

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. 7**

**NOTA VAN WIJZIGING**

Ontvangen 18 november 2004

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

**A**

In artikel I worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In onderdeel I worden de volgende wijzigingen aangebracht:

a. In artikel 16.51, derde lid, wordt «bedoeld in het eerste lid» vervangen door: bedoeld in dat lid.

b. In artikel 16.54, tweede lid, wordt «ter voldoening aan eerstbedoeld artikellid» vervangen door: ter voldoening aan artikel 16.51, tweede lid,.

2. In onderdeel L wordt in artikel 18.16a, eerste lid, «en 16.51, eerste of tweede lid» vervangen door: of 16.51, eerste of tweede lid.

3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

**M**

In artikel 18.16e, vierde lid, wordt «de EG-richtlijn handel in broeikasgassen» vervangen door: de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

**B**

In artikel III wordt «de inwerkingtreding van deze wet» telkens vervangen door: de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel I, van deze wet.

**C**

Onder vernummering van artikel IV tot artikel VI worden na artikel III twee artikelen ingevoegd, luidende:

## **ARTIKEL IV**

Met betrekking tot de voorbereiding van de beslissing op een ontvankelijke aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 16.49, eerste lid, of artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, van de Wet milieubeheer, die wordt ingediend uiterlijk vier maanden voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel I, van deze wet, en de beslissing op die aanvraag geldt het volgende:

1. In afwijking van artikel 3:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen vier weken.

2. In afwijking van artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, neemt het bestuur van de emissieautoriteit zo spoedig mogelijk na de dag waarop artikel I, onderdeel I, van deze wet in werking treedt, doch uiterlijk twee weken na die dag, een besluit op de aanvraag.

3. In afwijking van artikel 20.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer, bepaalt het bestuur van de emissieautoriteit dat het besluit terstond in werking treedt.

4. Indien dit artikel eerder in werking treedt dan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, wordt tot het tijdstip waarop die wet in werking treedt:

a. in het eerste lid in plaats van «artikel 3:16, eerste lid» gelezen: de artikelen 3:11, eerste lid, en 3:13, derde lid;

b. in het tweede lid in plaats van «In afwijking van artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, neemt het bestuur van de emissieautoriteit» gelezen: Het bestuur van de emissieautoriteit neemt.

## **ARTIKEL V**

Na artikel VI van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

## **ARTIKEL VIA**

1. Dit artikel is van toepassing op inrichtingen als bedoeld in artikel 16.29, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer waarvoor na 1 oktober 2004 en voor 15 november 2004 een verzoek om toepassing van artikel 27 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van die wet, wordt ingediend bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

2. Met betrekking tot de eerste planperiode, welke loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007, geldt dat de toewijzing van broeikasgasemissierechten voor afzonderlijke inrichtingen als bedoeld in artikel 16.29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, plaatsvindt onder de voorwaarde dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen ten aanzien van de betrokken inrichting op grond van artikel 27 van de in het eerste lid genoemde richtlijn niet heeft bepaald dat die inrichting tijdelijk buiten de reikwijdte van die richtlijn blijft.

3. In afwijking van artikel 16.35, eerste lid, van de Wet milieubeheer geldt met betrekking tot de eerste planperiode, welke loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007, dat de verlening van broeikasgasemissierechten, bedoeld in dat artikellid, in het eerste kalenderjaar van die planperiode aan degene die een inrichting drijft waarvoor in het nationale toewijzingsbesluit, bedoeld in artikel 16.29, eerste lid, van die wet voor die planperiode met toepassing van het tweede lid voorwaardelijk broeikasgasemissierechten zijn toegewezen, wordt opgeschort met ingang van 1 maart 2005 voorzover op 28 februari 2005 de beslissing van de Commissie van de Europese Gemeenschappen op het in het eerste lid bedoelde verzoek nog niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verlening wordt opgeschort tot en met de dag waarop

sedert de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie van de beslissing op het verzoek twee weken zijn verstreken.

