

Vergaderjaar 2005–2006

30 639

Wijziging van de Wet milieubeheer ter uitvoering van verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 386) (Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de bepalingen van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) die op handel in broeikasgasemissierechten betrekking hebben, waar nodig aan te passen aan de inhoud van verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (hierna: EG-registerverordening)¹. Deze verordening is op 30 december 2004 in werking getreden.

Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (hierna: EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten)², waarop de EG-registerverordening is gebaseerd, strekt tot invoering van een EU-systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten (zie artikel 19, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Dit systeem is op 1 januari 2005 in Nederland van start gegaan op basis van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten³, die in de Wm een nieuw hoofdstuk 16 (Handel in emissierechten) heeft ingevoegd.

De EG-registerverordening bevat algemene bepalingen, functionele en technische specificaties en operationele en onderhoudseisen inzake het gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem dat bestaat uit registers, in de vorm van gestandaardiseerde elektronische databases met gemeenschappelijke gegevens, en uit het onafhankelijk transactielogboek van de

¹ PbEU L 386.

² PbEU L 275.

³ Stb. 2004, 511.

EG-verordeningen zijn verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Om een volledige en werkelijke toepassing van de EG-registerverordening in de Nederlandse rechtsorde te verwezenlijken, moeten Wm-bepalingen die dezelfde inhoud hebben als bepalingen van de verordening, in beginsel worden geschrapt. Dit kan gebeuren zonder dat de begrijpelijkheid van hoofdstuk 16 Wm wezenlijk wordt aangetast. Tevens moeten eventuele met de verordening strijdige nationale bepalingen worden aangepast. Die gevallen doen zich slechts in beperkte mate voor. Verder bevat de EG-registerverordening enkele bepalingen die nader geconcretiseerd moeten worden in het nationale recht. Dit wetsvoorstel bevat enkele van dergelijke concretisering. Een voorbeeld daarvan is het aanwijzen van de bevoegde autoriteit (zie paragraaf 4).

De Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten was reeds in het Staatsblad gepubliceerd op het moment dat de EG-registerverordening werd gepubliceerd (29 december 2004). In het wetsvoorstel voor de implementatiewet kon daarom alleen rekening worden gehouden met eerdere concepten van de EG-registerverordening. Dit heeft ertoe geleid dat de Wm op een (beperkt) aantal onderdelen niet volledig spoort met de EG-registerverordening. Onderhavig wetsvoorstel zorgt voor volledige aansluiting van de Wm op die verordening.

De onderdelen van de EG-registerverordening die verband houden met de EG-richtlijn tot koppeling van de projectgebonden Kyoto-mechanismen aan het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten, de zogenoemde Linking Directive¹, zijn in hoofdstuk 16 Wm verwerkt door middel van de op 1 mei 2006 in werking getreden Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen. De Linking Directive maakt het mogelijk dat rechten die ontstaan door de projectgebonden Kyoto-mechanismen onder bepaalde voorwaarden gebruikt kunnen worden ter voldoening aan de emissienorm (artikel 16.37, eerste lid, Wm) die geldt voor inrichtingen die onder de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten vallen. Die mechanismen zijn het Mechanisme voor schone ontwikkeling (*Clean Development Mechanism*, hierna: CDM) en de Gemeenschappelijke uitvoering (*Joint Implementation*, hierna: JI). De Kyoto-rechten die CDM genereert, worden gecertificeerde emissiereducties genoemd (*Certified Emission Reductions*, hierna: CER's); JI brengt emissiereductie-eenheden voort (*Emission Reduction Units*, hierna: ERU's).

Waar in het navolgende korthedshalve over emissierechten wordt gesproken, worden broeikasgasemissierechten bedoeld.

2. Inhoud van de EG-registerverordening

In hoofdstuk I van de EG-registerverordening zijn de werkingssfeer en de definities opgenomen. Hoofdstuk II gaat over de te onderscheiden registers voor de handel in emissierechten (hierna: registers) en de transactielogboeken van de Gemeenschap en de Verenigde Naties. In dit hoofdstuk wordt onder meer bepaald dat elke lidstaat een register dient aan te leggen en dat er communicatieverbindingen zijn tussen het door de lidstaat aangelegde register en het CITL en tussen de registers onderling. Hoofdstuk III bevat bepalingen over de verschillende soorten rekeningen die het register bevat en over de vertrouwelijkheid van de daarin opgenomen gegevens. Hoofdstuk IV betreft de controles van handelingen die in de registers plaatsvinden en de mogelijkheden van ingrijpen in de

¹ Richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (PbEU L 338).

