

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 juni 2004

ALGEMEEN

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie het belang van handel in emissierechten onderschrijven en bereid zijn mee te werken aan een voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel. In antwoord op de vraag van deze leden naar de bredere toepassing van het nieuwe instrument handel in emissierechten merk ik het volgende op. Een bredere toepassing van dit instrument kan aantrekkelijk zijn. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is de periode 2005 tot en met 2007 beperkt tot CO₂-emissies. Deze periode wordt als een leerperiode beschouwd. Op grond van de resultaten zal er een nader besluit worden genomen of ook de overige broeikasgassen onder de richtlijn worden gebracht.

Verder ben ik voornemens om nog in de tweede helft van dit jaar een afzonderlijk wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen dat het nieuwe hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer aanvult met een regeling van de handel in NO_x-emissierechten voor grotere industriële bronnen. Hiermee ambieer ik dat ook de handel in NO_x-emissierechten op 1 januari 2005 in werking treedt.

In het NMP4 is reeds aangekondigd dat op termijn zal worden bekeken of het mogelijk is om de binnenvaart en kleinere stationaire bronnen ook onderdeel van de handel in NO_x-emissierechten te laten zijn. Voordat hierover nader wordt beslist, wil ik enige jaren ervaring opdoen met de aankomende handel in NO_x-emissierechten mede in relatie tot de Europese regelgeving.

Meer in algemene zin is in het NMP4 al vastgesteld dat het instrument handel in emissierechten kan worden toegepast als aan de volgende randvoorwaarden kan worden voldaan:

- Er moeten duidelijke kwantitatieve en afrekenbare doelstellingen

- kunnen worden gesteld. Termijnen waarbinnen deze moeten worden gehaald zijn eenduidig;
- De deelnemers aan een handelssysteem moeten bekend zijn en de milieueffecten van hun handelen (bijvoorbeeld emissies) moeten kunnen worden gemeten of anderszins kunnen worden vastgesteld;
 - Er moet een handelsmarkt kunnen ontstaan doordat er voldoende deelnemers zijn en voldoende (technische) maatregelen beschikbaar zijn of komen. Bovendien moeten er voldoende grote verschillen zijn in de door de deelnemers te maken kosten, vanwege verschillen in de kosteneffectiviteit van de mogelijk te nemen maatregelen;
 - Het moet voor het behalen van het milieuresultaat betrekkelijk irrelevant zijn door welke deelnemers aan het handelssysteem de maatregel wordt getroffen.

Het instrument handel in emissierechten kan vooral worden ingezet bij grote milieuproblemen waar is geconstateerd dat er meer nodig is dan een intensivering van de bestaande instrumentenmix. Bij dergelijke grote milieuproblemen moet worden gedacht aan klimaatverandering, verzuring en grootschalige luchtverontreiniging. De aanpak van deze problemen is meer en meer gebaseerd op internationale afspraken. Toepassing van handel in emissierechten op nationaal niveau is daarbij zeker aan de orde. De handel in NO_x-emissierechten is hiervan een voorbeeld.

De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat de voorgestelde wetwijziging alleen zal gelden voor de handel in CO₂-emissierechten en dat er geen «kapstok» wet is gemaakt. In reactie daarop merk ik het volgende op. Beleidsmatig is er een noodzaak om emissiehandel voor CO₂ en NO_x nog dit jaar in te invoeren, zodat zo mogelijk begin 2005 gestart kan worden met de systemen. In de memorie van toelichting wordt dit uitgebreid toegelicht. Om die reden wordt thans voorzien in regelgeving voor handel in emissierechten voor deze emissies. Het tegemoetkomen aan het advies van de Raad van State om het wetsvoorstel met betrekking tot de handel in CO₂-rechten en NO_x-rechten in tweeën te splitsen, is vooral ingegeven door de overweging dat het wetsvoorstel inzake CO₂-emissierechten berust op een dwingende internationale verplichting om het systeem van CO₂-emissiehandel op 1 januari 2005 ingevoerd te hebben en alle wettelijke en organisatorische verplichtingen en systemen op orde te hebben. Voor het NO_x-systeem gelden die verplichtingen niet. Het koppelen van het verplichte CO₂-wetsvoorstel aan het niet-verplichte deel, en het daarmee onder een grote tijds-klem plaatsen van beide systemen in één wetsvoorstel, is door de Raad van State ontraden, en ik heb dat advies overgenomen. Door het splitsen van beide systemen kan een meer zuivere advisering en besluitvorming over het CO₂-deel en daarna over het NO_x-deel plaatsvinden.

Het is juist dat aanvankelijk is gedacht aan een meer algemeen type wetgeving in de vorm van een «kapstok» waaraan verschillende typen van emissiehandel konden worden «opgehangen». Bij de nadere uitwerking is daar echter van afgezien, omdat de voordelen van een dergelijk type wetgeving niet opwegen tegen de grote nadelen die bij de uitwerking van de «algemene» kapstok naar voren zijn gekomen. Dit leid ik af uit het ontwikkelen van regelgeving voor NO_x- en CO₂-emissiehandel. Beide soorten emissiehandel verschillen daarvoor te zeer van elkaar. Bovendien is allengs duidelijk geworden dat elk nieuw systeem van emissiehandel zeer waarschijnlijk zoveel stofspecifieke kenmerken heeft dat ook daarvoor weer op die specifieke kenmerken geënte wetsbepalingen nodig zullen blijken. De aanvankelijke beslissing in 2003 om NO_x- en CO₂-emissiehandel in één wetsvoorstel te integreren, heeft wel het grote voordeel gehad dat op een aantal elementen bij de uitvoering van emissiehandel – te weten monitoring, validatie, verificatie, registratie, inspectie en handha-

ving – de systemen van NO_x en CO₂ goed op elkaar aansluiten. Gezocht is naar synergie. Anderzijds is ook gebleken dat op het niveau van de wetsbepalingen zelf er toch heel belangrijke verschillen tussen beide systemen waren, en dat de beslissing begin dit jaar om op het niveau van de wet CO₂ en NO_x weer te splitsen, eerder tot een versnelling dan tot een verdere vertraging heeft geleid. Op 31 maart jl. heb ik tijdens overleg met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de vaste commissie voor Economische Zaken toegezegd dat ik na de zomer een notitie zal presenteren over uitbreiding van emissiehandel naar andere terreinen van het milieubeleid (Kamerstukken II 2003/04, 26 603, 28 663 en 28 240, nr. 40). Pas als duidelijk is voor welke delen van het milieubeleid emissiehandel een aantrekkelijke optie is, kan bezien worden op welke wijze de regelgeving vervlochten kan worden met de thans in ontwikkeling zijnde regelgeving. Op basis van de ervaring tot nu toe met CO₂- en NO_x-regelgeving ga ik er evenwel van uit dat één algemene kapstok geen adequate oplossing is voor de introductie van emissiehandel voor verschillende milieuonderwerpen.

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie aangeven zich op hoofdlijnen in het wetsvoorstel te kunnen vinden. Op de door deze leden gestelde vragen ga ik hieronder in.

4.2. EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten

Op verzoek van de leden van de VVD-fractie geef ik onderstaand een overzicht van de sancties die op grond van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden voorgeschreven en de sancties die aanvullend daarop in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

Allereerst wordt in de richtlijn (artikel 16) dwingend voorgeschreven dat de lidstaten een inrichting die te weinig emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van de emissie, een boete van € 100 per ton te veel uitgestoten broeikasgasequivalent opleggen. In de beginperiode, de eerste drie jaar, geldt een lagere boete van € 40 per ton. Deze sanctie is in het wetsvoorstel neergelegd in artikel 18.16e, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer. De Nederlandse emissieautoriteit i.o. – die voornamelijk als dienstonderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal opereren – is belast met het opleggen van deze verplichte boete. Naast het betalen van een boete dient de overtreder volgens de richtlijn de te veel uitgestoten emissie in het jaar daarop te compenseren. Dit geschiedt door het inleveren van een extra aantal emissierechten dat overeenkomt met de overmatige emissies. Ook schrijft de richtlijn voor dat er een lijst wordt gepubliceerd van alle inrichtingen die met betrekking tot een bepaald emissiejaar te weinig emissierechten hebben ingeleverd. Deze sanctie wordt aangeduid als «naming and shaming». Ten slotte schrijft de richtlijn voor dat zolang de emittent niet beschikt over een emissieverslag dat is geverifieerd door een onafhankelijke deskundige, hij geen emissierechten mag overdragen. Deze sancties zijn vanwege hun verplichte karakter alle in het wetsvoorstel opgenomen. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten staat er niet aan in de weg dat de lidstaten, met betrekking tot andere overtredingen, het handhavingsinstrumentarium aanvullen. Sterker, de richtlijn verplicht de lidstaten regels vast te stellen «inzake de sancties die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en de nodige maatregelen te nemen om de toepassing van die sancties te verzekeren». Het wetsvoorstel voorziet daarom ook in de sancties bestuurlijke boete en dwangsom met betrekking tot andere overtredingen. Met betrekking tot het niet op tijd indienen van een juist emissieverslag en monitoringsprotocol, is het bijvoorbeeld mogelijk een dwangsom op te leggen. Ook is het mogelijk een bestuurlijke boete op te leggen in het geval het bedrijf zich niet houdt aan de monitoringsverplicht-

tingen. In de EG-verordening registratie handel in broeikasgasemissierechten staan voor het overgrote deel verplichtingen die gericht zijn tot de lidstaten. In deze verordening staat echter ook dat de emittent zijn emissierechten moet inleveren overeenkomstig artikel 22, eerste lid, van de verordening. Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk via een dwangsom af te dwingen dat de emittent zijn emissierechten dienovereenkomstig inlevert. Voorts maakt het wetsvoorstel het mogelijk in geval van recidive de emissievergunning in te trekken (artikel 18.12, derde lid, van de Wet milieubeheer). Alle genoemde sanctiebevoegdheden zijn aan het bestuur van de emissieautoriteit opgedragen.

Overtredingen zullen in beginsel dus via het bestuursrecht worden afgedaan. Als vangnet is het echter ook mogelijk op grond van het commune strafrecht en op grond van de onderhavige wijziging van de Wet op de economische delicten (artikel III), bepaalde overtredingen strafrechtelijk af te doen. Strafrechtelijke afdoening van overtredingen is geboden indien de overtreding wordt gepleegd onder verzwarende omstandigheden, bijvoorbeeld als er sprake is van fraude.

In antwoord op een andere vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat het een emittent inderdaad is toegestaan anderen in te huren om in zijn bedrijf de emissies te monitoren en registeren. Hij blijft echter te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de juiste monitoring, registratie en rapportage van de eigen emissies.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering aanleiding ziet alsnog om een poolingsysteem in het wetsvoorstel op te nemen. In een dergelijk systeem wordt primair niet meer de individuele emittent aangesproken, maar een «trustee» die namens een groep bedrijven optreedt. Zoals deze leden al in hun vraag hebben aangegeven, heeft het bedrijfsleven niet aangedrongen op het opnemen van de poolingmogelijkheid in het wetsvoorstel. Er bestond dus geen dringende aanleiding voor het opnemen van dit onderdeel in het wetsvoorstel. Meer maatgevend vind ik dat bij de vorming van een «pool», een ander dan de exploitant van een installatie kan worden aangewezen als degene aan wie verantwoordelijkheden worden overgedragen. In de Wet milieubeheer staan in hoofdstuk 16 echter de exploitanten van de installaties centraal. Een exploitant van een installatie is daarbij één en dezelfde persoon als degene die een inrichting drijft zoals bedoeld in hoofdstuk 8, waar deze installatie deel van uitmaakt. Deze persoon is zowel de houder van de conventionele milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer als de houder van de emissievergunning op grond van onderhavig wetsvoorstel (hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer). Introductie van een nieuw figuur, de «trustee», doorbreekt deze consistentie. Een trustee is namelijk niet noodzakelijkerwijs een persoon die een inrichting drijft. Het inbouwen van de figuur «trustee» zou noodzaken tot een meer ingrijpende wijziging van de wet. Gelet op het ontbreken van een directe aanleiding en het ambitieuze tijdspad dat geldt voor de implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, is bij het opstellen van het wetsvoorstel niet gekozen voor de introductie van de figuur van «pool» en «trustee». Ik acht deze argumenten nog steeds valide en zie derhalve geen reden om alsnog de figuur van trustee in de wet in te bouwen. Mocht echter op termijn behoefte blijken te bestaan aan deze figuur, dan zal ik de argumenten heroverwegen.

4.4. Kyoto-Protocol

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de positie van de nieuwe EU-staten, merk ik het volgende op. De nieuwe lidstaten zijn, evenals de oudere lidstaten, verplicht de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten te implementeren. Daarbij zijn zij ook gebonden aan de startdatum van het systeem (1 januari 2005). Een aantal nieuwe lidstaten heeft al een toewijzingsplan ingediend (Slovenië,

Litouwen, Slowakije, Estland en Letland). De reductieverplichtingen die de nieuwe lidstaten op zich hebben genomen bij hun ratificatie van het Kyoto-Protocol blijven voor hen van kracht. Het Kyoto-Protocol staat namelijk niet toe dat er voor de eerste verplichtingenperiode (2008–2012) wijzigingen worden aangebracht in de lastenverdeling zoals die binnen de Europese Unie is vastgelegd bij de ratificatie voor de «oude» 15 lidstaten. De lidstaten Malta en Cyprus hebben geen klimaat-verplichting, aangezien deze lidstaten niet in bijlage I bij het Klimaatverdrag voorkomen. Er is discussie over of deze landen zouden moeten worden opgenomen in bijlage I bij het Klimaatverdrag.

Met betrekking tot de tijdige en adequate implementatie van de richtlijn heb ik aangegeven wat de verplichtingen zijn van de nieuwe lidstaten. Gelet op de complexiteit van de genoemde richtlijn bestaat het risico dat er lidstaten zullen zijn die de richtlijn niet tijdig implementeren. Voor deze lidstaten is dan geen sprake van een tijdig en adequaat meedraaien in het systeem van verhandelbare emissierechten. Ik merk daarbij op dat het ten behoeve van een adequaat leereffect wenselijk is dat een kritische massa wordt bereikt van een aantal lidstaten dat tijdig de richtlijn heeft geïmplementeerd. Voor Nederland zijn daarbij landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk cruciaal. Dit doet overigens niets af aan de verplichting die er voor alle lidstaten is om tijdig de richtlijn te implementeren.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat het voorliggende wetsvoorstel niet leidt tot een verandering van de bindende werking van het Kyoto-Protocol voor Nederland. Het wetsvoorstel betreft de implementatie van een EG-richtlijn, waar Nederland hoe dan ook aan moet voldoen. President Poetin heeft onlangs aangegeven dat Rusland het Kyoto-proces steunt en dat het Russische proces richting ratificatie versneld zal worden. Dit betekent dat het Kyoto-Protocol spoedig in werking zou kunnen treden.

