

Vergaderjaar 2004–2005

**29 766**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 augustus 2004 en het nader rapport d.d. 17 september 2004, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2004, no.04.002933, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het bereiken van het emissieplafond voor stikstofoxiden ingevolge richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEU L 309), met memorie van toelichting.*

*Bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten in verband met de invoering van een hoofdstuk inzake handel in emissierechten en de instelling van een emissieautoriteit (W08.04.0030/V) heeft de Raad reeds opmerkingen gemaakt over het systeem van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. In dat wetsvoorstel werd een systeem van handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten met een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten gecombineerd. Hiertegen had de Raad bezwaar. Het belangrijkste argument daarvoor was dat het een implementatie betrof van het CO<sub>2</sub>-systeem, dat met nationaal beleid betreffende het NO<sub>x</sub>-systeem werd belast. Het NO<sub>x</sub>-gedeelte is van het wetsvoorstel<sup>2</sup> afgesplitst en in het onderhavige wetsvoorstel ondergebracht.*

*Op grond van de NEC-richtlijn<sup>3</sup> mag Nederland in 2010 niet meer dan 260 kton NO<sub>x</sub> uitstoten. De lidstaten zijn vrij in hun keuze om de noodzakelijke maatregelen te treffen. De regering kiest ervoor om deze doelstelling te bereiken door naast de bestaande maatregelen een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten op te zetten. Het wetsvoorstel strekt hiertoe. Handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is een systeem waarbij bedrijven een vergunning nodig hebben om tegen inlevering van de benodigde hoeveelheid emissierechten een bepaalde hoeveelheid NO<sub>x</sub> te mogen uitstoten. Hiertoe wordt een nieuwe titel aan hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (Wm) toegevoegd. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen en is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Kamerstukken nr. 29 565).

<sup>3</sup> Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEU L 309).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2004, nr. 04.002.933, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 augustus 2004, nr. W08.04 0373/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Raad van State.

#### 1. IPPC-richtlijn

*a. Emissiehandel past niet zonder meer bij het systeem in de IPPC-richtlijn<sup>1</sup>, waarbij ter voorkoming van verontreiniging voor elke inrichting individueel maatregelen moeten worden genomen en de beste beschikbare technieken (hierna: bbtbeginsel) moeten worden toegepast. Op grond van hoofdstuk 8 Wm worden ter uitvoering van de IPPC-richtlijn in een milieuvergunning emissiegrenswaarden voor NO<sub>x</sub> gesteld. Deze emissiegrenswaarden zullen naast de uit het NO<sub>x</sub>-emissierechtensysteem voortvloeiende prestatienormen blijven gelden. Het gevolg van het bbtbeginsel is dat een emittent altijd een minimum aan emissiereducerende maatregelen moet nemen. Deze verplichting kan hij niet afkopen door van andere emittenten emissierechten te kopen.*

*Paragraaf 7.2.2 van de toelichting spreekt inzake de verhouding tussen de NO<sub>x</sub>-emissiehandel en de IPPC-richtlijn de verwachting uit dat de prestatienormen in het kader van de NO<sub>x</sub>-emissiehandel strenger zullen zijn dan de NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarden die zijn opgenomen in een milieuvergunning op basis van hoofdstuk 8 Wm, omdat de reden van de invoering van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is dat hierdoor van bedrijven een grotere emissiereductie kan worden gevergd dan met toepassing van het bestaande instrumentarium bij individuele installaties haalbaar is. Gelet op het feit dat de figuur van handel in emissierechten berust op de vooronderstelling dat emissiebeperkende maatregelen daar zullen worden genomen waar zij het goedkoopst zijn, kan de Raad die verwachting die uitgaat veeleer van een macrobenadering dan van een benadering per inrichting niet zonder nadere toelichting volgen. Bovendien zijn de prestatienormen in de beginfase naar boven bijgesteld om een mogelijke krapte aan emissierechten in de markt bij aanvang van het handelssysteem voor NO<sub>x</sub>-rechten te voorkomen (zie ook hierna punt 5).<sup>2</sup> Dit neemt niet weg dat inrichtingen ook moeten voldoen aan de eisen van de IPPC-richtlijn, waardoor de ruimte om te handelen in NO<sub>x</sub>-emissierechten wordt beperkt. De Raad is er vooralsnog niet van overtuigd dat in feite voldoende ruimte wordt geschapen voor een effectief stelsel voor de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.*

*De Raad adviseert de effectiviteit van het voorgestelde handelssysteem van een overtuigende toelichting te voorzien.*

*b. Aangezien inrichtingen zowel moeten voldoen aan de eisen uit hoofdstuk 8 Wm als aan die uit hoofdstuk 16 Wm is samenloop van toezicht onvermijdelijk. Een inrichting moet voldoen aan twee emissienormen die door twee verschillende bevoegde autoriteiten worden gecontroleerd. Van wijziging van de IPPC-richtlijn op termijn, waarbij een passende aansluiting op het instrument van emissiehandel wordt gecreëerd, kan nog niet worden uitgegaan. De toelichting geeft weliswaar aan dat er duidelijkheid omtrent de taken en bevoegdheden van het Wm-bevoegd gezag en die van het bestuur van de emissieautoriteit zal bestaan door afspraken tussen het Interprovinciaal Overleg en de emissieautoriteit, maar laat buiten beschouwing hoe een emittent zo min mogelijk kan worden belast door de samenloop van toezicht, zoals het vermijden van dubbele informatie- en rapportageverplichtingen. De Raad beveelt aan hieraan in de toelichting aandacht te besteden en waar mogelijk het voorstel aan te passen om doublures te voorkomen.*

1.a. De Raad vraagt om een overtuigende toelichting met betrekking tot de effectiviteit van het voorgestelde handelssysteem, gelet op het bestaan van de IPPC-richtlijn.

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

<sup>2</sup> Brief van de Staatssecretaris aan de heer Schraven van VNO-NCW, kenmerk KVI2004065710, op een na laatste alinea.

De reductie die de Nederlandse industrie als geheel (macrobenadering) via de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten met de daarbij behorende prestatienormen vanaf 2005 tot en met 2010 zal moeten gaan realiseren, bedraagt in 2010 ongeveer 35% ten opzichte van het niveau van 2005. De gemiddelde uitstoot van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) in 2003 was 63 gram NO<sub>x</sub> per gigajoule. Op grond van het voorgestelde systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten geldt een verplichting voor de bedrijven om hun uitstoot terug te brengen naar 40 gram NO<sub>x</sub> per gigajoule in 2010.

De 40 gram per gigajoule in 2010 is, internationaal vergeleken, een zeer ambitieuze normstelling, zeker wanneer dit wordt vergeleken met de emissiegrenswaarden voor nieuwe en bestaande stookinstallaties die zijn opgenomen in de in 2001 herziene EG-richtlijn grote stookinstallaties.<sup>1</sup> De IPPC-richtlijn schrijft voor dat het beginsel van de best beschikbare technieken moet worden toegepast. Dit beginsel verwijst veelal naar datgene wat bij nieuwe installaties en nieuwe processen technisch mogelijk is. Daarbij wordt nogal eens over het hoofd gezien dat jaarlijks slechts enkele nieuwe installaties worden gebouwd, en dat de bijdrage aan de benodigde nationale emissiereductie van nieuwe installaties slechts marginaal is. Praktisch alle reducties zullen dus gerealiseerd moeten worden bij de bestaande installaties. Dat houdt tevens in dat voor een reële vergelijking de prestatienorm in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten moet worden vergeleken met de «gemiddelde» normstelling voor de bestaande installaties. Bij de vergunningverlening in traditionele zin is het bevoegd gezag gehouden om bij bestaande installaties op het moment van de revisie van de milieuvergunning een momentopname te maken van wat hij op dat moment als emissiegrenswaarde vaststelt overeenkomend met de best beschikbare techniek die voor die (bestaande) installatie het meest in aanmerking komt en die economisch gezien redelijkerwijs van de inrichting kan worden gevergd. In verband met dat laatste punt is van belang dat bij het eventueel voorschrijven van strengere emissiegrenswaarden moet worden bezien hoe die strengere emissiegrenswaarden ingepast kunnen worden in het investerings- en onderhoudsritme van het betrokken bedrijf. In de praktijk beperkt dit de mogelijkheden om binnen een kort tijdsbestek tegelijkertijd bij alle bedrijven via de vergunningverlening grote emissiereducties te bewerkstelligen. Immers, alleen indien het bedrijf zelf de keuze heeft gemaakt tot vervanging van de bestaande installatie door een nieuwe of tot een grootschalige vernieuwing, zal het voorschrijven van aanzienlijk strengere emissiegrenswaarden veelal relatief gemakkelijk aan de voorwaarden van economische inpasbaarheid voldoen. In andere gevallen zal dat van geval tot geval heel sterk kunnen verschillen. Een andere beperkende factor is dat de specifieke kennis die het bevoegd gezag nodig heeft om in een concreet geval een afweging te kunnen maken, veelal in beperkte mate beschikbaar is of wordt gesteld. Deze combinatie van factoren maakt dat de emissiegrenswaarde die in de milieuvergunning wordt opgenomen, veeleer een norm op basis van een beperkte, statische analyse is die, nadat de revisievergunning eenmaal is verleend, gedurende langere tijd (vijf à tien jaar) zal blijven gelden. Deze emissiegrenswaarden zijn dus te statisch, te installatiespecifiek en te zeer aan (economische) beperkingen onderhevig om te kunnen garanderen dat via de traditionele weg van de vergunningverlening het zeer ambitieuze emissieplafond voor NO<sub>x</sub> uit de NEC-richtlijn in 2010 niet wordt overschreden.