verschillende registers. Indien er onregelmatigheden in het register worden aangetroffen, kunnen handelingen in het register worden afgebroken of kan de desbetreffende rekening worden geblokkeerd. Van een onregelmatigheid is bijvoorbeeld sprake als het aantal emissierechten op de rekening van inrichting X bij de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: emissieautoriteit) niet overeenkomt met het aantal emissierechten van inrichting X in het register van het CITL. Hoofdstuk V regelt de verschillende transacties die in het register plaatsvinden. Dit heeft niet alleen betrekking op transacties tussen inrichtingen onderling, maar bijvoorbeeld ook op de wijze waarop inrichtingen de door de overheid toegevoerde emissierechten verleend krijgen. Het gaat hierbij in hoofdlijnen over het handelen in emissierechten, het inleveren van emissierechten, het invoeren van het emissiecijfer (het cijfer dat de door de inrichting in een bepaald jaar veroorzaakte emissies aangeeft) en het annuleren van emissierechten. Hoofdstuk VI gaat over toegang tot het register en de beveiliging die daarmee samenhangt. Hoofdstuk VII ziet op de beschikbaarheid en de betrouwbaarheid van de gegevens uit het register. Hoofdstuk VIII bevat bepalingen over de bewaartijd van de gegevens uit het register en over de vergoedingen die gevraagd kunnen worden voor het gebruik van het register.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

De wijzigingen in de Wm ten gevolge van de EG-registerverordening zijn in verschillende categorieën in te delen. Een groot deel van de aanpassingen heeft te maken met de directe werking van de EG-registerverordening. Bepalingen van de Wm die onderwerpen bevatten, die ook door de EG-registerverordening worden geregeld, dienen geschrapt te worden. Een voorbeeld hiervan is het vervallen van het eerste en derde lid van artikel 16.38 Wm over het intrekken van broeikasgasemissierechten. Voorts bevat het wetsvoorstel wijzigingen die als doel hebben de terminologie in de Wm in overeenstemming te brengen met die van de EG-registerverordening. Een voorbeeld hiervan is het vervangen van het begrip «intrekken» door de term «annuleren». Een meer inhoudelijke aanpassing van de Wm heeft betrekking op de aanwijzing van de bevoegde autoriteit. Hierop wordt in paragraaf 4 en in de toelichting bij artikel I, onderdeel L, nader ingegaan. Verder valt op te merken dat een aantal wijzigingen in titel 16.3 Wm (Stikstofoxiden en NO_x-emissierechten) noodzakelijk is. Een groot aantal artikelen uit titel 16.2 Wm (Broeikasgassen en broeikasgasemissierechten) is in titel 16.3 Wm van overeenkomstige toepassing verklaard. Door het vervallen van artikel 16.46 Wm en aanpassing van artikel 16.17 Wm is verwijzen naar titel 16.2 Wm echter niet meer onverkort mogelijk. De noodzakelijke aanpassing van titel 16.3 Wm is opgenomen in artikel I, onderdelen N en O.

4. Aanwijzing bevoegde autoriteit

4.1. Inleiding

Ingevolge artikel 18 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten dient een bevoegde autoriteit voor de uitvoering van de richtlijn aangewezen te worden. Met betrekking tot het register wordt hiervoor in artikel 16.43, tweede lid, Wm het bestuur van de emissieautoriteit aangewezen. In de EG-registerverordening worden de taken van de bevoegde autoriteit verder uitgewerkt. In de EG-registerverordening wordt vervolgens, behalve over «bevoegde autoriteit», ook gesproken over «de registeradministrateur», «de desbetreffende instantie» en «de betrokken instantie». In deze paragraaf zal aangegeven worden welke instantie met de drie laatstgenoemde begrippen bedoeld wordt en hoe dit uitgewerkt

wordt in de Nederlandse regelgeving inzake verhandelbare emissierechten.

Registeradministrateur

Artikel 2, onder q, EG-registerverordening geeft aan dat de registeradministrateur een door de lidstaat aangewezen bevoegde autoriteit of persoon is die het register beheert en bijhoudt (ook meerdere personen kunnen worden aangewezen). Het gaat hierbij om een administratieve, uitvoerende functie. Belast met deze taak zal worden een daartoe door het bestuur van de emissieautoriteit aangewezen medewerker van de emissieautoriteit (zie artikel 16.43, vierde lid (nieuw), Wm, opgenomen in artikel I, onderdeel L, van het wetsvoorstel).

Desbetreffende instantie

In de artikelen 12 en 13 EG-registerverordening komt de term «desbetreffende instantie» voor. Die bepalingen hebben betrekking op het creëren en afsluiten van zogenaamde partijtegoedrekeningen. Dit zijn rekeningen waarop door de lidstaten zelf aangehouden emissierechten staan bijgeschreven. Als «desbetreffende instantie» wordt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) aangewezen. De aanwijzing geschiedt in artikel 16.43, vijfde lid (nieuw), Wm.