4. In afwijking van artikel 16.35, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden broeikasgasemissierechten die met toepassing van het tweede lid voorwaardelijk zijn toegewezen, uitsluitend verleend voorzover de Commissie van de Europese Gemeenschappen het verzoek om toepassing van artikel 27 van de in het eerste lid genoemde richtlijn ten aanzien van de betrokken inrichting heeft afgewezen.

#### **ARTIKEL VIB**

1. Dit artikel is van toepassing op inrichtingen als bedoeld in artikel 16.25, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer waarvoor na 1 oktober 2004 een verzoek om toepassing van artikel 27 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van die wet, wordt ingediend bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

2. Met betrekking tot de eerste planperiode, welke loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007, geldt dat de toewijzing van broeikasgasemissierechten, bedoeld in artikel 16.32, tweede lid, van de Wet milieubeheer, voor inrichtingen als bedoeld in artikel 16.25, tweede lid, onder a, van die wet, kan plaatsvinden onder de voorwaarde dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen ten aanzien van de betrokken inrichting op grond van artikel 27 van de in het eerste lid genoemde richtlijn, niet heeft bepaald dat die inrichting tijdelijk buiten de reikwijdte van die richtlijn blijft.

3. In afwijking van artikel 16.35, derde lid, van de Wet milieubeheer geldt met betrekking tot de eerste planperiode, welke loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007, dat de verlening van broeikasgasemissierechten, bedoeld in dat artikellid, in het tweede of derde jaar van die planperiode aan degene die een inrichting drijft waarvoor in het besluit, bedoeld in artikel 16.32, tweede lid, van die wet voor die planperiode met toepassing van het tweede lid voorwaardelijk broeikasgasemissierechten zijn toegewezen, wordt opgeschort met ingang van 1 maart 2006 onderscheidenlijk 1 maart 2007 voorzover op 28 februari 2006 onderscheidenlijk 28 februari 2007 de beslissing van de Commissie van de Europese Gemeenschappen op dat verzoek nog niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verlening wordt opgeschort tot en met de dag waarop sedert de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie van de beslissing op het verzoek twee weken zijn verstreken. Dit lid is uitsluitend van toepassing op de eerste verlening van broeikasgasemissierechten binnen de planperiode, bedoeld in de eerste volzin, aan degene die een inrichting als bedoeld in die volzin drijft.

4. In afwijking van artikel 16.35, derde lid, van de Wet milieubeheer worden broeikasgasemissierechten die met toepassing van het tweede lid voorwaardelijk zijn toegewezen, uitsluitend verleend voorzover de Commissie van de Europese Gemeenschappen het verzoek om toepassing van artikel 27 van de in het eerste lid genoemde richtlijn ten aanzien van de betrokken inrichting heeft afgewezen.

D

Artikel VI (nieuw) wordt gewijzigd als volgt:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
  2. Artikel V van deze wet, voorzover het betreft artikel VIa, eerste en tweede lid, werkt terug tot en met 20 oktober 2004.

3. Artikel V van deze wet, voorzover het betreft artikel VIa, derde en vierde lid, werkt terug tot en met 1 januari 2005.

### **Toelichting**

Een deel van de in deze nota van wijziging opgenomen wijzigingen draagt een inhoudelijk karakter. Een ander deel is overwegend technisch van aard en betreft het herstel van enkele onvolkomenheden. De wijzigingen worden hieronder toegelicht.

#### *Onderdeel A*

De in onderdeel 1, onder a en b, opgenomen wijzigingen betreffen wetstechnische verbeteringen van verwijzingen.

De wijziging in onderdeel 2 brengt het alternatieve karakter van de opsomming van artikelen in artikel 18.16a, eerste lid, van de Wet milieubeheer tot uitdrukking. In die bepaling is de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete neergelegd. Met deze wijziging wordt artikel 18.16a, eerste lid, op dit punt in overeenstemming gebracht met de overige bepalingen in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer.