Gelet op de vergelijking tussen deze normen kan dus ook worden geconcludeerd dat er voldoende handelsruimte is. Overigens dient bij het beoordelen van het effect van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten in relatie tot de toepassing van de best beschikbare technieken op grond van de IPPC-richtlijn, niet de prestatienorm bij de start van het systeem als vergelijkingsbasis te worden genomen, zoals de Raad suggereert, maar de prestatienorm van 40 gram NO<sub>x</sub> per gigajoule in 2010. In het geval van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is er dus sprake van een dynamische normstelling. Gegeven deze prestatienorm zal bij het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten elke drijver van een inrichting worden gedwongen om jaarlijks opnieuw de afweging te maken welke keuze in zijn situatie het meest opportuun is. De keuze hierbij is: in de eigen inrichting reductiemaatregelen te nemen dan wel rechten te kopen en daarmee financieel bij te dragen in de reducties die elders worden genomen en die goedkoper zullen zijn dan de in de eigen inrichting te treffen reductiemaatregelen.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PbEG L 309).

Tenslotte wordt opgemerkt dat de prestatienorm van 68 gram NO<sub>x</sub> per gigajoule in 2005 is gekozen om de invoering van handel te vergemakkelijken. Niet de norm op basis van de best beschikbare technieken was daarbij zozeer bepalend, maar de vraag welke norm bij de start van het systeem het beste was voor een zo soepel mogelijke invoering van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Bedrijven die op dit moment ruim boven de 68 gram per gigajoule emitteren, krijgen de gelegenheid de noodzakelijke voorbereidingsmaatregelen te nemen en kunnen de afweging maken alsnog de emissies in de eigen inrichting te reduceren of te besluiten tot aankoop van voldoende rechten, dan wel te kiezen voor een voor het bedrijf optimale combinatie van beide opties. Daarbij is zeer zorgvuldig gekeken naar de emissiesituatie in 2000, het effect van de bestrijdingsmaatregelen die bedrijven sedertdien hebben genomen en de maatregelen die vooruitlopend op de situatie in 2005 genomen zijn of genomen zullen worden. Op basis daarvan wordt de gemiddelde emissie in 2004/2005 geschat op 63 gram NO<sub>x</sub> per gigajoule (met een bandbreedte van 5 gram). Tegen deze achtergrond is de prestatienorm in 2005 op 68 gram per gigajoule gesteld, zodat er een «ruimte» van 5 gram per gigajoule is tussen de prestatienorm en de gemiddelde emissie. Deze ruimte, die overeenkomt met een emissieruimte van ruim 5 kton, wordt gewenst geacht omdat bij de start van zo'n nieuw systeem het risico vermeden moet worden dat bedrijven die nu duidelijk meer dan 68 gram NO<sub>x</sub> per gigajoule emitteren, onvoldoende rechten zouden kunnen kopen door een te laag aanbod van rechten. Door bij de aanvang te kiezen voor een ruime prestatienorm, is dit risico zeer beperkt. Het algemeen deel van de memorie van toelichting is langs de hiervoor weergegeven lijn aangevuld.

1.b. Terecht merkt de Raad op dat een inrichting moet voldoen aan twee emissienormen die door twee verschillende bevoegde autoriteiten worden gecontroleerd. De Raad acht daarmee samenloop in het toezicht onvermijdelijk.

Het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (Wm) richt zich op de integrale milieutaakstelling die direct aan de inrichting is gerelateerd en die betrekking heeft op de bescherming van de lokale en regionale milieukwaliteit. Wat betreft de emissies van NO<sub>x</sub> gaat het hierbij om het stellen en handhaven van NO<sub>x</sub>-emissiegrens-waarden als onderdeel van de integrale milieutaakstelling van de inrichting.

De emissieautoriteit houdt toezicht op, en handhaaft de uitvoering van hoofdstuk 16 Wm. Het instrument handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten richt zich op de bescherming van de bovenregionale, veelal internationale milieukwaliteit. De te realiseren emissiereductie is bovendien niet specifiek installatiegebonden. Het maakt niet uit bij welke installatie de feitelijke emissiereductie wordt geleverd, als deze maar wordt gerealiseerd. De emissie-norm houdt dan ook in dat de totale jaarvracht van de inrichting door een voldoende aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten moet zijn afgedekt. Deze norm wordt door de emissieautoriteit gehandhaafd.

Het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm richt zich inhoudelijk dus op andere aspecten van het milieubeleid dan de emissieautoriteit. Hierin is een duidelijke scheiding aangebracht; ook de bevoegdheden zijn daarmee samenhangend gescheiden.

Op 15 juli 2004 is de ontwerp-ministeriële regeling monitoring handel in NO<sub>x</sub>-emissie-rechten gepubliceerd (Stcrt. 2004, 133). In deze regeling worden de bepalingen met betrekking tot de monitoring, het beheer van gegevens en de verslaglegging opgenomen. In het ontwerp is er voor de monitoring en het beheer van gegevens zoveel mogelijk naar gestreefd dat een inrichting met gelijke meetinspanningen zowel voldoet aan de verplichtingen op grond van hoofdstuk 8 Wm als aan die op grond van hoofdstuk 16 Wm.

Zoals in de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, zal de emissieautoriteit bij het uitvoeren van controles op eerdergenoemde metingen nauw samenwerken met het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm. De werkzaamheden zullen goed op elkaar worden afgestemd en ter zake zullen afspraken worden gemaakt om een zo eenduidig mogelijke controle van bedrijven te creëren en om dubbelingen in toezicht te voorkomen (zie ook artikel 2.16a Wm). Dit wordt vastgelegd in een bestuurlijk akkoord tussen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het Interprovinciaal Overleg en de emissieautoriteit. Dit akkoord is thans in

voorbereiding. Hierin wordt onder andere geregeld dat de provincies en de emissieautoriteit voorafgaand aan elk jaar hun jaarlijkse toezichtsprogramma op elkaar afstemmen. De inzet is hierbij onder meer dat toezichtsbezoeken aan inrichtingen zoveel mogelijk gecombineerd worden afgelegd. Op de boven geschetste wijze is afdoende gewaarborgd dat de emittent zo min mogelijk wordt belast door de samenloop van het toezicht. De toelichting is op dit punt verduidelijkt. Ik acht het in verband hiermee niet noodzakelijk het wetsvoorstel aan te passen.

## *2. Relatief versus absoluut plafond*

*Bij het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten geldt een relatief plafond, waarbij een emittent in een emissiejaar emissierechten opbouwt aan de hand van een voor dat jaar vastgestelde prestatienorm per hoeveelheid verbruikte brandstof of per hoeveelheid vervaardigd product. Er is volgens de toelichting gekozen voor een systeem met een relatief plafond, omdat dit direct is gericht op verbetering van NO<sub>x</sub>-efficiëntie van het brandstofgebruik of de productie van het bedrijf.<sup>1</sup> Bovendien is, blijkens de toelichting, het bedrijfsleven voorstander van een stelsel dat op prestatienormen is gebaseerd, omdat het aansluit bij de bestaande praktijk, waarbij de individuele installaties aan emissiegrenswaarden moeten voldoen, en omdat hierdoor rekening kan worden gehouden met de productiegroei van individuele bedrijven.<sup>2</sup> Het systeem voor handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten is gebaseerd op een absoluut plafond, waarbij aan een emittent tevoren een vaste hoeveelheid emissierechten wordt verleend. Hierdoor is er een maximum gesteld aan het totaal aan CO<sub>2</sub>-emissies in Nederland. Bij de keuze voor een systeem met een relatieve plafond plaats de Raad kantekeningen over het belang van een in Europees kader passende consistente aanpak, en over de onzekerheid omtrent de effectiviteit van het systeem met een relatief plafond.*

