

Vergaderjaar 2003–2004

29 565

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 3 juni 2004

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid. Het verslag volgt de opbouw van de memorie van toelichting en behandelt alleen die onderdelen van de memorie waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), Voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA) en Veenendaal (VVD).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Luchtveld (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Algra (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Wolfsen (PvdA) en Oplaat (VVD).

ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Hiermee wordt daadwerkelijk een nieuw instrument toepasbaar dat tot doel heeft op een nieuwe wijze de realisatie van de Kyoto-doelstellingen dichterbij te brengen. Net als vele andere organisaties en bedrijven heeft ook de CDA hoge verwachtingen van verhandelbare emissierechten. Deze leden delen de ambitie van de regering om het instrument breder toe te gaan passen en vragen de regering deze voorname te concretiseren. Is de regering van oordeel dat verhandelbare emissierechten per definitie een instrument is dat minimaal op Europese schaal toegepast moet worden of zijn er ook toepassingen voorzien die specifiek de Nederlandse situatie betreffen.

Zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven zijn veel (organisaties van) bedrijven en andere organisaties intensief betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie waardeerden deze aanpak en zijn van harte bereid om een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel mogelijk te maken. Zij realiseren zich dat dit

ook beslist noodzakelijk is gezien het feit dat de emissiehandel in het verband van de Europese Unie per 1 januari 2005 start.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wetswijziging om de handel in emissies mogelijk te maken. Zij hebben echter nog een aantal opmerkingen. De leden zijn teleurgesteld dat de voorgestelde wetswijziging alleen zal gelden voor de handel in CO₂ en betreuren het ten zeerste dat er geen «kapstok» wet is gemaakt. In principe onderschrijven de leden de redenering van de Raad van State dat wegens de korte implementatieperiode van de emissiehandelrichtlijn haast geboden is bij de implementatie van dit wetsvoorstel. Maar de leden willen hierbij aantekenen dat reeds lange tijd duidelijk was, dat de wetswijzigingen voor de NO_x-emissiehandel geïntegreerd zouden worden met de CO₂-emissiehandel. Kan de regering daarom nader onderbouwen waarom de regering in een dergelijke tijdnood is gekomen zodat een «kapstok wet» niet meer realistisch was volgens de Raad van State?

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden zien het als een grote stap voorwaarts dat door middel van deze implementatie van de EU-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten het instrumentarium om milieudoelstellingen uit internationale afspraken te realiseren wordt uitgebreid met handel in emissierechten. De handel in emissierechten maakt het mogelijk internationaal afgesproken broeikasgas emissiedoelstellingen op marktconforme manier te realiseren.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich op hoofdlijnen in het wetsvoorstel vinden. Voordat zij tot een eindoordeel over dit wetsvoorstel komen zien zij graag een aantal vragen beantwoord.

4.2 EG richtlijn handel in broeikasgasemissierechten

De leden van de VVD-fractie constateren dat wanneer aan het eind van een emissiejaar door een inrichting te weinig emissierechten worden ingeleverd ter dekking van de emissie van de inrichting, sprake is van overtreding van nationale regelgeving, niet van de EU-registratieverordening. Wat betekent dit voor de rechtsvervolging bij niet naleving? In hoeverre worden de sancties die staan op niet naleving dwingend voorgeschreven in de EU-richtlijn handel in broeikasgassen en in de EU-registratieverordening? In hoeverre is er ruimte om op nationaal niveau sancties vast te stellen en maakt de regering hier gebruik van? Is het een emittent toegestaan het monitoren van emissies uit te besteden?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering geen gebruik maakt van de in de EU-richtlijn geboden mogelijkheid om een pooling-systeem in te stellen. In het poolingsysteem wordt primair niet meer de individuele emittent aangesproken maar een «trustee» die namens een groep bedrijven optreedt. De reden die de regering geeft voor het niet benutten van deze mogelijkheid is dat het bedrijfsleven hier nooit op aangedrongen heeft.

Het bedrijfsleven geeft in reactie op het voorliggende wetsvoorstel aan dat zij de mogelijkheid van pooling wel graag in het wetsvoorstel opgenomen had gezien. De leden van de VVD-fractie willen graag weten of de regering mogelijkheden ziet om dit systeem alsnog in het wetsvoorstel op te nemen. Zo nee, waarom niet?

