschrift van afdeling 16.2.4 wordt uitgebreid met de mogelijkheid om, in plaats van broeikasgasemissierechten, CER's en ERU's in te leveren ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.37, eerste lid, Wm. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het opschrift enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.

Artikel 16.37a

Het nieuwe artikel 16.37a Wm is een van de kernbepalingen van het wetsvoorstel. Deze bepaling regelt in juridisch-technische zin de koppeling tussen het Kyoto-systeem en het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten.

Ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.37, eerste lid, Wm, mag degene die een inrichting drijft, in plaats van broeikasgasemissierechten ook CER's of ERU's inleveren. Dit is in het eerste lid van artikel 16.37a Wm geregeld. Uiteraard kan ook een combinatie van broeikasgasemissierechten en CER's en ERU's worden ingeleverd.

CER's en ERU's kunnen volgens de EG-registratieverordening *rechtstreeks* worden ingeleverd ter voldoening aan de emissienorm, op precies dezelfde wijze als broeikasgasemissierechten kunnen worden ingeleverd ter voldoening aan die norm. Er vindt dus geen omwisseling van CER's en ERU's in broeikasgasemissierechten plaats. Artikel 11bis, eerste en tweede lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, dat handelt over het gebruik van CER's en ERU's in het Europese handelssysteem, moet volgens de Commissie op deze wijze worden geïnterpreteerd.¹

Het tweede lid bepaalt dat voor de toepassing van artikel 16.37, eerste lid, Wm en voor de toepassing van het eerste lid van artikel 16.37a Wm, één CER of ERU wordt gelijkgesteld met één broeikasgasemissierecht. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 11bis, eerste lid, laatste volzin, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, waarin de ruilverhouding tussen broeikasgasemissierechten en CER's en ERU's is geregeld. Nu geen omwisseling van CER's en ERU's in broeikasgasemissierechten plaatsvindt, moet in de wet worden verduidelijkt welke waarde een CER of ERU heeft indien deze eenheden worden gebruikt in het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten. Uit de definities van CER en ERU volgt namelijk niet welke waarde die eenheden hebben, omdat daarin alleen wordt gerefereerd aan de uitgifte ervan. Uit artikel 11bis, eerste lid, laatste volzin, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en uit de CDM- en JI-richtlijnen volgt dat een CER of ERU «recht» geeft op een emissie van één ton kooldioxide-equivalent en dus eenzelfde omvang heeft als een broeikasgasemissierecht (zie artikel 1.1, eerste lid, Wm). Het derde lid is opgenomen omdat de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten het gebruik van ERU's in het Europese handelssysteem pas mogelijk maakt met ingang van de tweede planperiode (2008–2012).

Artikel 16.37b

Artikel 16.37b Wm bevat een drietal uitzonderingen van gevallen waarin het niet mogelijk is CER's of ERU's in te leveren ter voldoening aan de inleverplicht van artikel 16.37, eerste lid, Wm.

De eerste uitzondering is de limiet op het gebruik van CER's en ERU's. Dit is geregeld in het eerste lid van artikel 16.37b Wm. In het nationale toewijzingsplan moet worden aangegeven welk gedeelte van de toegevoegde broeikasgasemissierechten, in de vorm van CER's en ERU's mag worden ingeleverd (artikel 16.25, eerste lid, onder e, Wm). Zodra bij het inleveren deze limiet wordt overschreden, wordt de (gehele) transactie geblokkeerd. In artikel 53 van de EG-registratieverordening is namelijk bepaald dat de register-administrateur vanaf 1 januari 2008 alleen nog verzoeken voor het gebruik van CER's en ERU's accepteert totdat het toegestane percentage is bereikt. Het staat degene die een inrichting drijft, na een geblokkeerde transactie uiteraard vrij om (al dan niet per omgaande) een deel van de desbetreffende CER's en ERU's opnieuw in te leveren, voorzover met dat nieuwe verzoek de limiet niet wordt over-

¹ Olivia Hartridge (European Commission), *Clarifying the existing rules voor CERs*, in: Carbon Market Europe, 8 april 2005, blz. 3.

schreden. Om misverstanden over de reikwijdte van deze uitzondering te voorkomen, is expliciet vermeld dat zij pas geldt met ingang van de planperiode 2008–2012.

Artikel 16.37b, tweede lid, Wm bevat twee andere uitzonderingen, die inhoudelijk van aard zijn. De eerste uitzondering (onderdeel a) betreft CER's en ERU's die afkomstig zijn van projecten voor het opwekken van elektriciteit door het vrijmaken van kernenergie, in de richtlijn aangeduid als «nucleaire installaties». Deze uitzondering zal naar verwachting in de praktijk niet hoeven te worden toegepast, omdat het – gelet op het toepasselijke internationale kader – niet goed voorstelbaar is dat dergelijke CER's en ERU's überhaupt ontstaan (zie paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting). Overigens bestaat er ook geen specifieke registercode voor dit type CER's en ERU's. Bij het verlenen van CER's en ERU's wordt aan elke eenheid een unieke eenheidsidentificatiecode toegekend, waarin bepaalde eigenschappen worden aangegeven (zie bijlage VI, tabel VI-1, bij de EG-registratieverordening). De eigenschap «afkomstig uit nucleaire installaties» komt daarin niet voor. Artikel 16.37b, derde lid, Wm legt vast dat deze uitzondering van het gebruik van uit nucleaire projecten afkomstige CER's en ERU's vooralsnog alleen geldt voor de eerste twee planperiodes (2005–2007 en 2008–2012). Dit volgt uit artikel 11bis, derde lid, onder a, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. In artikel 16.37b, derde lid, Wm wordt rechtstreeks naar genoemde richtlijn-bepaling verwezen. Hierdoor werkt, mede gelet op artikel 16.4 Wm, een eventuele wijziging van de richtlijn op het punt van de geldings-duur van deze uitzondering automatisch door in de Nederlandse wetgeving. De tweede uitzondering (onderdeel b) betreft de zogenoemde «sinks». Het gaat hierbij om CER's en ERU's die afkomstig zijn uit projecten inzake landgebruik, verandering in het landgebruik en bosbouwactiviteiten. Het is niet toegestaan dergelijke CER's en ERU's te gebruiken ter voldoening aan de emissienorm in het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten. CER's en ERU's afkomstig uit bedoelde projecten, zijn direct herkenbaar. In de unieke eenheidsidentificatiecode is de eigenschap «sinks» namelijk als apart element opgenomen (zie de aanduiding «LULUCF-activity» in bijlage VI, tabel VI-1, bij de EG-registratieverordening). Hierdoor zullen «sinks»-eenheden die toch worden ingeleverd, bij de geautomatiseerde verwerking van dat verzoek door de emissieautoriteit onmiddellijk worden herkend, in welk geval de transactie wordt geblokkeerd (artikel 53 van de EG-registratieverordening). Als extra waarborg fungeren de geautomatiseerde controles door het CITL. Wanneer ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.37, eerste lid, Wm, een CER of ERU wordt ingeleverd die in de wet is uitgezonderd (bijvoorbeeld vanwege «sinks»), krijgt de inrichting per omgaande via het geautomatiseerde systeem van de emissieautoriteit een terugmelding dat de transactie niet wordt geaccepteerd. Indien het inleveren van «sinks»-eenheden onverhoopt niet door de emissieautoriteit zou worden geconstateerd, verzendt het CITL aan de nationale registeradministrateur een responscode (code 7356), inhoudend dat de eenheden niet voor inlevering in aanmerking komen overeenkomstig artikel 53 van de EG-registratieverordening (artikel 53 verwijst naar artikel 11bis, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

Onderdeel I

In artikel 16.39 Wm, waarin de compensatieplicht is geregeld, moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.37, eerste lid, Wm in plaats van broeikasgasemissierechten ook CER's of ERU's kunnen worden ingeleverd. De compensatieplicht treedt in indien met betrekking tot een bepaald kalenderjaar onvoldoende broeikasgasemissierechten, CER's of ERU's zijn ingeleverd. De voorgestelde wijziging voorziet daarin. Voor de duidelijk-

heid wordt erop gewezen dat de eventuele compensatieplicht zelf – ook na (de implementatie van) de Linking Directive – wordt uitgedrukt in broeikasgasemissierechten. Artikel 16 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, waarin de compensatieplicht is geregeld, wordt door de Linking Directive namelijk niet gewijzigd.

Onderdeel J

Het opschrift van afdeling 16.2.5 wordt uitgebreid omdat door middel van dit wetsvoorstel in die afdeling ook bepalingen worden opgenomen met betrekking tot de overgang van CER's en ERU's. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de hieronder opgenomen onderdelen K en L.