*a. De Europese instellingen zijn van mening dat een communautaire benadering van handel in emissierechten noodzakelijk is om verstoring van de mededinging op de interne markt te voorkomen.<sup>3</sup> Het verdient, naar de mening van de Raad, de voorkeur wanneer ook voor Nederland de invoering van een systeem van emissiehandel past binnen een Europees kader; dat zal ook minder aanpassing geven voor het Nederlandse bedrijfsleven, zeker voorzover dit in meer lidstaten opereert. Dat kader zal te zijner tijd gelden voor een veel groter aantal bedrijven.*

*Daarnaast zullen fricties met andere Europese verplichtingen, zoals genoemd onder 1, zich niet voordoen, mede omdat kan worden geprofiteerd van de ervaringen met het CO<sub>2</sub>-systeem. Bovendien wordt thans de mogelijkheid onderzocht voor welke andere delen van het milieubeleid emissiehandel een aantrekkelijke optie is.<sup>4</sup> Daarbij heeft de Staatssecretaris naar voren gebracht dat naar verwachting één algemene kapstok geen adequate oplossing is voor de introductie van emissiehandel voor verschillende milieuonderwerpen. Naar het oordeel van de Raad is het een onwenselijke ontwikkeling, mede gelet op het oogpunt van eenvoud van regelgeving, dat voor handel in verschillende emissierechten verschillende systemen in het leven worden geroepen. De Raad beveelt een consistente aanpak aan bij beperking van emissies door middel van de invoering van systemen van handel in emissierechten. Hij spreekt daarom ook de voorkeur uit voor aan een stelsel van verhandelbare NO<sub>x</sub>-emissierechten met een absoluut plafond naar Europees model, zoals dat thans is vastgesteld voor CO<sub>2</sub>-emissierechten. Indien dit systeem op te grote bezwaren stuit, dient voor een ander systeem te worden gekozen dat voor andere emissiehandel en internationaal gezien toepasselijk is.*

*b. Een systeem met een relatief plafond heeft als voordeel dat het bedrijfseconomisch gezien meer flexibiliteit biedt bij uitbreiding van bedrijven. Als een bedrijf wordt uitgebreid met een extra inrichting, zal dat bedrijf niet eerst emissierechten hoeven in te kopen of reducerende maatregelen hoeven te treffen in bestaande installaties. Dit eventuele bedrijfseconomische voordeel kan er echter toe leiden dat de milieudoelstelling niet wordt gehaald. Bij een dergelijk systeem kan een bedrijf zonder extra rechten of reducerende maatregelen met nieuwe installaties worden uitgebreid, waardoor er bij de productiegroei meer NO<sub>x</sub>-emissie plaatsvindt. Deze aan een stelsel met een relatief plafond inherente onzekerheid leidt ertoe dat een systeem met een*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, par. 5.3, tweede tekstblok.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, par. 5.3, derde tekstblok.

<sup>3</sup> Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275), overweging 7: Gemeenschapsbepalingen inzake de toewijzing van emissierechten door de lidstaten zijn noodzakelijk om de eenheid van de interne markt te helpen bewaren en concurrentievervalsing te voorkomen.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2003–04, nr. 7, p. 3.

*relatief plafond als sturingsinstrument minder effectief is dan een systeem met een absoluut plafond, waarbij een maximum gesteld wordt aan het aantal emissies. Daarom geeft ook de Europese Commissie de voorkeur aan stelsels met een absoluut plafond: dan is er zekerheid over het resultaat van de emissiereductie.<sup>1</sup> Weliswaar wordt de onzekerheid bij een relatief stelsel verminderd door de prestatienormen aan te passen, maar hiermee verdwijnt de onzekerheid niet volledig. Bedrijven weten pas aan het eind van elke periode hoeveel rechten zij nodig hebben en zij weten niet wat de prestatienorm in de toekomst zal zijn. Voor zover bekend, vindt nog in geen andere lidstaat van de Europese Unie handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten plaats. De Raad mist in de toelichting een overtuigende argumentatie die ertoe leidt dat de door het stellen van prestatienormen de nodige zekerheid wordt verkregen om de doelstelling in 2010 te realiseren. De twijfel dienaangaande wordt gevoerd door nieuwe afspraken die blijkbaar zijn gemaakt met het bedrijfsleven om de prestatienorm in 2010 aan te scherpen, waardoor de geplande evaluatie van het energieverbruik in 2006 geen doorgang meer vindt en de prestatienormen vòòr 2010 niet meer worden aangepast.<sup>2</sup> De Europese Commissie heeft niet alleen vanwege de eraan verbonden zekerheid een uitgesproken voorkeur voor een systeem met een absoluut plafond, maar ook omdat het eenvoudiger is. Het brengt lagere transactiekosten voor de deelnemers in het handelssysteem met zich mee, alsook lagere administratieve kosten voor het overheidstoezicht. Deze redenen liggen mede ten grondslag aan de keuze door de Commissie voor een absoluut plafond bij het CO<sub>2</sub>-stelsel. De Raad acht het noodzakelijk dat de toelichting elke twijfel wegneemt dat het relatief plafond als sturingsmiddel effectief is om de noodzakelijke NO<sub>x</sub>-emissiereductie te bewerkstelligen.*

2.a. De Raad geeft de voorkeur aan een communautaire benadering van handel in emissierechten en beveelt voor de beperking van NO<sub>x</sub>-emissies invoering van een systeem met een absoluut plafond naar Europees model aan.

Allereerst deel ik in zoverre het oordeel van de Raad dat het de voorkeur verdient handel in emissierechten op communautair niveau in te richten, *mits* een communautair systeem opportuun en goed uitvoerbaar is op dát niveau. Met betrekking tot een emissie waarvan het milieuprobleem ook op communautair of internationaal niveau moet worden aangepakt (zoals bij CO<sub>2</sub> en praktisch alle andere broeikasgassen het geval is), is het effectief en uitvoerbaar een communautair systeem van handel in emissierechten op te zetten. Op het moment dat wordt overwogen of een systeem van verhandelbare rechten een bijdrage zou kunnen zijn voor de oplossing van een hardnekkig milieuprobleem, zal moeten worden bezien op welk niveau dat instrument het beste kan worden geregeld en uitgevoerd. De aard van de emissie en de gevolgen daarvan voor het milieu spelen daarbij een grote rol. Indien het een probleem is van vooral lokale aard, zal ook het instrument dat een oplossing moet bieden, op dat niveau gedimensioneerd moeten worden. Zo wordt bijvoorbeeld in de Verenigde Staten gewerkt aan het operationaliseren van een systeem van verhandelbare lozingsrechten in een rivier, en komt voor het systeem van verhandelbare lozingsrechten alleen het stroomgebied van die rivier in aanmerking. Op dezelfde manier wordt in het Verenigd Koninkrijk gedacht aan verhandelbare rechten om water te onttrekken en voor het storten van bepaalde categorieën van afval.

De emissies van NO<sub>x</sub> in Nederland veroorzaken, of dragen bij aan, drie milieuproblemen: verzuring, eutrofiëring en ozonvorming. Afhankelijk van het type emissiebron en de specifieke eigenschappen ervan dragen deze meer of minder bij aan de lokale milieuproblematiek dan wel de bovenlokale, nationale of regionale problemen. De NO<sub>x</sub>-emissies van de industriële bronnen, ten aanzien waarvan het emissiehandelssysteem wordt voorgesteld, hebben nauwelijks tot geen negatief effect op de lokale milieukwaliteit in de directe omgeving van de inrichting. De industriële bronnen hebben veeleer een nadelig milieueffect op de regio Nederland (inclusief de grensgebieden met België en Duitsland). Vanwege de grote verkeersintensiteit, de omvangrijke industriële productie op een relatief klein oppervlak en de gevoeligheid van de bodem, is de NO<sub>x</sub>-problematiek in Nederland anders dan in Italië en de meeste andere lidstaten. Gelet hierop is er op dit moment in de meeste andere

<sup>1</sup> Besluit van de Europese Commissie inzake Nederlandse steunmaatregel, Systeem van verhandelbare emissierechten voor NO<sub>x</sub>, N 35/2003, C(2003) 1761, paragraaf 1.4, Verschillen tussen cap-and-trade en dynamic-cap systemen. De Europese Commissie spreekt van een «cap-and-trade», daar waar in Nederland de term «absoluut plafond» gebruikt wordt.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, par. 4.2, laatste alinea.

lidstaten geen urgentie voor een systeem van verhandelbare NO<sub>x</sub>-emissierechten als oplossing voor het halen van de nationale verplichtingen op grond van de NEC-richtlijn zoals nu in Nederland wordt voorgesteld. Daarom is een communautair systeem van verhandelbare NO<sub>x</sub>-emissierechten niet passend en ook moeilijk of niet te realiseren. Bovendien valt moeilijk in te zien hoe een communautair systeem van handel in emissierechten een oplossing kan zijn voor regionale problemen; in concreto, hoe een in Italië gerealiseerde reductie die is uitgeruild met Nederland kan bijdragen aan het oplossen van het milieuprobleem in Nederland. In het geval van CO<sub>2</sub> is dat wel mogelijk aangezien deze emissie op mondiaal schaalniveau een milieuprobleem veroorzaakt.