4.4 Kyoto-Protocol

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten wat de positie is van nieuwe EU-staten in het systeem van (nationale) emissie-

plafonds en verhandelbare rechten. Op welke wijze worden zij qua nationale emissieplafonds betrokken bij de Kyoto-verplichtingen van de EU als geheel, en kunnen zij – zeker gelet op het feit dat er diverse kleine lidstaten bij zitten (Malta, Cyprus, Slovenië en de Baltische staten) en gelet op het feit dat de implementietermijn van de richtlijn scherp is gesteld – tijdig en adequaat in het systeem van verhandelbare emissierechten meedraaien?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel Nederland zelfstandig bindt aan de afspraken in het Kyoto-protocol ongeacht de inwerkingtreding van dit protocol? Wat is de verwachting van de regering ten aanzien van de inwerkingtreding (en/of de termijn waarop) van het Kyoto-protocol?

7. Verhouding tot andere relevante Europese regelgeving

De leden van de VVD-fractie constateren dat op 1 januari 2005 het systeem van emissiehandel in werking zal treden. Kan de regering aangeven hoe ver de andere lidstaten met de implementatie van de EU-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten zijn? Wat zijn de grootste verschillpunten met de manier waarop Nederland de richtlijn implementeert?

Welke lidstaten hebben inmiddels een toewijzingsplan bij de Europese Commissie ingediend? Kan de regering de Kamer informeren over het commentaar dat de Nederlandse regering levert op de plannen van andere lidstaten? Kan de regering overzien of alle lidstaten voor 1 januari 2005 gereed zullen zijn voor de handel in emissierechten?

8. Toewijzing van emissierechten en de rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie vragen wat precies wordt verstaan onder vrijwillige deelname aan het systeem van emissiehandel? Geldt deze vrijwillige deelname ook voor bedrijven die strikt genomen niet exact onder de criteria van het allocatieplan vallen, bijvoorbeeld omdat het productieniveau van inrichtingen tijdens een planperiode rond de gehanteerde grenzen fluctueert? In hoeverre bestaat het risico dat bedrijven hun emissierechten tegen een goede prijs verkopen en vervolgens buiten de EU in en land zonder CO₂-reductieverplichtingen (bijvoorbeeld China) hun activiteiten met een vergelijkbare CO₂-uitstoot voortzetten? Is een dergelijke risicoanalyse gemaakt?

Bij het vaststellen van het allocatieplan kan rekening worden gehouden met het toetreden van nieuwkomers door niet alle emissierechten bij de start van het plan al toe te kennen. De leden van de CDA-fractie willen graag nader uitgewerkt zien op welke wijze de omvang van de reserve wordt bepaald. Blijft de reserve gedurende de planperiode gelijk, ook als er uiteindelijk minder nieuwkomers dan verwacht toetreden, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie constateren dat VNO-NCW voor een beperking van de relatieve competentie van de rechtbank pleit in geval van beroep tegen besluiten met betrekking tot emissiehandel. Eén rechtbank in Nederland moet hiervoor aangewezen worden zodat dit rechtscollege de gelegenheid heeft kennis hierover op te bouwen. De leden verzoeken de regering om een reactie op dit voorstel.

8.1.3

De leden van de CDA-fractie vragen welke keuze Nederland maakt met betrekking tot de ruimte die de richtlijn biedt om maximaal 5% van de

emissierechten in de eerste periode tot 2008 niet gratis te verstrekken. Welke overwegingen spelen hierbij een rol?

8.1.4

De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot de vrijheid is van een concern dat uit verschillende inrichtingen bestaat om emissierechten van de ene inrichting van het concern naar de andere «om niet» te laten overgaan. Gesteld wordt dat dit ook in internationaal verband kan: is dit aan de grenzen van de EU gebonden of is ook overdracht wereldwijd mogelijk? Welke invloed kan dit hebben op het systeem van emissiehandel?