Betrokken instantie

Ingevolge de artikelen 50, eerste lid, en 63, eerste lid, EG-registerverordening kan de «betrokken instantie» opdrachten geven aan de registeradministrateur. De Minister van VROM wordt als «betrokken instantie» aangewezen. Deze aanwijzing geschiedt eveneens in het nieuwe vijfde lid van artikel 16.43 Wm.

4.2. Relatie bevoegde autoriteit en registeradministrateur

Er zijn in de EG-registerverordening vier soorten taken in de relatie bevoegde autoriteit/registeradministrateur te onderscheiden: taken waarbij de bevoegde autoriteit de registeradministrateur informeert (bijvoorbeeld artikel 17, eerste lid, EG-registerverordening); taken waarbij de registeradministrateur de bevoegde autoriteit informeert (bijvoorbeeld artikel 56, tweede lid, EG-registerverordening); taken waarbij de bevoegde autoriteit zaken kwantificeert of aanduidt ten behoeve van door de registeradministrateur uit te voeren werkzaamheden (bijvoorbeeld artikel 38, derde lid, EG-registerverordening); taken waarbij de bevoegde autoriteit de registeradministrateur een bepaalde opdracht geeft (bijvoorbeeld artikel 41 EG-registerverordening).

Een goede uitvoering van deze verschillende taken van de bevoegde autoriteit en de registeradministrateur vergt dat een strikte scheiding wordt aangebracht in de verantwoordelijkheden en werkzaamheden binnen de emissieautoriteit. Die scheiding wordt bewerkstelligd doordat in het wetsvoorstel het bestuur van de emissieautoriteit (het zelfstandig bestuursorgaan) wordt aangewezen als bevoegde autoriteit. Daarnaast is in het wetsvoorstel opgenomen dat het bestuur van de emissieautoriteit een medewerker van de emissieautoriteit (zijnde het ambtelijk apparaat ter ondersteuning van het bestuur van de emissieautoriteit) als registeradministrateur dient aan te wijzen. Duidelijkheidshalve wordt opgemerkt dat de registeradministrateur uitsluitend verantwoordelijk is voor de technische uitvoering van de EG-registerverordening. In de verordening worden aan de registeradministrateur bevoegdheden geattribueerd tot het verrichten van feitelijke handelingen zoals het openen, sluiten of blok-

keren van rekeningen en het invoeren van bepaalde gegevens in het register. Voorzover daaraan een juridische handeling voorafgaat, ligt de bevoegdheid daartoe bij het bestuur van de emissieautoriteit. Zo is het bestuur van de emissieautoriteit bevoegd tot ambtshalve vaststelling van (emissie)gegevens (artikel 16.17 Wm), terwijl het invoeren van het – daarmee corresponderende – vervangende emissiecijfer in het register geschiedt door de registeradministrateur (artikel 57 EG-registerverordening). Het voorgaande betekent dat de registeradministrateur, anders dan het bestuur van de emissieautoriteit, geen besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht neemt.

5. Lasten en voordelen, uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid, milieutoets

5.1. Algemeen

De EG-registerverordening is een technische uitwerking van hetgeen in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is neergelegd. Die richtlijn is geïmplementeerd in de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De uitvoerbaarheids-, handhaafbaarheids- en de milieutoets zijn in dat kader reeds uitgevoerd. Verwezen wordt naar de paragrafen 12 en 13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten¹.

De totale administratieve lasten en voordelen voor het bedrijfsleven met betrekking tot de handel in broeikasgasemissierechten zijn reeds besproken in paragraaf 11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten², paragraaf 9 van de nota van toelichting bij het Besluit handel in emissierechten³ en hoofdstuk 7 van de toelichting bij de Regeling monitoring handel in emissierechten⁴. Deze administratieve lasten zijn destijds getoetst door het Adviescollege toetsing administratieve lasten (hierna: Actal) en akkoord bevonden. Gelet op vorenstaande is het onderhavige wetsvoorstel niet meer afzonderlijk voorgelegd aan Actal. Omdat vooral de eerder uitgevoerde toetsing op administratieve lasten relevantie heeft voor het onderhavige wetsvoorstel, zijn hieronder de belangrijkste conclusies uit die toets opgenomen.

5.2. Administratieve lasten

De administratieve lasten die voortvloeien uit de EG-registerverordening zijn voornamelijk de lasten die betrekking hebben op de administratieve handelingen die na afloop van een kalenderjaar waarin de inrichting geëmitteerd heeft, verricht dienen te worden. Dit is het invoeren van het emissiecijfer in het register, het inleveren van voldoende emissierechten om aan de zogenaamde emissienorm te voldoen en het eventueel kopen van emissierechten indien een inrichting over te weinig emissierechten beschikt om aan de emissienorm te voldoen. Het verhandelen van emissierechten is echter op zichzelf geen verplichting voor het bedrijfsleven. Doel van het systeem van verhandelbare emissierechten is immers niet het «handelen» te bewerkstelligen, maar milieudoelen te realiseren. Het staat inrichtingen die onder het systeem vallen vrij om door het nemen van emissiereducerende maatregelen binnen de eigen inrichting de emissies terug te brengen, in plaats van de bestaande emissies af te dekken door aankoop van extra emissierechten. Het systeem biedt aldus verschillende opties om aan de opgelegde emissienorm te voldoen. Er mag echter wel vanuit worden gegaan dat inrichtingen tenminste eenmaal per jaar onderling het tekort aan emissierechten zullen vereffenen. Daarom is dit bij het bepalen van de kosten als administratieve last meegerekend.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 68–71.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 65–68.