7. Verhouding tot andere relevante Europese regelgeving

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten in andere lidstaten. In reactie daarop kan ik het volgende meedelen. Tijdens een bijeenkomst op 17 mei jl. in Brussel hebben verschillende lidstaten een overzicht gegeven met betrekking tot de implementatie van de richtlijn.

Het Verenigd Koninkrijk heeft de regelgeving met betrekking tot emissiehandel, behoudens enkele noodzakelijk gebleken aanpassingen, met betrekking tot de EG-verordening registratie handel in broeikasgas-emissierechten en de regels voor nieuwkomers op 31 december 2003 geïmplementeerd.

Zweden heeft zijn eerste wet, die de vergunningen en toewijzingen regelt, voorgelegd aan het parlement. Medio juni wordt een besluit verwacht, zodat de wet per 1 augustus in werking kan treden. Medio mei is een volledige wet naar het parlement gestuurd. Verwacht wordt dat in november een stemming plaatsvindt en inwerkingtreding in begin 2005 kan volgen.

Finland heeft op 15 april 2004 een wetsvoorstel aan het parlement voorgelegd. Stemming vindt naar verwachting plaats op 25 juni 2004. Afgeleide regelgeving met betrekking tot onderwerpen als het register zullen later volgen.

Slovenië heeft de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten geïmplementeerd via de milieuwet. Het wetsvoorstel is op 31 maart 2004 door het parlement aanvaard en is op 7 mei 2004 van kracht geworden. Drie algemene maatregelen van bestuur zijn in voorbereiding. Deze hebben betrekking op het aanwijzen van de betrokken installaties, de monitoring

en het register. Verwacht wordt dat deze besluiten medio juni aanvaard zullen worden.

In Portugal is een conceptwet gereed. Echter, deze wordt als gevolg van meningsverschillen tussen het Portugese Ministerie van Milieu en dat van Economische Zaken, met betrekking tot keuze van het bevoegd gezag en de afronding van het nationale toewijzingsplan, nog niet voorgelegd aan het parlement.

Oostenrijk heeft de richtlijn geïmplementeerd. De wet is op 1 mei van kracht geworden. De afgeleide regelgeving inzake verificatie, monitoring, rapportage en register zijn nog in voorbereiding.

Ierland gebruikt een vereenvoudigde procedure met ministeriële regelgeving, zonder de betrokkenheid van het parlement, om de richtlijn te implementeren. Ierland verwacht dat begin juni dit proces zal zijn afgerond. Wetgeving met betrekking tot aanvullende straffen moet wellicht nog worden toegevoegd.

In Frankrijk is een wetsvoorstel behandeld in de Franse Raad van State. De tekst is klaar voor aanvaarding door de regering, zonder betrokkenheid van het parlement.

Spanje richt zich erop om de implementatie eind juni, begin juli te hebben afgerond. In het parlement is hiertoe een specifieke procedure (high-level proces) gestart.

In Duitsland zullen twee wetten worden voorgesteld. Een met betrekking tot rechtelijke (legal issues) en institutionele aspecten en een met betrekking tot de toewijzing. In de regering is er overeenstemming over dat de beide wetten in het parlement worden behandeld. Men hoopt dat beide wetten nog voor de zomer zullen worden afgerond.

In Denemarken heeft de regering een wetsvoorstel aan het parlement voorgelegd, volgend op de notificatie van het nationale toewijzingsplan. Een besluit wordt begin juni verwacht.

In Tsjechië is een conceptwet in voorbereiding. Voor eind mei zou een besluit hebben moeten vallen van de regering. De regering zal het wetsvoorstel naar de parlementen doorsturen. De verwachting is dat na de zomer de implementatie gerealiseerd zal zijn.

De lidstaten Slowakije, Polen, Malta, Hongarije, Luxemburg, Litouwen, Letland, Cyprus, Italië, Griekenland, Estland en België waren niet aanwezig tijdens de bijeenkomst.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wat de grootste verschilpunten zijn met de manier waarop Nederland de richtlijn implementeert. Belangrijkste verschilpunt is de keuze van de definitie van verbrandingsemissie bij de bepaling van de bedrijven die onder het handelssysteem vallen. Nederland kiest voor de meest brede definitie, terwijl het Verenigd Koninkrijk en Duitsland een smallere definitie kiezen, waardoor delen van bijvoorbeeld de chemiesector buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen. De precieze omvang van dit verschil is nog niet helemaal duidelijk. Frankrijk kiest voor de smalste definitie, waardoor zelfs de gehele Franse chemiesector buiten de richtlijn valt. De implementatie in de regelgeving verschilt van lidstaat tot lidstaat. Globaal kan gesteld worden dat de andere lidstaten, evenals Nederland, op wetsniveau regelgeving introduceren om de emissiehandel te verankeren. Met algemene maatregelen van bestuur worden de details geregeld, zoals de aanwijzing van deelnemers aan het systeem, de monitoring, de rapportage van de emissies en het register, voorzover dit laatste niet in de betreffende EG-verordening is geregeld. Verschillen hangen samen met de wetgevingsstructuur die bij de lidstaten onderling verschilt. Met betrekking tot het toewijzingsplan valt op dat Nederland solide gegevens heeft van emissies in de basisjaren. De voorsprong die Nederland op dit punt heeft, wordt veroorzaakt door de gegevens die verzameld zijn in het verlengde van de convenanten energie-efficiency (benchmarking en meerjarenafspraken). Hierdoor konden de emissies die bij de bedrijven zijn verzameld, worden geverifieerd. Nederland heeft ook rekening gehouden met de energie-

efficiencygraad van bedrijven. Dit om te bepalen of en in welke mate bedrijven zich al hebben ingespannen, door middel van energie-efficiencymaatregelen, om hun CO₂-emissies te beperken. Nederland onderscheidt zich verder doordat Nederland de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het nationale toewijzingsplan om een uitzondering voor de kleine emittenten verzoekt. Dit overeenkomstig de ruimte die de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten biedt in artikel 27. Tenslotte is bijzonder dat Nederland voornemens is de rechten uit het depot, die niet worden gebruikt, tegen het einde van de planperiode terug te geven aan de bedrijven die deelnemen aan het systeem.

Deze leden vragen tevens welke lidstaten inmiddels een nationaal toewijzingsplan bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben ingediend. Er zijn 14 lidstaten die een plan ingediend hebben. Het gaat om Duitsland, Finland, Ierland, Denemarken, Oostenrijk, Luxemburg, Nederland, Zweden, Slovenië, Litouwen, het Verenigd Koninkrijk, Slowakije, Estland en Letland. Vier lidstaten hebben een conceptplan ingediend. Daarbij gaat het om Portugal, België, Italië, Tsjechië. Volgens sommige bronnen hebben ook Griekenland, Hongarije, Polen en Spanje een conceptplan ingediend. Deze plannen zijn evenwel nog niet gepubliceerd. De leden van de VVD-fractie vragen naar het commentaar dat de Nederlandse regering levert op de nationale toewijzingsplannen van andere lidstaten. In EU-verband hebben zowel in werkgroep- als in Comité-verband bijeenkomsten plaatsgevonden, waarbij lidstaten commentaar konden indienen op elkaars nationale toewijzingsplannen. Echter, nog niet alle lidstaten hebben hun plan ingediend bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen waardoor die plannen dus ook nog niet konden worden besproken. Bij de plannen die tot nu toe wel besproken zijn, heeft Nederland zich geconcentreerd op het Duitse toewijzingsplan. Enerzijds omdat Duitsland een belangrijke speler is voor Nederland op het gebied van emissiehandel, anderzijds omdat er nogal wat op en aan te merken is op het Duitse plan. Belangrijkste kritiekpunten van Nederland op de andere plannen, maar met name op het Duitse plan, zijn:

- de gebruikte emissiegegevens (van de industrie) zijn niet of onvoldoende geverifieerd, terwijl alle Nederlandse emissiegegevens harde gegevens zijn;
- de definitie van de sector chemie wordt verschillend geïnterpreteerd en in diverse lidstaten te beperkt geïnterpreteerd.

Op deze punten is Nederland zowel met de Commissie als met de andere lidstaten nog in discussie.

Kan de regering overzien of alle lidstaten voor 1 januari 2005 gereed zullen zijn voor de handel in emissierechten, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Thans valt hieromtrent moeilijk iets met zekerheid te zeggen. Temeer daar de implementatie van de richtlijn complex is. Voorts is de start voor een lidstaat mede afhankelijk van de termijn waarop deze alsnog zijn plan zal notificeren en vervolgens de snelheid waarmee de Commissie van de Europese Gemeenschappen de toewijzingsplannen goedkeurt, c.q. geheel of gedeeltelijk verwerpt. Cruciaal voor de start is voorts dat de lidstaten tijdig hun monitoringssysteem voor de CO₂-emissies van de deelnemende bedrijven op orde hebben.

8. Toewijzing van emissierechten en de rechtsbescherming

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over vrijwillige deelname aan het systeem van handel in emissierechten merk ik het volgende op. Zoals in paragraaf 11.2 van memorie van toelichting is aangegeven, is deelname aan handel in emissierechten op zichzelf geen verplichting voor het bedrijfsleven. Hiermee wordt het volgende bedoeld. Bedrijven die onder het toepassingsbereik van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en dus ook onder de algemene maatregel op grond van artikel 16.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer vallen,

moeten voldoen aan de centrale verplichting uit hoofdstuk 16 van die wet om elk jaar voldoende emissierechten in te leveren ter dekking van hun feitelijke emissies (artikel 16.37). In die zin is geen sprake van een keuzemogelijkheid. De vrijwilligheid heeft betrekking op de wijze waarop bedrijven die onder het systeem vallen, aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Ze kunnen ervoor kiezen om via de handel emissierechten te verkrijgen die door andere bedrijven worden aangeboden. Het staat deze bedrijven echter ook vrij om aan de emissienorm van artikel 16.37 van de Wet milieubeheer te voldoen door, naast of in plaats van het kopen van emissierechten, binnen de eigen inrichting (extra) emissiereducerende maatregelen te nemen. Of een bedrijf onder hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer valt, volgt dus direct uit de wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Of een bedrijf vervolgens ook aan de handel in emissierechten deelneemt, wordt bepaald door de afwegingen die het bedrijf zelf maakt. Hierbij moet overigens wel worden aangetekend dat de vrijwilligheid met betrekking tot deelname aan de handel wordt beperkt door de concrete omstandigheden binnen de betreffende inrichting, zoals de mogelijkheden om door technische maatregelen de emissies verder te reduceren.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de vrijwillige deelname aan het systeem van handel in emissierechten ook geldt voor bedrijven die strikt genomen niet exact onder de criteria van het nationale toewijzingsplan vallen, bijvoorbeeld omdat het productieniveau van inrichtingen tijdens een planperiode rond de gehanteerde grenzen fluctueert, merk ik het volgende op. Bedrijven die onder de criteria van bijlage I bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten vallen, maken onderdeel uit van het nationale toewijzingsplan. Kenmerkend voor deelname is de productiecapaciteit of het opgesteld vermogen van een installatie. Daarbij doet het niet terzake of dit vermogen of deze productiecapaciteit volledig wordt gebruikt. Voor een deel van de bedrijven wordt, conform artikel 27 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, een zogenoemde «opt-out» aangevraagd. Deze bedrijven zijn opgenomen in het nationale toewijzingsplan, echter hun emissies zijn dermate gering dat het omwille van de administratieve lasten wenselijk wordt geacht deze bedrijven buiten het systeem van handel in emissierechten te houden. Daarbij gaat het om circa 90 bedrijven die slechts een relatief geringe CO₂-emissie veroorzaken (circa 1 procent van CO₂-emissies van degenen die onder de richtlijn vallen).

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar het risico van verplaatsing van activiteiten met een CO₂-uitstoot. De risicoanalyse waar deze leden op doelen, is gemaakt. Het CPB heeft, in opdracht van het Ministerie van Financiën, het betreffende onderzoek uitgevoerd. Daarbij waren het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Vrije Universiteit Amsterdam betrokken. In november 2002 is de studie, getiteld Klimaatbeleid en Europese concurrentieposities (CPB document nr. 24), gepubliceerd. In het rapport wordt aangegeven dat uit de literatuur over locatiekeuze duidelijk naar voren komt dat milieu slechts één van de factoren is waar bedrijven bij hun locatiekeuze rekening mee houden. Naast een literatuurstudie is in het rapport een kwalitatief beeld geschetst van de gevolgen van het klimaatbeleid. Dit is gebeurd met behulp van het algemeen evenwichtsmodel «Worldscan». Geconcludeerd wordt dat de effecten van klimaatbeleid op verplaatsing bescheiden zijn. Ik voeg daaraan toe dat het mogelijk is dat na 2012 ook elders klimaatbeleid met bijbehorende prijzen ontstaat. Een eventuele verplaatsing van bedrijven zou dan een zeer tijdelijk effect sorteren. Dit vormt een risico voor de bedrijven, zodat ik het onwaarschijnlijk acht dat bedrijven op grond van de introductie van emissiehandel binnen de Europese Unie hun bedrijf zullen gaan verplaatsen.