Onderdeel K

Voor de regeling van de overgang van CER's en ERU's is aansluiting gezocht bij de regeling die in afdeling 16.2.5 Wm is opgenomen voor de overgang van broeikasgasemissierechten. Daartoe wordt die afdeling in het nieuwe artikel 16.42a, eerste lid, Wm grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard op de overgang van CER's en ERU's. Een bepaling die niet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, is het tweede lid van artikel 16.40 Wm. Dat lid bepaalt, kort gezegd, dat een inrichting op of na 1 april van een jaar geen broeikasgasemissierechten mag overdragen zo lang nog geen geverifieerd emissieverslag is ingediend met betrekking tot het daaraan voorafgaande jaar. Dit (tijdelijke) handelsverbod geldt uitsluitend voor de overdracht van broeikasgasemissierechten. Dit volgt uit artikel 15 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, dat door de Linking Directive niet wordt gewijzigd.

Het tweede lid van artikel 16.42a Wm is opgenomen om ervoor te zorgen dat afdeling 16.2.5 Wm ook van toepassing is op overdrachten van CER's en ERU's tussen het Nederlandse register en een register in een derde land, dat wil zeggen een bijlage I-partij die geen deel uitmaakt van de EU. Deze voorziening was nodig omdat de reikwijdte van bedoelde afdeling was beperkt tot EU-registers en die beperking in het licht van het gebruik en de overdracht van CER's en ERU's ongewenst is. Een dergelijke beperking zou in beginsel niet in lijn zijn met de regeling van de handel in emissierechten, bedoeld in artikel 17 van het Kyoto-Protocol en de onderliggende besluiten. Deze regeling laat in principe alle transactiemogelijkheden open tussen registers van bijlage I-partijen. Ook bedrijven waaraan deze partijen het (bijvoorbeeld in hun wetgeving; zie artikel 16.44 Wm) hebben toegestaan om CER's en ERU's te bezitten, kunnen deze transacties uitvoeren. Zie de artikelen 2 en 5 van de Modaliteiten, regels en richtlijnen voor emissiehandel overeenkomstig artikel 17 van het Kyoto-Protocol.

Een nadere uiteenzetting over de privaatrechtelijke aspecten van CER's en ERU's, waaronder de wijze van overgang, is opgenomen in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel L

Het opschrift van afdeling 16.2.6 wordt verbreed omdat op een rekening in het register voor handel in broeikasgasemissierechten voortaan ook CER's en ERU's kunnen worden gehouden. Dit volgt uit het gewijzigde artikel 16.44 Wm.

Onderdeel M

Een ieder kan broeikasgasemissierechten, CER's en ERU's bezitten. Voor

broeikasgasemissierechten was dit reeds in de wet geregeld; artikel 16.44 Wm wordt nu uitgebreid met CER's en ERU's. Niet alleen inrichtingen aan wie broeikasgasemissierechten oorspronkelijk zijn toegewezen, kunnen die rechten bezitten, maar ook personen aan wie deze rechten later zijn overgegaan. Op dezelfde wijze kunnen CER's en ERU's overgaan van de betrokken projectdeelnemers naar andere personen. In dit verband is van belang dat op grond van artikel 19 van de EG-registratieverordening een ieder een persoonstegoedrekening kan openen in het register voor handel in broeikasgasemissierechten. Ingevolge artikel 20 van de EG-registratieverordening kunnen op een dergelijke rekening CER's en ERU's staan wanneer de wetgeving van de lidstaat of de communautaire wetgeving daarin voorziet. Deze bepaling vormt een uitwerking van artikel 5 van de bijlage bij COP-besluit 18/CP.7 (emissiehandelrichtlijnen) en artikel 21, onder b, van de Berekeningsrichtlijnen. Artikel 16.44 Wm geeft hieraan uitvoering.

Onderdeel N

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven (paragraaf 3.1), vereisen de CDM- en JI-procedures per afzonderlijk project de instemming van een bijlage I-partij bij het Kyoto-Protocol met deelname aan dat project. Daarnaast is machtiging van potentiële projectdeelnemers vereist. De Marrakesh-akkoorden geven verder geen procedureregels of inhoudelijke criteria waaraan de lidstaten moeten toetsen voor instemming. De lidstaten bepalen elk voor zich hun regels en criteria. Hierbij is van belang dat de Linking Directive een eis bevat inzake de instemming met deelname aan JI- en CDM-projecten en de machtiging van deelnemers aan die projecten (zie artikel 11ter van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

In verband hiermee voegt onderdeel N in titel 16.2 Wm een nieuwe afdeling in (Afdeling 16.2.7. Instemming met deelname aan projectactiviteiten). In die afdeling zijn enkele minimumeisen opgenomen die in Nederland gelden voor het verlenen van instemming met deelname aan projectactiviteiten als bedoeld in het Kyoto-Protocol. De inhoud van de betreffende bepalingen wordt hieronder toegelicht.

Artikel 16.46a

De definitie van «projectdeelnemer» verwijst naar degene die een verzoek om instemming met deelname aan een CDM- of JI-project indient. Indien een concreet project meerdere deelnemers kent, zullen deze ieder instemming moeten verkrijgen. Zie nader de toelichting bij artikel 16.46b Wm.

Artikel 16.46b

Dit artikel beschrijft het regime voor het verlenen van instemming met deelname aan CDM-projecten (eerste lid). Het tweede lid wijst de Minister van VROM aan als bevoegd gezag voor het verlenen van die instemming. Het begrip «instemming» wordt gebruikt als alternatief voor de term «goedkeuring» die in het Kyoto-Protocol wordt gehanteerd. Dat laatste begrip kan niet in deze context in de Nederlandse wetgeving worden overgenomen, omdat «goedkeuring» naar nationaal recht ziet op andere situaties, namelijk gevallen waarin een bestuursorgaan voor het nemen van een besluit de toestemming van een ander bestuursorgaan nodig heeft.

Voor elke deelname aan een project is afzonderlijke instemming (en machtiging) nodig. Dit betekent ook dat als er meerdere personen bij de ontwikkeling van een project zijn betrokken, al deze personen als projectdeelnemer instemming moeten verkrijgen van een bijlage I-partij. Het derde lid bevat inhoudelijke eisen voor het verlenen van instemming

met deelname aan een CDM-projectactiviteit. Deze eisen zullen bij ministeriële regeling krachtens het vierde lid nader worden ingevuld. Voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister is gekozen om snel te kunnen inspelen op wijzigingen in het internationale kader waarbinnen CDM-projecten worden getoetst en uitgevoerd. Voor een ander deel is sprake van uitwerking van details van de in het derde lid neergelegde normen.

De eerste eis is dat de deelname door de projectdeelnemer aan de projectactiviteit voldoet aan de eisen die in het Kyoto-Protocol en de daarop gebaseerde besluiten aan die deelname zijn gesteld (derde lid, onder a). Gedoeld wordt op alle normen die met betrekking tot deelname aan Kyoto-projectactiviteiten zijn gesteld. De overheid moet er op grond van de Marrakesh-akkoorden voor zorgen dat deelname van rechtspersonen aan projecten consistent is met de CDM- en JI-richtlijnen. In verband hiermee zal in de ministeriële regeling onder meer de eis worden opgenomen dat de projectdeelnemer een verklaring overlegt, inhoudende dat deelname aan de projectactiviteit zal voldoen aan bedoelde richtlijnen. De algemene formulering in onderdeel a maakt het mogelijk toekomstige wijzigingen in de voor CDM- en JI-projecten geldende regels te verdisconteren bij de toetsing van een verzoek om instemming.

Onderdeel b van het derde lid bevat een inhoudelijke eis voor een specifieke categorie projecten, namelijk waterkrachtcentrales met een vermogen van meer dan 20 megawatt. In de ministeriële regeling zal ter uitwerking hiervan worden voorgeschreven dat de projectdeelnemer moet verklaren dat bij de ontwikkeling en uitvoering van het project wordt voldaan aan de richtlijnen die zijn opgenomen in het rapport «Dams and Development – A new Framework for Decision-Making» dat in 2000 door de Wereldcommissie Stuwdammen is uitgebracht. Deze eis vindt zijn grondslag in artikel 11ter, zesde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Doordat in onderdeel b rechtstreeks wordt verwezen naar de betreffende richtlijnbevestiging, werkt een eventuele wijziging van de richtlijn op het punt van de toetsing van waterkrachtprojecten automatisch door in de Nederlandse wetgeving (zie artikel 16.4 Wm).

Het vijfde lid bevat de gronden waarop instemming kan worden geweigerd. Instemming kan ten eerste worden geweigerd indien niet is voldaan aan de in het derde lid neergelegde eisen (onderdeel a). Dit omvat ook de nadere regels die in de ministeriële regeling krachtens het vierde lid zijn gesteld. Het ligt voor de hand dat instemming in ieder geval wordt geweigerd als de projectdeelnemer weigert een verplicht over te leggen verklaring te verstrekken.