De wijziging in onderdeel 3 betreft het herstel van een onvolkomenheid in de aanduiding van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

#### *Onderdeel B*

De in dit onderdeel opgenomen wijzigingen van artikel III strekken ertoe eventuele onduidelijkheden bij de toepassing van deze overgangsregeling te voorkomen. Artikel VI (nieuw) maakt een gedifferentieerde inwerking-treding van de wet mogelijk. Hierdoor zou, bij een ongewijzigde inhoud van artikel III waarin in algemene zin wordt verwezen naar het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, onduidelijkheid kunnen ontstaan over het tijdstip dat bepalend is voor de werking van deze overgangsregeling.

#### *Onderdeel C*

De in dit onderdeel opgenomen wijzigingen betreffen enerzijds een overgangsvoorziening voor de verlening van emissievergunningen voor stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) en anderzijds een wijziging van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, die in bepaalde gevallen een voorwaardelijke toewijzing van broeikasgasemissierechten mogelijk maakt.

In het licht van het behalen van de taakstelling voor NO<sub>x</sub> in 2010 is het van groot belang dat de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zo spoedig mogelijk van start gaat. Gelet hierop zijn in het in dit onderdeel opgenomen artikel IV enkele voorzieningen getroffen om de vergunning-verlening zo spoedig mogelijk te kunnen laten plaatsvinden. Deze voorzieningen zijn van tijdelijke aard en betreffen enkele afwijkingen van de termijnen die volgens de normale procedures op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gelden.

Aanvankelijk was het de bedoeling om de voorzieningen in het tweede lid (in de vorm van een resultaatsverplichting voor het bestuur van de emissieautoriteit) en het derde lid van artikel IV te regelen in beleidsregels op grond van artikel 4:81, eerste lid, Awb, in aansluiting op de benadering die in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten wordt gevolgd. Nu echter uit het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 5) blijkt dat belang wordt gehecht aan grotere zekerheid over

het overgangsregime voor de vergunningverlening, heb ik besloten een en ander in de wet zelf neer te leggen.

Op grond van artikel III is het reeds mogelijk de aanvraag en de voorbereiding van de vergunningverlening reeds vóór de inwerkingtreding van de nieuwe titel 16.3 van de Wet milieubeheer te laten plaatsvinden.

De voorzieningen in artikel IV gelden alleen in de gevallen waarin uiterlijk vier maanden voor de inwerkingtreding van de nieuwe titel 16.3 van de Wet milieubeheer een ontvankelijke aanvraag om een emissievergunning is ingediend.

Het eerste lid van artikel IV zorgt ervoor dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen niet zes weken is, zoals in de nieuwe afdeling 3.4 Awb (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb) in artikel 3:16, eerste lid, is geregeld, maar vier weken. Een termijn van ten minste vier weken is overigens ook in de huidige afdeling 3.4 Awb opgenomen (artikel 3:13, derde lid, in verbinding met artikel 3:11, eerste lid, Awb).

Artikel IV, tweede lid, behelst de verplichting voor het bestuur van de emissieautoriteit om in bedoelde gevallen tijdig, dat wil zeggen zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk twee weken na de inwerkingtreding van titel 16.3 van de Wet milieubeheer, een beslissing op de aanvraag te nemen. Hoewel het streven erop is gericht de emissievergunningen zo snel mogelijk na inwerkingtreding te verlenen, is met het oog op de praktische uitvoerbaarheid voorzien in een korte uitloopmogelijkheid om de regeling administratief te kunnen afwickelen. Het bestuur van de emissieautoriteit kan immers pas daadwerkelijk de emissievergunningen verlenen op het moment dat de wet in werking is getreden. De voorbereiding kan als gezegd op basis van artikel III al wel voor de inwerkingtreding van de wet geschieden.