8.1.5

De leden van de CDA-fractie constateren dat het in de rede ligt de aan het einde van de planperiode in het depot resterende emissierechten terug te geven aan de bedrijven waarop de emissierechten oorspronkelijk in mindering zijn gebracht. Welke ruimte is er voor een andere afweging zo vragen deze leden. Op welke wijze is de Europese Commissie hierbij betrokken?

De leden van de CDA-fractie constateren voorts dat indien beroep wordt ingesteld tegen het toewijzingsbesluit, de Afdeling bestuursrechtspraak de mogelijkheid krijgt een tussenuitspraak te doen om het instrument van de «bestuurlijke lus» mogelijk te maken. De leden staan hier in beginsel positief tegenover omdat het inderdaad stapeling van procedures tegen steeds opnieuw vast te stellen toewijzingsbesluiten onmogelijk kan maken. Wel hebben deze leden enkele vragen over deze constructie. Is deze constructie eerder toegepast en als dat het geval is in welke situaties dan. Begrijpen deze leden goed dat de afdeling bestuursrechtspraak de mogelijkheid krijgt een tussenuitspraak te doen. Kan worden aangegeven waarom niet is gekozen voor een verplichting zo vragen deze leden? Na de tussenuitspraak krijgen de ministers van VROM en EZ de mogelijkheid het toewijzingsbesluit geheel of gedeeltelijk te wijzigen. Zij hebben de verplichting om opnieuw belanghebbenden te horen. Tot wie strekt zich in deze situatie de kring van belanghebbenden uit, zo vragen deze leden. Betreft het dan degenen die beroep tegen het besluit hebben aangetekend of ook anderen? Graag ontvangen zij een nadere toelichting op dit punt.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre emittenten invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het toewijzingplan, waaronder de toewijzingscriteria. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat emittenten, die zich onevenredig benadeeld voelen door de in het toewijzingsplan vastgestelde criteria, hiertegen kunnen ondernemen nu beroep tegen dit plan niet open wordt gesteld.

Gesteld wordt dat wanneer het depot emissierechten niet volledig hoeft te worden benut, de resterende emissierechten over de overige bedrijven kunnen worden verdeeld naar rato van het aantal emissierechten dat in eerste instantie aan hen was toegewezen. Zijn er ook andere toepassingen mogelijk voor restanten rechten uit het depot? Zo ja, op welke manier en door wie wordt bepaald wat met deze restanten wordt gedaan?

Hoeveel maanden voor het aflopen van een handelsperiode wordt vastgesteld of het depot een overschot heeft? Worden de rechten ook naar sector verdeeld? Wanneer bijvoorbeeld een sector minder nieuwkomers kende dan waarvoor gereserveerd was, vallen deze rechten dan aan deze specifieke sector toe? Voor de leden van de VVD-fractie is nog onduidelijk op welke basis nieuwkomers emissierechten toebedeeld zullen krijgen. Kan de regering uiteenzetten hoe dit in zijn werk zal gaan?

Uit de Memorie van Toelichting wordt de leden van de VVD-fractie tevens niet duidelijk wat er gebeurt met de emissierechten die vrijkomen bij

sluiting of faillissement van een emittent. Komen deze rechten beschikbaar op de markt? Vloeien deze terug naar de reservepot? Wanneer andere lidstaten besluiten om voor overgebleven rechten uit de eerste handelsperiode vervangende emissierechten voor de tweede periode te verlenen, treft Nederland hier dan ook een voorziening voor? Wanneer is/ wordt duidelijk hoe de andere lidstaten met de overgang van de eerste naar de tweede handelsperiode omgaan?

8.1.7

De leden van de CDA-fractie vinden de motivering van de regering om na de eerste planperiode geen vervangende emissierechten te verlenen overtuigend. Wel is het daarbij van belang dat ook op dit punt een lijn wordt getrokken met andere EU-landen. Is al bekend hoe er binnen de Europese Unie wordt omgegaan met de optie om na afloop van de eerste planperiode vervangende emissierechten te verlenen?