Een andere weigeringsgrond is aan de orde indien is gebleken dat bij de uitvoering van een andere, meestal eerdere projectactiviteit waarbij de projectdeelnemer is of was betrokken en waarvoor door de Nederlandse overheid reeds instemming is verleend, de voor projectactiviteiten geldende eisen niet in acht zijn genomen (vijfde lid, onder b). Dit speelt onder meer als bij een ander project niet aan de voor waterkrachtprojecten geldende eisen is voldaan of als de richtlijnen van artikel 12, zevende lid, van het Kyoto-Protocol niet in acht zijn genomen. Het is om praktische redenen niet haalbaar om *tijdens* de uitvoering van een project waarvoor instemming is verleend, actief te controleren of aan bedoelde eisen de hand wordt gehouden (zie paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Daarom is de bepaling opgenomen dat instemming met deelname door betrokkene aan een project kan worden geweigerd indien mocht blijken dat die eisen bij een ander (meestal eerder) project waarbij die projectdeelnemer is of was betrokken, niet in acht zijn genomen.

De in onderdeel c opgenomen weigeringsgrond ziet op gevallen waarin is gebleken dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat de betrouwbaarheid van de projectdeelnemer in het geding is. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een veroordeling wegens een voor onderhavig onderwerp relevant strafbaar

feit. Voor de beoordeling of een dergelijke situatie zich voordoet, wordt inhoudelijk aansluiting gezocht bij artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. In het geval van buitenlandse projectdeelnemers zullen voor het vaststellen van de integriteit vergelijkbare criteria worden gehanteerd.

Ter beperking van de administratieve en de uitvoeringslasten bepaalt het zesde lid dat, indien het Kyoto-Protocol een machtiging van de projectdeelnemers vereist, de verleende instemming met deelname aan een projectactiviteit tevens de machtiging van de betrokken projectdeelnemer omvat. De internationale regelgeving staat toe dat beide beslissingen aan elkaar worden gekoppeld (zie paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). In het besluit waarbij instemming wordt verleend, wordt dan vermeld dat de instemming mede de machtiging omvat. Uit deze regeling vloeit voort dat in het omgekeerde geval, als instemming wordt geweigerd, ook geen machtiging wordt verleend. Het zevende lid biedt een basis om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot het verzoek om instemming en de bij het verzoek te verstrekken gegevens en over te leggen bescheiden. Als over te leggen stuk zal in elk geval worden aangewezen het projectontwerp (*Project Design Document*), dat projectdeelnemers bij het begin van de formele CDM-procedure moeten indienen bij een operationele instelling. Verder kan bij ministeriële regeling de eis worden gesteld dat de projectdeelnemer, indien in Nederland gevestigd, het nummer van inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel mededeelt. In geval van buitenlandse projectdeelnemers zal een bewijsstuk worden gevraagd waaruit blijkt dat het bedrijf is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel in het land van vestiging en onder welk identificatienummer dat is gebeurd. Dit zal in de regeling nader worden uitgewerkt. Indien de projectdeelnemer niet heeft voldaan aan deze eisen voor het in behandeling nemen van het verzoek, kan dat verzoek op grond van artikel 4:5, eerste lid, Awb buiten behandeling worden gelaten, mits de verzoeker de gelegenheid heeft gehad het verzoek binnen een door de Minister van VROM gestelde termijn aan te vullen.

Het achtste lid maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling te bepalen dat voor het verlenen van instemming een vergoeding is verschuldigd. Het in rekening brengen van daadwerkelijk gemaakte kosten is in lijn met de wens om de overheid meer kostendekkend te laten werken. Deze bepaling is voorts in overeenstemming met het rapport van de MDW-werkgroep «Doorberekening van handavingskosten» en de daarbij behorende checklists.¹ Dit rapport is een toetsingskader dat wordt gebruikt bij de totstandkoming van wet- en regelgeving. Het gaat over het in rekening brengen van kosten aan particulieren. In het rapport staat dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd. Toelating en post-toelating hebben echter volgens genoemd rapport een quasi-collectief karakter, waardoor er sprake is van individueel toerekenbaar profijt of voordeel. Daarom is als uitgangspunt geformuleerd dat de kosten van toelating in beginsel moeten worden doorberekend. Dat is bij de instemming met deelname aan een JI- of CDM-project aan de orde.

Op deze manier wordt voorts bevorderd dat alleen serieuze aanvragen bij de overheid worden ingediend. Ook in het licht van het gegeven dat in dit stadium niet is te voorzien hoeveel bedrijven om instemming zullen vragen en het gegeven dat ook buitenlandse bedrijven een verzoek bij de Nederlandse overheid kunnen indienen, is het verstandig om de daadwerkelijk gemaakte kosten voor de instemming in rekening te brengen zodat de overheid niet (onvoorzien) voor hoge kosten komt te staan.

In het negende lid is een verplichting opgenomen tot het actief openbaar maken van informatie over CDM-projectactiviteiten waarvoor de Nederlandse overheid instemming heeft verleend. Artikel 17 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten staat toe dat openbaarmaking van

¹ Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 22, en Stcrt. 2000, 90.

(delen van) bedoelde informatie achterwege kan blijven indien een uitzonderingsgrond van toepassing is. Hiertoe is artikel 10 WOB van overeenkomstige toepassing verklaard. Verwezen wordt verder naar paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 16.46c

Dit artikel beschrijft het regime dat geldt voor het verlenen van instemming met deelname aan JI-projecten die buiten Nederland worden uitgevoerd (eerste lid). Voor een groot deel kon worden aangesloten bij de regeling die geldt voor het verlenen van instemming met deelname aan CDM-projecten (derde lid). Verwezen wordt dan ook naar de toelichting bij artikel 16.46b Wm. Slechts op één punt bestond de noodzaak voor een afwijkende bepaling. In afwijking van de situatie bij CDM, is voor JI de Minister van EZ het bevoegd gezag (tweede lid). Tot slot wordt nog opgemerkt dat bij JI de instemming moet worden verkregen voordat het project wordt uitgevoerd. Anders dan bij CDM is instemming achteraf hier niet mogelijk. Dit volgt uit het Kyoto-Protocol en de daarop gebaseerde besluiten.

Onderdeel O

Artikel 18.16e, derde lid, Wm regelt de hoogte van de bestuurlijke boete bij overschrijding van de emissienorm (artikel 16.37, eerste lid, Wm). Deze bepaling moet worden aangepast, omdat als gevolg van de Linking Directive ter voldoening aan die norm in plaats van broeikasgasemissierechten ook CER's en ERU's kunnen worden ingeleverd. Het gaat om een technische aanpassing, die geen inhoudelijke wijzigingen met zich meebrengt.

ARTIKEL II

Dit artikel maakt een gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk. Hiervoor is gekozen om een zo groot mogelijke flexibiliteit te hebben bij het regelen van de inwerkingtreding. Dit is mede noodzakelijk vanwege de betrekkelijk korte implementatietermijn van de Linking Directive (12 maanden).

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

**1. Internationale regels met betrekking tot de projectgebonden
Kyoto-mechanismen**

1.1. Inleiding

Om CER's en ERU's te genereren, moeten CDM- en JI-projecten bepaalde procedures doorlopen. Deze zijn neergelegd in het bij het VN-Raamverdrag behorende Kyoto-Protocol en de onderliggende besluiten, waaronder de Marrakesh-akkoorden en de onderliggende besluiten. De Linking Directive gaat er vanuit dat alleen CER's en ERU's die in lijn zijn met deze regels kunnen worden gebruikt. Daarbij geldt dat de Linking Directive gebaseerd is op vertrouwen in het Kyoto-systeem. De Linking Directive voorziet dus niet in een extra Europese of nationale toetsing aan deze internationale regels. Lidstaten en bedrijven kunnen ervan uitgaan dat zodra CER's of ERU's zijn uitgegeven, deze voldoen aan bovengenoemde eisen.

1.2. Het VN-Raamverdrag en het Kyoto-Protocol

Het VN-Raamverdrag is in 1994 in werking getreden. Dit verdrag beoogt het bewerkstelligen van een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatstelsel wordt voorkomen (artikel 2). Bijlage I bij het VN-Raamverdrag noemt de Partijen met reductieverplichtingen, waaronder Nederland. De Conferentie van Partijen, bedoeld in artikel 7 van het verdrag (hierna: COP), concludeerde in 1995 dat de in dat verdrag opgenomen verplichtingen ontoereikend zouden zijn. Het Kyoto-Protocol kwam vervolgens tot stand als een eerste stap om de doelstelling van het VN-Raamverdrag te realiseren. Op 16 februari 2005 trad het Kyoto-Protocol in werking.