Deze leden stellen voorts enkele vragen over de omvang van het emissierechtendepot voor nieuwkomers. In reactie daarop merk ik het volgende

op. Op welke wijze wordt omgegaan met de nieuwkomers, wordt beschreven in paragraaf 5.5 van het eerste Nederlandse toewijzingsplan (2005–2007). Er is sprake van één depot dat bestaat uit twee delen. Eén deel van het depot is bestemd voor de zogenoemde bekende nieuwkomers. Dit zijn nieuwe bedrijven c.q. uitbreidingen van bestaande bedrijven waarvan bekend is dat ze zullen plaatsvinden, maar waarbij nog niet duidelijk is op welk moment de betreffende installatie in werking gesteld gaat worden. Het gaat hier om een hoeveelheid emissierechten van gemiddeld 5,8 Mton CO₂ per jaar. Dit cijfer is gebaseerd op de omvang van de productie van de nieuwkomer en de verwachte opstartdatum van de betrokken installaties, zoals deze naar voren zijn gekomen uit de gegevens die bedrijven hebben verstrekt en die door Novem zijn geverifieerd. Een ander deel van het depot is bestemd voor de zogenoemde onbekende nieuwkomers. Dit zijn nieuwe bedrijven c.q. uitbreidingen van bestaande bedrijven waarvan nog niet zeker is of nog niet bekend is dat ze zullen komen. Hiervoor is een hoeveelheid emissierechten van 4 Mton per jaar gereserveerd. Dit cijfer is gebaseerd op de inschatting van de zijde van mijn ministerie, het Ministerie van Economische Zaken, Novem en het bevoegd gezag in het kader van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Overigens is de reserve van 4 Mton per jaar ook bedoeld voor de mogelijke uitkomst van juridische procedures van bedrijven tegen de aan hen toegewezen hoeveelheid rechten die zouden leiden tot een toewijzing van extra rechten.

De reserve zoals deze in het depot is opgenomen, blijft gedurende de planperiode hetzelfde.

Indien er rechten in het depot overblijven, dan is het voornemen deze in het laatste jaar van de eerste planperiode (2005–2007) alsnog aan de deelnemende bedrijven te doen toekomen.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie wijs ik erop dat in het wetsvoorstel al zoveel mogelijk concentratie van rechtsmacht is bewerkstelligd om zodoende bij de rechterlijke macht optimale kennis van handel in emissierechten op te bouwen en versnippering van die kennis te voorkomen. Voor de punitieve sancties (bestuurlijke boete, «naming and shaming», strafrechtelijke sancties) dient beroep in twee instanties open te staan. Hiertoe is de rechtbank 's-Gravenhage in dit wetsvoorstel bij uitsluiting aangewezen voor het beroep in eerste aanleg tegen boetebeschikkingen en geschillen over «naming and shaming».

Ten aanzien van strafrechtelijke zaken is het functioneel parket echter vrij om zaken overal aanhangig te maken. De mogelijkheid om in individuele gevallen te schuiven met de bevoegde rechter, zodat er zoveel mogelijk sprake is van concentratie van rechtsmacht, zal ook worden meegenomen bij de nadere afspraken die met het openbaar ministerie gemaakt worden met het oog op de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening.

Wat betreft privaatrechtelijke geschillen (aansprakelijkheidsstelling van de emissieautoriteit) is de relatieve bevoegdheid van de rechtbank in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geregeld. De rechtbank 's-Gravenhage is in dergelijke gevallen niet bij uitsluiting bevoegd. Hier biedt het Besluit Nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen soulaas. De Raad voor de Rechtspraak kan in individuele gevallen bepalen dat de bevoegde rechter zitting heeft bij de rechtbank Den Haag. Op die wijze kan worden bewerkstelligd dat de rechtbank 's-Gravenhage zoveel mogelijk zaken op het gebied van handel in emissierechten afhandelt. Dit is afgestemd met de Raad voor de Rechtspraak.

8.1.3

De leden van de CDA-fractie vragen of Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid om maximaal 5% van de emissierechten in de eerste periode

tot 2008 niet gratis te verstrekken. Nederland heeft ervoor gekozen geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een deel van de emissierechten te veilen. Ik constateer in dat verband dat de overige lidstaten, voorzover nu bekend op Denemarken en Ierland na, hier ook geen gebruik van maken.

De overwegingen om geen gebruik te willen maken van veilen gedurende de eerste periode heb ik uiteengezet in een verslag van de EU-Milieuraad van 17 oktober 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 21 501-08, nr. 156). Onder meer de korte implementatietermijn, het draagvlak bij de industrie en de problematiek van een adequate terugsluizing van de veilingopbrengst kwamen daarbij aan de orde, zulks in relatie met het vertrouwensbeginsel bij overheids-ingrijpen op een bestaande situatie, waarvan in zekere zin sprake is bij de introductie van emissiehandel, en de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven. De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stemde tijdens het overleg over genoemd verslag, op 28 november 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 21 501-08, nr. 158), overigens in met mijn aanpak.

8.1.4

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat het concern geheel vrij is om emissierechten van de ene op de andere inrichting over te laten gaan, ook internationaal. Hierdoor bestaat op het niveau van het concern de vrijheid om zelf de afweging te maken waar en wanneer de emissiereducerende maatregelen zullen worden getroffen. Op die manier worden de maatregelen op die plaatsen binnen de Europese Unie getroffen waar dat het meest kosteneffectief is. Voorwaarde is alleen dat geen afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt dat iedere inrichting na «saldering» van de emissierechten en de veroorzaakte emissies individueel aan de emissienorm voldoet. Op grond van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is de overgang van emissierechten binnen het concern aan de grenzen van de Europese Unie gebonden en is overdracht wereldwijd niet mogelijk.

Thans wacht de zogenoemde «Linking Directive» op publicatie. Zodra deze EG-richtlijn, die een aanvulling vormt op de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, is geïmplementeerd, kunnen ook projecten van buiten de Unie worden betrokken bij het Europese systeem. Voor deze projecten bestaat een uitgebreide goedkeuringsprocedure. Indien de projecten voldoen aan de gestelde eisen, kan dit leiden tot overdracht van emissiekredieten van buiten de Unie naar het Europese systeem. Daarbij wordt niet uitgesloten dat dit binnen een concern gebeurt. Tijdens de eerste planperiode (2005–2007) gaat het daarbij in het kader van de «Linking Directive» overigens uitsluitend over Clean Development Mechanism(CDM)-projecten. Bij CDM worden de broeikasgasemissies gereduceerd door middel van projecten in ontwikkelingslanden waarbij tegelijk duurzame ontwikkeling wordt bevorderd.

8.1.5

De leden van de CDA-fractie vragen naar de ruimte die er is voor een andere afweging dan het aan het einde van een planperiode teruggeven van in het depot resterende emissierechten aan de bedrijven waarop deze rechten oorspronkelijk in mindering zijn gebracht. Het nationale toewijzingsplan geeft uitsluitend omtrent hetgeen in de memorie van toelichting terzake aangegeven is. In het toewijzingsplan is aangegeven dat eventueel aan het einde van de planperiode (2005–2007) overgebleven rechten worden teruggegeven aan de bedrijven die onder het systeem van emissiehandel vallen. De reden hiervan is dat de hoeveelheid emissierechten in het depot tijdelijk in mindering is gebracht op de totale hoeveelheid rechten die beschikbaar is voor die bedrijven. Tegelijkertijd is

dit de reden om geen gebruik te maken van een andere mogelijkheid om overgebleven rechten te verdelen, namelijk door middel van veilen. De betrokkenheid van de Commissie van de Europese Gemeenschappen bestaat eruit dat de Commissie het gehele toewijzingsplan moet goedkeuren, dus ook het hier bedoelde onderdeel.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie over de tussenuitspraak en de bestuurlijke lus merk ik het volgende op. Deze constructie is niet eerder toegepast. Weliswaar bevat de Algemene wet bestuursrecht een regeling van een bestuurlijke lus in de artikelen 6:18 en 6:19, maar een verplichte bestuurlijke lus in combinatie met een tussenuitspraak van de rechter is in de wetgeving nieuw. Zoals in de memorie van toelichting (p. 30–31) is aangegeven, is in de bestuursrechtelijke literatuur al wel de nodige aandacht aan dit instrument besteed. Anders dan de leden van de CDA-fractie, kennelijk op basis van de memorie van toelichting (p. 30), veronderstellen, is geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om een tussenuitspraak te doen in gevallen waarin naar haar oordeel het beroep tegen het nationale toewijzingsbesluit gegrond is. Het nieuwe artikel 20.5a, tweede lid, van de Wet milieubeheer is dienovereenkomstig dwingend geformuleerd. Over de kring van belanghebbenden die moeten worden gehoord indien het nationale toewijzingsbesluit met toepassing van de bestuurlijke lus wordt gewijzigd, merk ik het volgende op. De voorbereiding van het gewijzigde besluit verloopt overeenkomstig afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat in beginsel alleen degenen wier toewijzingen in het geding zijn en die beroep hebben ingesteld tegen het hen betreffende onderdeel van het nationale toewijzingsbesluit, gehoord hoeven te worden, en dan alleen indien het gewijzigde besluit niet of niet geheel tegemoet komt aan het door het betreffende bedrijf gewenste aantal emissierechten (artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht). Voor het horen van derden (artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht) zal niet snel aanleiding zijn, omdat als gevolg van het emissierechtendepot de toewijzing van extra emissierechten aan het ene bedrijf, in beginsel niet ten koste kan gaan van de toewijzing aan andere bedrijven. Het horen kan achterwege worden gelaten als betrokkene zijn zienswijze al eerder naar voren heeft gebracht en er sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn (artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht).

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de beïnvloedingsmogelijkheden voor emittenten terzake van de inhoud van het nationale toewijzingsplan merk ik het volgende op. Invloed kan worden uitgeoefend door tijdens de inspraakfase zienswijzen naar voren te brengen (artikel 16.26 van de Wet milieubeheer). Indien sprake is van onevenredige benadeling van bepaalde (categorieën van) emittenten, kan sprake zijn van strijd met de eisen die de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten met betrekking tot de inhoud van nationale toewijzingsplannen stelt. Zo eist artikel 9, eerste lid, van de richtlijn dat het plan op objectieve criteria gebaseerd moet zijn. Meer specifiek mag het plan geen zodanig onderscheid maken tussen ondernemingen of sectoren dat bepaalde ondernemingen of activiteiten onrechtmatig worden bevoordeeld (bijlage III bij de richtlijn, onderdeel 5). De Commissie van de Europese Gemeenschappen toetst of een plan voldoet aan deze criteria (artikel 9, derde lid, van de richtlijn) en is in dat verband ook bekend met de inspraakreacties die bij de voorbereiding van het plan door de lidstaat zijn ontvangen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de toepassingen voor restanten in het emissierechtendepot. In het eerste nationale toewijzingsplan voor de periode 2005–2007 wordt aangegeven waar het depot voor kan worden gebruikt. Het depot bestaat uit twee delen. Het eerste deel is bestemd voor de zogenoemde bekende nieuwkomers. Dit zijn degenen die al per

december 2003 bekend zijn bij het bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer. Indien onvoldoende zekerheid bestaat omtrent de opstartdatum van de betreffende installatie, worden de betreffende emissierechten nog niet toegewezen in het zogenoemde nationale toewijzingsbesluit, dat op grond van artikel 11, eerste lid van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten nog voor oktober van dit jaar moet worden genomen. De emissierechten worden toegewezen zodra in de loop van de eerste planperiode (2005–2007) voldoende zekerheid bestaat over de opstartdatum. Indien emissierechten resteren, bijvoorbeeld omdat installaties later in bedrijf zijn genomen dan waarmee rekening is gehouden bij de opbouw van dit deel van het depot, is in het ontwerp van het eerste nationale toewijzingsplan voor de planperiode 2005–2007 het voornemen opgenomen dat deze rechten in het laatste jaar van die periode naar rato worden verdeeld onder de deelnemers aan het systeem. Voor het deel van het depot dat bestemd is voor de bekende nieuwkomers vindt dit plaats binnen de sector waar de emissierechten ook oorspronkelijk voor bestemd waren. Deze emissierechten in het depot voor bekende nieuwkomers zijn dus geoormerkt per sector.

Het depot voor onbekende nieuwkomers is bestemd voor degenen die onder de genoemde richtlijn vallen, maar waar thans nog geen zicht op is. Daarnaast is dit deel van het depot bestemd voor uitkomsten van juridische procedures die leiden tot de toewijzing van meer rechten. Eventuele overgebleven emissierechten worden tegen het eind van de eerste planperiode naar rato van de initiële verdeling teruggegeven aan alle deelnemers in het systeem. Hier is derhalve geen sprake van oormerken per sector.

Behoudens de hier genoemde bestemmingen zijn er geen andere bestemmingen voor het depot.

Het overschot van het depot wordt bepaald nog voor de eerste planperiode (2005–2007) is verstreken. In paragraaf 5.5 van het eerste toewijzingsplan (2005–2007) is aangegeven dat 31 december 2006 daarvoor de peildatum is.

Op verzoek van de leden van de VVD-fractie zet ik hieronder uiteen hoe het toewijzen van emissierechten aan nieuwkomers in zijn werk gaat. Toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers vergt een afzonderlijk toewijzingsbesluit tijdens de planperiode, welk besluit losstaat van het nationale toewijzingsbesluit dat voorafgaand aan die periode wordt genomen. Toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers komt slechts aan de orde indien het nationale toewijzingsplan daarin voorziet door het aanleggen van een emissierechtendepot (artikel 16.25, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer). De inhoudelijke criteria voor de toewijzing zijn neergelegd in artikel 16.32 van de Wet milieubeheer en in het nationale toewijzingsplan (artikel 16.25, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer). Zo kan in het plan een ondergrens zijn opgenomen, waardoor alleen een significante uitbreiding van de capaciteit van een inrichting aanleiding kan zijn voor het toewijzen van (extra) emissierechten. Ook kan het plan voorschrijven dat bepaalde criteria die worden gehanteerd bij de initiële toewijzing van emissierechten door middel van het nationale toewijzingsbesluit, overeenkomstig moeten worden toegepast op de toewijzing aan nieuwkomers. De omvang van het emissierechtendepot wordt bindend vastgesteld in het nationale toewijzingsbesluit (artikel 16.29, eerste lid, onder d, van de Wet milieubeheer). De toewijzing geschiedt op verzoek (artikel 16.32, tweede lid, van de Wet milieubeheer). Nadat de voorgeschreven procedure (artikel 16.33 van de Wet milieubeheer) is doorlopen, wordt op het verzoek beslist. Verzoeken worden gebundeld behandeld om de uitvoeringslasten te beperken (artikel 16.33, eerste lid, van de Wet milieubeheer). De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Economische Zaken zijn bij hun beslissing gebonden aan eerdergenoemde inhoudelijke criteria uit het nationale toewijzingsplan (artikel 16.32, derde lid, van de

Wet milieubeheer). Daarnaast kent de wet enkele weigeringsgronden. Zo is overschrijding van het aantal in het emissierechtendepot voor toewijzing beschikbaar gehouden emissierechten een verplichte weigeringsgrond (artikel 16.32, vierde lid, van de Wet milieubeheer). Ook kan het verzoek worden afgewezen indien er op de peildatum van 1 juli voor de betrokken inrichting (nog) geen emissievergunning is verleend of als er gegronde reden is om aan te nemen dat de inrichting, hoewel die vergunning wel is verleend, niet voor 31 december van het betrokken jaar feitelijk in werking zal zijn gesteld (artikel 16.32, vijfde lid, van de Wet milieubeheer). De toewijzing heeft uitsluitend betrekking op het nog resterende deel van de planperiode (artikel 16.32, zesde lid, van de Wet milieubeheer). Toegewezen emissierechten worden vervolgens gedurende de nog resterende jaren in de planperiode verleend door overschrijving op de rekening die het bedrijf in het emissierechtenregister houdt (artikel 16.35, derde lid, van de Wet milieubeheer).