Het bestuur van de emissieautoriteit verleent binnen bedoelde termijn een emissievergunning indien de aanvraag voldoet aan de wettelijke eisen en de aanvraag op tijd is ingediend. Alle betrokken bedrijven zullen per brief worden geïnformeerd over het tijdstip waarop de emissievergunning moet worden aangevraagd. De beoogde spoedige inwerkingtreding van de wet brengt de feitelijke verplichting mee voor de inrichtingen om op tijd een emissievergunning aan te vragen. Van belang is ook dat de afwijkende beslistermijn uitsluitend geldt in het geval er sprake is van een ontvankelijke vergunningaanvraag, dat wil zeggen een volledige aanvraag op basis waarvan het bestuur van de emissieautoriteit een besluit kan nemen. Indien een onvolledige aanvraag wordt ingediend, geldt, ingeval de nieuwe afdeling 3.4 Awb van toepassing is, een reguliere beslistermijn van zes maanden op grond van artikel 3:18 van de Awb. De aanvrager wordt in dat geval met toepassing van artikel 4:5 Awb in de gelegenheid gesteld de aanvraag aan te vullen; tevens wordt de beslistermijn opgeschort (artikel 4:15 Awb).

Ten aanzien van deze laatste categorie bedrijven en de categorie bedrijven die de aanvraag niet op tijd hebben ingediend, geldt overigens wel dat de emissieautoriteit zich zal inspannen om de emissievergunningen zo spoedig mogelijk te verlenen. Indien een inrichting niet over de vereiste emissievergunning beschikt, zal bij de vraag of handhavend zal worden opgetreden, in elk geval rekening worden gehouden met het tijdstip waarop de vergunning is aangevraagd en de kwaliteit van de vergunningaanvraag (met name de kwaliteit van het monitoringsprotocol dat van de emissievergunning deel uitmaakt).

De bedrijven die onder de nieuwe titel 16.3 van de Wet milieubeheer vallen, zullen dus tijdig per brief concreet worden geïnformeerd over de datum waarvoor zij hun vergunningaanvraag uiterlijk moeten indienen en op welke wijze ze dat moeten doen. Dit gebeurt met het oog op de inwerkingtreding van deze wet en het feit dat de inrichting dan in het bezit moet zijn van een emissievergunning. De bedoeling is dat de bedrijven

enkele weken de tijd krijgen om hun vergunningaanvraag inclusief het monitoringsprotocol in te dienen. Dit wordt voldoende geacht aangezien het merendeel van de bedrijven reeds een geïntegreerd monitoringsprotocol heeft ingediend voor broeikasgassen en NO<sub>x</sub> en derhalve hun NO<sub>x</sub>-monitoringsprotocol reeds op orde heeft en de overige bedrijven niet in de categorie complexe bedrijven vallen.

Bovendien zijn de betrokken bedrijven in de afgelopen jaren uitvoerig geïnformeerd over het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten en de verplichtingen voor bedrijven die hieruit voortvloeien. Hierbij zijn de verplichtingen met betrekking tot het monitoringsprotocol in het bijzonder aan de orde geweest. Bedrijven zijn hierdoor zeer goed geïnformeerd en kunnen (en konden) zich nu al goed voorbereiden.

Artikel IV, vierde lid, strekt ertoe een gelijkkluidend regime voor te schrijven voor het geval de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb later in werking treedt dan onderhavige wet en in plaats van de nieuwe afdeling 3.4 Awb, nog de huidige afdeling 3.4 van die wet geldt.

De in dit onderdeel (artikel V) opgenomen wijziging van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten houdt verband met de zogenaamde opt-out regeling in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Op grond van artikel 27 van die richtlijn kan de Commissie van de Europese Gemeenschappen op verzoek van een lidstaat bepalen dat inrichtingen tijdelijk, te weten tot en met uiterlijk 31 december 2007, buiten de reikwijdte van die richtlijn blijven. Nederland heeft met betrekking tot bepaalde inrichtingen een dergelijk verzoek ingediend. In de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is niet uitdrukkelijk rekening gehouden met de mogelijkheid van een opt-out, omdat ten tijde van het opstellen van dat wetsvoorstel niet verwacht werd dat de opt-out toegepast zou worden.

Het voorgestelde artikel VIa van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten strekt ertoe bij de initiële toewijzing (voorafgaand aan de planperiode) en de verlening (per kalenderjaar in die planperiode) van broeikasgasemissierechten met deze situatie rekening te houden en de wettelijke regeling daarop af te stemmen. In de systematiek van hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer worden aan bestaande bedrijven rechten toegewezen voorafgaand aan de planperiode (in dit geval: de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007), en in gedeelten, verspreid over de kalenderjaren in die periode, verleend.