Met het Kyoto-Protocol hebben de Partijen uit bijlage I bij het VN-Raamverdrag een doelstelling geaccepteerd voor de reductie van de emissies van broeikasgassen. Voor de lidstaten van de EU geldt een verplichting tot reductie van de emissies met 8% ten opzichte van de emissies in 1990, vastgelegd in bijlage B bij het Kyoto-Protocol (het zogenaamde Kyoto-plafond). De EU-lidstaten hebben afgesproken tot gezamenlijke nakoming van hun verplichtingen. Nederland heeft in deze afspraak een reductieverplichting van 6%. Deze afspraak ligt vast in bijlage II bij beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen.¹

De Evaluatienota Klimaatbeleid gaat er vanuit dat de Nederlandse emissieruimte 199 megaton (hierna: Mton) CO₂-equivalenten per jaar bedragen voor de jaren 2008–2012.² Mijn brief inzake de sectorale streefwaarden geeft aan hoe Nederland het behalen van deze verplichting zeker wil stellen.³ Nederland realiseert deze doelstelling enerzijds door beleidsmaatregelen, gericht op de beperking van de binnenlandse emissies, en door het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten. Anderzijds koopt de Nederlandse overheid CER's en ERU's aan, om de emissieruimte jaarlijks met 20 Mton te verruimen, waardoor de totale emissieruimte 219 Mton per jaar zou bedragen. De genoemde aantallen zijn nog aan mogelijke veranderingen onderhevig.

¹ PbEU L 130.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 28 240, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2003/04, 28 240, nr. 4.

Het Kyoto-Protocol regelt naast de projectgebonden mechanismen van CDM en JI ook het mechanisme van emissiehandel. Daarmee doelt het protocol op de handel tussen Partijen, genoemd in bijlage B bij het protocol, in CER's en ERU's en andere rechten die ontstaan onder het protocol. De Linking Directive heeft geen betrekking op deze vorm van emissiehandel. De Linking Directive regelt alleen het gebruik van CER's en ERU's door bedrijven in het Europese systeem en stelt een eis bij de instemming door de lidstaten met deelname aan een JI- of CDM-project. Daarom wordt hieronder alleen ingegaan op de projectgebonden Kyoto-mechanismen.

1.3. De Marrakesh-akkoorden

De COP heeft op de zevende bijeenkomst in Marrakesh in 2001 een aantal besluiten genomen, die uitvoeringsregels behelzen van het Kyoto-Protocol, de Marrakesh-akkoorden.¹ Nu het Kyoto-Protocol in werking is getreden, zal van 28 november tot 9 december 2005 de eerste Conferentie van de Partijen, waarin de Partijen bij dit Protocol bijeenkomen (hierna: COP/MOP), plaatsvinden. Deze eerste vergadering zal de Marrakesh-akkoorden formeel vaststellen. Van deze akkoorden zijn overigens geen Nederlandse vertalingen beschikbaar.

De Marrakesh-akkoorden geven regels voor de tenuitvoerlegging van de Kyoto-mechanismen. Zo zijn in de Marrakesh-akkoorden de procedures neergelegd voor JI en CDM en voor het uitgeven van CER's en ERU's. Deze procedures waarborgen dat alleen rechten worden uitgegeven waar ook daadwerkelijke emissiereducties tegenover staan. Hieronder volgt een beschrijving van deze procedures op hoofdlijnen.

2. De werking van de projectgebonden Kyoto-mechanismen

2.1. Inleiding

Voor CDM en JI kunnen zowel private bedrijven als overheden het initiatief nemen om een project te starten. Dergelijke projectontwikkelaars zijn projectdeelnemers, en hebben in die rol bepaalde rechten en verplichtingen in de procedure van de totstandkoming van een project. Andere projectdeelnemers kunnen de betrokken Partijen zijn: het land waar de CER's of ERU's uiteindelijk naartoe gaan (hierna: het investerende land) en het land waar het project plaatsvindt (hierna: het gastland). Indien Partijen geen projectdeelnemer zijn, delen zij niet in de opbrengst van de CER's of ERU's, en komen deze enkel ten goede aan de betrokken bedrijven. Wel is het mogelijk dat deze bedrijven de CER's of ERU's vervolgens verkopen aan Partijen. Partijen kunnen daartoe contracten sluiten met dergelijke bedrijven om een aantal CER's of ERU's te leveren.

2.2. CDM-procedure

Artikel 12 van het Kyoto-Protocol schept de basis voor het CDM-mechanisme. De COP heeft de verdere procedure uitgewerkt in één van de Marrakesh-akkoorden, namelijk de Modaliteiten en procedures voor een mechanisme van schone ontwikkeling², de CDM-richtlijnen. Een belangrijke rol in deze procedure spelen de door de COP/MOP aangewezen operationele instellingen (*Designated Operational Entities*): in de beginfase valideert een dergelijke instelling het project en in de eindfase treedt een andere operationele instelling op als verificateur. Deze operationele instellingen kunnen bedrijven of internationale organisaties zijn, die belangenverstrengeling met projectdeelnemers moeten vermijden en die dus niet bijvoorbeeld als consultant voor een deelnemer werkzaam zijn (artikel 27, onder d, CDM-richtlijnen). De raad van bestuur als bedoeld in

¹ COP-besluiten 1/CP.7 tot en met 39/CP.7, zie FCCC/CP/2001/13/Add., Add.2 en Add. 3.

² *Modalities and procedures for a clean development mechanism*, bijlage bij COP-besluit 17/CP.7.

artikel 5 van de CDM-richtlijnen (hierna: CDM-raad) accrediteert operationele instellingen (artikel 20 van de CDM-richtlijnen). De eerste COP/MOP zal ze vervolgens aanwijzen op voorstel van de CDM-raad (artikel 12, vijfde lid, van het Kyoto-Protocol en artikel 3, onder c, van de CDM-richtlijnen). De huidige operationele instellingen zijn op voorlopige basis aangewezen door de CDM-raad.¹

2.2.1. Validatie

De formele CDM-procedure begint wanneer projectdeelnemers een projectontwerpdocument (hierna: projectontwerp) indienen bij een operationele instelling. Deze valideert het projectontwerp overeenkomstig hoofdstuk G van de CDM-richtlijnen. Bij validatie beoordeelt de operationele instelling de monitoringsmethodologieën en het referentieniveau. Het referentieniveau is kort gezegd de hoogte van de emissies die zouden optreden als het project niet zou plaatsvinden. De monitoringsmethodologieën moeten eerder door de CDM-raad zijn goedgekeurd. In geval van nieuwe methodologieën stuurt de operationele instelling het projectontwerp voor beoordeling naar de CDM-raad, en vindt vervolgens pas validatie plaats (artikel 38 CDM-richtlijnen).

In de validatieprocedure laat de operationele instelling het projectontwerp eerst publiceren, en krijgen belanghebbenden gedurende dertig dagen gelegenheid tot inspraak. Bij haar validatiebeslissing houdt de operationele instelling rekening met reacties uit de inspraak (artikel 40 van de CDM-richtlijnen). De inhoud van het projectontwerp kan hierdoor wijzigen. De operationele instelling brengt uiteindelijk een openbaar validatierapport uit met een advies. In geval van een negatief advies zullen projectdeelnemers het projectontwerp weer moeten wijzigen, ten behoeve van een nieuwe validatieprocedure (artikel 42 van de CDM-richtlijnen).

2.2.2. Registratie

Bij een (voorwaardelijk) positief advies vragen projectdeelnemers de operationele instelling om het project bij de CDM-raad in te dienen met een verzoek tot registratie (artikel 40, onder f, van de CDM-richtlijnen). Daarvoor hebben de projectdeelnemers de instemming nodig van de aangewezen nationale autoriteiten van de betrokken Partijen (zie artikel 40, onder a en f, van de CDM-richtlijnen). De autoriteit van het gastland moet vóór registratie haar instemming geven. De instemming van het investerende land kan ook later volgen, maar wel voordat de uitgifte van de CER's plaatsvindt. De instemming is onvoorwaardelijk en specifiek voor het project en de betrokken deelnemers. Een instemmingsverklaring kan ook voor meerdere projecten of bedrijven gelden, indien de brief deze uitdrukkelijk vermeldt. In de instemming bevestigt de Partij a) dat zij het Protocol geratificeerd heeft en b) dat zij goedkeuring geeft aan de vrijwillige deelname van de Partij in het project. Daarnaast moet het gastland in de instemming verklaren dat de projectactiviteit bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling. De Marrakesh-akkoorden geven verder geen procedureregels of inhoudelijke criteria waar de Partijen aan moeten toetsen voor instemming. De Partijen bepalen elk voor zich hun regels en criteria (zie paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Geheel los van de inhoud van deze instemmingsregels staan de eisen uit de Marrakesh-akkoorden waar de operationele instellingen de projectactiviteiten aan toetsen.