De manier waarop de toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers plaatsvindt, wordt aangegeven in bijlage C bij het toewijzingsplan voor de planperiode 2005–2007, waarin de rekenregels zijn opgenomen. In hoofdstuk 7 van genoemde bijlage zijn de rekenregels voor nieuwkomers opgenomen. Daarin wordt aangegeven dat, alvorens emissierechten kunnen worden toegewezen, er zekerheid dient te bestaan over de opstartdatum van de betreffende installatie. Voorts is van belang dat de drempelwaarde wordt overschreden van uitbreiding of nieuwbouw van een productie-eenheid. Het gaat daarbij om een voorziene extra emissie ten gevolge van de uitbreiding van meer dan 10% én een extra jaarlijkse emissie van meer dan 5 kton CO₂. Voorts wordt aangegeven dat toewijzing nooit hoger is dan de reëel geplande CO₂-emissies. Daarbij geldt dat voor industriële inrichtingen bovendien een maximum van 90% van de ontwerpproductiecapaciteit op jaarbasis geldt, tenzij wordt aangetoond dat 100% productie karakteristiek is voor het toegepaste productieproces. Voor elektriciteitsproductie-eenheden en warmtekrachtcentrales geldt een maximum dat gelijk is aan de capaciteitsbenutting van soortgelijke centrales. Er wordt verder niet uitgegaan van productiegroei gedurende de planperiode. Wel is de zogenoemde correctiefactor (0,97) van toepassing, die voor alle toewijzingen wordt toegepast.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt met de emissierechten die vrijkomen bij sluiting of faillissement van een emittent. In principe gebeurt er niets met de emissierechten. Eenmaal verleende rechten kunnen niet zonder meer ingetrokken worden aangezien dat onteigening zou zijn, wat valt onder artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Indien een emittent failliet gaat, wordt er een curator benoemd die de faillissementsboedel afwikkelt. De curator kan de beslissing nemen om alle emissierechten te verkopen om zo de schulden te voldoen of, indien het bedrijf in zijn geheel verkocht wordt of een doorstart maakt, juist de emissierechten als onderdeel van de bedrijfsoverdracht verkopen. De emissierechten vloeien in ieder geval niet terug naar de overheid.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het verlenen van vervangende emissierechten, verwijs ik naar het antwoord op de vraag die de leden van de CDA-fractie hierover hebben gesteld. Voorzover nu bekend, heeft alleen Frankrijk het voornemen om niet-benutte emissierechten uit de eerste periode na het verloop van die eerste periode te vervangen door emissierechten uit de tweede periode. Het Franse toewijzingsplan, waarin dit zou moeten zijn opgenomen, is overigens nog niet gepubliceerd. Volstrekte duidelijkheid ontstaat pas wanneer de lidstaten een plan hebben gepubliceerd dat op dit punt helderheid verschaft.

8.1.7

De leden van de CDA-fractie vragen of al bekend is hoe binnen de Europese Unie wordt omgegaan met de optie om na afloop van de eerste planperiode vervangende emissierechten te verlenen. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie, opgenomen onder punt 8.1.5.

8.1.8

Anders dan de leden van de CDA-fractie in hun vraag over de volgtijdelijkheid veronderstellen, wordt niet jaarlijks een toewijzingsbesluit genomen. De toewijzing van broeikasgasemissierechten geschiedt in beginsel voorafgaand aan een planperiode eenmalig, door middel van het nationale toewijzingsbesluit. De verlening van toegewezen emissierechten vindt daarentegen wel jaarlijks plaats. Het is in de systematiek van hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer uitgesloten dat emissierechten feitelijk worden toebedeeld (in termen van het wetsvoorstel: verleend) voordat die rechten zijn toegewezen. Dit is in artikel 16.35, eerste lid, van de Wet milieubeheer expliciet geregeld. Verlening is het feitelijk uitvoering geven aan het toewijzingsbesluit. Ik verwijs in dit verband ook naar artikel 11, vierde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De datum van 1 januari 2005 is vooral relevant als tijdstip waarop het geheel van wet- en regelgeving inzake handel in emissierechten in werking moet zijn. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten eist dat cruciale onderdelen van dat systeem, zoals de verplichting tot het meten en registreren van de emissies (artikel 16.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer), vanaf dat moment gelden. De handel in emissierechten zelf is, zoals in paragraaf 11.2 van de memorie van toelichting is aangegeven, geen doel in zichzelf, maar is een afgeleide van andere, meer centrale verplichtingen van hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer die verband houden met het realiseren van milieudoelen. Handel in emissierechten kan pas plaatsvinden nadat de eerste verlening van emissierechten heeft plaatsgevonden. Die handel wordt eerst van wezenlijk belang tegen de tijd dat de bedrijven over het eerste emissiejaar (2005) worden «afgerekend»: voor 1 mei 2006 moeten voldoende emissierechten worden ingeleverd ter dekking van de emissies in 2005 (artikel 16.37, eerste lid, van de Wet milieubeheer). Het feit dat de eerste emissierechten enige tijd na 1 januari 2005 worden verleend, doet daarom niets af aan de stelling dat «emissiehandel» per die datum van start gaat. Overigens ga ik er nog steeds vanuit dat de eerste verlening van emissierechten overeenkomstig de richtlijn voor 1 maart 2005 zal kunnen plaatsvinden.

8.2

De leden van de VVD-fractie vragen waarom wordt voorgeschreven dat een verificateur niet betrokken mag zijn geweest bij het opstellen, beoordelen of uitvoeren van het monitoringsprotocol voor de betrokken inrichting. Ten tijde van het opstellen van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten waren zowel voor de lidstaten als voor de Commissie van de Europese Gemeenschappen de verdeling van de verantwoordelijkheden en de scheiding van functies nog niet op alle onderdelen even helder. Juist bij het opstellen van de richtsnoeren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor de monitoring van CO₂-emissies (Beschikking van de Commissie van 29 januari 2004 tot vaststelling van richtsnoeren voor de bewaking en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad) bleek dat juist op dit punt, te weten de scheiding in verantwoordelijkheden, de meningen tussen de verschillende experts aanvankelijk verschilden. Uit die discussie, waarbij vanuit Nederland in

belangrijke mate is bijgedragen, kwam naar voren dat een heldere scheiding van taken en verantwoordelijkheden heel essentieel is voor een juiste borging van het publieke en het private belang. Daarbij behoort ook dat degene die het monitoringsprotocol of, in de terminologie van de richtlijn, de monitoringsmethodologie heeft opgesteld, niet degene mag zijn die vervolgens de verificatie gaat uitvoeren. Dat is een vorm van zelfcontrole die uiteindelijk tot problemen zal leiden, en dus ongewenst is. Dat wordt inmiddels ook door de Commissie en door andere lidstaten onderkend. Op dit moment wordt er in Europees verband gewerkt aan de vereisten voor de accreditatie van de verificateurs, onder andere omdat accreditatie van verificateurs in de richtsnoeren inzake de monitoring verplicht is gesteld. In deze eisen zal enige vorm van belangenverstremgeling uitgesloten worden, en dus ook niet in andere lidstaten acceptabel kunnen zijn. Ik vind het voorkomen van situaties van belangenverstremgeling in een systeem van emissiehandel, waarbij de verantwoordelijkheid voor een groot deel van de uitvoering bij derden komt te liggen, dusdanig belangrijk dat de verschillende elementen moeten voldoen aan een transparante systematiek van interne en externe borging. Daarom is dit aldus in het wetsvoorstel opgenomen.

De termijn van negen maanden die het bestuur van emissieautoriteit heeft om het geverifieerde emissieverslag te beoordelen, acht ik niet onredelijk, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Het emissieverslag wordt door een verificateur geverifieerd en voor 1 april van het kalenderjaar bij de emissieautoriteit ingediend. Vervolgens kan de emissieautoriteit zelfstandig controle uitoefenen op dit emissieverslag. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het uitvoeren van een bedrijfsbezoek. Een en ander dient zorgvuldig te gebeuren mede met het oog op de mogelijke consequenties van een negatieve beoordeling: de compensatieverplichting en de boete. Uit een oogpunt van rechtszekerheid dient juist de zorgvuldigheid het zwaarst te wegen. De termijn van negen maanden is overigens een uiterste termijn. Over het algemeen zal het bedrijf ruimschoots voor het eind van die termijn door de emissieautoriteit in voorkomend geval op de hoogte zijn gebracht van het feit dat het emissieverslag niet voldoet aan de gestelde eisen.

8.4

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie over het informeren van de Tweede Kamer over de voortgang van de uitvoering en de handhaving van het systeem in verhandelbare emissierechten in alle EU-landen, merk ik het volgende op. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten verplicht de lidstaten in artikel 21, eerste lid, om elk jaar verslag uit te brengen over de toepassing van de richtlijn. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan een breed spectrum van elementen dat samenhangt met de implementatie van deze richtlijn. Met name komt daarbij de voortgang, de uitvoering en de handhaving aan de orde. Ik ben voornemens daarbij tevens de Tweede Kamer te informeren. Los daarvan zal ik de Kamer informeren bij cruciale ontwikkelingen met betrekking tot het systeem van emissiehandel.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van het nationale toewijzingsplan. Ik acht het vanzelfsprekend dat de Tweede Kamer wordt betrokken bij de totstandkoming van de toewijzingsplannen. Dit is bij het eerste toewijzingsplan (2005–2007) gebeurd door middel van een algemeen overleg op 31 maart jl. met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de vaste commissie voor Economische Zaken van uw Kamer, enerzijds en de Minister van Economische Zaken en ondergetekende anderzijds. De manier van verdelen van emissierechten, evenals de aanduiding tot welke verdeling van rechten dit leidt, zijn de wezenlijke elementen uit het toewijzingsplan. Ik acht deze

elementen dermate cruciaal in het systeem van emissiehandel, dat daarbij een inbreng van de Tweede Kamer niet gemist kan worden.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de keuze om geen beroep open te stellen tegen het nationale toewijzingsplan, bijvoorbeeld in het geval dat een bepaalde bedrijfstak graag zou willen participeren in de emissiehandel maar daar ook na de inspraak geen ruimte voor krijgt. Tegen het nationale toewijzingsplan is geen beroep opengesteld om het nationale besluitvormingsproces dat leidt tot de uiteindelijke toewijzing van emissierechten, niet onnodig te belasten met procedures van rechtsbescherming. De achtergrond van deze wens ligt in de strakke termijnen die de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten bevat voor de toewijzing van emissierechten en de daaruit voortvloeiende noodzaak van snelle toepassing van het nationale toewijzingsplan. Zeker nu in het verdere besluitvormingsproces adequate rechtsbescherming wordt geboden in de vorm van beroep tegen het nationale toewijzingsbesluit, is naar mijn oordeel, in het licht van het geheel van proceduremomenten, de rechtsbescherming voldoende gewaarborgd. Ik merk hierbij op dat de Raad van State in zijn advies begrip toont voor de door de regering gemaakte keuze (Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 4, p. 4). Ik wijs er volledigheidshalve nog op dat het uitsluiten van beroep bij de bestuursrechter de weg naar de burgerlijke rechter niet afsluit.

In het door de leden van de CDA-fractie genoemde voorbeeld zou beroep, als dat al zou openstaan, niet tot wijziging van het nationale toewijzingsplan kunnen leiden. De vraag of een bedrijfstak wel of niet onder het systeem van handel in emissierechten valt, wordt namelijk niet bepaald door de algemene toewijzingscriteria in het plan, maar reeds door de wettelijke regeling waarin de reikwijdte van het systeem wordt bepaald (artikel 16.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur). Beroep tegen dergelijke algemene verbindende voorschriften is niet mogelijk.

9. Nederlandse emissieautoriteit

De leden van de CDA-fractie vragen om te beginnen hoeveel formatieplaatsen naar verwachting nodig zijn om de werkzaamheden van de Nederlandse emissieautoriteit uit te kunnen voeren. De emissieautoriteit zal zoveel mogelijk gebruik maken van de expertise die bij de provincies aanwezig is. Dat geldt zowel bij de vergunningverlening, waarbij met name de komende maanden een tijdelijke piekbelasting zal optreden en waarvoor tijdelijke oplossingen worden gezocht, als bij het toezicht waarbij gezocht wordt naar een vorm van samenwerking tussen de emissieautoriteit en de provincies waarmee de grootst mogelijke efficiency van de gezamenlijke overheidsinspanning wordt bereikt. Daardoor kan de formatie bij de emissieautoriteit naar verwachting beperkt blijven tot 24 fte.

Voor een constructie waarin medewerkers van de emissieautoriteit feitelijk volledig bij een departement in dienst zijn, is gekozen voor de opstartfase van de emissieautoriteit, voor in ieder geval twee jaar. In deze periode is het voor alle partijen – de emissieautoriteit, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – beter wanneer de emissieautoriteit kan voortbouwen op bestaande kennis en ervaring. Overigens is bij wet geregeld (artikel 2.7 van de Wet milieubeheer) dat de ambtenaren onder het gezag staan van het bestuur van de emissieautoriteit en omtrent de uitvoering van hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan dat bestuur. Er is dus voornamelijk voor gekozen dat alleen het bestuur van de emissieautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan functioneert. Deze ontwikkeling is destijds ook gevolgd bij de NMa.