³ Stb. 2004, 737, blz. 19–20.

⁴ Stcrt. 2004, 250, blz. 36–37.

Doordat het register uitsluitend bereikbaar is via internet en de hiervoor genoemde handelingen via internet plaatsvinden, zijn de administratieve lasten beperkt.

II. ARTIKELEN

ARTIKEL I

Onderdeel A

Deze wijziging van artikel 1.1, eerste lid, Wm betreft een wetstechnische verduidelijking van de definitie van EG-registerverordening.

Onderdeel B

De wijzigingen van de in dit onderdeel vermelde artikelen betreffen een technische aanpassing aan de gewijzigde definitie van EG-registerverordening (zie onderdeel A).

Onderdeel C

Artikel 16.17 Wm regelt onder meer dat het bestuur van de emissie-autoriteit een vervangend emissiecijfer kan vaststellen indien een inrichting niet tijdig een emissieverslag heeft ingediend of dat verslag niet voldoet aan de in hoofdstuk 16 Wm opgenomen eisen. Wijziging van die bepaling is noodzakelijk omdat het daarin neergelegde criterium van «een redelijke schatting» in het licht van de EG-registerverordening juridisch te onbepaald is. Artikel 57 van de EG-registerverordening eist namelijk dat vaststelling van een vervangend emissiecijfer geschiedt overeenkomstig de in bijlage V bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten opgenomen voorschriften voor de verificatie. Om die reden wordt in artikel 16.17 Wm een algemene verwijzing opgenomen naar de eisen die bij of krachtens hoofdstuk 16 aan het emissieverslag zijn gesteld.

Onderdelen D en E

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 16.25, eerste lid, onder d, en 16.29, eerste lid, onder c, Wm houden verband met het vervallen van de bepaling waarnaar in die bepalingen wordt verwezen (artikel 16.35, eerste lid, Wm). Verwezen wordt naar de toelichting op onderdeel F.

Onderdeel F

De artikelen 40 en 46 van de EG-registerverordening regelen de verlening van de op basis van het nationale toewijzingsplan in het nationale toewijzingsbesluit toegewezen emissierechten. Die verlening geschiedt door bijschrijving van de rechten op de exploitanttegoedrekening van de desbetreffende inrichting. Artikel 16.35, eerste lid, Wm, waarin deze materie eveneens was geregeld, moet in verband hiermee worden geschrapt.

Terzijde wordt opgemerkt dat in hoofdstuk V, afdelingen 1 en 2, van de EG-registerverordening de begrippen «toewijzing» en «verlening» op meerdere plaatsen zijn verwisseld. De verordening wijkt op die punten af van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten waarop zij is gebaseerd. Het is van belang hierop te wijzen, omdat de begrippen «toewijzen» en «verlenen» in de richtlijn een specifieke betekenis hebben. Het verlenen van emissierechten ter vervanging van na afloop van een planperiode door de emissieautoriteit geannuleerde «overtollige»

emissierechten is geregeld in de artikelen 60 en 61 van de EG-registerverordening voor emissierechten uit de planperiode 2005–2007 respectievelijk emissierechten uit latere planperiodes. Artikel 16.35, tweede lid, Wm, waarin deze materie ook was geregeld, dient in verband hiermee te vervallen. Het verlenen van vervangende emissierechten is voor de planperiodes 2008–2012 en volgende verplicht voorgeschreven (artikel 61 van de EG-registerverordening). Geannuleerde «overtollige» emissierechten uit de planperiode 2005–2007 *kunnen* in 2008 worden vervangen indien de lidstaat daartoe heeft besloten; vandaar de verwijzing naar «de opdracht van de bevoegde autoriteit» in artikel 60 van de EG-registerverordening. Nederland heeft besloten niet tot vervanging van ingetrokken emissierechten uit de planperiode 2005–2007 over te gaan. Daartoe is de toepassing van artikel 16.35, tweede lid, Wm voor die periode uitgesloten; zie artikel VII van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Aangezien de bevoegde autoriteit – in Nederland is dat het bestuur van de emissieautoriteit – aan de registeradministrateur in 2008 geen opdracht zal geven tot het verlenen van vervangende emissierechten, zal dit onderdeel van artikel 60 van de EG-registerverordening in Nederland dus geen toepassing vinden.