Op het verzoek tot registratie laat de operationele instelling het projectontwerp publiceren op het internet (artikel 40, onder g, van de CDM-richtlijnen). De leden van de CDM-raad en de betrokken Partijen kunnen een verzoek tot herziening (*review*) indienen bij de raad (artikel 41

¹ COP-besluit 21/CP.8, onder 1, sub d.

van de CDM-richtlijnen). Projectdeelnemers hebben die mogelijkheid niet. Herziening betreft alleen aspecten die de validatie-eisen aangaan. Blijft een herziening uit, dan registreert de raad het project. Alleen een geregistreerd project kan CER's genereren. In de aanloop naar de Kyoto-periode (2008–2012) kunnen projecten die op zijn vroegst op 1 januari 2000 zijn begonnen, ook voor reducties gerealiseerd vanaf die datum nog CER's voortbrengen, als de registratie van die projecten voor 31 december 2005 plaatsvindt. Projecten die na januari 2002 zijn begonnen, kunnen pas vanaf de registratiedatum CER's genereren.

2.2.3. Monitoring, verificatie en certificatie

Vervolgens monitoren projectdeelnemers het project, volgens een monitoringsplan dat onderdeel is van het projectontwerp (artikel 53 van de CDM-richtlijnen). Op initiatief van de projectdeelnemers laat een operationele instelling het monitoringsrapport publiceren en verifieert deze het rapport (artikel 62 van de CDM-richtlijnen). De verificatie wordt door een andere instelling gedaan dan de instelling die de validatie deed (behalve bij kleinschalige CDM-projecten). De verificatie stelt vast of de monitoring overeenkomstig het projectontwerp is geschied. Daarna vragen projectdeelnemers de operationele instelling om het project te certificeren. Certificatie legt de behaalde emissiereductie vast en drukt dit uit in uit te geven CER's. De operationele instelling maakt een certificatie-rapport op, met als onderdeel een verzoek tot de CDM-raad tot uitgifte van CER's (artikel 64 van de CDM-richtlijnen). Het verzoek bepaalt hoeveel CER's elke projectdeelnemer moet krijgen. De betrokken Partijen of een aantal leden van de CDM-raad kan beslissen tot een herziening (artikel 65 van de CDM-richtlijnen). Een verzoek om herziening staat los van de instemming die Partijen hebben gegeven. Herziening betreft alleen zaken als fraude en incompetentie van de betrokken onafhankelijke instelling. De CDM-raad besluit, eventueel na herziening, tot uitgifte van de CER's.

2.2.4. Uitgifte CER's

In opdracht van de CDM-raad geeft de CDM-registerbeheerder de CER's uit (artikel 66 CDM-richtlijnen). De CDM-registerbeheerder creëert de CER's in het CDM-register, bedoeld in bijlage D bij de CDM-richtlijnen, en stelt de betreffende codes vast. Vervolgens stort de CDM-registerbeheerder de CER's op de rekeningen van de betreffende project-deelnemers in het betreffende nationale register. Deze transactie loopt via het onafhankelijk transactielogboek van de VN, het ITL. Het ITL voert een geautomatiseerde controle uit en blokkeert zondig een transactie, waarbij het een foutmelding geeft.¹

Om CER's over te dragen naar een rekening in een buitenlands register, moet een Partij volgens artikel 31 van de CDM-richtlijnen voldoen aan de onder paragraaf 2.5.1 genoemde entreevoorwaarden. Wel laat artikel 31 toe dat een Partij de CER's in het eigen nationale register kan *verkrijgen*, aangezien dit onderdeel is van de uitgifte. Zolang de Partij niet voldoet aan de genoemde entreevoorwaarden, zijn externe transacties met CER's echter niet mogelijk. Intern binnen het nationale register kunnen wel transacties in CER's plaatsvinden. Ook kunnen bedrijven CER's inleveren om te voldoen aan de emissienorm.

De eerste CER's worden mogelijk al eind 2005 uitgegeven door de CDM-raad. Naar verwachting zullen de eerste CER's uit projecten waar de Nederlandse overheid in participeert, in de eerste helft van 2006 worden uitgegeven. Overigens duurt het waarschijnlijk nog tot het voorjaar van 2007 voordat CER's op rekeningen in het Nederlandse register kunnen worden gestort (zie paragraaf 2.5.1).

¹ Zolang het betreffende nationale register niet beschikbaar is en het ITL nog niet operationeel is, blijven de CER's staan op een rekening in het CDM-register.

Schema 1: verloop van een CDM-project



2.3. JI-procedures

De JI-procedures zijn geregeld in de Richtlijnen voor de implementatie van artikel 6 van het Kyoto-Protocol¹, de JI-richtlijnen. Er bestaat een eerste, eenvoudige procedure voor Partijen die aan alle entreevoorwaarden voldoen (hierna: track 1) en een tweede, meer gedetailleerd geregelde procedure voor Partijen waar dat nog niet voor geldt (hierna: track 2; respectievelijk artikel 23 en 24 van de JI-richtlijnen).

2.3.1. JI-track 1

Voor JI-track 1 moet het gastland voldoen aan alle in paragraaf 2.5.1 genoemde entreevoorwaarden (artikel 21 van de JI-richtlijnen). Evenals bij track 2 is voor het project vooraf door de autoriteiten van de betrokken Partijen instemming verleend (artikel 6, eerste lid, onder a, van het Kyoto-Protocol), en moeten gastlanden informatie beschikbaar stellen over de aanwezige JI-projecten (artikel 28 van de JI-richtlijnen). Voor JI track 1 neemt de autoriteit van het gastland echter de verificatiebeslissing, in plaats van de onafhankelijke autoriteit, zoals bij JI-track 2 (artikel 23 van de JI-richtlijnen). Na verificatie kan het gastland de ERU's uitgeven.

¹ *Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto-Protocol*, bijlage bij COP-besluit 16/CP.7.

Voor het overige stellen de Marrakesh-akkoorden geen regels voor JI-track 1. Zaken als monitoring worden dus overgelaten aan de Partijen die dergelijke projecten in eigen land willen laten uitvoeren. Deze Partijen dienen daartoe hun eigen nationale procedureregels en criteria vast te stellen en aan het secretariaat van het VN-Raamverdrag mede te delen (artikel 20, onder b, van de JI-richtlijnen). Deze regels betreffen in ieder geval essentiële elementen als inspraak, monitoring en verificatie (en eventueel regels voor registratie en validatie).

Zoals in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, is Nederland thans niet voornemens als gastland op te treden voor JI-projecten.

2.3.2. JI-track 2

JI-track 2 geldt indien het gastland nog maar aan een aantal van de in paragraaf 2.5.1 genoemde entreevoorwaarden voldoet. Deze procedure is vergelijkbaar met die voor CDM. Een centrale rol hierin hebben de geaccrediteerde onafhankelijke instellingen (*accredited independent entities*), te vergelijken met de operationele instellingen voor CDM. Een comité van toezicht ex artikel 6 (hierna: JI-comité) accrediteert de onafhankelijke instellingen. Dit is anders dan bij CDM, waar de COP/MOP de operationele instellingen aanwijst.

De procedure begint als projectdeelnemers een projectontwerp ter validatie indienen bij een onafhankelijke instelling. Voor deelname aan het project moet voor de validatiebeslissing instemming verleend zijn door de aangewezen nationale autoriteiten van zowel het gastland als het investerende land (artikel 20, onder a, en artikel 31, onder a, van de JI-richtlijnen). De JI-richtlijnen geven geen procedureregels of inhoudelijke criteria waar de Partijen aan moeten toetsen voor instemming, maar bepalen alleen dát instemming nodig is. Voor CDM is de inhoud van de instemming wel enigszins nader omschreven.

De onafhankelijke instelling beoordeelt het projectontwerp. Daartoe laat die het projectontwerp eerst publiceren, en krijgen belanghebbenden gelegenheid tot inspraak (artikel 32 van de JI-richtlijnen). Bij haar beslissing houdt de onafhankelijke instelling rekening met reacties uit de inspraak (artikel 34 van de JI-richtlijnen). De onafhankelijke instelling neemt een beslissing over het projectontwerp op basis van een validatierapport en laat deze publiceren (artikel 34 van de JI-richtlijnen). Leden van het JI-comité of de betrokken Partijen kunnen een verzoek tot herziening indienen bij het JI-comité (artikel 35 van de JI-richtlijnen). Projectdeelnemers hebben die mogelijkheid niet. Een verzoek om herziening staat los van de instemming die Partijen hebben gegeven. Vindt geen herziening plaats, dan is de beslissing van de onafhankelijke instelling definitief. Daarmee is het formeel een JI-project. Het JI-comité registreert het project niet, zoals de CDM-raad dat doet. Er is dus geen centraal register van JI-projecten. Gastlanden moeten wel informatie beschikbaar stellen over de aanwezige JI-projecten (artikel 28 van de JI-richtlijnen).

Vervolgens monitoren projectdeelnemers het project, volgens een monitoringsplan dat onderdeel is van het projectontwerp, en laten zij het monitoringsrapport publiceren (artikel 36 van de JI-richtlijnen). Op verzoek van de projectdeelnemers verifieert een onafhankelijke instelling het monitoringsrapport (artikel 37 van de JI-richtlijnen). Deze verificatie is een noodzakelijk onderdeel van de procedure. De onafhankelijke instelling laat haar verificatierapport met haar beslissing publiceren (artikel 38 van de JI-richtlijnen). Leden van het JI-comité of de betrokken Partijen kunnen een verzoek tot herziening van de beslissing indienen bij het JI-comité

(artikel 39 van de JI-richtlijnen). Vindt geen herziening plaats, dan is de beslissing van de onafhankelijke instelling definitief. Vervolgens kan het gastland de ERU's uitgeven.

2.3.3. Uitgifte ERU's

De uitgifte vindt bij track 1 en track 2 op dezelfde wijze plaats. Daarbij worden de aan het gastland toegewezen eenheden (*Assigned Amount Units*, hierna: AAU's) gebruikt. Het aantal AAU's wordt bepaald door de in het Kyoto-Protocol vastgelegde reductieverplichting die het zogenaamde Kyoto-plafond vormt. Dit aantal AAU's wordt vastgelegd door de VN op voorstel van de betreffende Partij. De beheerder van het nationale register van het gastland verricht daartoe een omzetting van een aantal aan het gastland toegewezen AAU's in ERU's in opdracht van de daartoe bevoegde autoriteit van het gastland. Er worden dus geen geheel nieuwe rechten gecreëerd, zoals dat bij CER's gebeurt. AAU's zijn overeenkomstig artikel 3, zevende lid, van het Kyoto-Protocol aan de Partijen toegewezen. Deze toegewezen hoeveelheid van Nederland zal waarschijnlijk ongeveer 1000 Mton bedragen voor de Kyoto-periode.

Het omzetten gebeurt doordat de registerbeheerder de code van de AAU aanvult, waardoor een ERU ontstaat. De registerbeheerder van het gastland maakt vervolgens de ERU's over naar de rekeningen van de betreffende projectdeelnemers van het investerende land. Het ITL controleert deze transactie. Door deze transactie vermindert het aantal van de onder het Kyoto-Protocol ontstane rechten van het gastland (AAU's), terwijl hier een corresponderende reductie van emissies tegenover staat.

Voor het verkrijgen van ERU's vereist artikel 21 van de JI-richtlijnen dat het investerende land voldoet aan de daarin vastgelegde entreevoorwaarden (zie paragraaf 2.5.1). Het gastland kan de ERU's pas uitgeven wanneer het voldoet aan een aantal van deze entreevoorwaarden (artikel 24 van de JI-richtlijnen).

Schema 2.1: verloop van JI-track 1

Instemming met deelname aan project door gastland en investerend land (zodig nog machtiging van projectdeelnemers)



(nationale procedureregels)

Verificatiebeslissing door het gastland

Schema 2.2: verloop van JI-track 2

Projectdeelnemers dienen projectontwerp in bij onafhankelijke instelling



Publicatie projectontwerp door onafhankelijke instelling, inspraak, wijziging ontwerp



Instemming met deelname aan project door gastland en investerend land (zodig nog machtiging van projectdeelnemers)



Publicatie **validatierapport** en beslissing van onafhankelijke instelling



Mogelijkheid tot **herziening** door JI-comité



Monitoring door projectdeelnemers

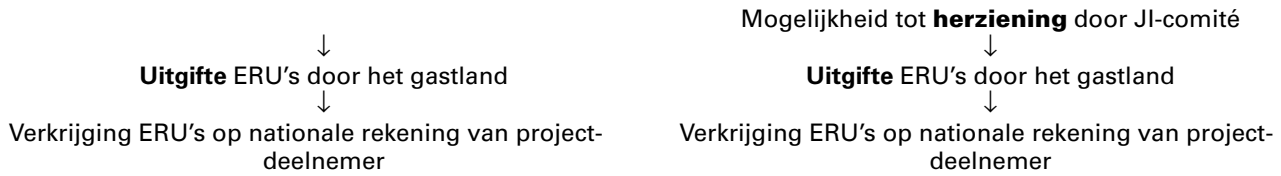


Projectdeelnemers dienen **monitoringsrapport** in bij onafhankelijke instelling



Publicatie **verificatierapport** en beslissing van onafhankelijke instelling





2.4. *Inspraak en rechtsbescherming*

De CDM- en JI-procedures voorzien in waarborgen voor inspraak en rechtsbescherming.

Voordat bij CDM of JI een projectontwerp definitief is en ingediend wordt voor validatie, moet in sommige gevallen een milieu-effectrapportage uitgevoerd worden. Het gaat dan om projecten in landen waar een milieu-effectrapportage voor bepaalde activiteiten vereist is (artikel 37, onder c, van de CDM-richtlijnen; artikel 33, onder d, van de JI-richtlijnen). Gebruikelijk onderdeel van de procedure is inspraak en consultatie van de «stakeholders». De validerende instelling controleert of de milieu-effectrapportage is uitgevoerd conform de regels van het gastland.

Verder zijn in de procedure tot validatie zienswijzen door belanghebbenden mogelijk. Voor JI-track 1 is dit niet geregeld, maar hangt dit af van de betreffende nationale procedureregels. Bij CDM is verder in de procedure tot het goedkeuren van elke nieuwe monitoringsmethodologie (zie paragraaf 2.2.1) een inspraakmogelijkheid ingebouwd.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot herziening van beslissingen tot validatie en verificatie of certificatie. Herziening kan alleen worden gevraagd door de betrokken Partijen of ten minste drie leden van de CDM-raad, respectievelijk het JI-comité. Tegen de beslissingen van deze organen staat verder geen beroep open. Er zijn ook geen herzieningsmogelijkheden voor projectdeelnemers zelf of derden. Bij een negatief uitvallende validatie kunnen projectdeelnemers wel proberen om een aangepast projectontwerp in te dienen. Voor JI-track 1 is geen herziening geregeld, maar ook hier kunnen nationale regels erin voorzien. Voor procedures met betrekking tot machtiging en instemming door de nationale autoriteiten voor deelname aan een project regelen de Marrakesh-akkoorden evenmin inspraak of rechtsbescherming, maar kunnen de nationale regels daarin voorzien (zie paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

2.5. *Overige Marrakesh-eisen*

De Marrakesh-akkoorden stellen onder meer enkele beperkingen omtrent de entreevoorwaarden, de aan te houden minimale reserve aan rechten die onder het Kyoto-Protocol zijn ontstaan, het overbrengen van CER's en ERU's naar de volgende verbintenisperiode onder het Kyoto-Protocol (2013–2018) en capaciteitsopbouwende activiteiten in ontwikkelingslanden en landen die een overgang naar een markteconomie doormaken.

2.5.1. Entreevoorwaarden

Transacties van CER's en ERU's tussen nationale registers kunnen alleen plaatsvinden als de betreffende Partijen bij het Kyoto-Protocol voldoen aan de entreevoorwaarden (*Eligibility Requirements*). Deze verspreid in het Kyoto-Protocol genoemde eisen zijn uitgewerkt in de Marrakesh-akkoorden¹. Een land moet volgens deze entreevoorwaarden Partij zijn bij

¹ Artikel 3, derde, vierde, zevende en achtste lid, artikel 5, eerste en tweede lid, en artikel 7, eerste en vierde lid, van het Kyoto-Protocol; artikel 22 van de JI-richtlijnen; artikel 31 van de CDM-richtlijnen.

het Kyoto-Protocol, en op voorstel van die Partij moet de VN het betreffende aantal AAU's officieel hebben vastgelegd (gekoppeld aan het Kyoto-plafond). De Partij moet verder een nationaal systeem voor de schatting van antropogene emissies hebben en een geschikt nationaal register. Verder moet de Partij jaarlijkse inventarislijsten van antropogene emissies leveren. De EU beoogt om alle lidstaten op hetzelfde moment aan de voorwaarden te laten voldoen. Hoe en volgens welke deadlines dat zal gebeuren, is geregeld in de zogenaamde monitoringsbeschikking. Binnen de EU is de deadline voor het op orde hebben van de nationale systemen 31 december 2005 en voor het voorstel voor het betreffende aantal AAU's 15 januari 2006. Op 31 december 2006 moeten de Partijen genoemd in bijlage B bij het Kyoto-Protocol voldoen aan alle entreevoorwaarden. De VN heeft vervolgens zestien maanden de tijd om te bekijken of aan de voorwaarden is voldaan. Dit betekent dat binnen de EU, als de deadline van 31 december 2006 wordt gehaald, mogelijk pas halverwege 2008 daadwerkelijk transacties van CER's tussen de nationale registers kunnen plaatsvinden.