De reden waarom gekozen is voor onderbrengen bij het Ministerie van

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft te maken met het feit dat er zodoende een goede aansluiting is met de bestaande beleidspraktijk en ervaring. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal dan ook door middel van de jaarrekening hierover verantwoording afleggen.

Het Ministerie van Economische Zaken draagt bij in de personele kosten. De eerste drie jaar zal de bijdrage 1 miljoen euro per jaar bedragen.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe ervoor wordt zorg gedragen dat de medewerkers van de emissieautoriteit over voldoende expertise bezitten. Voor de goede orde wordt allereerst opgemerkt dat tot op heden geen eisen in de milieuvergunning voor CO₂ zijn opgenomen. Wel kan de milieuvergunning eisen voor energie-efficiency bevatten. Deze vervallen op het moment van inwerkingtreding van de wet (artikel 8.13a van de Wet milieubeheer).

In het systeem van emissiehandel nemen bedrijven zelf maatregelen om tot de beoogde reductie van emissies te komen, en is derhalve het nemen van maatregelen niet langer afhankelijk van het dwingend voorschrijven van maatregelen in de vergunning. Het accent ligt dus niet langer meer op het vanuit het bevoegd gezag technisch kunnen bepalen welke maatregelen in elke specifieke bedrijfssituatie kunnen worden voorgeschreven, maar op het initiatief van het bedrijf zelf om die maatregelen te nemen, die gezien de het aantal aan hem toegewezen emissierechten en de prijs van die rechten, voor het eigen bedrijf kosteneffectief zijn. De essentie is dus enerzijds het nemen van eigen verantwoordelijkheid en anderzijds het zelf in het emissieverslag verantwoorden van de emissieresultaten van die beslissingen. Van groot belang is dus dat vanuit de overheid het accent wordt verlegd van het voorschrijven van maatregelen naar het «borgen van het publieke belang» door een juiste monitoring. De emissieautoriteit wordt mede opgericht om zorg te dragen voor een uniforme validatie van die monitoring bij de bedrijven, om een eenduidige toezicht- en handavingsstructuur te garanderen en op uniforme wijze sanctionerend te kunnen optreden. Het vereist een specifieke kundigheid om de expertise over deze complexe materie van monitoring goed te bundelen, en de kennis die verspreid over het land aanwezig is optimaal te gebruiken en eenduidig toe te passen. De emissieautoriteit richt zich er op de landelijk aanwezige expertise over de monitoring tijdelijk in te huren opdat in een korte tijd de monitoringsprotocollen van zo'n 250 à 300 bedrijven kunnen worden gevalideerd en vergunningen op een juiste wijze kunnen worden verleend. Anderzijds heeft de emissieautoriteit een omvangrijk programma van projecten uitgevoerd om de basis te leggen voor die uniforme validatie van de monitoringsprotocollen en voor een eenduidige toezicht- en handavingstructuur. Inzet daarbij is dat in de komende maanden bij de vergunningverlening, maar ook in de komende jaren met toezichtacties nauw wordt samengewerkt met de handhavers en vergunningverleners van de provincie, door middel van het delen van (handavings)informatie, het vragen om adviezen en gezamenlijke inspectiebezoeken.

Voorzover mijn informatie reikt, is de wenselijkheid van het oprichten van een Europese emissieautoriteit noch bij de lidstaten noch bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de orde. De EG-richtlijn handel in broeikasgassen moet immers per lidstaat in nationale wetgeving worden geïmplementeerd. Dit vereist dat op grond van de richtlijn de vergunningverlening, het toezicht en handhaving ook op nationaal niveau per lidstaat worden gereguleerd. In Nederland wordt hiervoor dus de Nederlandse emissieautoriteit in het leven geroepen. Gegeven de richtlijn, heeft een Europese emissieautoriteit geen toegevoegde waarde. Wel komt er een centraal Europees registersysteem dat erop toeziet dat alle transacties met emissierechten conform de EG-verordening registratie handel in broeikasgasemissierechten gaan verlopen.

De wijze waarop derden worden betrokken bij de taakuitoefening van de

emissieautoriteit zal nog nader worden uitgewerkt in het door de emissieautoriteit op te stellen bestuursreglement. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dient aan dit bestuursreglement zijn goedkeuring te verlenen en zal er dan ook op toezien dat derden inderdaad voldoende betrokken worden bij de taakuitoefening van de emissieautoriteit. Mijn gedachten gaan uit naar een klankbordgroep of adviesgroep, met vertegenwoordigers uit verschillende geledingen, die adviesrecht hebben over beleidswijzigingen, beleidslijnen en jaarplannen van de emissieautoriteit.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de regering heeft overwogen bestaande zelfstandige bestuursorganen of agentschappen een aanvullende taak te geven. Bij het instellen van de emissieautoriteit hebben twee uitgangspunten voor mij een belangrijke rol gespeeld. Ten eerste geeft de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten aan dat voor een goed functioneren van de handel in emissierechten de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn. Onafhankelijkheid van de sanctionerende instantie is hierbij essentieel. Juist door het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan kan dit worden gegarandeerd. Een doorslaggevend argument om te kiezen voor een zelfstandig bestuursorgaan is dat de overheid, op grond van de richtlijn, zelf als handelende partij kan functioneren bij de handel in CO₂-emissierechten. Daarnaast is het rijk al actief op de markt van JI en CDM. Door de aankomende «Linking Directive» zullen beide handelssystemen aan elkaar gekoppeld worden.

Ten tweede zijn het met het oog op de efficiëntie de taken met betrekking tot de uitvoering en handhaving van het handelssysteem bij één organisatie ondergebracht. Deze keuze is nog eens versterkt door het feit dat indien de taken over meerdere organisaties zouden worden verdeeld, de richtlijn eist dat er één coördinerend bevoegd gezag wordt aangewezen. In tegenstelling tot meerdere Europese lidstaten kennen wij in Nederland geen zelfstandig nationaal milieugezag. Ik heb er daarom voor gekozen de emissieautoriteit als een nieuw zelfstandig bestuursorgaan op te richten. Aansluiten bij Senter, Novem of Tennet is gegeven de uitgangspunten niet aan de orde. De eerste twee genoemde organisaties zijn beide agentschappen van het Ministerie van Economische Zaken en zijn onlangs gefuseerd. Senter-Novem voert subsidie-, krediet- en fiscale regelingen en programma's uit. Deze regelingen en programma's hebben vooral betrekking op technologie, energie, milieu, export en internationale samenwerking. TenneT is de beheerder van de «snelwegen» van het Nederlandse hoogspanningsnet (380 en 220 kV). Tevens heeft TenneT het 150 kV-net van TenneT Zuid-Holland in eigendom. Als netbeheerder is TenneT verantwoordelijk voor dit hoogspanningsnet, dat alle regionale elektriciteitsnetten en het Europese net met elkaar verbindt. TenneT bewaakt de betrouwbaarheid en continuïteit van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening.

Uit het vorenstaande mag duidelijk zijn dat nog afgezien van de formele juridische vormgeving van de drie laatstgenoemde organisaties, de rol, positie en karakter van de werkzaamheden van deze organisaties geen raakvlak kennen met die van de emissieautoriteit. Meer in algemene zin wil ik wel opmerken dat een nauwe samenwerking met al bestaande zelfstandige bestuursorganen, zoals NMa en DTE, bijvoorbeeld in de vorm van gedeelde diensten, in de toekomst zeker niet wordt uitgesloten. De mogelijkheden hiertoe worden in de oprichtingsfase van de emissieautoriteit al verkend.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat de mogelijkheid tot vernietiging van besluiten van het bestuur van de emissieautoriteit in artikel 2.14 van de Wet milieubeheer is gehandhaafd, omdat dit een noodzakelijk sluitstuk vormt van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandig bestuursorganen. Hierbij is volledig

aangesloten bij artikel 22 van, en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nrs. 1–2; Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276; Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, p. 27). Dit instrument vult het democratisch tekort dat inherent is aan zelfstandige bestuursorganen: op deze wijze kan mijn politieke verantwoordingsplicht richting de beide kamers in het uiterste geval worden geëffectueerd.

De bevoegdheid tot vernietiging van besluiten van het bestuur van de emissieautoriteit zal alleen worden gebruikt indien sprake is van ernstige schendingen van het recht of het algemeen belang.

Ik deel de stelling van deze leden niet dat een vernietigingsbesluit overbodig is indien in de wet voldoende zekerheden worden ingebouwd. Dit wetsvoorstel bevat al uitgebreide waarborgen met betrekking tot de uitvoering en de handhaving. Er zou zich echter altijd een situatie kunnen voordoen waarin deze waarborgen desalniettemin onvoldoende blijken te zijn. Dan moet de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de mogelijkheid hebben op te kunnen treden, ter voldoening aan het adagium «geen bevoegdheid zonder dat daarover verantwoording kan worden gevraagd en afgelegd».

Uiteraard dient het bestuur van de emissieautoriteit zich altijd aan het EG-recht te houden. Desalniettemin zou zich wellicht toch een keer een situatie voor kunnen doen waarin het bestuur van de emissieautoriteit in strijd handelt met het EG-recht. Dan moet optreden mogelijk zijn.

Artikel 2.14 van de Wet milieubeheer is juist bedoeld voor situaties waarin geen andere rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Het is dus echt bedoeld als vangnet, om in uitzonderlijke situaties een instrument in handen te hebben.

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de democratische controle merk ik het volgende op. Artikel 2.11 van de Wet milieubeheer ziet op de informatieplicht van het bestuur van de emissieautoriteit richting de minister. Deze informatie kan uiteraard ook aan de Tweede Kamer worden verstrekt indien hierom wordt verzocht. Het jaarverslag van de emissieautoriteit wordt altijd aan de Kamer toegestuurd (artikel 2.9 van de Wet milieubeheer) en de Kamer ontvangt iedere vijf jaar een verslag over het functioneren van de emissieautoriteit (artikel 2.16c).

Op grond van het wetsvoorstel dient het bestuursreglement van de emissieautoriteit door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te worden goedgekeurd. Dit reglement wordt niet ter goedkeuring aan de Kamer voorgelegd.

Voor de constructie dat het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn eigen ambtenaren ter beschikking van de emissieautoriteit stelt, is gekozen voor de opstartfase van de emissieautoriteit. Deze ambtenaren worden ter beschikking gesteld aan de emissieautoriteit vanwege de specifieke deskundigheid die binnen mijn ministerie aanwezig is op het gebied van de handel in emissierechten. Overigens vormt alleen een orgaan van de emissieautoriteit, te weten het bestuur van de emissieautoriteit, het zelfstandig bestuursorgaan. De leden van het bestuur zijn geheel onafhankelijk en zijn geen aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ondergeschikte ambtenaren. Het resterende deel, te weten het ondersteunend apparaat van de emissieautoriteit, maakt geen deel uit van het zelfstandig bestuursorgaan. Alleen dit ondersteunend apparaat wordt gevormd door ambtenaren in dienst van mijn ministerie. Deze ambtenaren staan echter onder het gezag van het bestuur en zijn uitsluitend verantwoording verschuldigd aan dat bestuur (artikel 2.7, tweede lid, van de Wet milieubeheer). Op die wijze wordt ook de onafhankelijkheid van het ondersteunend apparaat gewaarborgd. Bij de Nederlandse mededingingsautoriteit is destijds voor een vergelijkbare constructie gekozen waarbij de medewerkers feitelijk volledig in dienst waren van het departement.

Bij het vaststellen van de termijn van vijf jaar voor de evaluatie van de emissieautoriteit is aangesloten bij het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het zelfstandige bestuursorgaan bevindt zich, en blijft per definitie, op enige afstand van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Vanuit die optiek past frequentere evaluatie mijns inziens dan ook niet. De emissieautoriteit zal overigens niet onmiddellijk als zelfstandig bestuursorgaan starten, maar zal in eerste instantie als dienstonderdeel van mijn ministerie functioneren. Op grond van het in artikel VIII van het wetsvoorstel voorziene overgangsrecht zal de emissieautoriteit pas zelfstandig bestuursorgaan worden, indien zij voldoet aan een aantal organisatorische kwaliteitseisen. Naar verwachting zullen in oktober 2005 de resultaten van de proefperiode bekend zijn waarna de definitieve besluitvorming over de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan in gang kan worden gezet. Het (ontwerp)Referentiekader voor de instelling van baten-lastendienst schrijft overigens voor om onder meer doelmatigheidskentallen na twee jaar te evalueren. Hierover zal de Tweede Kamer iedere twee jaar geïnformeerd worden. De verwachting is dat het bestuur van de emissieautoriteit op 1 januari 2006 als zelfstandig bestuursorgaan van start kan gaan. Frequentere evaluatie nadat de emissieautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan functioneert, lijkt mij gelet op vorenstaande niet noodzakelijk. Ik sta niet afwijzend tegenover het idee om bij de evaluatie een onafhankelijke derde te betrekken.

De leden van de PvdA-fractie stellen voorts enkele vragen over de salariëring van het bestuur van de emissieautoriteit en de kosten van dat zelfstandig bestuursorgaan. In antwoord daarop merk ik het volgende op. De bestuursleden van het zelfstandig bestuursorgaan worden aangesteld bij koninklijk besluit. De salarissen zijn niet gebonden aan BBRA-schalen, maar zullen zoveel mogelijk in overeenstemming worden gebracht met vergelijkbare posities bij zelfstandige bestuursorganen. De totale kosten van het zelfstandig bestuursorgaan voor de eerste periode (2005–2007), die ik als een leerperiode beschouw, zijn begroot op 3,2 miljoen euro per jaar. Deze kosten zullen worden gedragen door VROM en EZ. De deelnemende bedrijven dragen in de eerste periode voornamelijk niet bij. Ik overweeg, indien deze kosten substantieel zijn, een bijdrage te vragen voor het openen van extra handelsrekeningen in het register. Van belang daarbij is dat door de Commissie van de Europese Gemeenschappen het standpunt wordt ingenomen dat voor het openen van een account in het register wel een vergoeding mag worden gevraagd, maar niet voor de transacties die via het register worden vastgelegd. Het is waarschijnlijk dat op enig moment ook in Nederland de discussie gevoerd zal gaan worden welke kosten voor diensten en producten van de emissieautoriteit wel of niet voor doorberekening in aanmerking komen. Het is voor mij duidelijk dat de kosten voor toezicht en handhaving zich niet lenen voor doorberekening aan de bedrijven.