Daarnaast maken de problemen van inpassing in de EG-regelgeving, in casu de IPPC-richtlijn, het ook niet per definitie noodzakelijk naar een communautair systeem te streven. Het is heel goed mogelijk om in de EG-regelgeving hiervoor ruimte te maken, bij uitstek voor milieuproblemen die zich op nationaal, regionaal of lokaal niveau afspelen, waarbij de huidige systematiek van emissiegrenswaarden in een vergunning op basis van de best beschikbare technieken of andere instrumenten onvoldoende in staat zijn de milieuproblemen daadwerkelijk op te lossen.<sup>1</sup>

Gegeven deze context en de hierboven aangegeven elementen waarom voor NO<sub>x</sub> een communautair systeem van handel in emissierechten niet voor de hand ligt, kan ik ook niet meegaan met de aanbeveling van de Raad om net als voor CO<sub>2</sub> ook voor NO<sub>x</sub> uit te gaan van een systeem van absolute plafonds. Er zijn argumenten die bij NO<sub>x</sub> juist pleiten voor de gekozen aanpak van prestatienormen en daaruit resulterende dynamische plafonds per inrichting. Hierop zal ik onder punt 2.b van dit nader rapport nader ingaan.

2.b. De Raad plaatst kanttekeningen bij de effectiviteit van een systeem met een relatief plafond en verzoekt duidelijk aan te geven op welke wijze het systeem ervoor kan zorgen dat de noodzakelijke NO<sub>x</sub>-emissiereductie wordt bereikt.

De discussie over systemen met een absoluut plafond en systemen met een relatief plafond betreft in feite een verdelingsvraagstuk. Hieraan ligt de vraag ten grondslag hoe de benodigde reducties (of rechten) zo effectief, rechtvaardig en eenduidig mogelijk worden verdeeld over de bedrijven. Verschillende argumenten en overwegingen hebben een rol gespeeld bij de keuze voor het systeem van uniforme prestatienormen, gerelateerd aan het gebruik van energie dan wel, in het geval van procesemissies, gerelateerd aan de productie. Hierbij zijn niet slechts de overwegingen vanuit de overheid bepalend geweest, maar ook de mate waarin die overwegingen door andere partijen konden worden gedeeld. Immers, bij de invoering van een nieuw instrument bepaalt de mate waarin daarvoor draagvlak wordt verkregen in belangrijke mate ook de kans op een succesvolle invoering ervan. De belangrijkste partijen, zij het met enkele uitzonderingen, staan sinds eind jaren negentig al achter deze beleidskeuze.

Een eerste belangrijk element om bij NO<sub>x</sub> voor een relatief plafond met prestatienormen te kiezen, zijn de aanzienlijke reducties die van de industrie worden gevraagd. In vergelijking met CO<sub>2</sub> zijn bij NO<sub>x</sub> veel hogere reductiepercentages aan de orde. De hogere reductiepercentages stellen heel andere eisen aan de verdeling van de benodigde reducties dan in het geval van de nu nog relatief beperkte reducties van CO<sub>2</sub>-emissies. Hiermee komt het accent nog meer te liggen op het vinden van voldoende draagvlak voor het instrument. Bovendien maakt een dergelijke reductiedoelstelling het onderhandelingsproces ingewikkelder hetgeen van belang is bij de keuze voor een bepaald verdelingssysteem.

Een ander belangrijk element dat heeft meegewogen bij de keuze voor een relatief plafond is dat sommige bedrijven in het verleden voorop hebben gelopen bij het reduceren van NO<sub>x</sub>-emissies ten opzichte van andere bedrijven in dezelfde sector. Hierbij hebben bedrijven al heel vroeg in de jaren negentig of zelfs daarvoor al beslissingen genomen waardoor zij relatief veel minder NO<sub>x</sub> emitteren dan andere bedrijven in dezelfde sector. Er zijn dus grote verschillen in de NO<sub>x</sub>-emissies van vergelijkbare bedrijven. Bij CO<sub>2</sub> daarentegen zijn de verschillen niet zo groot. De achtergrond daarvan is dat het

<sup>1</sup> Zie FIELD «Assessment of the Relationship between Emissions Trading and EU Legislation, in particular the IPPC», oktober 2002, rapport opgesteld in opdracht van ministerie van VROM in het kader van het ENAP-project.

reduceren van CO<sub>2</sub> zich veelal terugverdiend, aangezien deze reductie in belangrijke mate is gerelateerd aan het brandstofgebruik. Dat betekent dat het verschil in de toewijzing van broeikasgasemissierechten bij de bedrijven veel kleiner is dan bij de toewijzing van NO<sub>x</sub>-emissierechten op basis van historische rechten het geval zou zijn geweest.

Dit gegeven zou het proces van verdeling van rechten met betrekking tot NO<sub>x</sub> in een systeem met een absoluut plafond zwaar belasten. Indien de keuze zou zijn gemaakt om de toewijzing van de NO<sub>x</sub>-emissierechten binnen een absoluut plafond te baseren op historische emissies – zoals dat in beginsel bij CO<sub>2</sub> is gedaan om de emissierechten te kunnen verdelen – zou dat gepaard zijn gegaan met een aantal complicerende elementen. Een eerste vraag zou zijn geweest welk basisjaar of welke basisjaren als referentie zouden hebben moeten dienen. Bij elke keuze voor een bepaald basisjaar zouden steeds de meer pro-actieve bedrijven die al in een vroeg stadium emissiereducties hadden gerealiseerd, duidelijk worden benadeeld ten opzichte van de bedrijven die hun reductiemaatregelen hadden uitgesteld. Daarvoor zouden dan allerlei correcties kunnen worden doorgevoerd of rekenregels worden gehanteerd om de onredelijk geachte verschillen in behandeling of de onredelijke voor- of nadelen tussen de bedrijven weg te nemen. Hierbij moet dan nog blijken of de correctie zelf niet weer opnieuw onrechtvaardigheden met zich meebrengt. Ook moet hierbij worden bedacht dat na de overeengekomen handelsperiode dat complexe onderhandelingstraject opnieuw moet worden doorlopen. Een overweging bij de keuze voor een relatief plafond is dan ook dat het aansluit bij de ervaringen en perceptie van rechtvaardigheid bij overheid en bedrijven, doordat de pro-actieve bedrijven in staat worden gesteld hun pro-actieve opstelling via de verkoop van rechten «te gelde» te maken en de bedrijven die achter zijn gebleven met het nemen van maatregelen rechten moeten kopen. Bovendien maakt elke correctie op het verdelingsschema binnen een absoluut systeem, de verdeling opnieuw complexer en minder transparant, met als mogelijk gevolg dat het eindresultaat zo ondoorzichtig wordt dat het door andere partijen niet wordt vertrouwd of aanvaard. Gelet hierop is een verdelingsschema dus gebaat bij betrekkelijk eenduidige rekenregels. Deze zullen echter door sommige bedrijven als onrechtvaardig worden beschouwd met als gevolg dat die bedrijven zich dan tot de rechter zullen wenden om alsnog «hun recht» te halen. Het grote voordeel van het onderhavige systeem met een relatief plafond is dan ook dat deze problemen, die gerelateerd zijn aan de verdeling van de rechten, zich niet zullen voordoen. Hooguit kunnen bij de totstandkoming van de prestatienormen zelf bezwaren naar boven komen, maar dat zullen bezwaren zijn die gericht zijn op de hoogte van de prestatienormen zelf, en niet zo zeer op een onrechtvaardige uitwerking daarvan ten opzichte van vergelijkbare bedrijven. Daarnaast vloeit het aantal rechten dat de bedrijven krijgen per eenheid verbruikte energie of vervaardigd product rechtstreeks voort uit de wet, zodat ingewikkelde rechtsbeschermingsvraagstukken – zoals in het systeem van broeikasgasemissierechten – zich hier niet voordoen. Kortom, een relatief plafond voor de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is veel beter uitvoerbaar dan een absoluut plafond, hetgeen uiteraard van groot belang is voor de effectiviteit van het instrument handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.