Tussen op zijn vroegst het voorjaar van 2007 en halverwege 2008 zijn wel transacties met CER's binnen een nationaal register mogelijk. Daarvoor is het nodig dat het secretariaat van het VN-Raamverdrag voorzieningen heeft getroffen, waaronder met name het in werking zijn van het internationale transactie logboek (ITL). Zie hierover verder paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Als het ITL in 2007 operationeel is, kunnen CER's vanuit het CDM-register overgeboekt worden naar een rekening van een koper binnen een nationaal register. Dit wordt gezien als onderdeel van de uitgifte door het CDM-register. Vervolgens kan de CER vrijelijk bewegen binnen dit nationale register, maar kan deze het register pas verlaten zodra het betreffende land aan de entreevoorwaarden heeft voldaan. De operationaliteit van het ITL is tevens vereist voor externe transacties met de onder het Kyoto-Protocol aan de Partijen toegewezen AAU's (zie hierover paragraaf 2.2.4). Aan het begin van de Kyoto-periode (vanaf de verlening van broeikasemissierechten in 2008) koppelt de emissieautoriteit de te verlenen broeikasgasemissierechten aan de AAU's (artikel 45 van de EG-registratieverordening). Ook hierbij is het dus noodzakelijk dat de EU in 2008 voldoet aan de entreevoorwaarden, zodat de handel in AAU's en dus de handel in de daaraan gekoppelde broeikasgasemissierechten tussen nationale registers mogelijk blijft.

2.5.2. Reserve voor de verbintenisperiode

Artikel 6 van de Modaliteiten, regels en richtlijnen voor emissiehandel onder artikel 17 van het Kyoto-Protocol¹ (hierna: emissiehandelrichtlijnen) eist dat elke Partij een bepaalde minimale reserve voor de verbintenisperiode van 2008–2012 aanhoudt. Deze reserve (*Commitment Period Reserve*) bestaat uit de totale hoeveelheid ERU's, CER's en andere Kyoto-eenheden die een Partij heeft. De reserve mag voor elke Partij niet lager uitvallen dan 90% van het aan die Partij toegewezen aantal AAU's (welk aantal is afgeleid van het Kyoto-plafond). De toegewezen hoeveelheid voor Nederland zal zoals gezegd waarschijnlijk ongeveer 1000 Mton bedragen voor de Kyoto-periode (zie paragraaf 2.3.3). Hiervan uitgaande moet Nederland gedurende de verbintenisperiode ten minste 900 Mton aan rechten aanhouden in het nationale register. Dat betekent dat ten hoogste 100 Mton aan rechten Nederland zou mogen verlaten.

De EG-registratieverordening regelt een waarschuwing bij dreigende overschrijding van de reserve-eis. Als de lidstaat de reservegrens nadert, stelt de Commissie de lidstaat daarvan in kennis. Het onafhankelijk

¹ *Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol*, bijlage bij COP-besluit 18/CP.7.

transactielogboek van de Gemeenschap, het CITL, geeft daartoe een melding (artikel 50 van de EG-registratieverordening).

Voor Nederland is het risico van overschrijding van de reserve-eis zeer beperkt. Overschrijding zou zich kunnen voordoen, indien bedrijven gezamenlijk een groot aantal broeikasgasemissierechten zouden verkopen en overboeken naar buitenlandse rekeningen. Dit aantal te verkopen rechten is echter beperkt, omdat de aan de bedrijven toegewezen broeikasgasemissierechten jaarlijks in porties verleend worden (artikel 16.35 Wm). Gezien het totaal aantal te verlenen broeikasgasemissierechten en de momenten waarop het verlenen en het inleveren zal geschieden, zouden gedurende een periode van enkele maanden ten hoogste 186 Mton aan broeikasgasemissierechten Nederland kunnen verlaten. In theorie betekent dit dat gedurende deze maanden de reserve-eis wel zou kunnen worden overschreden.

Nederland heeft echter het beleid dat de overheid 100 Mton aan CER's en ERU's zal aankopen (zie paragraaf 1.2). Wanneer deze rechten op de Nederlandse rekening zullen staan, is overschrijding van de reserve-eis niet meer mogelijk. Tot dat moment zal de overheid ervoor zorg dragen dat als het gevaar van overschrijding onverhoopt toch dreigt, Nederland op dat moment extra rechten zal bijkopen.

2.5.3. Overbrengen naar latere verbintenisperiodes

Het overbrengen (*carry-over*) betreft het «sparen» door een Partij van CER's en ERU's uit de eerste Kyoto-periode (2008–2012), om ze mee te nemen naar de volgende periode (2013–2018). De Marrakesh-akkoorden stellen hieraan beperkingen in artikel 15 van de Berekeningsrichtlijnen. De beperkingen op het overbrengen kunnen gevolgen hebben voor het aantal CER's en ERU's dat een bedrijf zou mogen overbrengen naar de volgende periode.

Een Partij bij het Kyoto-Protocol mag van de hoeveelheid toegewezen AAU's (gebaseerd op zijn Kyoto-plafond) maximaal 2,5% aan ERU's en maximaal 2,5% aan CER's overbrengen naar de volgende periode. Uitgaande van een aantal AAU's van 1000 Mton voor Nederland zouden de Nederlandse rekeninghouders (waaronder de Staat) gezamenlijk 25 Mton ERU's en 25 Mton CER's kunnen overbrengen naar de volgende periode. Bedrijven kunnen de aan hen toegewezen broeikasemissierechten die niet zijn ingeleverd, overigens niet meenemen naar de volgende periode. Die emissierechten worden namelijk ingetrokken (artikel 16.38, derde lid Wm). Wel kunnen voor deze emissierechten zogenaamde vervangende emissierechten worden verleend in de daarop volgende planperiode (artikel 16.35, tweede lid, Wm). Nederland mag al zijn AAU's wél meenemen naar de volgende periode.

Aangezien nog onduidelijkheid bestaat over de post-Kyoto-periode, zal op een later tijdstip bezien worden of de beperking op de overbrenging geregeld moet worden, en op welke wijze dat moet geschieden. Vooral nog bestaat er geen voor de hand liggende oplossing die voor alle rekeninghouders zou kunnen gelden, aangezien niet alle rekeninghouders ook broeikasgasemissierechten krijgen toegewezen. De oplossing die Nederland kiest, staat niet los van de oplossingen die andere lidstaten kiezen. In het geval dat Nederland bijvoorbeeld geen begrenzings zou opleggen en de andere lidstaten wel, dan zouden buitenlandse bedrijven CER's en ERU's in veiligheid willen stellen op een Nederlandse rekening, hetgeen zou leiden tot een overschrijding door Nederland van de beperkingen op het overbrengen.

2.5.4. Capaciteitsopbouwende activiteiten

Partijen, genoemd in bijlage I bij het protocol, zijn gehouden om capaciteitsopbouwende activiteiten te steunen in ontwikkelingslanden en landen die een overgang naar een markteconomie doormaken. De Marrakesh-akkoorden preciseren deze eis uit het Kyoto-Protocol.¹ De Linking Directive stelt deze eis ook expliciet in artikel 21bis. Nederland voldoet hieraan op de hierna genoemde wijze.

Voor ontwikkelingslanden geldt dat Nederland in het kader van ontwikkelingssamenwerking in totaal 0,8 procent van het bruto nationaal inkomen (BNI) uitgeeft, of ongeveer 3,8 miljard euro per jaar. Dit budget wordt voornamelijk besteed aan structurele armoedebestrijding en een achtste daarvan aan milieugerelateerde activiteiten, waaronder capaciteitsopbouw voor CDM. De steun is vraaggestuurd, dat wil zeggen dat de aard van de activiteiten is afgestemd op de specifieke behoeftes van de ontwikkelingslanden waarmee Nederland samenwerkt. De financiering verloopt via bilaterale samenwerking met partnerlanden, steun aan multilaterale en regionale instellingen, ambassadeprojecten en subsidies aan organisaties, bedrijven en individuen die zich bezighouden met ontwikkelingssamenwerking.

Nederland steunt op diverse wijzen landen die een overgang naar een markteconomie doormaken bij de opbouw van hun kennis op het terrein van klimaat. In het kader van zogenaamde pre-accessieprogramma's steunt de Nederlandse overheid Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten van de EU om te voldoen aan de Europese milieuregels. In het kader van deze pre-accessieprogramma's worden projecten ontwikkeld en uitgevoerd die zich richten op de institutionele versterking van overheidsinstanties in de kandidaat-lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van EU-regelgeving of de formulering en uitvoering van nationaal beleid voor zover relevant voor de toetreding. Daartoe behoort ook de ondersteuning bij het voldoen aan de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Zo helpt Nederland Bulgarije op dit moment bij de opzet van haar eerste nationale toewijzingsplan.