10. Handhaving

Ik heb met instemming kennisgenomen van het feit dat de leden van de CDA-fractie positief zijn over het instrument bestuurlijke boete. Naar aanleiding van de vraag van deze leden over de hoogte van de boete is in de eerste plaats van belang dat de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten de hoogte van de boete expliciet voorschrijft. In iedere lidstaat geldt dus dezelfde boete in het geval een bedrijf meer emissie veroorzaakt dan het aantal emissierechten dat het bedrijf heeft. In de richtlijn wordt een boete voorgeschreven van € 100 per ton te veel uitgestoten broeikasgasequivalent. In de beginperiode, de eerste drie jaar, geldt een lagere boete van € 40 per ton. De schattingen over wat de kosten zijn van de reductie, en de prijs van één ton CO₂ lopen op dit

moment nogal uiteen, maar een boete van € 40 en zeker € 100 zit daar ruim boven.

Ook het feit dat naast het betalen van een boete de overtreder volgens de richtlijn de te veel uitgestoten emissie in het volgend jaar moet compenseren door het inleveren van extra emissierechten, zorgt ervoor dat de overtreder nooit voordeel kan halen uit zijn overtreding.

Zoals ik ook in antwoord op andere vragen van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, is het mijn inzet dat er een nauwe samenwerking is tussen het bestuur van de emissieautoriteit en gedeputeerde staten van de provincies als bevoegd gezag voor de milieuvergunning. De toezicht- en handhavingstructuur die met de emissieautoriteit wordt opgezet, en de procedures waarlangs de emissieautoriteit zal gaan werken, zijn erop gericht om voor elk van de onderdelen zo goed mogelijk met het bevoegd gezag voor de milieuvergunning, te weten gedeputeerde staten van de provincies en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten, samen te werken en de gebruik te maken van de daar aanwezige expertise. Dat is mijn inzet bij het maken van de afspraken over de samenwerking tussen de emissieautoriteit en de provincies. Internationaal gezien heeft het opzetten van een eenduidige toezicht- en handhavingstructuur op dit moment nog niet de aandacht die het verdient. Vanuit Nederland is in de discussies in Brussel veelvuldig gewezen op de noodzaak van een systeem van effectieve instrumenten voor de verantwoording van de eigen emissies en voor de controle en het toezicht daarop. Voor wat de monitoring en de andere waarborgen in het emissiehandelssysteem betreft, zoals de validatie van de monitoringsprotocollen en de verificatie van emissieverslagen, is in Europa de discussie inmiddels goed op de rails. Ik heb de afstemming van de handhaving laten agenderen in de Europese en internationale handhavingnetwerken, te weten het European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) en het International Network for Environmental Compliance and Enforcement ((INECE), om ook op dit punt tot een goede samenwerking en afstemming te komen.

In antwoord op een andere vraag van deze leden merk ik op dat de medewerkers van de emissieautoriteit niet werkzaam zijn bij het Inspectoraat-Generaal VROM. Er zijn geen andere onderdelen van mijn departement belast met de eerstelijns handhaving. Deze taak berust volledig bij de emissieautoriteit. De door mij aan de emissieautoriteit ter beschikking gestelde ambtenaren staan onder het gezag van het bestuur van de emissieautoriteit en functioneren onafhankelijk van mijn ministerie. Deze ambtenaren vormen het ondersteunend apparaat van de emissieautoriteit. Ik zeg u bij deze toe dat ik bij de evaluatie van het systeem van handel in emissierechten ook specifiek aandacht zal besteden aan de meerwaarde van het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM.

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over het opleggen van de bestuurlijke boete. Een bedrijf dat te weinig emissierechten heeft, krijgt automatisch een boete opgelegd. Er zal dus – overeenkomstig de wens van deze leden – geen rekening worden gehouden met de omstandigheden van het geval. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten schrijft dwingend voor dat deze boete bij een tekort aan emissierechten *moet* worden opgelegd (artikel 18.16e, derde lid, van de Wet milieubeheer). Het bestuur heeft bij deze overtreding dus geen discretionaire ruimte. In verband met het dwingende karakter van de richtlijn op dit punt is ook de werking van artikel 18.16b van de Wet milieubeheer (geen boete voorzover de verwijtbaarheid ontbreekt) uitgesloten. Uiteraard dienen de waarborgen die zijn neergelegd in artikel 6 Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in acht genomen te worden. Deze in de richtlijn vastgelegde boete komt niet in strijd met artikel 6 van het EVRM. De jurisprudentie van het Euro-

pese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake de toetsingsbevoegdheid van de rechter heeft betrekking op de verhouding tussen de rechter enerzijds en het bestuur of vervolgende instantie anderzijds, niet op de verhouding tussen de rechter en wetgever. De rechter moet een bestraffende sanctie volledig aan het recht kunnen toetsen, maar is natuurlijk zelf ook gebonden aan het recht, met inbegrip van eventuele wettelijke bepalingen over de hoogte van de op te leggen sanctie. Het EHRM heeft dan ook nooit bezwaar gemaakt tegen verplichte straffen voor bepaalde delicten, die in het strafrecht van sommige lidstaten voorkomen. Voor de boeteoplegging bij andere overtredingen geldt wel de bepaling uit artikel 18.16e, tweede lid, van de Wet milieubeheer dat de hoogte van de boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij zal zo nodig rekening worden gehouden met de omstandigheden van het geval. Dit zogenaamde evenredigheidsbeginsel vloeit voort uit artikel 6 van het EVRM en is overgenomen uit het voorontwerp voor de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht dat algemene bepalingen bevat met betrekking tot de bestuurlijke boete (artikel 5.4.1.7, tweede lid). Op verzoek van de leden van de PvdA-fractie zal ik hieronder ingaan op het indienen van de monitoringsprotocollen en de inwerkingtreding van de wettelijke regeling van handel in emissierechten.

Nederland moet ervoor zorgen dat op 1 januari 2005 alles in gereedheid is gebracht met het oog op de inwerkingtreding van het Europese systeem van de handel in CO₂-rechten. De bedrijven moeten dan ook in het bezit zijn van een emissievergunning. Binnenkort zal aan alle bedrijven die onder het systeem van handel in emissierechten zullen vallen, een brief worden gestuurd waarin zij worden geïnformeerd over de stand van zaken rond de wetgeving inzake de handel in emissierechten. Daarbij zal ook een oproep aan het bedrijfsleven worden gedaan om in de komende maanden (medio 2004), vooruitlopend op de wetgeving, alvast het nodige te verrichten in de vorm van het opstellen van monitoringsprotocollen. Het monitoringsprotocol maakt integraal deel uit van de emissievergunning, en is tegelijkertijd ook een vereiste om een emissievergunning te kunnen verkrijgen. Bedrijven moeten na de inwerkingtreding van de wet een emissievergunning hebben. In verband met de zeer korte implementatetermin van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten waar Nederland aan gehouden is, zal de periode tussen publicatie van de wet in het Staatsblad en de datum van inwerkingtreding van de wet, maar zeer kort kunnen zijn. Daarom wordt aan de bedrijven reeds nu de mogelijkheid geboden om het monitoringsprotocol in te dienen en te laten beoordelen. Op het moment dat de wet bekend wordt gemaakt in het Staatsblad, moeten de bedrijven een officiële vergunningaanvraag indienen bij de emissieautoriteit i.o. (op dat moment nog dienstonderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). Aan bedrijven die een vergunningaanvraag indienen waarvan het monitoringsprotocol reeds door de emissieautoriteit i.o. op juistheid is beoordeeld, kan veel sneller (en dus op tijd) een emissievergunning worden verleend dan aan bedrijven die voor die tijd nog geen monitoringsprotocol hebben ingediend. Het is dus in ieders belang dat bedrijven op tijd een monitoringsprotocol inleveren zodat de vergunningverlening door de emissieautoriteit i.o. nauwgezet en efficiënt kan worden voorbereid. De termijn waarop de wet na publicatie in het Staatsblad in werking kan treden, dient minimaal acht weken te zijn. Conceptvergunningen moeten namelijk nog zes weken ter inzage worden gelegd. Daarnaast heeft de emissieautoriteit i.o. nog enige tijd nodig om zaken af te wikkelen voordat de vergunningen daadwerkelijk kunnen worden verleend. Dat zou betekenen dat de wet uiterlijk op 1 november 2004 gepubliceerd zou moeten zijn. Het zou echter wenselijk zijn indien de emissieautoriteit i.o. meer tijd zou worden gegund. Daarom is het wenselijk dat de parlementaire behan-

deling van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk verloopt zodat de wet snel kan worden gepubliceerd.

De verplichting tot het indienen van een monitoringsprotocol met het oog op het verkrijgen van de emissievergunning, vloeit rechtstreeks voort uit de wet (artikel 16.5, eerste lid, en artikel 16.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer). De algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.6 van de Wet milieubeheer zal nadere eisen stellen met betrekking tot de inhoud van het monitoringsprotocol. De wet zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Op dat moment kan ook de algemene maatregel van bestuur in werking treden. Dat tijdstip zal, gelet op de richtlijn, uiterlijk 1 januari 2005 moeten zijn.

Bedrijven krijgen dus, gelet op het feit dat ze nu al hun monitoringsprotocol door de emissieautoriteit kunnen laten beoordelen, voldoende gelegenheid om op tijd een emissievergunning te verkrijgen. Heeft een bedrijf gewacht met het indienen van een monitoringsprotocol en heeft het bedrijf om die reden niet op tijd zijn emissievergunning, dan is het bedrijf in overtreding en kan een boete of een dwangsom worden opgelegd. Bij het gebruikmaken van deze sanctiemogelijkheid zal het bestuur van de emissieautoriteit verschillende aspecten in ogenschouw moeten nemen zoals redelijkheid enerzijds en doeltreffendheid van de sanctie anderzijds. Wat betreft de gebruikmaking van de sanctiebevoegdheid door het bestuur van de emissieautoriteit zal ik beleidsregels opstellen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat het openbare (deel van het) emissieverslag vergezeld zal gaan van de naam en verklaring van de verificateur. Dit is voor een ieder op te vragen. Het actief, door middel van het Internet openbaar maken van alle verificateurs per bedrijf, voegt mijns inziens niets wezenlijks toe aan de openbaarheid en is een extra taak waarmee ik de emissieautoriteit niet wil belasten.

10.2.1. Beschikken over een emissievergunning

De leden van de CDA-fractie vragen naar de afstemming en coördinatie tussen de milieuvergunning en de emissievergunning. In antwoord daarop merk ik op dat de provincies van meet af aan betrokken zijn geweest bij de discussie over en invulling van de systematiek van emissiehandel en de keuzes die daarbij aan de orde waren. Daarbij speelde ook heel nadrukkelijk het punt van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (96/61/EG) en de verplichting om maatregelen tot energie-efficiency in de milieuvergunning op te nemen, en hoe die verplichting zich verhiel tot de verplichtingen tot emissiehandel. In gezamenlijk overleg is besloten tot de oplossing die nu in het wetsvoorstel is opgenomen. Bij elk van de provincies is voorlichting gegeven over de systematiek van emissiehandel en de gemaakte keuzen. Daarnaast is vanuit mijn departement samen met het Ministerie van Economische Zaken en de brancheorganisaties een groot aantal workshops, themabijeenkomsten en congressen georganiseerd. Ook zijn voordrachten gehouden om de bedrijven, vergunningverleners bij de provincies en andere geïnteresseerden zo goed mogelijk voor te lichten over emissiehandel. Daarnaast heb ik zelf enkele dilemma's met bestuurders van de provincies besproken en daarbij uiteengezet welke keuzen ik in het kader van een goed functionerend systeem van emissiehandel onvermijdelijk achtte.

Een verplichting tot het reviseren door de provincies van de milieuvergunningen, in combinatie met het verlenen van een emissievergunning door de emissieautoriteit, zou een onevenredig zware inspanning vereisen van zowel de bedrijven als de provincies en zou bovendien ook vanuit bestuurlijk opzicht ongewenst zijn. Daarnaast zou dit mijns inziens in vergelijking met de gekozen oplossing geen voordelen bieden. Over het informatiestatuut zijn de afgelopen maanden verschillende

gesprekken gevoerd. Bij het invullen van de taken van de emissieautoriteit en het nader bepalen van de verschillende elementen waarbij samenwerking met de provincies aan de orde is, bleek dat voortschrijdend inzicht aanvankelijke teksten van het beoogde informatiestatuut overbodig maakten. Hierdoor is vertraging ontstaan in de uitwerking ervan. Op korte termijn zal ik een voorstel aan de bestuurders van de provincies en de betrokken gemeenten voorleggen. Mijn inzet is dat de expertise die bij de provincies aanwezig is bij zowel de technische als de procedurele voorbereiding van de vergunningverlening gebruikt zal worden voorzover de capaciteit en belasting bij de provincies dat toelaat. Daarnaast wordt gezocht naar een juiste invulling van de samenwerking op het terrein van toezicht zodat ook daarbij de bij de provincies aanwezige expertise optimaal wordt 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 Commissie van de Europese Gemeenschappen, zo vragen deze leden. Er zijn geen signalen dat de genoemde landen hun definities gewijzigd hebben. Vanuit de Commissie wordt aangegeven dat men zich inspant om alle lidstaten een gelijke definitie te laten hanteren. Dit blijkt uit een antwoordbrief, gedateerd 21 april 2004, die Eurocommissaris mevrouw Wallström aan mij heeft gezonden. Zij reageert daarin op de ongerustheid die ik aan haar heb laten blijken met betrekking tot een verschillende interpretatie van de definitie van verbrandingsinstallatie. Mevrouw Wallström geeft aan dat zij de Nederlandse zorg deelt met betrekking tot een inconsistente interpretatie van de richtlijn door lidstaten, met name inzake de definitie van verbrandingsinstallatie. Zij verzekert mij dat de Commissie nauwkeurig de implementatie van de richtlijn zal monitoren en gepaste maatregelen zal treffen waar dat nodig is om een correcte implementatie van de richtlijn te verzekeren.

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de vaste commissie voor Economische Zaken, op 31 maart jl. (Kamerstukken II 2003/04, 26 603, 28 663 en 28 240, nr. 40), heeft de Minister van Economische Zaken aangegeven dat hij zich zo hard mogelijk zal inzetten op de interpretatie die door de Europese Commissie wordt gehanteerd en die ook door Nederland wordt gebruikt. Hij heeft daarbij aangegeven zo nodig een gang te maken naar het Hof van Justitie.