Een ander element dat heeft meegewogen bij de keuze voor een systeem van prestatie-normen (een bepaalde hoeveelheid NO<sub>x</sub> per verbruikte hoeveelheid energie), is dat dit systeem aansluit bij de in de bestaande wet- en regelgeving in het kader van hoofdstuk 8 Wm vastgelegde emissiegrenswaarden van een maximaal toegestane hoeveelheid NO<sub>x</sub> per kubieke meter rookgas. De verwachting was dan ook dat vanuit deze invalshoek dit systeem relatief snel te verwezenlijken zou zijn.

De Raad verwijst expliciet naar de voorkeur die de Europese Commissie heeft uitgesproken voor een absoluut systeem in het Besluit van de Europese Commissie betreffende steunmaatregel inzake verhandelbare emissierechten voor NO<sub>x</sub>.<sup>1</sup> In de eerste plaats is het van belang niet uit het oog te verliezen dat de keuze voor een absoluut plafond voor broeikasgassen een heel andere achtergrond heeft dan het NO<sub>x</sub>-systeem. De Raad noemt het argument van de Europese Commissie als zou een absoluut plafond eenvoudiger zijn en lagere transactiekosten en lagere kosten voor het overheidstoezicht met zich

---

<sup>1</sup> Nr. N 35/2003, C(2003) 1761, paragraaf 1.4.



meebrengen. In de eerste plaats kan niet ten algemene worden gesteld dat een systeem met een absoluut plafond eenvoudiger is dan een systeem met een relatief plafond. Een absoluut systeem moge op het eerste gezicht wellicht makkelijker zijn uit te leggen, maar of het systeem in de praktijk eenvoudiger is, hangt sterk af van de vraag vanuit welk perspectief het wordt bekeken en van de uitwerking daarvan in de betreffende situatie. Zoals hiervoor is beschreven, is het systeem met een absoluut plafond vanuit het perspectief van de verdeling van rechten en de daarbij behorende rechtsbescherming juist ingewikkelder dan een systeem met een relatief plafond. In de tweede plaats valt niet in te zien waarom een systeem met een absoluut plafond lagere transactiekosten en lagere overheidskosten voor het toezicht met zich mee zou brengen. Deze kosten worden gemaakt *nadat* de emissierechten zijn verdeeld, hetzij via toewijzing onder een absoluut plafond hetzij via prestatienormen. Niet valt in te zien dat er een causaal verband zou bestaan tussen de wijze van verdeling van rechten enerzijds, en de transactiekosten of de kosten die de overheid maakt in het kader van het toezicht anderzijds. Immers, in beide systemen moet de overheid – in gelijke mate – toezicht houden. Met het oog op de beperking van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de overheid is ernaar gestreefd de registratie en het inleveren van emissierechten en de eisen aan het monitoringsprotocol van NO<sub>x</sub> en CO<sub>2</sub> op elkaar aan te laten sluiten. Dit geldt zowel voor de bedrijven ten aanzien van structuur en vormvereisten voor de monitoring van beide soorten emissies in de vorm van een geïntegreerd monitoringsprotocol, als voor de overheid ten aanzien van de validatie van de monitoringsprotocollen, de verlening van emissievergunningen en het toezicht en de handhaving.

De Raad verwijst ook naar de opmerkingen van de Europese Commissie dat er in een systeem met prestatienormen en relatieve plafonds geen zekerheid bestaat over het halen van de taakstellingen, omdat het afhankelijk is van het energieverbruik bij de betrokken bedrijven. Op zich zelf bezien is dat een terechte opmerking. In theorie staat de beoogde uitkomst in een systeem met een absoluut plafond immers vast. Echter, het is maar de vraag of de doelstelling, gelet op het zeer complexe onderhandelingsproces, in de praktijk uiteindelijk scherper en effectiever kan worden behaald in een systeem met een absoluut plafond dan in een systeem met een relatief plafond. Bij diverse systemen met een absoluut plafond blijkt steevast dat veel tijd en energie besteed wordt aan het vaststellen van de plafonds per bedrijf, aan het verzamelen van de benodigde basisgegevens en aan het onderling vergelijkbaar maken van die gegevens om tot een eindresultaat te komen dat door alle betrokken partijen wordt aanvaard. In het geval van de zeer ambitieuze reductiedoelstellingen die bij NO<sub>x</sub> aan de orde zijn, moet de vraag worden gesteld wat de uitkomst van het onderhandelingsproces zou zijn geweest bij een systeem met een absoluut plafond. In het kader van de effectiviteit van het systeem is voorts van belang te vermelden dat de prestatienormen tot het jaar 2010 op een zodanig niveau zijn vastgesteld dat daarmee de reductietaakstelling kan worden verwezenlijkt. Aangezien bij een relatief systeem de uitkomst inderdaad afhankelijk is van de ontwikkeling van met name het energieverbruik en de productiegroei van de bedrijven met procesemissies, is getracht deze onzekerheid zo veel mogelijk te beperken door bij de vaststelling van de prestatienormen uit te gaan van reële inschattingen van deze factoren. De vraag is wat de marges van onzekerheid in de praktijk feitelijk zijn, en of de onzekerheid over dit aspect zo bepalend moet zijn voor het oordeel over de effectiviteit van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Ik ben van mening dat per emissie gezocht moet worden naar het meest effectieve, en dus ook het best uitvoerbare, systeem. Op voorhand is niet te zeggen dat per definitie één bepaald systeem het meest effectief is. Alles afwegende ben ik tot de conclusie gekomen dat in het geval van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten, een systeem met prestatienormen duidelijke voordelen biedt tegenover het beperkte nadeel van onzekerheid over het precieze eindresultaat. Dit geldt temeer daar de taakstelling voor 2010 moet worden gezien als een tussenstap op de weg naar duurzame emissieniveaus in 2020 en 2030. De prestatienormen zullen naar verwachting na 2010 worden bijgesteld om aan de verwachte herziening van de NEC-plafonds te kunnen voldoen. De discussie over de hoogte van de NEC-plafonds zal in 2006 worden afgerond. Overleg over het niveau van de prestatienormen na 2010 zal op dat moment of snel daarna starten.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is het algemeen deel van de toelichting op dit punt aangevuld.

### *3. Van alara naar bbt*

*De toelichting stelt dat in het kader van hoofdstuk 8 Wm het alara-beginsel moet worden toegepast.<sup>1</sup> Tevens geldt dit beginsel, volgens de toelichting, ook voor algemene regels die voor vergunningplichtige inrichtingen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 of 8.44 Wm.<sup>2</sup> De Raad heeft inmiddels geadviseerd over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat). Dit wetsvoorstel beoogt onder andere de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) te wijzigen teneinde een betere aansluiting te verkrijgen op de IPPC-richtlijn (W08.04.0004/V).<sup>3</sup> Eén van de wijzigingen betreft de omschakeling (in terminologie) van het alara naar het bbt-beginsel, hetgeen gevolgen heeft voor toepassing van hoofdstuk 8 Wm. De Raad adviseert in de toelichting rekening te houden met genoemd wetsvoorstel.*

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad is paragraaf 6.2.2 van het algemeen deel van de toelichting aangevuld met een passage over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/ vergunning op maat).<sup>4</sup>

### *4. Verkoopplafond*

*a. In artikel 16.1 Wm wordt ingevolge artikel I, onder C, tweede lid, een definitie opgenomen van het begrip verkoopplafond. Volgens deze definitie bepaalt het verkoopplafond het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat ten hoogste kan worden overgedragen per overdracht. Dit aantal over te dragen rechten wordt bepaald aan de hand van het voorgestelde artikel 16.56, tweede lid, onder d, Wm. In dit onderdeel is bepaald dat het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat een vergunninghouder voornemens is over te dragen met betrekking tot een kalenderjaar – vermeerderd met het aantal rechten dat hij heeft overgedragen (sub 1°) en verminderd met het aantal rechten dat hij heeft geleend of gespaard (sub 2°) – door de overdracht niet groter mag worden dan het verkoopplafond.*

*Het gaat bij het verkoopplafond veeleer om het stellen van een maximum aan het aantal over te dragen emissierechten per kalenderjaar en niet om een maximum per overdracht, aangezien het maximum per kalenderjaar zal leiden tot het beperken van onverantwoord grote aantallen overgedragen NO<sub>x</sub>-emissierechten, zoals wordt beoogd.*

*De Raad adviseert in artikel I, onder C, tweede lid, tot uitdrukking te brengen dat het verkoopplafond gericht is op het stellen van een maximum aan het aantal over te dragen NO<sub>x</sub>-emissierechten per kalenderjaar.*

*b. Indien er voor een bepaald kalenderjaar een prestatienorm is vastgesteld, kunnen rechten onder bepaalde voorwaarden van dat jaar worden overgedragen (voorgesteld artikel 16.56, tweede lid, onder c, Wm). Daaruit kan worden afgeleid dat beoogd is dat toekomstige rechten kunnen worden overgedragen. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk of het verkoopplafond van bijvoorbeeld 2005 of 2007 geldt indien in 2005 rechten worden verkocht van 2007. Gelet op de reductiedoelstelling gaat de Raad ervan uit dat, indien de verkoop van een toekomstig emissierecht van een bepaald jaar in een eerder jaar plaatsvindt, het verkoopplafond van dat bepaalde jaar geldt. De Raad beveelt aan de toelichting op dit punt aan te vullen en voor zoveel nodig in het voorstel daarin te voorzien.*

4.a. Het verkoopplafond strekt ertoe speculaties die in dit kader buiten proportie zijn en zodanig dat zij de werking van het systeem zouden kunnen frustreren, tegen te gaan en te voorkomen. Zo'n situatie zou zijn dat een emittent een zo onverantwoord groot aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten overdraagt dat daardoor het risico gaat ontstaan dat hij op het moment van inleveren van

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, hoofdstuk 6, tweede tekstblok.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, par. 7.2.2, vierde tekstblok.

<sup>3</sup> Het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad is op 2 augustus 2004 door de minister verzonden met het verzoek het wetsvoorstel met memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 2.

rechten niet meer in staat is het tekort aan rechten aan te zuiveren en dus niet meer in staat is om in het desbetreffende emissiejaar aan de emissienorm te voldoen. De *verkoop* van NO<sub>x</sub>-emissierechten dient derhalve per emissiejaar te worden gemaximeerd. Om dit doel te kunnen bereiken, zal per overdracht – rekening houdend met eventuele reeds gekochte en verkochte rechten – moeten worden bekeken of door de overdracht het gestelde maximum (het verkoopplafond) niet wordt overschreden. Het uiteindelijke doel van een verkoopplafond is dus het aantal over te dragen NO<sub>x</sub>-emissierechten per jaar te limiteren. Dit moet echter worden geregeld door beperkingen te stellen aan het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat per overdracht ten hoogste mag worden overgedragen. Het advies van de Raad om het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen, is gelet op het voorgaande niet overgenomen. Wel is in de toelichting bij het voorgestelde artikel 16.56 Wm explicieter tot uitdrukking gebracht dat het achterliggende doel van het verkoopplafond is om een maximum te stellen per kalenderjaar. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de relatie tussen de bepalingen die op het verkoopplafond betrekking hebben – de voorgestelde artikelen 16.1, eerste lid, 16.49, derde lid, en 16.56, tweede lid, onder c, Wm – te verhelderen. Dit is gebeurd door een duidelijke inhoudelijke omschrijving van verkoopplafond in het wetsvoorstel op te nemen en deze omschrijving niet in artikel 16.1, eerste lid, Wm op te nemen, maar in artikel 16.49, derde lid, Wm.

4.b. De Raad heeft terecht uit het wetsvoorstel afgeleid dat het mogelijk is om NO<sub>x</sub>-emissierechten van toekomstige jaren over te dragen. De Raad beveelt aan om in de toelichting aan te geven van welk jaar het verkoopplafond geldt bij de verkoop van emissierechten die geldig zijn in een toekomstig jaar. Allereerst is het van belang te benadrukken dat het verkoopplafond in principe voor alle jaren hetzelfde is. Het voorgestelde artikel 16.49, derde lid, Wm bepaalt dat in de emissievergunning het verkoopplafond wordt opgenomen. Dat plafond bepaalt hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten maximaal per overdracht kunnen worden overgedragen. Het verkoopplafond wordt in de vergunning via een uniforme regel vastgelegd. Deze uniforme regel – aan de hand van het totaal opgesteld thermisch vermogen dan wel de productiecapaciteit, een bepaald aantal draaiuren en de prestatienorm van het jaar 2005 – wordt in een op artikel 16.49, vierde lid, Wm te baseren, algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Dat betekent dat het verkoopplafond in beginsel een eenmalig vastgesteld, specifiek (dat wil zeggen: per inrichting verschillend) getal zal zijn waarmee per overdracht wordt berekend of de toegestane limiet niet wordt overschreden. De doelstelling van het verkoopplafond is, zoals onder punt 4.a van dit nader rapport is opgemerkt, verstorende speculaties en mogelijke marktbeïnvloeding te voorkomen en te verhinderen dat een emittent een onverantwoord groot aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten kan overdragen. Voor deze doelstelling is het derhalve niet noodzakelijk om bij elke overdracht van NO<sub>x</sub>-emissierechten van toekomstige jaren precies de voor dat jaar geldende prestatienorm te hanteren als uitgangspunt voor de hoogte van het verkoopplafond. Het gaat er immers om verstorende speculaties en onverantwoord grote aantallen te verkopen rechten te voorkomen. Op de hiervoor beschreven wijze is het verkoopplafond niet alleen eenvoudiger uit te voeren voor de emissieautoriteit en de bedrijven, maar ook in de regelgeving eenvoudiger op te nemen.

Gelet op het voorgaande is de vraag dus niet zozeer welk verkoopplafond er geldt, maar veeleer naar welk saldo (van welk jaar) er bij een overdracht gekeken moet worden om te bepalen of de overdracht doorgang kan vinden. Hierbij geldt dat naar het saldo gekeken moet worden van het jaar waarin de over te dragen rechten geldig zijn. Indien bijvoorbeeld in 2006 NO<sub>x</sub>-emissierechten worden verkocht die geldig zijn in 2008, dan geldt dat aan de hand van het saldo van reeds met betrekking tot 2008 gekochte en verkochte emissie-rechten, bekeken moet worden of het verkoopplafond niet wordt overschreden. Dit is in artikel 16.56, tweede lid, onder c, Wm geregeld. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

*5. Onzekerheid met betrekking tot het totstandkomen van de markt Door het verkoopplafond kan slechts een deel van de NO<sub>x</sub>-emissierechten worden verhandeld. Dit ter voorkoming van onverantwoorde grote aantallen NO<sub>x</sub>-emissierechten die worden overgedragen. Een overmatig aanbod van nog niet gerealiseerde NO<sub>x</sub>-emissierechten volgens de toelichting kan de markt*

*verstoren en kan leiden tot misbruik.<sup>1</sup> Met name bij aanvang van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten bestaat er, mede gelet op mogelijke afwachtende houding van de marktpartijen en onvoldoende mogelijkheden om op korte termijn reducerende maatregelen te treffen, een risico van een krapte aan emissierechten. Eén van de wijzen om deze krapte te voorkomen, is het vaststellen van een voldoende ruim verkoopplafond. De Raad adviseert op de mogelijke krapte van de emissierechtenmarkt en op de relatie daarvan tot het verkoopplafond in de toelichting in te gaan.*

5. Het verkoopplafond is in het wetsvoorstel opgenomen omdat eenmaal verkochte en geregistreerde NO<sub>x</sub>-emissierechten niet meer zijn terug te draaien. In tegenstelling tot het systeem van handel in broeikasgasemissierechten worden NO<sub>x</sub>-emissierechten in de loop van het emissiejaar opgebouwd. Pas op 1 april van het jaar volgend op het emissiejaar is precies bekend hoeveel rechten er daadwerkelijk zijn opgebouwd. Indien zou blijken dat het aantal verkochte rechten vele malen de werkelijk opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten overstijgt, blijven deze verkochte en geregistreerde rechten als het ware ongedekt. Daarmee zou de milieudoelstelling kunnen worden ondergraven. Ook zou het onbeperkt kunnen verkopen van NO<sub>x</sub>-emissierechten effect kunnen hebben op het functioneren van de markt, door bijvoorbeeld één partij met een zeer groot aanbod van emissierechten. Het verkoopplafond dient ertoe dergelijke situaties te voorkomen, zoals ook onder punt 4.a van dit nader rapport is aangegeven. Anderzijds moet het verkoopplafond niet te laag worden vastgesteld zodat de mogelijkheid voor het verkopen van NO<sub>x</sub>-emissierechten niet te zeer wordt belemmerd, hetgeen tot een krapte van de markt zou kunnen leiden. Het verkoopplafond zal derhalve voldoende ruim worden vastgesteld. In de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 16.49, vierde lid, Wm zal bij de vaststelling van dit plafond hiermee rekening worden gehouden. Overeenkomstig het advies van de Raad is de toelichting op dit punt aangevuld.

#### *6. Toewijzen van emissierechten*

*Het voorgestelde artikel 16.52 Wm regelt de prestatienorm. Aan de hand van de prestatienorm kan de emittent op basis van de verbruikte brandstof of geproduceerde producten zijn toegewezen emissierechten uitrekenen.<sup>2</sup> In het wetsvoorstel wordt bij herhaling gesproken van het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten die een vergunninghouder krijgt toegewezen bij of krachtens artikel 16.52. Deze redactie impliceert dat een degelijke toewijzing van emissierechten expliciet geschiedt. Aangezien geen actieve handeling van de overheid lijkt te zijn beoogd, dient in deze gevallen duidelijk te zijn dat het aantal rechten uit de wet voortvloeit.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel te wijzigen, zodat daaromtrent geen twijfel kan bestaan.*

6. De veronderstelling van de Raad dat de toewijzing van NO<sub>x</sub>-emissierechten geen actieve handeling van de overheid vergt, maar direct uit de wet voortvloeit, is juist. Naar aanleiding van het advies van de Raad is het wetsvoorstel op dit punt verduidelijkt. De term «toewijzen» is komen te vervallen. In plaats daarvan is in het wetsvoorstel de term «opbouwen» opgenomen. Door het gebruik van deze neutrale term wordt buiten twijfel gesteld dat de wet zelf NO<sub>x</sub>-emissierechten doet ontstaan. Anders dan bij het toewijzen van broeikasgasemissierechten (titel 16.2 Wm) het geval is, is voor het ontstaan van NO<sub>x</sub>-emissierechten dus geen actieve handeling van de overheid vereist. Het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat een inrichting opbouwt per eenheid energie dan wel per eenheid product aan de hand van de voor dat jaar geldende prestatienorm, vloeit rechtstreeks voort uit de wet. Het bijschrijven van NO<sub>x</sub>-emissierechten door de emissieautoriteit op de desbetreffende inrichtingsrekening in het register is vervolgens een puur uitvoerende handeling. Het bijschrijven van NO<sub>x</sub>-emissierechten kan in dit opzicht goed worden vergeleken met het in jaarlijkse gedeelten verlenen van broeikasgasemissierechten die daaraan voorafgaand, voor een periode van bijvoorbeeld vijf jaar, aan een inrichting zijn toegewezen. Verwezen wordt naar het nader rapport inzake het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 4, blz. 33–34).

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, par. 5.2, zesde tekstblok.

<sup>2</sup> Zie tevens memorie van toelichting, artikels-gewijs bij artikel 16.52, tweede tekstblok.

#### *7. Inleveren van de NO<sub>x</sub>-emissierechten*

*Een NO<sub>x</sub>-emissierecht is volgens voorgesteld artikel 16.55 Wm gedurende één kalenderjaar geldig. Dat wil zeggen dat een NO<sub>x</sub>-emissierecht kan worden gebruikt om in een bepaald jaar aan de emissienorm te voldoen. Het recht is geldig in het jaar waarin het is ontstaan.*

*De Raad merkt op grond van het voorgestelde artikel 16.50, eerste lid, Wm op dat NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen worden ingeleverd tot 1 mei van het jaar volgend op het jaar waarin het recht is ontstaan. Doordat emissierechten maar één jaar zouden bestaan, kunnen geen NO<sub>x</sub>-emissierechten meer worden ingeleverd na 31 december van het jaar waarin ze zijn ontstaan, omdat ze van rechtswege zijn vervallen.*

*De Raad adviseert het voorgestelde artikel 16.55 Wm aan te passen.*

7. Het advies van de Raad om de formulering van het voorgestelde artikel 16.55 Wm aan te passen, is overgenomen. Een emissierecht kan worden ingeleverd ten behoeve van het kalenderjaar waarin het recht is ontstaan. De woorden «ten behoeve van» vervangen het woord «in» dat aanvankelijk in artikel 16.55 Wm was opgenomen. Deze aanpassing maakt duidelijk dat, om in enig kalenderjaar aan de norm van artikel 16.51, eerste lid, (artikel 16.50, eerste lid, in de aan de Raad voorgelegde versie van het wetsvoorstel) Wm te voldoen, een emissierecht tot 1 mei van het daarop volgende kalenderjaar kan worden ingeleverd. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de verwijzing in artikel 16.55, tweede lid, Wm naar de kalenderjaren in het voorgestelde artikel 16.53 Wm nader te specificeren. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de woorden «ten behoeve van (een kalenderjaar)» overal te hanteren waar sprake is van de geldigheid van NO<sub>x</sub>-emissierechten of van het inleveren van die rechten ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.51, eerste lid, Wm. Vanuit taalkundig opzicht is in andere gevallen waarin een inhoudelijke koppeling wordt gelegd met een bepaald kalenderjaar, zoals bij het opbouwen van NO<sub>x</sub>-emissierechten op basis van de prestatienorm, de aanduiding «met betrekking tot (een kalenderjaar)» gebruikt. Hiermee wordt echter hetzelfde bedoeld. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is tevens artikel 16.36 Wm, dat de geldigheid van broeikasgasemissierechten regelt, aangepast langs de boven geschetste lijn.

#### *8. Sparen en lenen*

*a. Het voorgestelde artikel 16.53 Wm regelt het sparen en lenen van NO<sub>x</sub>-emissierechten. Sparen en lenen van rechten is alleen mogelijk indien de in te leveren rechten zijn opgenomen in het emissieregister. De redactie van de laatste zinsnede maakt niet duidelijk welke in te leveren rechten moeten worden opgenomen in het register.*

*Daarnaast is naar het oordeel van de Raad wenselijk dat, indien het noodzakelijk wordt geacht dat ingeleverde rechten ten behoeve van het sparen of lenen in het emissieregister moeten zijn opgenomen, dit wordt geregeld in afdeling 16.3.4, dat de registratie van NO<sub>x</sub>-emissierechten betreft.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.*

*b. Bij algemene maatregel van bestuur worden bepaalde gevallen en regels gesteld omtrent het sparen en lenen, alsmede het percentage van het verkoopplafond dat gespaard en geleend mag worden.*

*De toelichting geeft niet aan om welke soort gevallen en regels het zou kunnen gaan. De Raad ziet zonder nadere toelichting geen reden voor het opnemen van deze delegatiebevoegdheid, behalve voor het bepalen van het percentage van het verkoopplafond.*

*De Raad adviseert artikel 16.53 aan te passen.*

8.a. De Raad wijst op een onduidelijkheid in de in artikel 16.53 Wm opgenomen regeling inzake het sparen en lenen van NO<sub>x</sub>-emissierechten wat betreft de vraag welke in te leveren rechten moeten worden opgenomen in het register. Indien een vergunninghouder wenst te sparen, wordt in het register vastgelegd het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten:

- dat geldig is ten behoeve van het lopende kalenderjaar X op grond van artikel 16.55, eerste lid, Wm, en dat de vergunninghouder pas in het volgende kalenderjaar (X+1) zal inleveren (sparen) om aan de emissienorm te voldoen;

- dat geldig is in het volgende kalenderjaar (X+1) op grond van artikel 16.55, eerste lid, Wm, en dat de vergunninghouder zal inleveren om aan de emissienorm (van het lopende kalenderjaar X) te voldoen (lenen).

Naar aanleiding van de tweede opmerking van de Raad is deze materie verplaatst naar afdeling 16.3.6 (afdeling 16.3.4 in de aan de Raad voorgelegde versie), die de registratie van NO<sub>x</sub>-emissierechten betreft. In artikel 16.59 Wm is een bepaling opgenomen met betrekking tot het registreren van gespaarde en geleende NO<sub>x</sub>-emissierechten door de emissieautoriteit. In artikel 16.59, tweede lid, Wm is opgenomen dat de emissieautoriteit de ingeleverde, gespaarde of geleende NO<sub>x</sub>-emissierechten registreert indien aan het bepaalde bij of krachtens artikel 16.53 Wm is voldaan. Naar aanleiding van de eerste opmerking van de Raad is in artikel 16.59, tweede lid, Wm verduidelijkt welke rechten precies moeten worden geregistreerd. Tevens is het voorgestelde artikel 16.52 (artikel 16.51 in de aan de Raad voorgelegde versie) Wm aangepast aan de gewijzigde inhoud van de artikelen 16.53 en 16.59 Wm. Het artikelsgewijs deel van de toelichting is in overeenstemming gebracht met de aanpassingen in het wetsvoorstel.

8.b. Het voorgestelde artikel 16.53 Wm is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast.