8.1.8

De leden van de CDA-fractie vinden het wetsvoorstel en de in de Memorie van Toelichting opgenomen schema's over de diverse stappen in de voorbereiding en besluitvorming helder. Wel hebben de leden een vraag over de volgtijdelijkheid. Jaarlijks moet een toewijzingsbesluit worden genomen en worden emissierechten feitelijk toebedeeld. Is het onder alle omstandigheden uitgesloten dat een bedrijf met een emissievergunning emissierechten krijgt toebedeeld voordat het toewijzingsbesluit voor dat jaar is genomen? Is het realistisch om te stellen dat de emissiehandel per 1 januari 2005 een feit is terwijl naar verwachting de emissierechten in het startjaar medio 2005 feitelijk aan de houders van een emissievergunning zijn toegeedeeld?

8.2

De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat de EU-richtlijn niet voorschrijft dat een verificateur niet betrokken mag zijn geweest bij het opstellen, beoordelen of uitvoeren van het monitoringsprotocol voor de betrokken inrichting? Waarom wordt dit in de Nederlandse regelgeving (Wm artikel 16.14 lid 2) wel voorgeschreven? Waarom krijgt de emissieautoriteit 9 maanden de tijd om het geverifieerde emissieverslag te beoordelen? Kan dit niet sneller en zou meer snelheid niet beter zijn met het oog op de rechtszekerheid?

8.4

De leden van de CDA-fractie achten het van belang dat de Tweede Kamer zeker gedurende de eerste planperiode goed wordt geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering en de handhaving van het systeem in verhandelbare emissierechten in alle EU-landen. Voorts vragen deze leden zich af of standaard is voorzien in de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van het toewijzingsplan. In de Memorie van Toelichting hebben deze leden een motivering om de Tweede Kamer al dan niet te betrekken bij de totstandkoming van het toewijzingsplan gemist. De leden van de CDA-fractie constateren voorts dat hoewel er wel inspraak mogelijk is op het nationale toewijzingsplan, beroep tegen het plan niet mogelijk is. De leden willen graag een nadere onderbouwing van deze keuze. Als voorbeeld geven zij hierbij het geval dat een bepaalde bedrijfstak graag zou willen participeren in de emissiehandel maar daar, ook na inspraak op het plan op basis van de daarin vastgestelde algemene toewijzingscriteria, geen ruimte voor krijgt.

9. Nederlandse emissieautoriteit

De leden van de CDA-fractie constateren dat ter uitvoering van het systeem van handel in emissierechten een ZBO, de Nederlandse emissieautoriteit (NEA), wordt ingesteld. De leden hebben nog een groot aantal vragen over de invulling van de NEA. Het wetsvoorstel bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de taken en de benoeming van het bestuur. Vervolgens wordt toegelicht dat de medewerkers van de NEA in dienst zijn van het ministerie van VROM en ook tot de personeelskosten van dit ministerie behoren. Hoeveel formatieplaatsen zijn naar verwachting nodig om de werkzaamheden uit te kunnen voeren? Gesteld wordt dat de totale kosten circa 3,3 miljoen euro bedragen. Waarom is gekozen voor een vorm waarin medewerkers van de NEA feitelijk volledig bij een departement in dienst zijn. Waarom is gekozen voor onderbrengen bij het ministerie van VROM? Draagt het ministerie van Economische Zaken op enige wijze bij in de personele kosten? Hoe wordt ervoor zorg gedragen dat de medewerkers van de NEA over voldoende expertise bezitten, zeker waar een belangrijk deel van de huidige regels met betrekking tot de uitstoot van broeikasgassen nu door provincies in de milieuvergunning wordt geregeld? Is te voorzien dat het niet langer onderdeel uitmaken van de milieuvergunning (op termijn) tot een besparing bij provincies kan leiden? Tijdens de hoorzitting die de Tweede Kamer heeft gehouden ter voorbereiding van de besluitvorming over emissierechten is de vraag aan de orde geweest of op termijn een Europese Emissieautoriteit wenselijk en noodzakelijk zou zijn? De leden van de CDA-fractie vernemen graag de visie van de regering hierover en op de termijn waarop iets dergelijks wellicht gerealiseerd zou kunnen zijn. Kan worden aangegeven op welke wijze «derden», waaronder organisaties van het bedrijfsleven, inderdaad op een bevredigende wijze zal betrekken bij de hoofdlijnen van haar taakuitoefening? De leden van de CDA-fractie zullen zich mede op basis van de antwoorden op bovenstaande vragen een definitief oordeel vormen over de instelling en vormgeving van de NEA.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen bij het instellen van de emissieautoriteit als ZBO. De regering kiest voor een nieuw op te richten ZBO. In hoeverre heeft de regering overwogen bestaande ZBO's of agentschappen (bijv. Senter/Novem), dan wel Tennet een aanvullende taak te geven? Kan de regering nader onderbouwen waarom het advies van de Raad van State om het vernietigingsbesluit niet op te nemen in de wet niet is overgenomen? Kan de regering aangeven in welke gevallen deze bevoegdheid als uiterst middel gebruiken kan worden? Onderschrijft de regering de stelling dat wanneer de wet voldoende zekerheden inbouwt met betrekking tot de uitvoering en de handhaving van de emissiehandel, een vernietigingsbesluit niet nodig zou hoeven zijn? In reactie op de raad van State stelt de regering dat een vernietigingsbesluit bijvoorbeeld genomen kan worden wanneer het bestuur van de Nea een besluit heeft genomen dat in strijd is met het Europese recht, met name de EG-registratiever-ordering. Maar is het niet zo dat de Nea zich altijd aan het EG recht dient te houden? Als zij dit niet doen kan er door belanghebbenden bezwaar worden gemaakt, welke door de rechter getoetst moet worden. Waarom is een vernietigingsbesluit van VROM dan noodzakelijk?

Graag willen wij van de regering weten hoe de democratische controle op deze ZBO geregeld is. Kan de Kamer bijvoorbeeld de regering vragen om benodigde inlichtingen zoals die zijn neergelegd in artikel 2.11? Wordt het bestuursreglement ook ter goedkeuring aan de Kamer voorgelegd (art. 2.8)? Waarom stelt het ministerie van VROM haar eigen ambtenaren tot beschikking van de emissieautoriteit? Waarom is gekozen voor een periode van 5 jaar voor het sturen van een verslag over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de emissieautoriteit (art.

2.16c)? De PvdA zou graag een kortere periode willen instellen. Daarnaast willen de leden deze «evaluatie» graag door een onafhankelijke consultant uitgevoerd zien worden.

Verder willen de leden van de PvdA-fractie graag weten hoe de salariëring van het bestuur van de ZBO is geregeld, wat belangrijk is in het licht van de discussie over beloningen in de publieke sector. Tot slot willen de leden graag inzicht hebben in de kosten van de ZBO. Kan de begroting van de ZBO en de verantwoording hierover, naast het jaarverslag (art. 2.9), naar de kamer worden gestuurd? Of wordt de begroting van de ZBO opgenomen in de VROM-begroting zelf? Worden de kosten van de ZBO geheel door de overheid betaald, of worden deze verhaald op de deelnemende bedrijven?

10. Handhaving

De leden van de CDA-fractie constateren dat het instrument van de bestuurlijke boete naar het oordeel van de leden terecht een prominente plaats krijgt bij de handhaving van overtredingen. Daarnaast zien deze leden met belangstelling de resultaten tegemoet van «naming en shaming». Zou de hoogte van de boete niet gerelateerd moeten zijn aan de prijs van de verhandelbare emissierechten, om te voorkomen dat het overschrijden van de toegewezen emissieruimte goedkoper is dan het aankopen van extra emissieruimte?

Het lijkt overbodig om te benadrukken dat samenwerking bij de handhaving onmisbaar is. Op welke wijze wordt deze voorzien: in de eerste plaats met het bevoegd gezag voor handhaving van de milieuvergunning en in de tweede plaats internationaal en in het bijzonder binnen de Europese Unie?

Eerstelijns handhaving vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de NEA, door medewerkers van het ministerie van VROM. Is het juist dat deze medewerkers in elk geval niet werkzaam zijn bij de VROM-inspectie? Zijn er andere departementsonderdelen, anders dan de VROM-inspectie waar VROM-medewerkers belast zijn met eerstelijns handhaving?