¹ Artikel 10, aanhef en onder e, Kyoto-Protocol, COP-besluit 2/CP.7 en artikel 14 van COP-besluit 17/CP.7.

Transponeringstabel met betrekking tot richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgas-emissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (PbEU L 338)

Artikel(lid) EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen	Implementatie in Wet milieubeheer	Opmerkingen	Relevant artikel EG-registratieverordening
Artikel 1 (wijzigingen EG-richtlijn 2003/87)			
Artikel 1, eerste lid (wijziging artikel 3 EG-richtlijn 2003/87)			
Onderdeel k	Behoeft geen implementatie	Definitie Bijlage I-partij	
Onderdeel l	Aanvulling artikel 16.1 Wm	Definitie projectactiviteit	
Onderdeel m	Aanvulling artikel 1.1, eerste lid, Wm	Definitie ERU	
Onderdeel n	Aanvulling artikel 1.1, eerste lid, Wm	Definitie CER	
Artikel 1, tweede lid (artikelen 11bis en 11ter EG-richtlijn 2003/87)			
Artikel 11bis, eerste lid	Artikelen 16.37a en 16.37b, eerste lid, Wm (nieuw)	Gebruik van CER's en ERU's in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten vanaf 2008, tot een percentage van het aantal toegewezen emissierechten.	Artikel 53
Artikel 11bis, tweede lid	Artikelen 16.37a en 16.37b, eerste lid, Wm (nieuw)	Gebruik van CER's in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten in de planperiode 2005–2007.	Artikel 53
Artikel 11bis, derde lid	Artikel 16.37b, tweede en derde lid, Wm (nieuw)	Uitzonderingen: geen gebruik van CER's en ERU's, ontstaan uit nucleaire projecten en «sinks».	Artikel 53
Artikel 11ter, eerste lid	Behoeft geen implementatie	Overeenstemming projectactiviteiten met het acquis communautaire. Controle geschiedt door de operationele instelling (bij CDM) of de onafhankelijke instelling (bij JI).	
Artikel 11ter, tweede lid	Niet relevant voor Nederland	Geen uitgifte van CER's en ERU's voor emissiereducties onder EG-richtlijn 2003/87. Nederland is geen gastland voor JI- en CDM-projecten.	
Artikel 11ter, derde lid	Niet relevant voor Nederland	Voorkomen van dubbeltellingen. Nederland is geen gastland voor JI- en CDM-projecten,	
Artikel 11ter, vierde lid	Niet relevant voor Nederland	Zie hierboven.	
Artikel 11ter, vijfde lid	Behoeft geen implementatie	Lidstaat blijft verantwoordelijk voor voldoen aan de verplichtingen ingevolge het Kyoto-Protocol.	
Artikel 11ter, zesde lid	Artikel 16.46b, derde lid, onder b, Wm (nieuw)	Eis m.b.t. toetsing verzoek om instemming met deelname aan projectactiviteiten betreffende waterkrachtcentrales.	
Artikel 11ter, zevende lid	Behoeft geen implementatie	Comitologie. Niet gericht tot de lidstaten.	

Artikel(lid) EG-richtlijn project-gebonden Kyoto-mechanismen	Implementatie in Wet milieubeheer	Opmerkingen	Relevant artikel EG-registratieverordening
Artikel 1, derde lid (wijziging artikel 17 EG-richtlijn 2003/87)			
Artikel 17	Artikel 16.46b, negende lid (in verbinding met artikel 16.46c, derde lid, Wm (nieuw))	Actieve openbaarmaking van informatie over projectactiviteiten waarvoor Nederland instemming heeft verleend. Bijlage XVI, punten 5 en 6	
Artikel 1, vierde lid (wijziging artikel 18 EG-richtlijn 2003/87)	Behoeft geen implementatie	Coördinatiebepaling tussen de bevoegd gezag instanties. Betreft m.n. informatie-uitwisseling tussen VROM en EZ over aankoop CER's en ERU's met het oog op nakoming Kyoto-verplichtingen.	
Artikel 1, vijfde lid (wijziging artikel 19 EG-richtlijn 2003/87)	Behoeft geen implementatie	Inhoud van de EG-registratieverordening.	
Artikel 1, zesde lid (wijzigingen artikel 21 EG-richtlijn 2003/87)	Behoeft geen implementatie	Rapportage door de lidstaten.	
Artikel 1, zevende lid (artikel 21bis EG-richtlijn 2003/87)	Behoeft geen implementatie.	Beleidsmatige inspanningsverplichting.	
Artikel 1, achtste lid (wijziging artikel 30 EG-richtlijn 2003/87)			
Onderdelen a en b	Behoeft geen implementatie	Bepalingen zijn gericht tot de Commissie. Betreft evaluatie van de werking van EG-richtlijn 2003/87.	
Onderdeel c, eerste alinea	Aanvulling artikelen 16.24 en 16.25, eerste lid, Wm	De vermelding in het nationale toewijzingsplan van het voorgenomen gebruik van CER's en ERU's wordt door een verwijzing naar EG-richtlijn 2003/87 opgenomen in artikel 16.24 Wm. De limiet op het gebruik van CER's en ERU's door exploitanten wordt opgenomen in artikel 16.25, eerste lid, Wm.	Bijlage XIV, punt 3
Onderdeel c, tweede alinea	Behoeft geen implementatie.	Rapportageplicht. Bepaling is voor het overige gericht tot de Commissie.	
Artikel 1, negende lid (wijziging bijlage III bij EG-richtlijn 2003/87)	Artikelen 16.4 en 16.24 Wm	Reeds geïmplementeerd. Hoofdstuk 16 Wm bevat een dynamische verwijzing naar bijlage III bij EG-richtlijn 2003/87.	
Artikel 2	Behoeft geen implementatie	Implementatietermijn.	
Artikel 3	Behoeft geen implementatie	Inwerkingtredingstermijn.	
Artikel 4	Behoeft geen implementatie	Adressaten.	

Lijst van afkortingen

AAU	<i>Assigned Amount Unit</i> Toegewezen eenheid
Berekeningsrichtlijnen	<i>Modalities for the accounting of assigned amounts</i> Modaliteiten voor het berekenen van de toegewezen hoeveelheden (COP-besluit 19/CP.7)
CDM	<i>Clean Development Mechanism</i> Mechanisme voor schone ontwikkeling
CDM-richtlijnen	<i>Modalities and procedures for the clean development mechanism (CDM M&P)</i> Modaliteiten en procedures voor een mechanisme van schone ontwikkeling (COP-besluit 17/CP.7)
CER	<i>Certified Emission Reduction</i> Gecertificeerde emissiereductie
CITL	<i>Community Independent Transaction Log</i> Onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap
COP	<i>Conference of the Parties (to the UNFCCC)</i> Conferentie van de Partijen (bij het VN-Raamverdrag)
COP/MOP	<i>Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol</i> Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij het Kyoto-Protocol bijeenkomen
CDM-raad	<i>Executive Board of the Clean Development Mechanism</i> CDM-raad van bestuur
EG-registratieverordening	Verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 386)
EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten	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 (PbEU L 275)
Emissiehandel-richtlijnen	<i>Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol</i> Modaliteiten, regels en richtlijnen voor emissiehandel onder artikel 17 van het Kyoto-Protocol (COP-besluit 18/CP.7)
ERU	<i>Emission Reduction Unit</i> Emissiereductie-eenheid
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
ITL	<i>Independent Transaction Log</i> Onafhankelijk transactielogboek van de VN
JI	<i>Joint Implementation</i> Gemeenschappelijke uitvoering van het VN-Raamverdrag
JI-richtlijnen	<i>Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol</i> Richtlijnen voor de implementatie van artikel 6 van het Kyoto-Protocol (COP-besluit 16/CP.7)
Kyoto-Protocol	Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van daaruit voortvloeiende verplichtingen (Trb. 1999, 110)

Linking Directive	Richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgas-emissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (PbEU L 338)
LULUCF	<i>Land-Use, Land-Use Change and Forestry</i> Landgebruik, verandering in het landgebruik en bosbouw-activiteiten
Marrakesh-akkoorden	COP-besluiten 1/CP.7 tot en met 39/CP.7, genomen op de zevende bijeenkomst in Marrakesh in 2001
Monitoringsbeschikking	Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingsstelsel voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto (PbEU L 49)
VN-Raamverdrag	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170)
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wm	Wet milieubeheer