Artikel 16.35, derde lid, Wm, dat handelt over de verlening van emissierechten aan zogenaamde nieuwkomers, wordt wel gehandhaafd. Nieuwkomers zijn bedrijven die in de loop van een planperiode worden opgericht of substantieel worden uitgebreid, en die om die reden niet zijn meegenomen bij de initiële toewijzing van emissierechten voorafgaand aan die planperiode. In verband met het vervallen van het eerste en tweede lid van artikel 16.35 Wm wordt het derde lid vernummerd tot het eerste lid. De artikelen 42 en 48 van de EG-registerverordening stellen de verlening aan nieuwkomers afhankelijk van een opdracht van de bevoegde autoriteit. Dit is zo geregeld omdat de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (bijlage III, punt 6) de lidstaten in hoge mate vrijlaat te bepalen hoe ze met nieuwkomers omgaan. Lidstaten kunnen emissierechten achterhouden voor toewijzing aan nieuwkomers, maar kunnen er ook voor kiezen dat nieuwkomers zelf de benodigde emissierechten op de markt moeten kopen. Volgens de Nederlandse wetgeving kan in het nationale toewijzingsbesluit een emissierechtendepot voor nieuwkomers worden aangelegd (artikel 16.29, eerste lid, onder d, Wm), in welk geval via afzonderlijke, jaarlijkse toewijzingsbesluiten toewijzing plaatsvindt (artikelen 16.32 en 16.33 Wm). Artikel 16.35, eerste lid, Wm (nieuw) vormt een nadere concretisering van de artikelen 42 en 48 van de EG-registerverordening, met name op het punt van de termijnen voor verlening en de inhoudelijke koppeling met het nationale toewijzingsbesluit en de individuele toewijzingsbesluiten voor nieuwkomers. Om duidelijk te maken dat de verlening in technische zin plaatsvindt op basis van de voorschriften van de EG-registerverordening, is in artikel 16.35, eerste lid, Wm (nieuw) aangegeven dat de verlening geschiedt overeenkomstig die verordening.

Het vierde lid van artikel 16.35 Wm, dat ziet op de verlening, aan het eind van een planperiode, van overgebleven emissierechten uit het emissierechtendepot, wordt in verband met bovengenoemde aanpassingen vernummerd.

Onderdeel G

De wijziging van het opschrift van afdeling 16.2.4 Wm betreft een redactionele aanpassing aan de in de EG-registerverordening gebruikte terminologie.

Onderdeel H

De wijzigingen van artikel 16.36 Wm houden verband met de aanpassingen die worden aangebracht in artikel 16.35 Wm, opgenomen in artikel I, onderdeel F. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat de verlening van emissierechten in technische zin geschiedt overeenkomstig de EG-registerverordening.

Onderdeel I

In het eerste lid van artikel 16.37 Wm, waarin de emissienorm is neergelegd, wordt een verwijzing opgenomen naar artikel 67, tweede lid, van de EG-registerverordening. De emissienorm is de verplichting om voldoende emissierechten in te leveren ter dekking van de emissies in een bepaald jaar. Deze verplichting rust ingevolge de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten op degene die de inrichting drijft, de emittent. Artikel 67, tweede lid, van de EG-registerverordening maakt het mogelijk dat in geval de toegang tot de exploitanttegoedrekening is opgeschort in de periode vlak voordat de emissierechten moeten worden ingeleverd, de emissieautoriteit op verzoek van de rekeninghouder de inlevering van (een nader aangegeven aantal) emissierechten, CER's of ERU's verzorgt. Ook in dat geval echter blijft de emittent verantwoordelijk voor het voldoen aan de emissienorm.

De tekst van het tweede lid van artikel 16.37 Wm wordt opnieuw vastgesteld. Voor het beantwoorden van de vraag of een inrichting in een bepaald jaar heeft voldaan aan de emissienorm (artikel 16.37, eerste lid, Wm), vormen de in het register opgenomen gegevens het uitgangspunt. De registeradministrateur bepaalt de «nalevingsstatus» van een inrichting over een bepaald jaar (artikelen 55 en 56, eerste lid, EG-registerverordening), en deelt op 1 mei van elk jaar (met ingang van 2006) de zogenaamde «nalevingsstatustabel» mee aan de bevoegde autoriteit, het bestuur van de emissieautoriteit (artikel 56, tweede lid, EG-registerverordening). Dat bestuur bepaalt vervolgens aan de hand van de in het register opgenomen gegevens of een inrichting de emissienorm heeft nageleefd en zo nee, hoe jegens die inrichting handhavend zal worden opgetreden. In artikel 16.37, tweede lid, Wm vervalt de zinsnede «of de emissiegegevens die overeenkomstig artikel 16.17 ambtshalve zijn vastgesteld». Dit is een technische aanpassing aan de EG-registerverordening. Uit de verordening volgt dat de in een bepaald kalenderjaar door een inrichting veroorzaakte emissies in alle gevallen in het register worden opgenomen, ongeacht of het de oorspronkelijke, door de inrichting aangeleverde geverifieerde emissiegegevens betreft, dan wel de door het bestuur van de emissieautoriteit achteraf gecorrigeerde emissiegegevens (artikel 51 EG-registerverordening). Afzonderlijke vermelding in artikel 16.37, tweede lid, Wm van de emissiegegevens die overeenkomstig artikel 16.17 Wm ambtshalve door de emissieautoriteit zijn vastgesteld, is daarom overbodig en zou slechts verwarring veroorzaken.