Tenslotte vragen deze leden of bij de evaluatie specifiek aandacht kan worden besteed aan de meerwaarde van het tweedelijns toezicht door de VROM-inspectie.

De leden van de PvdA-fractie zijn niet gerust op het handhavingssysteem dat voor wordt gesteld via de emissie autoriteit. Wij hebben nog de volgende vragen: Welke omstandigheden worden bedoeld in art. 18.16e, waarmee het bestuur van een emissieautoriteit rekening moet houden bij het opleggen van boetes? De leden zien liever geen ontsnappingsclausule in de wet voor bedrijven die te weinig emissierechten hebben aan het einde van het kalenderjaar. Voor het goed functioneren van de handhaving is het van essentieel belang dat de Monitoringsprotocollen per 1 januari 2005 gereed zijn. Wat gebeurt er met bedrijven die per 1 januari 2005 nog geen monitoringsprotocol hebben ingediend? Zij zouden geen vergunning kunnen krijgen, en op grond van deze wet dus ook niet kunnen opereren. Wordt de datum van 1 januari 2005 met betrekking tot het inleveren van het monitoringsprotocol vastgelegd in de AMvB die genoemd wordt in art. 16.6? Zo ja, kan deze AMvB zo spoedig mogelijk gerealiseerd worden, om de bedrijven enige tijd te gunnen voor het opstellen van een monitoringsprotocol? Daarbij zouden wij graag zien dat er een hoge boete komt voor het te laat inleveren van monitoringsprotocollen. Een van de lessen die geleerd is van het benchmark convenant is dat er geen duidelijke handhaving op termijnen was. Protocollen werden daarom veel te laat ingeleverd, wat het proces aanzienlijk vertraagd heeft. Een andere essentiële schakel in de handhaving is de onafhankelijkheid van de verificateur. Dit is vastgelegd in artikel 16.15. Echter, om elke vorm van belangenverstremming te voorkomen vragen de leden of alle verifica-

teurs per bedrijf openbaar worden gemaakt, en deze door de emissie-autoriteit op het internet geplaatst wordt.

10.2.1 Beschikken over een emissievergunning

De leden van de CDA-fractie kunnen de keuze in het wetsvoorstel om naast de milieuvergunning een emissievergunning te eisen, respecteren. Wel hebben zij een aantal vragen die de afstemming en coördinatie betreft. Is zowel voor de bedrijven als de colleges van Gedeputeerde Staten voldoende duidelijk dat de bepalingen uit de huidige milieuvergunning die de reductie van broeikasgassen betreffen hun rechtsgrond verliezen op het moment dat de emissievergunning is verleend. Hoe is de communicatie hierover georganiseerd. Waarom is niet gekozen voor het verplicht stellen van een revisievergunning die bij de start van de emissiehandel gelijktijdig met de emissievergunning verleend zou moeten worden. Wat is de stand van zaken met betrekking tot het informatie-statuut waarin geregeld wordt dat beide bevoegde gezagen een wederzijdse informatieplicht hebben. Op welke wijze wordt de expertise die op dit moment bij provincies aanwezig is dit specifieke onderdeel uit de milieuvergunning gebruikt?

11. Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie willen graag geïnformeerd worden over de stand van zaken met betrekking tot de definitiekwestie van verbrandingsinstallaties. Hanteren Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk nog steeds andere definities dan die van de Europese Commissie? Welke actie heeft de Europese Commissie ondernomen tegen de afwijkende definities van de genoemde lidstaten? Wat heeft de Nederlandse regering hiertegen ondernomen? Wat zal de Nederlandse regering doen wanneer de Europese Commissie Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk «toestaat» de afwijkende definities te hanteren?

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om een heldere uiteenzetting over de juridische status van een emissierecht. Kan de regering hier ook bij aangeven of een emissierecht onder een bepaald belastingregime valt en zo ja, welk regime dit is?