Op verzoek van de leden van de VVD-fractie geef ik hieronder een uiteenzetting van de juridische status van een emissierecht. De belangrijkste juridische status van een emissierecht is een bestuursrechtelijke. Een emissierecht kan gebruikt worden om aan een bestuursrechtelijke (publiekrechtelijke) verplichting te voldoen, namelijk de verplichting om uiterlijk 1 mei van elk jaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren dat gelijk is aan zijn emissies van het afgelopen kalenderjaar (artikel 16.37, eerste lid, van de Wet milieubeheer). Om er echter voor te zorgen dat er een markt ontstaat voor emissierechten zodat een grotere, of eenzelfde, emissiereductie kan worden bewerkstelligd tegen lagere kosten, is ervoor gekozen om emissierechten ook een privaatrechtelijke juridische status te geven. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat emissierechten kunnen worden overgedragen. Doordat emissierechten een bepaalde vermogenswaarde zullen vertegenwoordigen, zijn ze te kwalificeren als vermogensrechten.

De vraag van de leden van de VVD-fractie onder welk belastingregime de emissierechten zullen vallen, is als volgt te beantwoorden. Om te beginnen moet opgemerkt worden dat de fiscale gevolgen van het wets-

voorstel in kaart zijn gebracht. Daaruit is de conclusie getrokken dat de fiscale wet- en regelgeving geen aanpassing behoeft. De emissierechten dienen voor de vennootschapsbelasting te worden aangemerkt als voorraad. De voorraad dient jaarlijks te worden gewaardeerd op kostprijs dan wel lagere marktwaarde. De emissierechten die gedurende de eerste planperiode (2005–2007) om niet worden toegewezen door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Economische Zaken, moeten voor de vennootschapsbelasting op nihil gewaardeerd worden. Aangekochte rechten dienen te worden gewaardeerd op de aankoopprijs vermeerderd met eventuele aankoopkosten. Bij verkoop is het verschil tussen de verkoopwaarde en de fiscale boekwaarde belast. Een eventuele opgelegde boete zal op grond van artikel 8 Wet op de vennootschapsbelasting 1969 in verbinding met artikel 3.14 Wet op de inkomstenbelasting 2001 niet aftrekbaar zijn. Voor de toepassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt de overdracht van emissierechten door ondernemers aangemerkt als dienst in de zin van artikel 4, eerste lid, van die wet. Deze dienst valt onder de werking van artikel 6, tweede lid, onderdeel d, sub 1, van diezelfde wet.

11.3. Actal

Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat er blijvend aandacht moet blijven voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Waar mogelijk, binnen de kaders van de Europese regelgeving, zal steeds getracht worden deze zoveel mogelijk te beperken. Dit punt zal ik overeenkomstig het verzoek van deze leden ook meenemen bij de evaluatie van het systeem van handel in emissierechten.

12. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie over het aantal aan emissiehandel deelnemende bedrijven, merk ik op dat thans wordt uitgegaan van circa 350 bedrijven. Volstrekte duidelijkheid valt thans niet te geven omdat recent zich nog enkele bedrijven hebben gemeld die onder het systeem zouden vallen. De betreffende informatie wordt thans geverifieerd. Eventuele onduidelijkheid kan betrekking hebben op de bedrijven met een relatief geringe emissie die in aanmerking komen voor een zogenoemde opt-out regeling op basis van artikel 27 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Een opt-out regeling zondert de betreffende bedrijven gedurende de eerste planperiode (2005–2007) uit van de werkingssfeer van die richtlijn. Het gaat in Nederland om circa 90 inrichtingen die verantwoordelijk zijn voor minder dan 1% van de CO₂-emissies die onder het systeem van emissiehandel vallen. De Commissie van de Europese Gemeenschappen moet instemmen met het Nederlandse voornemen om deze bedrijven uit te zonderen. Afhankelijk van de instemming van de Commissie gaat het derhalve om circa 260 of 350 inrichtingen.

14.4. Overgang onder bijzondere titel: overdracht

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om een nadere onderbouwing waarom emissierechten geen registergoederen zijn. Ik merk om te beginnen op dat de door deze leden aangehaalde deskundigen kennelijk van een verkeerde veronderstelling uitgingen op basis van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en een eerdere versie van de memorie van toelichting waarbij de toelichting over registergoederen ontbrak. Uit de richtlijn lijkt weliswaar te volgen dat er sprake is van een openbaar register, maar hiermee wordt niet bedoeld dat alle rekeningen en de transacties die op die rekeningen plaatsvinden, openbaar zijn. Bovendien is daarmee nog geen sprake van een openbaar register in de

zin van artikel 3:16 van het Burgerlijk Wetboek. Een register is pas een openbaar register in de zin van artikel 3:16 van het Burgerlijk Wetboek wanneer dit voorkomt in de opsomming van artikel 8 van de Kadasterwet. Deze bepaling geeft namelijk uitvoering aan het bepaalde in artikel 3:16, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek. Het register voor handel in broeikas-gasemissierechten komt – ook na deze wetwijziging – niet voor in de opsomming en is dus ook geen openbaar register in de zin van artikel 3:16 van het Burgerlijk Wetboek. Emissierechten zijn dus ook geen registergoederen.

Het wetsvoorstel vertoont sterke trekken van andere «quotawetten», zoals de Wet herstructurering varkenshouderij en de Wet verplaatsing mestproductie. Ook op grond van deze wetten worden registraties bijgehouden welke een rol spelen bij de geldige overdracht van vermogensrechten. Omdat ook deze registers niet genoemd worden in artikel 8 van de Kadasterwet, gaat het hierbij echter evenmin om openbare registers in de zin van artikel 3:16 van het Burgerlijk Wetboek.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat uit het wetsvoorstel inderdaad volgt dat voor de overdracht noodzakelijk is dat zowel een afschrijving als een bijschrijving in het emissierechtenregister plaatsvindt. Deze leden vroegen zich af of het mogelijk is dat alleen de afschrijving plaatsvindt en niet de bijschrijving nadat hierover afspraken zijn gemaakt met de vervreemder/verkoper. De situatie dat maar één handeling plaatsvindt kan zich niet voordoen, omdat de afschrijving alleen wordt verricht als er ook een geldige tegenrekening is opgegeven waarop de rechten kunnen worden bijgeschreven. Maar bovendien heeft de verkrijger geen belang bij een dergelijke afspraak omdat hij met niet-geregistreerde emissierechten niets kan. Alleen geregistreerde emissierechten kunnen namelijk worden gebruikt om te voldoen aan de emissienorm. Daarnaast heeft de verkrijger ook in privaatrechtelijke zin niets aan die emissierechten. Hij kan deze emissierechten zelf immers niet weer overdragen aan een ander, omdat hij ze nooit heeft verkregen. De overdracht is namelijk niet voltooid omdat de emissierechten niet op zijn rekening zijn bijgeschreven.

De leden van de VVD-fractie vragen welk recht van toepassing is op de overdracht en of deze regelgeving in alle landen gelijk is. De vraag welk recht van toepassing is op de overdracht, is niet op voorhand eenduidig te beantwoorden. De handel in emissierechten valt onder het Europees Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst van 19 juni 1980 (Tractatenblad 1980, 156; in werking getreden voor Nederland op 1 september 1991). In dit verdrag zijn verwijzingsregels opgenomen om in het concrete geval te bepalen welk recht van toepassing is op de overeenkomst. De hoofdregel is dat de overeenkomst wordt beheerst door het recht dat partijen hebben gekozen. De keuze door partijen van een buitenslands recht, laat, wanneer alle overige elementen van het geval op het tijdstip van deze keuze met een enkel land zijn verbonden, onverlet de bepalingen waarvan volgens het recht van dit land niet bij overeenkomst mag worden afgeweken. Dit zijn de zogenaamde dwingende bepalingen. In het wetsvoorstel zijn slechts dwingende bepalingen opgenomen. Indien in Nederland woonachtige of gevestigde partijen op de overeenkomst Belgisch recht van toepassing verklaren, en de overdracht alleen een nationaal karakter draagt, laat dit dus onverlet dat de bepalingen uit hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer in acht dienen te worden genomen. Het wetsvoorstel stelt verder geen eisen aan bijvoorbeeld de overeenkomst tussen partijen om tot de overdracht van emissierechten over te gaan. De overeenkomst kan bepalingen bevatten over de prijs, de levertijd en het aantal emissierechten. Op deze onderdelen van de overeenkomst kan dan het Belgisch recht van toepassing zijn.

Indien er door partijen geen rechtskeuze wordt gemaakt, geeft het verdrag aan welk recht van toepassing is op de overeenkomst. Hoofregel is dat de overeenkomst vermoed wordt het nauwst verbonden te zijn met het land waar de partij woont die de kenmerkende prestatie moet verrichten. In het geval een emissierecht wordt verkocht met als tegenwaarde een bedrag in geld, dan is de kenmerkende prestatie het verkopen van het emissierecht. Als de verkoper in Nederland woont, is dus Nederlands recht van toepassing. Zowel voor het geval er wel als voor het geval er geen rechtskeuze is gemaakt, geldt daarnaast dat het verdrag geen afbreuk kan doen aan bepalingen van het recht van het land van de rechter die, ongeacht het op de overeenkomst toepasselijke recht, het geval dwingend beheersen (de zogenaamde openbare orde-exceptie). Voor de registers is een uitgebreide regeling opgenomen in de EG-verordening registratie handel in broeikasgasemissierechten waarvan, ook niet bij overeenkomst, kan worden afgeweken en die in alle lidstaten gelijk moet worden toegepast.

Uit het voorgaande blijkt dat ten aanzien van een concrete overeenkomsten binnen de Europese Unie, afhankelijk van de vraag of partijen een rechtskeuze hebben gemaakt, verschillend recht van toepassing kan zijn. Als partijen een rechtskeuze hebben gemaakt, of het verdrag wijst een bepaald rechtsstelsel aan bij een concrete overeenkomst indien geen rechtskeuze is gemaakt, dan geldt deze rechtskeuze overal binnen de Europese Unie.

14.6. Overgang onder algemene titel

De leden van de VVD-fractie vragen of het op enig moment mogelijk is dat emissierechten niet geregistreerd zijn. Het is theoretisch mogelijk dat er door een bepaalde computerstoring iets mis gaat met de registratie. Maar alle emissierechten hebben een unieke nummeraanduiding en alle transacties met emissierechten worden, behalve bij de emissieautoriteit, ook bijgehouden in het EU-transactielogboek. Het is dus mogelijk van alle emissierechten het spoor te volgen. Indien er ergens iets fout zou gaan, zal dat redelijk makkelijk opgespoord kunnen worden en zal de juiste weergave in het register hersteld kunnen worden. Niet-geregistreerde emissierechten hebben in het systeem van emissiehandel geen betekenis, zoals ik hiervoor al heb aangegeven.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in het wetsvoorstel een bepaling is opgenomen dat emissierechten geen rechtskracht hebben zolang ze niet geregistreerd zijn. Deze situatie ziet op de omstandigheid dat een emissierecht bijvoorbeeld door middel van het erfrecht overgaat. Het verschil met overdracht is dat er dan geen leveringshandeling nodig is. Daardoor staat het emissierecht nog geregistreerd op naam van de erfplater terwijl het eigenlijk geregistreerd moet zijn op naam van de erfgenaam omdat die door middel van het erfrecht de emissierechten heeft verkregen. Om te voorkomen dat het register niet actueel is, is bepaald dat de op deze wijze verkregen emissierechten pas werking tegenover derden hebben op het moment dat ze op naam van de erfgenaam staan geregistreerd.

14.11

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het tijdelijke karakter van een emissierecht zich verhoudt tot de mogelijkheid om voor de overgebleven emissierechten in de volgende planperiode vervangende emissierechten te verlenen. Ik merk om te beginnen op dat, anders dan deze leden veronderstellen, na de eerste planperiode (2005–2007) voor overgebleven emissierechten geen vervangende emissierechten worden verleend. Het verlenen van vervangende emissierechten is wel verplicht voorgescreven voor latere planperiodes. Emissierechten zijn per definitie tijde-

lijk, omdat ze altijd zijn gekoppeld aan een bepaalde planperiode. Emissierechten kunnen alleen worden gebruikt om te voldoen aan de emissienorm van de planperiode waarvoor ze zijn verleend en dus niet voor eerdere of latere perioden. De emissierechten die op de nalevingsrekening worden bijgeschreven, worden ingetrokken. In zoverre zijn emissierechten tijdelijk van aard en moet het tijdelijke karakter los worden gezien van het verlenen van vervangende emissierechten. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat het intrekken van emissierechten een bevoegdheid is van het bestuur van de emissieautoriteit. Dit is geregeld in artikel 16.38 van de Wet milieubeheer.

15. Openbaarheid van milieu-informatie bij handel in emissierechten

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie over de vertrouwelijke behandeling van gegevens, merk ik het volgende op. De tekst van de memorie van toelichting geeft aan dat er een spanning is tussen de wens en noodzaak tot openbaarheid van emissiegegevens en anderzijds de wens van bedrijven om bedrijfsvertrouwelijke informatie vanuit concurrentieoverwegingen ook daadwerkelijk vertrouwelijk te kunnen houden. Conform de bepalingen van het Verdrag van Aarhus zullen de emissies van bedrijven openbaar gemaakt worden, en dat is ook in lijn met bepalingen van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. In de richtsnoeren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen is daartoe de volgende tekst opgenomen: «Emissieverslagen in bezit van de bevoegde autoriteit moeten door die bevoegde autoriteit aan het publiek ter beschikking worden gesteld volgens de voorschriften in Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad. Voor wat betreft de uitzondering genoemd in artikel 4, lid 2 onder d), van die richtlijn kunnen exploitanten in hun verslag aangeven welke informatie zij als commercieel vertrouwelijk beschouwen». Deze voorwaarden zullen in Nederland als volgt worden toegepast. Bedrijven dienen als oplegnotitie van het emissieverslag in een standaardformulier de emissies van hun bedrijf op te geven, en vervolgens in de bijlagen van het emissieverslag hun emissie per bron te verantwoorden op de wijze zoals in de richtsnoeren van de Commissie is voorgeschreven. Bedrijven kunnen vervolgens aan het bestuur van de emissieautoriteit verzoeken om gegevens die in die bijlagen zijn aangegeven, vertrouwelijk te behandelen, en het bestuur van de emissieautoriteit dient dan een beslissing te nemen over dat verzoek, waarbij het bestuur van de emissieautoriteit aan de bescherming van bedrijfsbelang een zwaar gewicht zal toekennen voor wat betreft de vertrouwelijke behandeling van de onderliggende milieugegevens uit het emissieverslag waaruit het energieverbruik van individuele processen en/of producten kan worden afgeleid. Deze beslissing betreft een beoordeling per individueel geval. Het ligt anderzijds voor de hand dat het bestuur van de emissieautoriteit zoveel mogelijk een uniforme lijn trekt bij de beoordeling van dergelijke verzoeken tot vertrouwelijke behandeling van aangeleverde gegevens.