Onderdeel J

Het eerste lid van artikel 16.38 Wm moet vervallen. De intrekking van ingeleverde emissierechten door de registeradministrateur is geregeld in de artikelen 58 en 59 van de EG-registerverordening. Intrekking wordt in de EG-registerverordening aangeduid als «annulering». Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat genoemde artikelen ook de annulering van ingeleverde CER's en ERU's regelen. Het derde lid van artikel 16.38 Wm moet eveneens vervallen, omdat de annulering van «overtollige» emissierechten na afloop van een planperiode volledig is geregeld door de artikelen 60 en 61 van de EG-registerverordening en dus geen regeling meer behoeft in de nationale wetgeving.

De mogelijkheid in artikel 16.38 Wm om een verzoek tot vrijwillige annulering te doen, wordt uitgebreid van broeikasgasemissierechten tot CER's en ERU's. Dit hangt samen met artikel 62, eerste lid, van de EG-registerverordening, waarin is bepaald dat de registeradministrateur elk verzoek van een rekeninghouder om vrijwillige annulering van op zijn tegoedrekening staande emissierechten, CER's of ERU's moet uitvoeren. Deze bepaling uit de verordening verwijst naar artikel 12, vierde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, welk artikellid is geïmplementeerd door middel van artikel 16.38, tweede lid, eerste volzin, Wm (oud). In verband met de direct werkende bepaling van artikel 62, eerste lid, EG-registerverordening moet de tweede volzin van het huidige artikel 16.38, tweede lid, Wm vervallen.

Onderdeel K

Het tweede lid van artikel 16.40 Wm moet vervallen. De daarin geregelde materie (een handelsverbod in gevallen waarin niet tijdig een geverifieerd emissieverslag is ingeleverd) wordt geheel gedekt door artikel 27, eerste lid, van de EG-registerverordening. Laatstgenoemde bepaling regelt dat in dat geval overdrachten van emissierechten vanaf de desbetreffende exploitanttegoedrekening in het register worden geblokkeerd. Het inleveren van emissierechten ter nakoming van de emissienorm (artikel 16.37, eerste lid, Wm) is van deze regeling uitgezonderd en kan dus niet worden geblokkeerd (artikel 27, vierde lid, van de EG-registerverordening). Voor de wijziging van het eerste lid van artikel 16.40 Wm wordt verwezen naar de hiervoor opgenomen toelichting bij onderdeel F.

Onderdeel L

De wijziging van artikel 16.43, tweede en derde lid, Wm houdt verband met de aanwijzing van het bestuur van de emissieautoriteit als bevoegde autoriteit als bedoeld in artikel 18 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten met betrekking tot het register voor handel in broeikasgasemissierechten. De huidige tekst van artikel 16.43 Wm is onvoldoende toegesneden op de uiteindelijk in de EG-registerverordening neergelegde verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende bij het registreren van emissierechten betrokken instanties. Het nieuwe vierde lid van artikel 16.43 Wm biedt de basis voor aanwijzing van de registeradministrateur als bedoeld in artikel 2, onder q, van de EG-registerverordening. In het nieuwe vijfde lid wordt de Minister van VROM aangewezen als «desbetreffende instantie» en «betrokken instantie» als bedoeld in de EG-registerverordening. Voor een inhoudelijke toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het nieuwe zesde lid van artikel 16.43 Wm geeft aan dat in het register naast broeikasgasemissierechten tevens CER's en ERU's kunnen worden geregistreerd. Deze bepaling strekt ter uitvoering van de artikelen 16 en 20 van de EG-registerverordening. De betekenis van het nieuwe zesde lid is vooral dat inrichtingen van hun exploitanttegoedrekening (zie hoofdstuk III, afdeling 4, van de EG-registerverordening) ook CER's en ERU's kunnen laten af- of bijschrijven. Dit houdt weer verband met de extra mogelijkheden die de Linking Directive inrichtingen biedt bij het nakomen van hun verplichtingen op grond van hoofdstuk 16 Wm (zie nader paragraaf 1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Onderdeel M

Aangezien artikel 74 van de EG-registerverordening reeds een inhoudelijk kader geeft voor door de registeradministrateur aan rekeninghouders in rekening te brengen vergoedingen, dienen de op dat onderwerp betrek-

king hebbende wetsbepalingen (artikel 16.46, tweede en derde lid, Wm) te vervallen. De noodzakelijke delegatiegrondslag voor een ministeriële regeling over vergoedingen ligt in artikel 16.45 Wm. Dat artikel biedt een algemene grondslag om ter uitvoering van de EG-registerverordening bij ministeriële regeling regels te stellen. Artikel 16.46, eerste lid, Wm is – als specifieke bepaling – in dat licht overbodig en moet derhalve eveneens vervallen.