11.3 Actal

De leden van de CDA-fractie constateren dat de EG-richtlijn met betrekking tot de registratie naar het oordeel van de CDA-fractie terecht één op één wordt gevolgd. Dat betekent in elk geval dat de administratieve lasten in alle landen gelijk zullen zijn. Hoewel de administratieve lasten die voor bedrijven gepaard gaan met verhandelbare emissierechten aanzienlijk zijn, lijken deze als redelijk ervaren te worden. Ook Actal adviseert positief over het voorstel. Dat neemt niet weg dat de leden van de CDA-fractie de regering nadrukkelijk vragen het aspect van de administratieve lasten in de evaluatie te betrekken en waar mogelijk gedurende de uitvoering steeds voldoende flexibel te kunnen zijn om administratieve lasten tot een minimum te beperken.

12. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Naar verwachting zullen circa 260 inrichtingen een emissievergunning kunnen aanvragen. Is dit aantal in overeenstemming met de huidige stand van zaken met betrekking tot het allocatieplan? Toen waren er nog veel inspraakreacties waaruit bleek dat nog niet duidelijk was of bedrijven mee konden of wilden doen aan de emissiehandel.

14.4 Overgang onder bijzondere titel: overdracht

De leden van de CDA-fractie constateren dat emissierechten geen registergoederen zouden zijn. Tijdens de hoorzittingen die de Tweede Kamer heeft georganiseerd waren enkele externe deskundigen van mening dat het hier wel degelijk om registergoederen zou gaan. Daarom vragen deze leden om een nadere onderbouwing op dit punt. Zijn er eerder vergelijkbare discussies geweest rond nieuwe «goederen», hoe is hiermee in de jurisprudentie omgegaan?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de levering van emissierechten geschiedt door afschrijving van een emissierecht van de rekening van de vervreemder en bijschrijving op de rekening van de verkrijger. Begrijpen de leden van de VVD-fractie goed dat voor levering beide handelingen, dus zowel af- als bijschrijving noodzakelijk zijn? Kan de situatie zich voordoen dat wel wordt afgeschreven bij de vervreemder maar niet wordt bijgeschreven bij de verkrijger die hierover afspraken met de vervreemder/verkoper heeft gemaakt? Kan worden aangegeven welk recht van toepassing is op de overdracht van emissierechten? Is deze regelgeving in alle lidstaten gelijk?

14.6 Overgang onder algemene titel

De leden van de VVD-fractie constateren dat gesteld wordt dat emissierechten zowel privaats- als publiekrechtelijk geen rechtskracht hebben zolang ze niet geregistreerd worden. In hoeverre is het mogelijk dat emissierechten op enig moment niet geregistreerd zijn?

14.11

De leden van de VVD-fractie constateren dat enerzijds wordt gesteld dat emissierechten als gevolg van hun tijdelijk karakter nauwelijks een geschikt verhaalsobject zijn. Anderzijds geldt dat na de eerste planperiode (2005–2007) emissierechten worden verleend ter vervanging van overgebleven, ingetrokken emissierechten uit de vorige periode. In hoeverre hebben emissierechten een tijdelijk karakter als deze vervangen kunnen worden naar een andere planperiode? Wie is eigenlijk bevoegd tot het intrekken van emissierechten?

15. Openbaarheid van milieu-informatie bij handel in emissierechten

De leden van de CDA-fractie constateren dat terecht wordt stil gestaan bij de spanning die kan ontstaan tussen de wens om met bepaalde informatie vertrouwelijk om te gaan en het belang van openbaarheid van gegevens, zoals die met het Verdrag van Aarhus voor milieu-informatie geldt. De leden vinden de Memorie van Toelichting op dit punt echter weinig verhelderend. Zij zouden meer in het bijzonder toegelicht willen zien hoe bijvoorbeeld tot uitdrukking komt dat «aan bescherming van bedrijfsbelang een zwaar gewicht toegekend wordt wat betreft de vertrouwelijke behandeling van onderliggende milieugegevens uit het emissieverlag waaruit het energieverbruik van individuele processen en/of producten kan worden afgeleid».

Ook willen zij graag toegelicht zien op welke wijze vertrouwelijke behandeling van gegevens mogelijk is, in het belang van de ontwikkeling van een gezonde markt.