De vertrouwelijkheid van de onderliggende informatie kan van overwegende invloed zijn op het functioneren van de markt. Handel in CO₂-emissierechten wordt straks in belangrijke mate bepaald door de vraag naar rechten en de maatregelen die door de grotere spelers in de elektriciteitsmarkt en bij een beperkt aantal andere grote marktpartijen worden genomen. De energiegegevens die in het emissieverslag moeten worden verantwoord en die bij de verificatie van het emissieverslag moeten worden geverifieerd, kunnen in het gedrag van marktpartijen een grote rol gaan spelen, en het al dan niet «vertrouwelijk» laten van die

informatie in het emissieverslag kan van invloed zijn op het gedrag van andere marktpartijen. Daarbij is ook van belang dat ervaring wordt opgedaan hoe in andere landen over de betrouwbaarheid van de onderliggende gegevens wordt besloten.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over informatieverspreiding via het Internet merk ik het volgende op. Om te beginnen merk ik in algemene zin op dat de regering bij de implementatie van EG-richtlijnen het uitgangspunt van strikte implementatie hanteert. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bevat, in combinatie met de EG-verordening registratie handel in broeikasgasemissierechten, een uitgebalanceerd stelsel van openbaarheid van met emissiehandel verband houdende milieu-informatie. In dat stelsel wordt enerzijds recht gedaan aan het publieke belang van openbaarheid, en wordt anderzijds tegemoet gekomen aan het legitieme belang van de deelnemende bedrijven om waar nodig gegevens vertrouwelijk te behandelen. Deze systematiek voorziet in een actieve openbaarheid die aanzienlijk breder wordt ingevuld dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen. De door deze leden bedoelde publicatie in de Staatscourant betreft namelijk alleen de openbaarmaking van het nationale toewijzingsbesluit (artikel 16.30, vierde lid, van de Wet milieubeheer) en van het besluit tot het verlenen van een emissievergunning (artikel 16.7 van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 3:44, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). De actieve openbaarheid die wordt voorgeschreven door de EG-verordening registratie handel in broeikasgasemissierechten, is veelomvattend en wordt in een bijlage bij die verordening gedetailleerd uitgewerkt. In dit verband wijs ik er, in aanvulling op de memorie van toelichting (p. 77), op dat de door de verordening voorgeschreven openbaarmaking geschiedt door middel van het via het Internet verspreiden van nader gespecificeerde en bewerkte informatie over de werking van het systeem van handel in emissierechten. De EG-verordening registratie handel in broeikasgasemissierechten werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Wellicht ten overvloede herhaal ik op deze plaats wat ik op 25 maart 2004 heb opgemerkt tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag van Aarhus: de burger is meer gebaat bij openbaarmaking van een bewerkte, kwalitatief goede selectie van alle beschikbare milieu-informatie dan bij het zonder enige bewerking of beperking op het Internet zetten van informatie. Voor de betrokkenheid van de burger bij het milieubeleid is de kwaliteit van de informatie die door de overheid wordt verschaft naar mijn mening van wezenlijker belang dan de wijze waarop die informatie wordt verspreid.

15.2

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat vaststelling van de EG-verordening registratie handel in broeikasgasemissierechten is gepland op 25 juni 2004. Naar verwachting is een maand later een Nederlandse vertaling daarvan beschikbaar. Niet voldoen aan de verplichtingen van deze verordening voor 1 januari 2005 betekent dat de betreffende lidstaat nog niet kan starten met de handel in emissierechten. Dan kunnen en mogen emissierechten nog niet bijgeschreven worden op rekeningen. Ik wijs er overigens op dat EG-verordeningen rechtstreeks werken en als zodanig geen omzetting in nationale wetgeving vergen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de procedure rond de algemene maatregel van bestuur die op grond van hoofdstuk 16 zal worden vastgesteld. Omdat de implementatieregelgeving onder grote tijdsdruk tot stand moet komen om invoering van handel in emissierechten op grond van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten per 1 januari 2005 te realiseren, is besloten af te zien van het opnemen in het wetsvoorstel van een voorhangprocedure terzake van bedoelde algemene maatregel van bestuur.

Artikel 16.25

De leden van de PvdA-fractie geven aan sceptisch te zijn over de manier waarop de emissierechten gealloceerd worden in de tijd. Deze leden achten het een heilloze weg om het hele proces van onderhandelen met de industrie over de emissieruimte voorafgaand aan elke volgende planperiode te herhalen. Deze leden vragen of het niet mogelijk is wettelijk te verankeren dat de emissieruimte die de regering ter beschikking stelt, in ieder geval lager moet zijn dan de emissieruimte in het daaraan voorafgaande nationale toewijzingsplan en dat aan de onderlinge verdeling niet meer kan worden getornd.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Om te beginnen wijs ik erop dat het proces van toewijzing van broeikasgasemissierechten zowel inhoudelijk als procedureel is genormeerd door hetgeen daarover is bepaald in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (artikelen 9 tot en met 11 en bijlage III). Dit verplichte systeem is overgenomen in afdeling 16.2.3 van de Wet milieubeheer zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Op grond hiervan moet voor elke planperiode een nationaal toewijzingsplan worden opgesteld dat voldoet aan bedoelde Europees-rechtelijke criteria. Artikel 9, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten schrijft uitdrukkelijk voor dat elk plan aan inspraak van het publiek moet worden onderworpen. De richtlijn staat derhalve niet toe dat geen rekening wordt gehouden met de reacties van de industrie in het kader van de inspraak.

Over de omvang van de emissieruimte merk ik het volgende op. In het ontwerp-toewijzingsplan CO₂-emissierechten 2005–2007 (Staatscourant 2004, nr. 37), zoals besproken tijdens het algemeen overleg op 31 maart 2004 met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de vaste commissie voor Economische Zaken van Uw Kamer, is neergelegd dat de Nederlandse overheid voor 2010 uitgaat van een emissieruimte van 112 Mton, overeenkomstig de streefwaarde voor het halen van de Kyoto-doelstelling. Dit cijfer is tevens opgenomen in mijn brief met betrekking tot de sectorale streefwaarden voor CO₂-emissieniveaus (Kamerstukken II 2003/04, 28 240, nr. 4). Tijdens bedoeld algemeen overleg heeft minister Brinkhorst van Economische Zaken nog eens herhaald dat hij voor de planperiode 2008–2012 vasthoudt aan dat cijfer (Kamerstukken II 2003/04, 26 603, 28 663 en 28 240, nr. 40, p. 8). In de planperiode 2005–2007 wordt uitgegaan van een totale jaarlijkse emissieruimte van 115 Mton, inclusief industriële emissies die niet onder het systeem van emissiehandel vallen. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten staat lidstaten echter niet toe in nationale wetgeving op voorhand vast te leggen dat de emissieruimte in een volgende planperiode nooit groter mag zijn dan die in een eerdere planperiode. Ingevolge bijlage III bij de richtlijn moet het totale aantal voor de betrokken planperiode toe te wijzen emissierechten in overeenstemming zijn met de verplichtingen van de lidstaat om de CO₂-emissies te beperken overeenkomstig het Kyoto-Protocol. Artikel 16.24 van de Wet milieubeheer en de

door de richtlijn voorgeschreven procedure bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen waarborgen dat nationale toewijzingsplannen voldoen aan de in bijlage III opgenomen criteria inzake het totale aantal toe te wijzen emissierechten. Gezien het voorgaande is het niet mogelijk in nationale wetgeving op voorhand nadere eisen op te nemen inzake de inhoud van het nationale toewijzingsplan.

De onderlinge verdeling van emissierechten tussen de bedrijven is een kwestie die bij de totstandkoming van elk volgend nationaal toewijzingsplan opnieuw moet worden bekeken. Want hoewel de basisgegevens over de historische emissies die in het kader van de toewijzing voor de periode 2005–2007 zijn gehanteerd, ook bij volgende plannen kunnen worden gebruikt, zijn er andere relevante criteria die naar hun aard in een nieuwe planperiode anders kunnen uitvallen dan in een vorige planperiode. Dit geldt bijvoorbeeld voor het criterium «rekening houden met vroegtijdige maatregelen» («early action»; bijlage III, onderdeel 7). Het is dan ook niet mogelijk om de onderlinge verdeling van emissierechten wettelijk vast te leggen.

Het wetsvoorstel maakt het in beginsel mogelijk om het principe van veilen toe te passen voor de verdeling van de emissierechten. Artikel 16.24 van de Wet milieubeheer bevat in verband daarmee een verwijzing naar artikel 10 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, dat betrekking heeft op de methode van toewijzing. Ik heb tijdens het algemeen overleg op 10 oktober 2002 met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de algemene commissie voor Europese Zaken aangegeven het (gedeeltelijk) veilen in de tweede periode zeker niet te sluiten als middel voor allocatie (Kamerstukken II 2002/03, 21 501, nr. 155). Overigens teken ik hierbij aan dat het niet is uitgesloten dat hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer te zijner tijd in verband hiermee aangepast zal moeten worden, zeker als veilen volledig in de plaats zou komen van kosteloos toewijzen. Ook de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten zelf zal naar verwachting dan overigens gewijzigd moeten worden, omdat ook die is toegespitst op het kosteloos toewijzen van emissierechten via een uitgewerkte systematiek.

Wat betreft de mogelijkheden voor de Tweede Kamer om wijzigingen aan te brengen in het nationale toewijzingsplan verwijs ik naar het antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de CDA-fractie.

Artikel 16.5

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de participatie van bedrijven aan handel in emissierechten is van belang te benadrukken dat bedrijven geen keuzevrijheid hebben of zij wel of niet willen deelnemen aan het systeem van handel in emissierechten. Bedrijven met installaties die onder hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer vallen, dienen over een emissievergunning te beschikken. Zonder een emissievergunning mag een bedrijf geen CO₂ emitteren. Jaarlijks dient een bedrijf ten minste een aantal emissierechten in te leveren dat overeenkomt met de hoeveelheid van de emissie die in het afgelopen jaar is veroorzaakt. Dit is de zogenaamde emissienorm. Om te voldoen aan deze emissienorm kan het bedrijf de emissierechten gebruiken die aan hem zijn verleend. Hij kan echter ook besluiten om emissierechten te kopen. En in het geval het bedrijf over meer emissierechten beschikt dan het nodig heeft om aan de emissienorm te voldoen, kan het bedrijf ook emissierechten verkopen. Het kopen en verkopen van emissierechten staat een bedrijf dus vrij. Het voldoen aan de emissienorm en het beschikken over een emissievergunning zijn echter van dwingende aard; op dit punt heeft het bedrijf dus geen keuzevrijheid.

Dit betekent dat zich geen situatie voor kan doen dat bedrijven niet deelnemen aan het systeem en dat het daarom nodig is in de milieu-

vergunning voorschriften op te nemen voor de reductie van broeikasgassen. Gedeputeerde staten van de provincie nemen overigens ook geen voorschriften met betrekking tot CO₂ op in de milieuvergunning die zij vervolgens zouden moeten handhaven. Dit is ook geregeld in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

Er geldt geen plicht voor het bevoegd gezag voor de milieuvergunning om advies van de emissieautoriteit in te winnen bij het verlenen van een milieuvergunning. Verlening van een milieuvergunning na verlening van een emissievergunning zal zich in praktijk ook niet voordoen. De betreffende bedrijven zijn immers al in het bezit van een milieuvergunning. Het monitoringsprotocol wordt ook ontwikkeld en beoordeeld op basis van informatie uit de milieuvergunning. Voor nieuwe bedrijven geldt dat een milieuvergunning al dient te worden aangevraagd voor de voorgenomen oprichting van een inrichting, terwijl een emissievergunning pas hoeft te worden aangevraagd voor het in werking stellen van een reeds opgerichte inrichting.

Artikel 16.40

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de mogelijkheid om gebruik te maken van de «Linking Directive» voor Nederlandse bedrijven merk ik het volgende op. Op grond van het uiteindelijke akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement, aangenomen in de plenaire vergadering van het Europees Parlement op 20 april jl., mogen lidstaten in de eerste handelsperiode (2005–2007) het gebruik van CDM-kredieten (de zogenaamde Certified Emission Reduction; CER) in het kader van CO₂-emissiehandel in beginsel onbeperkt toestaan. Het uiteindelijke akkoord gebruikt de tekst «may allow operators to use CERs». Dit betekent dat lidstaten er ook voor kunnen kiezen een beperking op te leggen. CDM-kredieten die in de periode 2005–2007 gebruikt worden, moeten volgens de richtlijn na inlevering worden geannuleerd. 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 CDM-kredieten die bedrijven ter dekking van hun verplichtingen in de periode 2005–2007 inleveren, niet gebruikt zullen worden voor het halen van de nationale Kyoto-doelstellingen voor de periode 2008–2012. De geaccordeerde richtlijn vereist dat elke lidstaat medio 2006 in het nationale toewijzingsplan voor de tweede handelsperiode (2008–2012) de maximum hoeveelheid Jlen CDM-kredieten aangeeft die bedrijven binnen het EU-systeem mogen gebruiken. Deze hoeveelheid dient als een percentage van de aan bedrijven toegewezen rechten te worden uitgedrukt. Het is dus mogelijk om het gebruik van CDM-kredieten tot een minimum te beperken.

Artikel 16.40, derde lid, van de Wet milieubeheer is in het wetsvoorstel opgenomen om zo alvast een mogelijke kapstok te hebben voor het meenemen van de «Linking Directive» zodra bedoelde richtlijn is vastgesteld. Na de vaststelling en publicatie van de definitieve tekst zal nader worden gezien hoe de implementatie van de «Linking Directive» in de Nederlandse wetgeving precies gestalte moet krijgen.

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