Onderdeel N

De in onderdeel C opgenomen wijziging van artikel 16.17 Wm vergt tevens een wijziging van artikel 16.49, tweede lid, Wm, dat op handel in NO_x-emissierechten betrekking heeft. Artikel 16.49, tweede lid, Wm verklaart een groot aantal bepalingen uit titel 16.2 inzake verhandelbare broeikasgasemissierechten, waaronder artikel 16.17 Wm, van overeenkomstige toepassing op het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten. Artikel 16.17 Wm, dat betrekking heeft op het ambtshalve vaststellen van emissies indien bijvoorbeeld geen emissieverslag wordt ingediend, wordt gewijzigd in verband met de EG-registerverordening. Die noodzaak geldt echter niet voor het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten. Daarom blijft voor het NO_x-systeem het bestaande voorschrift gelden dat het bestuur van de emissieautoriteit een vervangend emissiecijfer kan vaststellen op basis van het criterium «een redelijke schatting van de veroorzaakte emissies».

Onderdeel O

Deze wijziging van artikel 16.61 Wm is wetstechnisch van aard. Zij strekt ertoe de thans reeds geldende eisen inzake de hoogte van de door de emissieautoriteit in rekening te brengen vergoedingen wegens het openen of het onderhoud van een rekening in het register inzake de handel in NO_x-emissierechten te continueren. Omdat artikel 16.46 Wm (vergoedingen in verband met het register voor handel in broeikasgasemissierechten), dat in de NO_x-titel van overeenkomstige toepassing werd verklaard, komt te vervallen (zie onderdeel M), is de inhoud van die bepaling thans in artikel 16.61 Wm uitgeschreven.

Onderdeel P

Dit onderdeel betreft een technische aanpassing van hoofdstuk 18 Wm. Een gedraging die in strijd is met artikel 22, eerste lid, van de EG-registerverordening, is een overtreding (artikel 18.1 Wm). Hiermee was beoogd te verwijzen naar de bepaling van de verordening die aangeeft op welke wijze emissierechten moeten worden ingeleverd ter voldoening aan de emissienorm. Op grond van artikel 18.6a Wm kan een last onder dwangsom worden opgelegd indien een onjuiste inleverwijze wordt gevolgd (zie de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten; Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 117). Doordat de definitieve artikelnummering van de verordening echter afwijkt van de nummering van de ontwerpverordening, kloppen de verwijzingen naar de verordening in de artikelen 18.1 en 18.6a, eerste lid, Wm niet meer en moeten deze worden aangepast.

ARTIKEL II

Artikel I, onderdeel C, van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, waarin de instelling van de emissieautoriteit is geregeld, is (op enkele onderdelen na) nog niet in werking getreden (zie de nota van toelichting bij het inwerkingtredingsbesluit; Stb. 2004, 516). Onderdeel C bevat een bepaling – artikel 2.15, eerste lid – die een verwij-

zing bevat naar de EG-registerverordening. Deze verwijzing wordt technisch aangepast aan de gewijzigde definitie van EG-registerverordening in artikel 1.1, eerste lid, Wm (zie artikel I, onderdeel A).

ARTIKEL III

De Regeling vergoedingen register handel in emissierechten berust thans op artikel 16.46, eerste lid, Wm. In onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld artikel 16.46 Wm in zijn geheel te laten vervallen (zie artikel I, onderdeel M). Als nieuwe wettelijke grondslag voor genoemde regeling fungeert artikel 16.45 Wm. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen, is dit in artikel III expliciet aangegeven.

ARTIKEL IV

Artikel IV voorziet in de technische afstemming van het onderhavige wetsvoorstel met het binnenkort bij de Tweede Kamer in te dienen voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met verduidelijkingen en herstel van gebreken in de systemen voor de handel in broeikasgas- en NO_x-emissierechten (Aanpassingswet handel in emissierechten I). Dit houdt verband met het feit dat de artikelen 16.35 en 16.49 Wm door beide wetsvoorstellen worden gewijzigd.

ARTIKEL V

Artikel V maakt het onder meer mogelijk de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel waar nodig af te stemmen op (de inwerkingtreding van) andere – reeds ingediende of nog in te dienen – wetsvoorstellen die eveneens wijzigingen aanbrengen in hoofdstuk 16 Wm. Het streven is te komen tot spoedige inwerkingtreding, aangezien de EG-registerverordening reeds enige tijd in werking is.

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

**Transponeringstabel verordening (EG) nr. 2216/2004 van de
Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december
2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem
overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement
en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees
Parlement en de Raad (PbEU L 386)**

Artikel EG-verordening 2216/2004	Opmerkingen; relevante bepalingen Wet milieubeheer
1	Behoeft geen uitvoering
2	Behoeft geen uitvoering, m.u.v. onderdeel q (aanwijzing instantie): artikel 16.43, vierde lid, Wm (nieuw)
3	Behoeft geen uitvoering
4	Behoeft geen uitvoering
5	Behoeft geen uitvoering
6	Behoeft geen uitvoering
7	Behoeft geen uitvoering
8	Behoeft geen uitvoering, m.u.v. eerste lid (aanwijzing instantie): artikel 16.43, vierde lid, Wm (nieuw)
9	Behoeft geen uitvoering
10	Behoeft geen uitvoering
11	Behoeft geen uitvoering, m.u.v. vijfde lid: artikel 16.43, zesde lid, Wm (nieuw)
12	Behoeft geen uitvoering, m.u.v. aanwijzing instantie: artikel 16.43, vijfde lid, Wm (nieuw)
13	Idem
14	Behoeft geen uitvoering
15	Behoeft geen uitvoering
16	Artikel 16.43, zesde lid, Wm (nieuw)
17	Behoeft geen uitvoering
18	Behoeft geen uitvoering
19	Behoeft geen uitvoering
20	Artikel 16.43, zesde lid, Wm (nieuw)
21	Behoeft geen uitvoering
22	Behoeft geen uitvoering
23	Behoeft geen uitvoering
24	Behoeft geen uitvoering
25	Behoeft geen uitvoering
26	Behoeft geen uitvoering
27	Artikel 16.40, tweede lid, Wm (schrappen)
28	Behoeft geen uitvoering
29	Behoeft geen uitvoering
30	Behoeft geen uitvoering
31	Behoeft geen uitvoering
32	Behoeft geen uitvoering
33	Behoeft geen uitvoering
34	Behoeft geen uitvoering
35	Behoeft geen uitvoering
36	Behoeft geen uitvoering
37	Behoeft geen uitvoering
38	Behoeft geen uitvoering
39	Behoeft geen uitvoering
40	Artikel 16.35, eerste lid, Wm (schrappen)
41	Behoeft geen uitvoering
42	Artikel 16.35, eerste lid, Wm (nieuw); nadere concretisering
43	Behoeft geen uitvoering
44	Behoeft geen uitvoering
45	Behoeft geen uitvoering
46	Artikel 16.35, eerste lid, Wm (schrappen)
47	Behoeft geen uitvoering
48	Artikel 16.35, eerste lid, Wm (nieuw); nadere concretisering
49	Behoeft geen uitvoering
50	Behoeft geen uitvoering, m.u.v. eerste lid (aanwijzing instantie): artikel 16.43, vijfde lid, Wm (nieuw)
51	Artikel 16.17 Wm (aanpassing)
52	Behoeft geen uitvoering
53	Behoeft geen uitvoering
54	Behoeft geen uitvoering
55	Behoeft geen uitvoering
56	Behoeft geen uitvoering
57	Artikel 16.17 Wm (aanpassing)

Artikel EG-verordening 2216/2004	Opmerkingen; relevante bepalingen Wet milieubeheer
58	Artikel 16.38, eerste lid, Wm (schrappen)
59	Artikel 16.38, eerste lid, Wm (schrappen)
60	Artikel 16.38, derde lid, Wm (schrappen)
61	Artikelen 16.35, tweede lid, en 16.38, derde lid, Wm (schrappen)
62	Artikel 16.38, tweede lid, Wm (aanpassing)
63	Behoeft geen uitvoering, m.u.v. eerste lid (aanwijzing instantie): artikel 16.43, vijfde lid, Wm (nieuw)
64	Behoeft geen uitvoering
65	Behoeft geen uitvoering
66	Behoeft geen uitvoering
67	Behoeft geen uitvoering, m.u.v. verwijzing naar artikel 67, tweede lid, in artikel 16.37, eerste lid, Wm
68	Behoeft geen uitvoering
69	Behoeft geen uitvoering
70	Behoeft geen uitvoering
71	Behoeft geen uitvoering
72	Behoeft geen uitvoering
73	Behoeft geen uitvoering
74	Artikel 16.46 Wm (schrappen)
75	Behoeft geen uitvoering
Bijlagen I t/m XVI	Behoeft geen uitvoering

Afkortingen:

Wm: Wet milieubeheer