*9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. De redactionele kanttekeningen die de Raad met betrekking tot het wetsvoorstel in overweging geeft, zijn overgenomen, met uitzondering van de eerste kanttekening. Met betrekking tot die eerste kanttekening merk ik op dat de zinsnede « , uitgedrukt als stikstofdioxide» niet kan vervallen, zoals de Raad voorstelt, omdat die zinsnede zelfstandige betekenis heeft en zowel technisch als inhoudelijk gezien noodzakelijk is voor een goede werking van het systeem van handel in emissierechten. De redactionele kanttekeningen die de Raad met betrekking tot de memorie van toelichting in overweging geeft, zijn overgenomen, met uitzondering van de vierde kanttekening. De toelichting bij artikel 16.49 Wm is ter zake wel aangepast, maar niet geheel conform het voorstel van de Raad. In de toelichting wordt nu op bedoelde plaats gesproken van «inrichtingen met NO<sub>x</sub>-installaties» omdat die zinsnede passender is.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om op de volgende punten wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Ik ga hieronder eerst in op een aantal meer algemene wijzigingen.

- a. Het opschrift van het wetsvoorstel is verduidelijkt en ingekort. Tevens is aan het slot van het opschrift tussen haakjes een materiële aanduiding van het onderwerp van de wijziging opgenomen.
- b. De onderverdeling van titel 16.3 Wm in paragrafen is enigszins herzien om de toegankelijkheid van de regeling alsmede de eenheid binnen hoofdstuk 16 van die wet te vergroten. In verband hiermee is tevens in titel 16.3 de volgorde van de artikelen op een enkele plaats gewijzigd. Deze verduidelijking van de structuur laat de inhoud van titel 16.3 ongewoed.
- c. De omschrijving van NO<sub>x</sub>-installatie in het voorgestelde artikel 16.1, derde lid, Wm is inhoudelijk beter afgestemd op die van het begrip broeikasgasinstallatie, dat bepalend is voor de reikwijdte van titel 16.2 van de Wm. In verband hiermee is de grondslag voor de algemene maatregel van bestuur waarbij de categorieën van installaties worden aangewezen die onder het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten vallen, verplaatst van artikel 16.47, eerste lid, Wm naar artikel 16.1, derde lid, Wm. Genoemde wijzigingen hebben geen gevolgen voor de reikwijdte van titel 16.3 Wm.
- d. In artikel 16.20 Wm is een regeling opgenomen die erin voorziet dat indien een inrichting eerst onder de vergunningplicht van artikel 16.5, eerste lid, Wm en later onder die van artikel 16.49, eerste lid, Wm, komt te vallen, of andersom, het bestuur van de emissieautoriteit verplicht is de reeds verleende emissievergunning aan te vullen met voorschriften die ter uitvoering van titel 16.3 onderscheidenlijk titel 16.2 noodzakelijk zijn. Met deze integrale benadering wordt voorkomen dat een inrichting twee afzonderlijke emissievergunningen krijgt.
- e. Artikel 16.22 Wm is technisch aangepast. De verwijzing naar de mogelijkheid om een vergunning voor de emissie van broeikasgassen

onder beperkingen te verlenen, is geschrapt, waardoor bedoelde bepaling alsnog in overeenstemming wordt gebracht met de overige bepalingen van titel 16.2 van de Wm. De mogelijkheid om een emissievergunning onder beperkingen te verlenen, was namelijk uit titel 16.2 verwijderd door middel van de derde nota van wijziging (Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 12), maar bij die gelegenheid was verzuimd ook artikel 16.22 Wm aan te passen.

- f. Aan het voorgestelde artikel 16.47 Wm is een derde lid toegevoegd, waarin artikel 16.2, derde lid, Wm van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Laatstbedoeld artikel bevat een nadere afbakening van onder meer het begrip brandstofverbruik. Die afbakening is ook voor de goede werking van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten van belang.
- g. Door een aanpassing van het voorgestelde artikel 16.50 (artikel 16.52 in de aan de Raad voorgelegde versie) Wm geschiedt de aanduiding van de eenheden waarin het energieverbruik of de productie wordt uitgedrukt, op het niveau van de algemene maatregel van bestuur in plaats van in de wet zelf.
- h. Het voorgestelde artikel 16.51 (artikel 16.50 in de aan de Raad voorgelegde versie) Wm, waarin de emissienorm is opgenomen, is aangevuld met de verplichting om op de rekening die de inrichting in het register heeft, een saldo van nul of meer NO<sub>x</sub>-emissierechten te hebben staan. De emissienorm is de verplichting om ter dekking van de feitelijke emissies in een bepaald kalenderjaar voor 1 mei van het daarop volgende kalenderjaar een voldoende aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten in te leveren. Deze norm wordt aangevuld met de verplichting voor de vergunninghouder om met betrekking tot een emissiejaar op 1 mei van een daaropvolgend kalenderjaar nul of meer NO<sub>x</sub>-emissierechten met betrekking tot dat emissiejaar op zijn rekening te hebben staan. Het benutten van het verkoopplafond (het voorgestelde artikel 16.49, derde lid, Wm) zou een negatief saldo op de rekening tot gevolg kunnen hebben. Voor de goede werking van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is het echter noodzakelijk dat dit negatieve saldo op 1 mei van jaar volgend op het emissiejaar niet meer bestaat. Het voorgestelde artikel 16.50, tweede lid, Wm strekt daartoe.
- i. Aangezien Nederland op grond van de NEC-richtlijn in 2010 emissies van stikstofoxiden moet hebben gereduceerd zoals beschreven onder punt 1.a van dit nader rapport, is het van belang dat het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zo spoedig mogelijk in werking treedt. Daarvoor is het noodzakelijk dat de betreffende bedrijven in het bezit zijn van een emissievergunning. In artikel III is daarom een vergelijkbare voorziening opgenomen als in artikel XII van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Deze voorziening beoogt de verlening van vergunningen op grond van artikel 16.49, eerste lid, Wm of artikel 16.5, eerste lid, Wm in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, Wm (emissievergunning) zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van de wet te kunnen laten plaatsvinden. Artikel III maakt het mogelijk dat de emissieautoriteit in oprichting voor de inwerkingtreding van de wet reeds de aanvragen om een emissievergunning voor stikstofoxiden als formele aanvragen in behandeling kan nemen, zodat de procedure omtrent de vergunningverlening zo snel mogelijk kan worden afgerond.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de toelichting op een aantal punten technisch en redactioneel te verduidelijken.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

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

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no.W08.04.0373/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In artikel I, onder A, laten vervallen «, uitgedrukt als stikstofdioxide».
- In artikel I, onder B, na «onderdeel b» een komma invoegen.
- In artikel I, onder F, artikel 16.49, tweede lid, na «tweede volzin» en telkens na «onder 1°» een komma invoegen.
- In artikel I, onder F, artikel 16.49, vijfde lid, «tot stand komt» wijzigen in: wordt bepaald.
- In artikel I, onder F, artikel 16.50, eerste lid, na «artikel 16.52» de komma laten vervallen.
- In artikel 16.56, tweede lid, onder d, «de persoon, als bedoeld» vervangen door: de houder, bedoeld.
- In artikel I, onder F, artikel 16.57, eerste lid, «op haar rekening» vervangen door: op de bijbehorende rekening.
- In artikel I, onder F, artikel 16.59, onder a, laten vervallen: bij of krachtens.
- In artikel I, onder F, artikel 16.60, derde lid, «de persoon» vervangen door: de houder.
- Aangezien de bijzin beginnend met «voorzover» alleen dient te slaan op artikel 18.18, in artikel I, onder F, vóór «artikel 16.49» invoegen: of.
- Gelet op het voorgestelde artikel 18.16a, tweede lid, Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, in artikel I, onder I, eerste lid, laten vervallen: 16.37, eerste lid,.
- In artikel I, onder I, eerste lid, na «16.50, eerste lid» een komma invoegen.
- Aangezien deze reeks wordt ingevoegd tussen andere artikelen, het vijfde lid van artikel II als volgt weergeven: «en 16.21» vervangen door: , 16.21 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, 16.49, eerste lid,.

*Memorie van toelichting*

- De paginanummering in de inhoudsopgave vanaf hoofdstuk 9 met één pagina ophogen.
- In de artikelsgewijze toelichting de verwijzingen naar artikelen van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten actualiseren.
- In de artikelsgewijze toelichting op artikel 16.10, tweede lid, eerste zin, «installatie» vervangen door: inrichting.
- Gelet op artikel I, 16.47, eerste lid, Wm, in de artikelsgewijze toelichting op artikel 16.49, eerste tekstblok, eerste en tweede lid, tweede zin, «inrichtingen en NO<sub>x</sub>-installaties» vervangen door: inrichtingen.
- In de artikelsgewijze toelichting op artikel 16.49, eerste en tweede lid, tweede tekstblok, «eerste lid, onder a» vervangen door: artikel 16.49, eerste lid, onder a.