Artikel VIa, tweede lid, maakt het mogelijk om broeikasgasemissierechten toe te wijzen onder de voorwaarde dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen het verzoek om toepassing van artikel 27 van de richtlijn niet honoreert. Zonder een dergelijke uitdrukkelijke voorziening zou onduidelijk kunnen zijn of voorwaardelijke toewijzing mogelijk is. In het derde en vierde lid is geregeld hoe de verlening van broeikasgasemissierechten in dat geval plaatsvindt. Om te beginnen wordt de eerste verlening, die ingevolge artikel 16.35, eerste lid, van de Wet milieubeheer voor 1 maart 2005 moet plaatsvinden, opgeschort voorzover op dat moment nog niet duidelijk is wat de uitkomst van de opt-out procedure is. Hiermee wordt voorkomen dat emissierechten worden verleend terwijl achteraf blijkt dat daarvoor nimmer een basis heeft bestaan. Daarnaast wordt geregeld dat voorwaardelijk toegewezen broeikasgasemissierechten alleen worden verleend voorzover de betrokken inrichting wel binnen de reikwijdte van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en van hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer blijft.

Het ligt in de rede langs deze lijnen ook een wettelijke regeling te treffen voor nieuwkomers waarvoor een verzoek om een opt-out regeling tot de Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt gericht. Het voorgestelde artikel VIb van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten strekt daartoe. Het gaat daarbij uitsluitend om nieuwkomers die aan dezelfde criteria voldoen als waar bestaande bedrijven aan getoetst zijn die reeds onder een door de Commissie goedgekeurde opt-out regeling vallen. In artikel VIb wordt geregeld dat de toewijzing van broeikasgasemissierechten aan nieuwkomers voorwaardelijk kan plaatsvinden en dat de verlening indien nodig wordt opgeschort voorzover op het wettelijk voorgeschreven tijdstip van verlening nog niet duidelijk is of de Commissie het betrokken opt-out verzoek heeft gehonoreerd. Verwezen zij verder naar de boven opgenomen toelichting bij artikel VIa, waarbij hier zoveel mogelijk is aangesloten.

#### *Onderdeel D*

De wijziging in dit onderdeel strekt ertoe terugwerkende kracht te verlenen aan het nieuwe artikel VIa van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Zoals in de toelichting bij onderdeel C is uiteengezet, houdt artikel VIa verband met het verzoek om bepaalde inrichtingen tijdelijk van de werkingssfeer van de richtlijn uit te sluiten. In het nationale toewijzingsbesluit broeikasgasemissierechten 2005–2007, waarvan op 25 oktober 2004 kennis is gegeven in de Staatscourant (nr. 205), zijn voor de opt-out inrichtingen de broeikasgasemissierechten reeds voorwaardelijk toegewezen. Teneinde deze praktische ontwikkeling achteraf rechtens zeker te stellen, wordt aan artikel VIa, eerste en tweede lid, terugwerkende kracht verleend tot en met de dag waarop de bepalingen van hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer die betrekking hebben op de toewijzing en verlening van broeikasgasemissierechten, in werking zijn getreden (20 oktober 2004). Gelet op de uiterst korte implementatietermijn van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (ruim twee maanden) en ondanks de buitengewoon voorspoedige parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten heeft de regelgeving hier een achterstand opgelopen ten opzichte van de besluitvorming over de toewijzing van broeikasgasemissierechten in de praktijk, die moet voldoen aan de termijnen die artikel 11 van de richtlijn noemt. Dat een tijdelijke mogelijkheid om het toewijzingsbesluit onder voorwaarden te nemen, in de wet zou worden opgenomen, is reeds aangekondigd in de toelichting op eerdergenoemd nationaal toewijzingsbesluit broeikasgasemissierechten 2005–2007. Aan artikel VIa, derde en vierde lid, wordt terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 2005.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker