

Vergaderjaar 2005–2006

**30 694**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met verduidelijking en verbetering van de regelgeving met betrekking tot de systemen voor de handel in broeikasgasen NO<sub>x</sub>-emissierechten (Aanpassingswet handel in 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. 10 juli 2006 en het nader rapport d.d. 6 september 2006, 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 9 mei 2006, no. 06.001672, 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 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met verduidelijkingen en herstel van gebreken in de systemen voor de handel in broeikasgas- en NO<sub>x</sub>-emissierechten (Aanpassingswet handel in emissierechten), met memorie van toelichting.*

*Dit wetsvoorstel beoogt primair het aanbrengen van een aantal verduidelijkingen en het herstel van enkele gebreken in de bestaande systemen van handel in broeikasgas- en NO<sub>x</sub>-emissierechten. In verband daarmee wordt een aantal bepalingen uit de hoofdstukken 2, 16, 18 en 20 van de Wet milieubeheer (Wm) gewijzigd en aangevuld. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de Europese richtlijn inzake handel in broeikasgasemissierechten en de samenloopregeling. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 mei 2006, no. 06.001672, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 10 juli 2006, nr. W08.06 0146/V, bied ik U hierbij aan.

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

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

#### *1. Europese richtlijn inzake Emissiehandel<sup>2</sup>*

*a. Het wetsvoorstel sluit de coördinatie-regeling van paragraaf 14.1 Wm uit voor de emissievergunning, door toevoeging van een tweede lid van die strekking aan artikel 16.7 Wm<sup>3</sup>. Ingevolge artikel 8 van de Europese richtlijn inzake handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat, wanneer installaties activiteiten verrichten die in bijlage I bij de IPPC-richtlijn<sup>4</sup> zijn vermeld, de voorwaarden en de*

<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> 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.

<sup>3</sup> Artikel I, onderdeel D, onder 3.

<sup>4</sup> Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

*procedure voor het verlenen van een vergunning voor broeikasgasemissies worden gecoördineerd met die voor de in die richtlijn bepaalde vergunning. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat toepassing van paragraaf 14.1 Wm overbodig is en alleen maar aanleiding kan geven tot procedurele onduidelijkheid, omdat op grond van artikel 16.8 Wm het monitoringsprotocol, dat deel uitmaakt van de aanvraag, altijd voor advies moet worden voorgelegd aan het bevoegd gezag voor de milieuvergunning of mijnbouwvergunning. Artikel 16.9 Wm bepaalt voorts dat het bestuur van de emissieautoriteit er bij de beslissing op de aanvraag zorg voor draagt dat geen strijd ontstaat met regels die met betrekking tot de inrichting gelden, gesteld bij of krachtens dit hoofdstuk of hoofdstuk 8.*

*De Raad merkt in dit verband op dat de regeling in hoofdstuk 16 Wm is beperkt tot twee beschikkingen, de milieuvergunning en de emissievergunning, en niet ziet op coördinatie, maar op eenzijdige afstemming. De emissieautoriteit dient rekening te houden met de milieuvergunning. Paragraaf 14.1 Wm biedt daarentegen een regeling om de aanvragen van verschillende met elkaar samenhangende beschikkingen, gecoördineerd te behandelen. Aangezien artikel 8 van de richtlijn uitdrukkelijk ziet op de voorwaarden en de procedure voor het verlenen van een vergunning, adviseert de Raad de coördinatie op basis van paragraaf 14.1 Wm niet buiten toepassing te verklaren voor de emissievergunning.*

*b. Ingevolge dit wetsvoorstel vervalt de verwijzing in artikel 16.23, eerste lid, Wm naar bijlage I van de Europese richtlijn inzake handel in broeikasgasemissies<sup>1</sup>. De in die bijlage genoemde activiteiten zijn beperkt tot activiteiten die CO<sub>2</sub>-emissies veroorzaken. Volgens de toelichting is het schrappen van de verwijzing naar de bijlage noodzakelijk om nationaal de mogelijkheid te creëren het systeem ook te benutten voor andere broeikasgassen. Hiermee wordt een voldoende ruim kader gecreëerd om gebruik te kunnen maken van de zogenoemde opt-in regeling van artikel 24 van de richtlijn.*

*De Raad wijst er op dat de opt-in regeling alleen mogelijk is voor broeikasgassen als bedoeld in de richtlijn. Welke dit zijn, is bepaald in bijlage II bij de richtlijn. Om binnen het bestek van de opt-in regeling van de richtlijn handel uit te breiden tot andere broeikasgassen dan de CO<sub>2</sub>-emissies, moet handel beperkt blijven tot de broeikasgassen genoemd bijlage II van de richtlijn. Bovendien geldt dat voor het unilateraal uitbreiden van de nationale handel de procedure van artikel 23, tweede lid, van de richtlijn moet worden doorlopen. Tegen die achtergrond adviseert de Raad in artikel 16.23 Wm ten behoeve van de opt-in een verwijzing op te nemen naar bijlage II van de richtlijn.*

1a. Het advies van de Raad om de coördinatieregeling op basis van paragraaf 14.1 van de Wet milieubeheer (Wm) niet buiten toepassing te verklaren voor de emissievergunning, heb ik overgenomen.

1b. Het advies van de Raad om in artikel 16.23 Wm ten behoeve van de opt-in een verwijzing op te nemen naar bijlage II bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, is niet overgenomen. De aanvulling die de Raad suggereert is namelijk enerzijds overbodig en anderzijds te ruim. De verwijzing naar bijlage II bij de richtlijn is enerzijds overbodig, aangezien uit het systeem van de wet al volgt dat het nationale toewijzingsplan alleen betrekking kan hebben op de toewijzing van broeikasgasemissierechten voor emissies van in deze bijlage genoemde broeikasgassen. Een broeikasgas is namelijk in de Wm reeds gedefinieerd als een gas, genoemd in bijlage II bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (artikel 1.1, eerste lid, Wm). In de wet is dus al een verwijzing naar bijlage II bij de EG-richtlijn handel in emissierechten opgenomen.

Een verwijzing naar bijlage II bij de richtlijn in artikel 16.23 Wm zou anderzijds te ruim zijn, aangezien het toewijzingsplan en -besluit alleen behoeven te worden opgesteld voor die broeikasgassen, waarvoor een systeem van handel in broeikasgasemissierechten in het leven is geroepen. Bijlage II noemt zes broeikasgassen, waarvan er op dit moment voor slechts één (kooldioxide) een handelssysteem is opgezet.

## *2. Samenloop*

*Zowel dit wetsvoorstel<sup>2</sup> als het eerder aan de Raad voorgelegde voorstel voor een Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissie-*

<sup>1</sup> Artikel I, onderdeel M.

<sup>2</sup> Artikel I, onderdeel U.

rechten, beogen een wijziging aan te brengen in artikel 16.35 Wm. In artikel III van dit wetsvoorstel is hiervoor een samenloopregeling opgenomen. De Raad wijst erop dat bij vergelijking van de verschillende samenloopregelingen in de twee wetsvoorstellen onduidelijkheid bestaat over de uiteindelijk beoogde formulering van artikel 16.35, tweede lid, Wm. In het kader van de goede afstemming van de beide wetsvoorstellen adviseert de Raad artikel III van het wetsvoorstel aan te vullen.

2. Het advies van de Raad is overgenomen. Artikel III van het wetsvoorstel is aangevuld, waarmee de door de Raad geconstateerde onduidelijkheid is weggenomen.

### 3. Algemene wet bestuursrecht

Het wetsvoorstel wijzigt artikel 16.31 Wm in die zin dat op het besluit, genomen na de tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is<sup>1</sup>. De Raad merkt op dat deze wijziging onverlet laat dat dan bij de voorbereiding van dat besluit artikel 4:8 Awb van toepassing is. Dit heeft tot gevolg dat het niettemin mogelijk zal zijn dat er nog belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld zienswijzen naar voren te brengen. De Raad beveelt aan de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Dit advies is overgenomen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Wellicht ten overvloede merk ik nog op dat een toelichtende opmerking van de strekking als de Raad aanbeveelt, reeds was gemaakt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Kamerstukken II 2003/04, 29 265, nr. 3, blz. 32.

### 4. Ambtshalve vaststellen en inleveren van NO<sub>x</sub>-emissierechten

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld in de artikelen 16.49 en 16.51 Wm de bevoegdheid op te nemen voor het bestuur van de emissieautoriteit om ambtshalve de emissiegegevens vast te stellen<sup>2</sup>. In de toelichting wordt erop gewezen dat daarmee kan worden voorkomen dat, als gevolg van het feit dat de gegevens met betrekking tot de door een inrichting opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten niet tijdig worden verstrekt, het bestuur van de emissieautoriteit deze rechten niet tijdig kan storten. Tevens wordt erop gewezen dat de inrichting dan evenmin in staat zou zijn de opgebouwde rechten tijdig in te leveren, wat vergaande consequenties zou hebben voor degene die de inrichting drijft, in de vorm van sancties. In de tekst van genoemde artikelen zijn echter niet de criteria opgenomen op grond waarvan tot een ambtshalve vaststelling kan worden overgegaan. De Raad adviseert, gelet op de rechtszekerheid, in genoemde bepalingen alsnog duidelijk vast te leggen wanneer tot een ambtshalve vaststelling van de emissiegegevens wordt overgegaan. Aangezien in de toelichting ook het belang van de inrichting bij het gebruik van de ambtshalve bevoegdheid wordt benadrukt, verdient het tevens aanbeveling erin te voorzien dat aan de belanghebbende voorafgaand aan de vaststelling van het ambtshalve besluit de gelegenheid wordt gegeven om zijn zienswijze kenbaar te maken (naar analogie van artikel 4:8 Awb).

4. Het eerste advies van de Raad is niet overgenomen, het tweede wel. Ten eerste adviseert de Raad criteria in de wet vast te leggen wanneer tot ambtshalve vaststelling wordt overgegaan. Dergelijke criteria zijn evenwel al opgenomen in artikel 16.17 Wm: het emissieverslag is niet (tijdig) ingediend of voldoet niet aan de eisen. Het wettelijk vastleggen van aanvullende criteria acht ik overbodig. Het bestuur van de emissieautoriteit is bij gebruikmaking van deze bevoegdheid immers gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het opportuniteits- en proportionaliteitsbeginsel). Ik wijs hier op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Daarin is aangegeven dat het ontbreken van door de inrichting aangeleverde gegevens niet in alle gevallen (direct) aanleiding is om tot ambtshalve vaststelling over te gaan. Het ligt voor de hand om bij overschrijding van de termijn voor het indienen van een emissieverslag eerst een aanmaning te versturen en af te wachten of het verslag niet alsnog wordt ingediend. Hetzelfde geldt als een onvolledig

<sup>1</sup> Artikel I, onderdeel Q.

<sup>2</sup> Artikel I, onderdelen W en X.

emissieverlag is ingediend. Wordt ondanks de aanmaning het emissieverlag niet ingediend of gecompleteerd, dan zal eerst een last onder dwangsom worden opgelegd om alsnog een (volledig) emissieverlag te verkrijgen alvorens tot een ambtshalve inschatting van de ontbrekende gegevens wordt overgegaan (Kamerstukken II 2003/04, 29 265, nr. 3, blz. 102). Uiteindelijk zullen voor alle inrichtingen de emissies moeten worden bepaald: een ambtshalve vaststelling is een «ultimum remedium». Daartoe wordt eerst overgegaan indien de inrichting in gebreke blijft de benodigde gegevens zelf te verstrekken.

Ten *tweede* verdient het volgens de Raad aanbeveling om te bepalen dat de belanghebbende vóór de ambtshalve vaststelling van NO<sub>x</sub>-emissierechten gelegenheid krijgt voor het indienen van zijn zienswijze. Dit advies is overgenomen en meteen ook toegepast in het systeem voor handel in broeikasgas-emissierechten. Er is immers geen verschil in belang van de inrichting bij de ambtshalve vaststelling in het systeem van handel in broeikasgas- of NO<sub>x</sub>-emissierechten. In beide gevallen bepaalt de vaststelling de omvang van de inleverplicht. Dus wordt in beide systemen de door de Raad voorgestelde voorziening opgenomen (artikel 16.17 en artikel 16.17 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm).

Ik wijs er overigens op dat de memorie van toelichting niet zozeer het belang van de inrichting bij de ambtshalve vaststelling benadrukt, maar veeleer het belang van de inrichting bij de inlevering van NO<sub>x</sub>-emissierechten door het bestuur van de emissieautoriteit namens die inrichting. Dit inleveren van emissierechten is een voor de betrokken inrichting gunstigende handeling, aangezien daarmee sancties voor de inrichting worden voorkomen wegens het niet tijdig inleveren van de emissierechten. Dit belang van de inrichting bij deze «zaakwaarneming» door het bestuur van de emissieautoriteit laat natuurlijk onverlet – en daar ziet het advies van de Raad terecht op – het belang van betrokkene om zijn zienswijze te kunnen geven over de hoogte van de ambtshalve vast te stellen emissies.

*5. Terugwerkende kracht delegatie regelgevende bevoegdheid*  
*Ingevolge artikel IV wordt onder meer terugwerkende kracht toegekend (tot 1 januari 2005) aan de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot het melden van een verandering of afwijking van het monitoringsprotocol<sup>1</sup>.*

*De Raad wijst erop dat delegatie van regelgevende bevoegdheid niet met terugwerkende kracht kan plaatsvinden. Het toekennen van terugwerkende kracht laat immers onverlet dat voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een grondslag voor een uitvoeringsregeling ontbreekt.*

*De Raad adviseert om, teneinde het beoogde doel te bereiken, geen terugwerkende kracht toe te kennen aan het in te voegen artikel 16.12, vijfde lid, Wm, maar te voorzien in de mogelijkheid dat aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels op grond van artikel 16.12, vijfde lid, Wm terugwerkende kracht kan worden toegekend tot 1 januari 2005. Geadviseerd wordt artikel IV op dit punt te wijzigen.*

5. Het advies van de Raad is overgenomen.

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

6. De eerste redactionele kanttekening is in de tekst van het wetsvoorstel verwerkt. De tweede redactionele kanttekening heb ik niet overgenomen, gelet op aanwijzing 238, onderdeel 4, onder a. Naar aanleiding van bedoelde kanttekening is de tekst wel anderszins gewijzigd om aan de strekking van de opmerking van de Raad tegemoet te komen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere wetstechnische en redactionele verbeteringen aan te brengen en om een enkele kleine omissie te herstellen. Ook is het opschrift van het wetsvoorstel verduidelijkt. Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook een technische wijziging van de Wm voor te stellen, die inhoudelijk geen samenhang vertoont met de systemen voor handel in emissierechten: een aantal verwijzingen naar

---

<sup>1</sup> Het door middel van artikel I, onderdeel F, ingevoegde artikel 16.12, vijfde lid, van de Wmr.

EG-afvalregelgeving in de Wet milieubeheer dient te worden aangepast aan twee onlangs in werking getreden codificatierichtlijnen.

*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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. Van Dijk*

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. W08.06.0146/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel 16.35, eerste lid, Wet milieubeheer «het bepaalde in», mede gelet op aanwijzing 52 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, achterwege laten (artikelen I, onderdeel U en III, eerste lid).
- In artikel I, onderdeel W en III, tweede lid, «lettering» wijzigen in: verlettering.