De leden van de PvdA-fractie hechten veel belang aan informatie die verspreid wordt via het internet. Dit hebben zij reeds benadrukt bij de behandeling van het verdrag van Aarhus. De invulling die dit wetsvoorstel

geeft aan de eis tot actieve openbaarheid, namelijk publicatie in de staatscourant vinden wij te mager. De leden willen daarom graag dat alle informatie die genoemd wordt in paragraaf 15.2 van de memorie van toelichting op internet geplaatst wordt, het liefst op de site van de Nationale Emissie Autoriteit. Hierbij zou ook de lijst met verificateurs van bedrijven geplaatst kunnen worden.

15.2

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer naar verwachting de EU-registratieverordening beschikbaar komt? Wat gebeurt er wanneer een lidstaat niet in staat is om hier voor 1 januari 2005 aan te voldoen?

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag over de procedures rond de AMvB's. In de wet zijn een aantal aankondigingen voor AMvB's opgenomen. Hoe zijn deze AMvB's ingericht in relatie tot de Kamer? Is er voorzien in een voorhangprocedure?

Artikel 16.25

De leden van de PvdA-fractie zijn sceptisch over de manier waarop de rechten gealloceerd worden in de tijd. Zij hebben ingestemd met de huidige allocatie, om het proces van de totstandkoming van emissiehandel niet te veel te vertragen. Om echter het hele proces van onderhandelen met de industrie over de emissieruimte, over 3 jaar weer opnieuw te beginnen, en dit vervolgens elke 5 jaar te herhalen (art. 16.23) lijkt ons een heilloze weg. Op die manier zou het kunnen gebeuren dat de emissieruimte die de Regering ter beschikking stelt (art. 16.25 eerste lid), hoger uitvalt in plaats van lager. Het zou beter zijn om aan de onderlinge verdeling van emissieruimte niet meer te tornen, maar slechts het plafond elke 5 jaar naar beneden te schroeven. Kan de regering reageren op deze werkwijze, en kan dit wettelijk verankerd worden? Kan tevens wettelijk verankerd worden dat de emissieruimte die de regering ter beschikking stelt in ieder geval lager moet zijn dan de emissieruimte in het voorafgaande toewijzingsplan? In hoeverre biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om het principe van veilen voor de verdeling van de rechten toe te passen? De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat deze optie in ieder geval open gehouden dient te worden. Daarnaast willen deze leden vragen welke mogelijkheden er zijn voor de Kamer om wijzigingen aan te brengen in het nationale emissieplan.

Artikel 16.5

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat het wetsvoorstel de ruimte biedt aan bedrijven die niet willen participeren in de emissiehandel dat ook niet te doen. Betekent dit dat voor deze bedrijven de milieuvergunning ook de voorschriften moet blijven bevatten voor de reductie van broeikasgassen. Blijft voor deze bedrijven de provincie bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving? Is de inschatting dat van de 260 bedrijven die naar verwachting zullen kunnen participeren in de emissiehandel zo goed als alle bedrijven zullen kiezen voor emissiehandel?

De coördinatiebepaling van artikel 16.8 schrijft verplicht voor dat het bevoegd gezag voor de milieuvergunning in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen over de emissievergunning. Is deze adviesplicht ook omgekeerd aan de orde voor de Nederlandse emissieautoriteit

(NEA) waar het gaat om het verlenen van een milieuvergunning aan een inrichting die ook een emissievergunning heeft, zo vragen deze leden?

Artikel 16.40

De leden van de PvdA-fractie hebben een opmerking over de mogelijkheid die geboden wordt om gebruik te maken van de «linking directive» voor Nederlandse bedrijven (art 16.40, derde lid). Omdat de Nederlandse overheid besloten heeft 50% van haar emissiereductie via JI/CDM en emissiehandel te laten plaatsvinden, wat een verlichting betekent voor de doelstelling die het bedrijfsleven opgelegd krijgt, lijkt het de leden onverstandig om ook in het emissiehandelssysteem CDM toe te laten. Is het mogelijke het gebruik van CDM voor de Nederlandse bedrijven te beperken tot een minimum, en kan dit per AMvB worden vastgesteld? Daarnaast willen wij vragen of het niet beter zou zijn het artikel (16.40, derde lid) voor de linking directive pas in de wet op te nemen als definitieve tekst voor de linking directive is vastgesteld.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden