

Vergaderjaar 2010–2011

32 667

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140) en de uitvoering van verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU L 302) en verordening (EU) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 270) (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

ALGEMEEN	4
1. Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel	4
2. Belangrijkste wijzigingen in het ETS	5
3. Werking van het ETS	6
4. Wijze van implementatie van richtlijn 2009/29	7
5. EU-plafond	9
5.1. Inleiding	9

5.2.	Berekening EU-plafond	11
5.3.	Correctie EU-plafond voor opt-in, opt-out en nieuwkomers	11
6.	Aangepaste systematiek verdeling emissierechten	12
6.1.	Inleiding	12
6.2.	Verdeling emissierechten: relatie tussen veilen en kosteloze toewijzing	12
6.2.1.	<i>Uitgangspunt voor verdeling in fase I en II</i>	12
6.2.2.	<i>Uitgangspunt voor verdeling in fase III</i>	13
6.3.	Berekening aantallen te veilen en kosteloos toe te wijzen rechten	13
6.3.1.	<i>Berekening in fase I en II</i>	13
6.3.2.	<i>Berekening in fase III</i>	14
6.4.	Wijzigen toewijzingsbesluiten tijdens handelsperiode	16
6.5.	Veilingsystematiek	16
6.5.1.	<i>Uitvoering van de veiling</i>	16
6.5.2.	<i>Gebruik veilingopbrengsten</i>	17
6.6.	Kosteloze toewijzing	18
6.6.1.	<i>Benchmarks</i>	18
6.6.2.	<i>Gegevensverzameling</i>	19
6.6.3.	<i>Kosteloze toewijzing bij carbon leakage</i>	20
6.6.4.	<i>Inrichtingen die niet in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing</i>	20
6.6.5.	<i>Industrieplafond en uniforme correctiefactor</i>	21
6.7.	Totstandkoming nationaal toewijzingsbesluit	22
6.7.1.	<i>Bevoegdheid vaststelling nationaal toewijzingsbesluit</i>	23
6.7.2.	<i>Inhoud nationaal toewijzingsbesluit</i>	23
6.7.3.	<i>Procedure nationaal toewijzingsbesluit</i>	23
6.7.4.	<i>Beoordeling nationaal toewijzingsbesluit door Commissie</i>	24
6.8.	Nieuwkomers en nieuwkomersreserve	24
6.8.1.	<i>Nieuwkomers</i>	24
6.8.2.	<i>Nieuwkomersreserve</i>	25
6.9.	Gesloten en tijdelijk gesloten inrichtingen	26
6.10.	Herstel van onjuistheden	27
6.11.	Aanpassing verlening; terugvordering	27
6.11.1.	<i>Aanpassing verleende rechten</i>	27
6.11.2.	<i>Terugvordering</i>	28
6.12.	Overzicht wijzigingen nationaal toewijzingsbesluit	29
6.13.	Rechtsbescherming tegen toewijzingsbesluiten	29
6.13.1.	<i>Inleiding</i>	29
6.13.2.	<i>Vaststelling geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen</i>	29
6.13.3.	<i>Beroep tegen nationaal toewijzingsbesluit</i>	30
6.13.4.	<i>Beroep tegen latere toewijzingsbesluiten</i>	33
6.13.5.	<i>De verlening van emissierechten</i>	34
7.	Verbreiding reikwijdte ETS	35
8.	Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM)	36
8.1.	Inleiding	36
8.2.	Gebruikslimiet	36
8.3.	Omruilmechanisme	38
8.4.	Omruilwaarde	39
8.5.	Uitzonderingen voor sinks en kernenergie	39
9.	Emissievergunning	39
9.1.	Inleiding	39
9.2.	Systematiek vergunningswijzigingen en meldingen	40
9.2.1.	<i>Huidige systematiek</i>	40
9.2.2.	<i>Nieuwe systematiek</i>	40
9.3.	Revisieplicht	42

10.	Carbon Capture & Storage (CCS)	42
10.1.	Inleiding	42
10.2.	Koppeling ETS met CCS	43
10.3.	Inleverplicht	43
10.4.	Geen kosteloze toewijzing voor CCS-activiteiten	44
10.5.	Financiële stimulans demonstratieprojecten	44
11.	Opt-in	44
11.1.	Inleiding	44
11.2.	Emissieverlagende projecten	45
12.	Opt-out	45
12.1.	Inleiding	45
12.2.	Voorwaarden voor opt-out	46
12.3.	Proces	47
12.4.	Wederopname in het ETS	47
12.4.1.	<i>Emitters boven de drempels</i>	48
12.4.2.	<i>Vervallen van gelijkwaardige maatregelen</i>	48
12.5.	Procedure van toewijzing	48
13.	Overige onderwerpen	48
13.1.	Register	48
13.2.	Monitoring, verificatie en accreditatie	49
13.3.	Geldigheid emissierechten	50
13.4.	Openbaarheid van informatie	50
13.5.	Handhaving	51
13.6.	Prijsfluctuatie	51
13.7.	Gevolgen internationale overeenkomst	51
14.	Transponeringstabel richtlijn 2009/29	53
15.	Administratieve lasten, bedrijfseffecten en milieueffecten	63
15.1.	Administratieve lasten	63
15.1.1.	<i>Uitbreiding van de reikwijdte met nieuwe activiteiten en gassen</i>	64
15.1.2.	<i>Mogelijkheid tot opt-out</i>	66
15.1.3.	<i>Vijfjaarlijkse revisieplicht van de vergunning</i>	66
15.1.4.	<i>Verkrijgen van emissierechten</i>	66
15.1.5.	<i>Wijziging van toewijzingsbesluiten tijdens fase III</i>	67
15.1.6.	<i>Kennisnemen nieuwe wetgeving</i>	67
15.1.7.	<i>Totaal gevolgen voor de administratieve lasten</i>	68
15.2.	Bedrijfseffecten	69
15.3.	Milieueffecten	70
16.	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	70
16.1.	Uitvoerbaarheid	70
16.2.	Toezicht en handhaving	71
16.2.1.	<i>Nalevingsgedrag</i>	72
16.2.2.	<i>Controle</i>	72
16.2.3.	<i>Sancties</i>	72
16.3.	Gevolgen voor de rechterlijke macht	73
16.3.1.	<i>Vergunning en toezicht</i>	73
16.3.2.	<i>Toewijzing emissierechten</i>	73
16.4.	Strafrechtelijke procedures	74
17.	Reacties op ontwerp-wetsvoorstel	74
	ARTIKELN	74
	BIJLAGEN	

ALGEMEEN

1. Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel dient ter verbetering en uitbreiding van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: ETS) door implementatie van richtlijn nr. 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (hierna: richtlijn 2009/29).¹ Richtlijn 2009/29 is een wijziging van de oorspronkelijke ETS-richtlijn uit 2003 (hierna: richtlijn 2003/87).² Richtlijn 2009/29 is onderdeel van het Europese klimaat- en energiepakket. De Europese Unie (EU) geeft met het klimaat- en energiepakket concrete invulling aan de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen met ten minste 20% in 2020. In het ETS zal zelfs 21% van de emissies zijn gereduceerd ten opzichte van 2005. Daarnaast wordt het ETS met de wijzigingen sterk geharmoniseerd. De richtlijn bevat tevens een voorziening voor ophoging van de doelstelling tot 30% reductie in het geval er een bindend internationaal klimaatakkoord wordt gesloten.

De belangrijkste wijzigingen van het ETS als gevolg van richtlijn 2009/29 kunnen als volgt worden samengevat:

- Er komt één gezamenlijk plafond voor de hele EU. Het plafond wordt ieder jaar verlaagd, ook na 2020.
- Veilen wordt het uitgangspunt voor de verdeling van broeikasgasemissierechten (hierna: emissierechten).
- De kosteloze toewijzing van emissierechten wordt geharmoniseerd en aangescherpt.
- De reikwijdte van het ETS wordt uitgebreid met nieuwe sectoren en gassen.
- Het gebruik van rechten afkomstig van JI- en CDM-projecten wordt ingeperkt.

De oorspronkelijke richtlijn 2003/87 is in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.³ Het ETS is op 1 januari 2005 van start gegaan. Genoemde implementatiewet heeft in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) een regeling van handel in emissierechten ingevoegd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt in hoofdzaak tot wijziging van hoofdstuk 16 Wm. Voorts worden de hoofdstukken 18 en 20 Wm op enkele punten aangepast. Op basis van dit wetsvoorstel zullen ook het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten worden gewijzigd.

Richtlijn 2009/29 dient uiterlijk op 31 december 2012 te zijn omgezet in nationaal recht (artikel 2 van richtlijn 2009/29), met uitzondering van de bepalingen die verband houden met het aanleveren en de borging van de kwaliteit van gegevens benodigd voor het vaststellen van de hoeveelheid emissierechten voor de hele Gemeenschap en het berekenen van de kosteloze toewijzing van emissierechten voor de periode 2013–2020 (artikelen 9bis, tweede lid, en 11). Deze artikelen moeten uiterlijk op 31 december 2009 zijn omgezet in nationaal recht. Nederland heeft deze artikelen inmiddels omgezet in de Regeling monitoring handel in emissierechten.⁴ Daarnaast heeft Nederland het voornemen om de overige artikelen van richtlijn 2009/29 reeds per 30 september 2011 te

¹ PbEU L 140.

² Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275).

³ Stb. 2004, 511.

⁴ Stcrt. 2010, 15 372.

implementeren. Die datum vloeit voort uit dwingende termijnen uit richtlijn 2009/29. Artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2009/29 schrijft voor dat lidstaten uiterlijk op 30 september 2011 een lijst met inrichtingen en kosteloze toewijzingen moeten publiceren en aan de Europese Commissie (hierna: Commissie) moeten verstrekken. Deze lijst vormt in Nederland onderdeel van het nationale toewijzingsbesluit. Dit betekent dat er uiterlijk op 30 september 2011 een juridische grondslag moet zijn voor het vaststellen van dat besluit.

Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over richtlijn 2003/87, wordt de richtlijn bedoeld inclusief de wijzigingen als gevolg van richtlijn 2009/29, tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven.

2. Belangrijkste wijzigingen in het ETS

Het ETS is op 1 januari 2005 gestart. De eerste fase (hierna: fase I) duurde drie jaar (2005–2007). Op dit moment loopt fase II (2008–2012). Tussen deze fasen bestaan beperkte verschillen. In fase II mogen lidstaten meer veilen (10% in plaats van 5%), is er geen opt-out mogelijk, kunnen kredieten uit CDM-projecten worden gebruikt en is de totale emissieruimte kleiner dan in fase I. Vanaf de derde fase (2012–2020; hierna: fase III) verandert het systeem op een aantal essentiële onderdelen. Deze in hoofdstuk 1 aangestipte veranderingen worden hieronder toegelicht.

Eén Europees plafond

In tegenstelling tot de situatie in fase I en II stelt de Commissie op Europees niveau één emissieplafond vast. De hoogte van het EU-plafond moet passen in de toezegging van de EU om de emissies tegen 2020 met 20% te verlagen ten opzichte van 1990. Om deze verlaging te bewerkstelligen, neemt het plafond met ingang van 2013 jaarlijks af met een lineaire factor van 1,74%. Door de implementatie van richtlijn 2009/29 stellen lidstaten zeker dat het emissiedoel voor de ETS-sector wordt gehaald (zie hoofdstuk 5). Zonder nieuwe wijziging van de richtlijn komt de emissieruimte uiteindelijk rond 2 070 op nihil uit. Emissies in het ETS zijn dan nog mogelijk door bijvoorbeeld toepassing van technieken als Carbon, Capture & Storage (hierna: CCS). CCS staat voor afvang, transport en opslag van CO₂.

Veilen

Een belangrijke wijziging heeft betrekking op de methode van verdeling van emissierechten. Het uitgangspunt is veilen. Veilingen voldoen beter aan het beginsel «de vervuiler betaalt» dan kosteloze toewijzing. Met ingang van 2013 geldt dit uitgangspunt voor inrichtingen die elektriciteit opwekken ten behoeve van de verkoop aan derden of voor eigen gebruik. Voor inrichtingen in andere sectoren wordt veilen geleidelijk ingevoerd. Het percentage te veilen rechten wordt elk jaar verhoogd, zodat in een aantal sectoren in 2027 geen kosteloze toewijzingen meer plaatsvinden. In de praktijk betekent dit dat, zeker in de eerste jaren van fase III, de helft van de emissierechten nog kosteloos toegewezen zal worden (zie paragraaf 6.2).

Kosteloze toewijzing

In richtlijn 2009/29 zijn voorschriften opgenomen om het toewijzen van emissierechten door de lidstaten aan te scherpen en verder te harmoniseren. De kosteloze toewijzing zal zoveel mogelijk geschieden aan de hand van Europese benchmarks. Deze benchmarks worden gebaseerd op de CO₂-emissies van de 10% meest efficiënte installaties per sector in de EU.

Vanaf 2027 vindt in het geheel geen kosteloze toewijzing meer plaats (zie paragraaf 6.6 e.v.).

Reikwijdte van het systeem

De reikwijdte van het systeem wordt met richtlijn 2009/29 verbreed: met ingang van 2013 vallen nieuwe sectoren (waaronder aluminium en chemie) en nieuwe gassen (N₂O voor sommige sectoren) onder het ETS. Verder valt de gehele keten voor CCS onder het ETS (zie hoofdstuk 7).

Jl en CDM

Ook de regels omtrent het gebruik van rechten uit Jl- en CDM-projecten worden verder geharmoniseerd. Jl en CDM zijn projectgebonden mechanismen onder het Kyoto-Protocol,¹ waarbij Jl staat voor Joint Implementation en CDM voor het Clean Development Mechanism.² Om de uit dergelijke projecten voortkomende rechten te kunnen gebruiken, moeten deze voortaan eerst worden omgeruild voor emissierechten die geldig zijn in fase III. Verder is het gebruik van deze rechten beperkt. Tenslotte kan de EU voor fase III het gebruik van kredieten uit specifieke soorten reductieprojecten beperken of uitsluiten (zie hoofdstuk 8).

3. Werking van het ETS

In een systeem van handel in emissierechten zijn twee elementen van wezenlijke betekenis: de emissies en de emissierechten. Een emissie is de feitelijke uitstoot van een bepaald broeikasgas. Een emissierecht is een recht om emissie te veroorzaken en vertegenwoordigt één ton CO₂-uitstoot. Na afloop van elk kalenderjaar moet de emittent evenveel emissierechten inleveren als de hoeveelheid emissies die hij gedurende dat jaar heeft veroorzaakt. Deze emissierechten kunnen via kosteloze toewijzing zijn verkregen of zijn gekocht op een veiling of op de markt. Doordat emissierechten verhandelbaar zijn, zullen emittenten de emissiebeperkende maatregelen daar nemen waar ze het goedkoopst zijn. Immers, een emittent zal zelf emissiebeperkende maatregelen treffen als de prijs van zijn maatregel lager is dan de prijs van de emissierechten die hij anders moet kopen. Het systeem leidt tot een vermindering van de uitstoot op de meest kostenefficiënte manier.

Een emittent mag zonder emissievergunning geen inrichting in werking hebben die CO₂-emissies veroorzaakt. Bij de vergunningaanvraag moet hij een monitoringsplan overleggen, met een beschrijving van de inrichting en haar activiteiten, de grond- en hulpstoffen, bronnen en de wijze waarop hij de monitoring en rapportage van de CO₂-emissies uitvoert. Adequate monitoring van de emissies is essentieel om het systeem goed te kunnen laten functioneren. Jaarlijks moet een emittent een emissieverslag indienen dat aangeeft hoe groot de emissies zijn die hij heeft veroorzaakt in het daaraan voorafgaande jaar. Het emissieverslag moet zijn geïnfocirerd door een verificateur voordat het bij de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: NEa) wordt ingediend. De registratie van emissierechten vervult in het systeem een centrale rol. In een register voor handel in emissierechten registreert de NEa per individuele inrichting welke emissierechten zijn verleend en welke emissierechten van andere personen zijn verworven dan wel aan andere personen zijn overgedragen. De overdracht van een emissierecht is pas voltooid nadat de verkoper de betreffende mutaties in het register heeft doorgevoerd.

Met ingang van 1 januari 2012 wordt de luchtvaart verplicht deel te nemen aan het ETS.³ Dit houdt in dat CO₂-emissies van de luchtvaartsector vanaf 1 januari 2012 afgedekt moeten zijn door een voldoende aantal emissie-

¹ Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van daaruit voortvloeiende verplichtingen (Trb. 1999, 110).

² Deze mechanismen zijn nader toegelicht in de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen (Kamerstukken II 2004/05, 30 247, nr. 3).

³ Stb. 2010, 31. Zie tevens de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (handel in emissierechten luchtvaart); Kamerstukken II 2008/09, 31 963, nr. 3.

rechten. De jaren 2010 en 2011 zijn een proefperiode gedurende welke vliegtuigexploitanten hun emissies moeten monitoren en daarover moeten rapporteren, zonder dat ze al emissierechten hoeven in te leveren.

De werking van het ETS is uitvoerig beschreven in paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.¹

4. Wijze van implementatie van richtlijn 2009/29

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop richtlijn 2009/29 en de daarop gebaseerde overige EU-regelgeving wordt omgezet in Nederlands recht.

Richtlijn 2009/29 vergt vooral aanpassingen van de Wm. De richtlijn wordt in hoofdzaak omgezet in hoofdstuk 16 (Handel in emissierechten). De wijzigingen zijn dusdanig ingrijpend van aard dat een groot aantal bepalingen van dat hoofdstuk moet worden herzien. De indeling van hoofdstuk 16 Wm verandert overigens niet, en ook qua begrippenkader wordt in dit wetsvoorstel aangesloten bij de keuzes die destijds bij de implementatie van de oorspronkelijke richtlijn 2003/87 zijn gemaakt.² Daarnaast worden enkele artikelen van de hoofdstukken 18 en 20 Wm aangepast. In de transponeringstabel (zie hoofdstuk 14) is gedetailleerd aangegeven hoe richtlijn 2009/29 is omgezet.

Uitvoeringsmaatregelen

Bij de implementatie van de richtlijnbevestigingen over kosteloze toewijzing van emissierechten is als uitgangspunt gehanteerd dat toewijzingscriteria die in richtlijn 2003/87 zelf zijn neergelegd, in hoofdstuk 16 Wm worden verwerkt. Voor het overige wordt in dat hoofdstuk verwezen naar de geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen die de Commissie op grond van artikel 10bis, eerste lid, van richtlijn 2003/87 zal vaststellen. De inhoud van die uitvoeringsmaatregelen was ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel alleen in concept bekend. Op 15 december 2010 hebben de vertegenwoordigers van de lidstaten in het regelgevend comité (Climate Change Committee) gestemd over het voorstel van de Commissie en is het voorstel voorgelegd aan het Europees Parlement. De uitvoeringsmaatregelen bevatten naast inhoudelijke criteria ook procedurele voorschriften, zoals het raadplegen van de Commissie. Anders dan bij ETS luchtvaart (zie paragraaf 16.2.2.3 Wm) worden bij het ETS voor stationaire bronnen de Europese toewijzingsregels grotendeels pas geconcretiseerd in uitvoeringsmaatregelen van de Commissie. Gevolg hiervan is dat de toewijzingsbepalingen voor stationaire bronnen op wetsniveau een globaler karakter dragen dan die voor ETS luchtvaart.

Over de relatie met lopende wetsvoorstellen die ook de Wm wijzigen, kan het volgende worden opgemerkt. In het wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat de Aanpassingswet handel in emissierechten II in werking is getreden.³ In het wetsvoorstel is ook rekening gehouden met de inwerkingtreding, per 1 oktober 2010, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.⁴

In richtlijn 2009/29 is aangegeven dat een aantal onderwerpen nader wordt geregeld bij verordening. Het gaat om de volgende drie onderwerpen:

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 9–11.

² Dit geldt onder meer voor het gebruik van de begrippen inrichting en broeikasgasinstallatie (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 565, nr. 3, blz. 93–95).

³ Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 2.

⁴ Stb. 2008, 496.

a. Het veilen van emissierechten

Uit de richtlijn volgt dat de Commissie uiterlijk op 30 juni 2010 een verordening vaststelt over de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van veilingen van emissierechten om te zorgen dat deze op een open, transparante, geharmoniseerde en niet-discriminerende wijze worden uitgevoerd (artikel 10, vierde lid, van richtlijn 2003/87). Deze verordening (hierna: EU-veilingverordening) is uiteindelijk op 12 november 2010 vastgesteld en op 18 november 2010 gepubliceerd.¹ Omdat de inhoud van de EU-veilingverordening ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel reeds in concept bekend was, kon deze in dit wetsvoorstel worden meegenomen. Het wetsvoorstel strekt dan ook mede tot uitvoering van die verordening.

EU-verordeningen zijn verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Om een volledige en werkelijke toepassing van de EU-veilingverordening in de Nederlandse rechtsorde te verwezenlijken, moeten enkele bepalingen van die verordening nader geconcretiseerd worden in het nationale recht. Het gaat daarbij om het aanwijzen van functionarissen waaronder een zogenaamde veiler, het strafbaar stellen van overtreding van verbodsbepalingen uit de verordening en het nader concretiseren van procedurele vereisten in het kader van de organisatie van veilingen. In het voorgestelde artikel 16.23, tweede lid, is een delegatiegrondslag opgenomen om op lager niveau regels te kunnen stellen ter uitvoering van de EU-veilingverordening. Hiervan kan onder meer gebruik worden gemaakt om op grond van artikel 22, eerste lid, van de verordening een veiler aan te wijzen. Voor artikel 16.33, tweede lid, geldt hetzelfde. Verder is in het wetsvoorstel een verbod opgenomen om te handelen in strijd met de verordening (artikel 16.34).

b. Register voor de handel in emissierechten

De regels inzake registers voor het ETS worden gefaseerd gewijzigd door de EU-registerverordening.² Die verordening is op 7 oktober 2010 vastgesteld en op 14 oktober 2010 gepubliceerd. De oorspronkelijke registerverordening (hierna: verordening 2216/2004),³ zoals gewijzigd door verordening 916/2007,⁴ blijft tot eind 2011 van kracht. Met onmiddellijke ingang zijn enkele gedeeltelijke wijzigingen van verordening 2216/2004 nodig.⁵ Deze wijzigingen betreffen de strijd tegen fraude en andere criminele activiteiten en het inleverproces. Tevens worden voor de duidelijkheid verouderde bepalingen geschrapt. Omdat de wijzigingen in verband met de fraudebestrijding en het inleverproces zo snel mogelijk moeten worden doorgevoerd, treedt dit onderdeel van de EU-registerverordening onmiddellijk na de publicatie in werking. Dit onderdeel van de EU-registerverordening vergt geen aanpassing van de Wm. Per 1 januari 2012 wordt verordening 2216/2004 vervolgens ingetrokken en vervangen door de EU-registerverordening. Voor deze datum is mede gekozen omdat vanaf dat moment luchtvaartactiviteiten volledig onder de werking van het ETS vallen.

In dit wetsvoorstel is al rekening gehouden met de inhoud van de EU-registerverordening. In verband hiermee zijn in hoofdstuk 16 Wm de verwijzingen naar de verordening aangepast (EU-verordening in plaats van EG-verordening; zie artikel I, onderdelen A en B, onder 2, van het wetsvoorstel). Een andere aanpassing betreft het aanwijzen van een «nationale administrateur» ter vervanging van «de registeradministrateur» (artikel I, onder B, onder 45). In verband met het voorgaande voorziet het wetsvoorstel in een gedifferentieerde inwerkingtreding (artikel VI).

De EU-registerverordening zal overigens voor 1 januari 2013 nog een keer gewijzigd worden. Die wijziging heeft onder meer betrekking op het

¹ Verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU L 302).

² Verordening (EU) nr. 270/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 270).

³ 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).

⁴ Verordening (EG) nr. 916/2007 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 31 juli 2007 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2216/2004 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 200).

⁵ Deze wijzigingen zijn opgenomen in artikel 78 van de EU-registerverordening.

gebruik van uit de projectgebonden Kyoto-mechanismen voortvloeiende rechten – CER's en ERU's – in het ETS (omruil in emissierechten).

c. Monitoring en verificatie van emissies

Zowel voor de bewaking en rapportage van emissies als voor de verificatie van emissieverslagen en accreditatie van en het toezicht op verificateurs worden regels gesteld in EU-verordeningen. Deze verordeningen worden uiterlijk 31 december 2011 door de Commissie vastgesteld (artikelen 14 en 15 van richtlijn 2003/87). Van beide verordeningen was ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel nog geen concept beschikbaar. Deze verordeningen zullen met name aanpassing vergen van de op de Wm gebaseerde regelgeving: het Besluit handel in emissierechten en vooral de Regeling monitoring handel in emissierechten. Zo zullen nationale bepalingen die dezelfde inhoud hebben als bepalingen van de verordening, in beginsel moeten worden geschrapt. Tevens zullen eventuele met de verordening strijdige nationale bepalingen moeten worden aangepast. Deze aanpassingen van de nationale regelgeving ter uitvoering van beide verordeningen zullen bij een latere gelegenheid worden doorgevoerd.

d. Kyoto-mechanismen

De Commissie zal op grond van artikel 11bis, negende lid, van richtlijn 2003/87 uitvoeringsmaatregelen vaststellen voor het gebruik van Kyoto-mechanismen binnen het ETS. In de paragrafen 8.4 en 8.5 van deze memorie van toelichting wordt verder toegelicht waar deze maatregelen op kunnen zien. De Commissie heeft inmiddels een voorstel gedaan voor een verordening over dit onderwerp. Aangezien ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel het concept en de inhoud van deze verordening niet bekend waren, is daar geen rekening mee gehouden.

Tot slot wordt opgemerkt dat de artikelen die door richtlijn 2009/29 in richtlijn 2003/87 worden ingevoegd, niet in alle taalversies volgens dezelfde systematiek zijn genummerd. Zo wordt in de Nederlandse taalversie het artikel dat na artikel 10 wordt ingevoegd, aangeduid als «artikel 10bis», terwijl in de Engelse taalversie wordt gesproken van «artikel 10a». In het wetsvoorstel is bij verwijzingen naar richtlijn 2003/87 de Nederlandse taalversie als uitgangspunt genomen.

5. EU-plafond

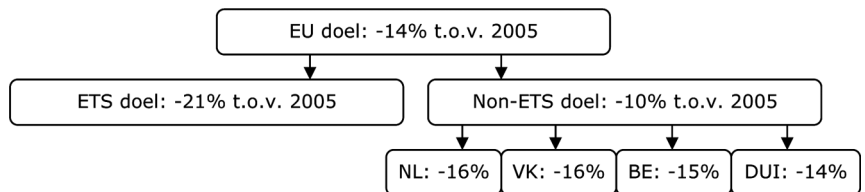
5.1. Inleiding

In fase I en II van het ETS hadden de lidstaten elk afzonderlijk een emissieplafond. De berekening van de toewijzing van emissierechten vond ook op nationaal niveau plaats door middel van nationale toewijzingsplannen (National Allocation Plan; hierna: NAP). Deze aanpak sloot aan bij de nationale Kyoto-verplichtingen. In fase III is sprake van een Europees plafond en wordt de toewijzing van rechten ook sterk Europees gereguleerd. Op grond van artikel 9 van richtlijn 2003/87 is er een absolute hoeveelheid emissierechten voor de gehele EU (hierna: EU-plafond). De EU heeft zich ten doel gesteld om de emissie van broeikasgassen te verlagen in 2020 met ten minste 20% ten opzichte van 1990. Er is voor 1990 gekozen, omdat dit het basisjaar is voor Kyoto. Deze doelstelling heeft betrekking op alle sectoren, dus zowel de sectoren die onder het ETS vallen als de sectoren die niet onder dat systeem vallen (hierna: non-ETS sectoren). Voorbeeld van een non-ETS sector is de gebouwde omgeving.

De doelstelling ten opzichte van 1990 is te vertalen in een doelstelling ten opzichte van 2005 en correspondeert dan met een reductie van 14% in 2020 ten opzichte van 2005. Deze vertaling is nodig, omdat 2005 het beginjaar voor het ETS is. Pas vanaf dat jaar zijn in het ETS geverifieerde gegevens bekend. Deze totale doelstelling is verdeeld over de ETS- en non-ETS sectoren. Voor de non-ETS sectoren is de reductie bepaald op 10% ten opzichte van 2005 en voor de ETS-sectoren op 21% ten opzichte van 2005. Het ETS-doel van -21% wil zeggen dat alle sectoren onder het ETS tezamen in 2020 tot een reductie moeten komen van 21% ten opzichte van 2005. Deze doelstellingen van -10% en -21% gelden dus voor fase III van het ETS. De non-ETS doelstellingen zijn verdeeld over de verschillende lidstaten. Nederland heeft een reductieverplichting van 16% ten opzichte van het niveau in 2005. Ter vergelijking zijn in onderstaand schema van een aantal andere lidstaten de reductieverplichtingen aangegeven.¹

In onderstaande figuur is deze doelstelling weergegeven.

Figuur 1: Uitsplitsing EU-doel 2020 in ETS en non-ETS



De Commissie heeft op 9 juli 2010 de basis voor het EU-plafond voor 2013 gepubliceerd.² Dit correspondeert met de maximale hoeveelheid emissies die deze periode door de ETS-bedrijven gezamenlijk mag worden uitgestoten. De Commissie heeft zowel het totale plafond (dat wil zeggen de maximaal toegestane uitstoot en dus de maximale hoeveelheid uit te geven rechten) als de hoeveelheid emissierechten waarmee dit plafond jaarlijks wordt verlaagd, vastgelegd. De berekening van dit EU-plafond wordt toegelicht in paragraaf 5.2. Het EU-plafond is op 22 oktober 2010 ten eerste male gecorrigeerd op basis van aanvullende informatie die de lidstaten hebben aangeleverd op 30 juni 2010.³ De aanvullende informatie ziet op de opt-ins die voor 30 juni 2010 zijn gerealiseerd en de nieuwe sectoren die vanaf 2013 onder het ETS vallen. Inrichtingen die met ingang van 2013 onder de reikwijdte van het ETS vallen, hebben op grond van paragraaf 2.1.14 van de Regeling monitoring handel in emissierechten terdege onderbouwde en onafhankelijk geverifieerde gegevens verstrekt ten behoeve van het corrigeren van het EU-plafond.

¹ Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen (PbEU L 140).

² Artikel 1 van Besluit 2010/384/EU van de Commissie van 9 juli 2010 betreffende de hoeveelheid emissierechten voor de hele Gemeenschap die in het kader van de EU-regeling voor handel in emissierechten voor 2013 moet worden verleend (PbEU L 175).

³ Artikel 1 van Besluit nr. 2010/634/EU van de Commissie van 22 oktober 2010 tot aanpassing van de hoeveelheid emissierechten voor de hele Unie die in het kader van de EU-regeling voor de handel in emissierechten voor 2013 moet worden verleend en tot intrekking van Besluit 2010/384/EU (PbEU L 279).

De toe te wijzen hoeveelheid rechten is op basis van deze gegevens door de Commissie aangepast. Voor inrichtingen die andere broeikasgassen dan CO₂ uitstoten, kan de bevoegde autoriteit een kleinere hoeveelheid emissies opgeven overeenkomstig het emissiereductiepotentieel. Als het aannemelijk is dat een inrichting in de toekomst veel minder andere broeikasgassen zal uitstoten (het gaat dan om lachgas en PFK's), kan een lidstaat besluiten om vooruitlopend op dit reductiepotentieel, al minder emissies op te geven. Bij de opname van lachgas in fase II van het ETS heeft Nederland reeds van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Ook voor de opname van aluminium in fase III van het ETS is besloten minder emissies op te geven.

De Commissie kan dit plafond nog corrigeren onder meer vanwege opt-in verzoeken na 30 juni 2010 en opt-out verzoeken (zie paragraaf 5.3). Overigens kan de Commissie het EU-plafond ook corrigeren in het geval een nieuwe lidstaat toetreedt tot de EU.

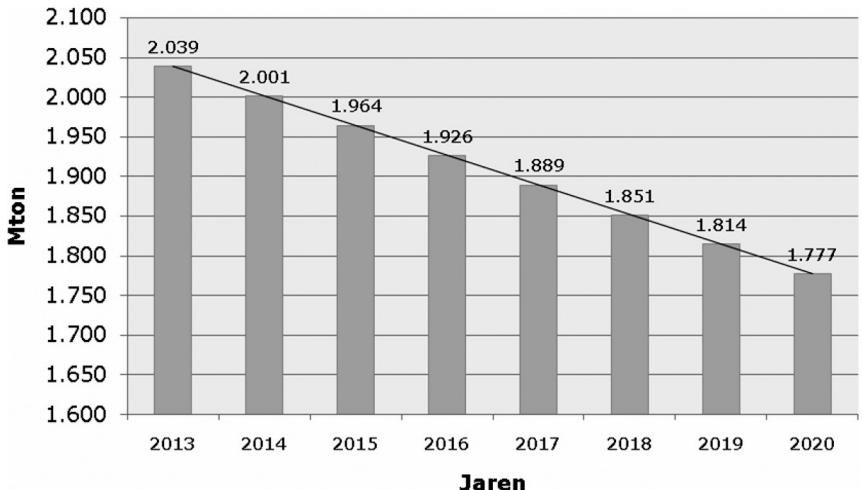
5.2. Berekening EU-plafond

De Commissie leidt het EU-plafond voor fase III van het ETS direct af van de emissies in fase II. Het startpunt voor het bepalen van de totale hoeveelheid emissierechten is halverwege de periode 2008–2012. Dit startpunt vertegenwoordigt de gemiddelde jaarlijkse totale hoeveelheid emissierechten die door de lidstaten overeenkomstig de beschikkingen van de Commissie inzake hun NAP's voor fase II zijn of zullen worden verleend. Dit komt neer op het gemiddelde van alle NAP's en is in wezen het plafond van fase II. Voor de berekening van het EU-plafond voor 2013 is uitgegaan van de gegevens waarover de Commissie op 31 augustus 2010 beschikte.

De hoeveelheid emissierechten die met ingang van 2013 elk jaar wordt toegewezen, neemt lineair af, dus met een vaste hoeveelheid. De omvang van de afname is 1,74% van de gemiddelde jaarlijkse hoeveelheid emissierechten verleend door de lidstaten in fase II. De lineaire factor wordt voor het eerst toegepast in 2011 om de hoeveelheid vanaf 2013 te berekenen.

Onderstaande figuur geeft de door de Commissie vastgestelde emissieruimte per jaar weer. Deze cijfers houden dus geen rekening met de correcties die nog moeten plaatsvinden.

Figuur 2: Jaarlijkse emissieruimte in fase III van het ETS



Uit bovenstaande figuur kan worden opgemaakt dat de 21% reductie in 2020 resulteert in ongeveer 1 777 Mton uit te geven rechten. Deze 1 777 Mton kan dus als eindpunt voor fase III worden gezien. De lineaire factor in deze berekening bedraagt 37 Mton per jaar.

5.3. Correctie EU-plafond voor opt-in, opt-out en nieuwkomers

De totale hoeveelheid als hierboven beschreven kan om een drietal redenen nog worden aangepast:

1. Inrichtingen die deelnemen via opt-in

De gegevens van inrichtingen die in fase II door middel van opt-in onder het ETS zijn gebracht, heeft de Commissie in het EU-plafond verwerkt zoals gepubliceerd op 22 oktober 2010. Dit gaat over de opt-ins die voor 30 juni 2010 zijn gerealiseerd. Opt-ins van na 30 juni 2010 worden op een

later tijdstip in het EU-plafond verwerkt. Dit zal in ieder geval voor 1 januari 2013 gebeuren. De opt-in wordt nader toegelicht in hoofdstuk 11.

2. Inrichtingen die door opt-out buiten het ETS vallen

De inrichtingen die lidstaten door middel van een opt-out met ingang van fase III uit het ETS kunnen halen, maken nog deel uit van de NAP's. Voor deze inrichtingen moet het EU-plafond naar beneden worden bijgesteld, aangepast met de hierboven genoemde lineaire factor. Het EU-plafond zal ten aanzien van deze inrichtingen pas na 30 september 2011 worden gecorrigeerd, aangezien de lidstaten tot die tijd een opt-out kunnen notificeren. Opt-out wordt nader toegelicht in hoofdstuk 12 van deze memorie van toelichting.

3. Nieuwkomers in fase II

Tevens zal de Commissie nog een correctie maken voor de nieuwkomersreserve uit de NAP's. Deze reserve draagt alleen bij aan het EU-plafond voor zover deze gebruikt is. De emissierechten die in de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 augustus 2010 door Nederland zijn toegevoegd aan nieuwkomers zijn reeds meegenomen in de berekening van het EU-plafond op 22 oktober 2010, maar de overige emissierechten in de nieuwkomersreserve nog niet. In paragraaf 6.8 wordt dieper ingegaan op nieuwkomers.

6. Aangepaste systematiek verdeling emissierechten

6.1. Inleiding

Met de herziening van richtlijn 2003/87 verandert de systematiek van de verdeling van emissierechten. In dit hoofdstuk worden de kenmerken van deze nieuwe systematiek voor fase III toegelicht. Tevens wordt een vergelijking gemaakt met fase I en II.

Richtlijn 2009/29 brengt een aantal wijzigingen aan in de systematiek van het verdelen van emissierechten. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende:

- Veilen is voortaan de primaire wijze van verdelen van emissierechten (zie paragraaf 6.2).
- De systematiek met betrekking tot kosteloos toe te wijzen rechten is veranderd (zie paragraaf 6.3).
- De toewijzing van emissierechten aan een inrichting kan tijdens de handelsperiode in verschillende situaties worden aangepast (zie paragraaf 6.4).

Na de toelichting op deze wijzigingen wordt dieper ingegaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het veilen en de kosteloze toewijzing (zie paragrafen 6.5 en 6.6). In de paragrafen 6.7 tot en met 6.13 wordt ten slotte ingegaan op het nationale toewijzingsbesluit en de overige wijzigingen in de Wm die noodzakelijk zijn naar aanleiding van de aangepaste verdelingssystematiek.

6.2. Verdeling emissierechten: relatie tussen veilen en kosteloze toewijzing

6.2.1. Uitgangspunt voor verdeling in fase I en II

Voor fase I en II gold kosteloze toewijzing als uitgangspunt. Veilen was in het geheel niet voorgeschreven als methode voor verdeling van emissierechten. De lidstaten hadden enkel de verplichting een bepaald percentage van de rechten (respectievelijk 95% en 90%) kosteloos toe te

wijzen. De lidstaat was vrij om te bepalen op welke wijze het resterende percentage emissierechten zou worden verdeeld. Veel lidstaten hebben ervoor gekozen deze resterende rechten niet te veilen, maar ook kosteloos toe te wijzen. Nederland heeft in fase II wel een deel van de resterende rechten geveild.

6.2.2. Uitgangspunt voor verdeling in fase III

Met de wijziging van richtlijn 2003/87 is voor fase III veilen de primaire wijze van verdelen van emissierechten geworden, overeenkomstig de inzet van Nederland bij de onderhandelingen over richtlijn 2009/29. Alle emissierechten die niet kosteloos worden toegewezen of in de reserve zitten, worden op grond van artikel 10 van richtlijn 2003/87 geveild. Dit is in het wetsvoorstel neergelegd in artikel 16.23. De achtergrond hiervan is dat veilen de meest simpele en de economisch meest efficiënte methode is om rechten te verdelen. Daarnaast wordt hiermee ook recht gedaan aan het principe dat de vervuiler moet betalen.

In de praktijk betekent dit uitgangspunt dat met ingang van 2013 voor elektriciteitsproductie veilen direct de primaire methode voor de verdeling van emissierechten is. Voor de overige productie wordt het veilen geleidelijk ingevoerd, waarbij het percentage te veilen rechten stapsgewijs wordt verhoogd. Voor deze overige productie heeft kosteloze toewijzing in eerste instantie dus nog de overhand.

Inrichtingen die geacht worden bloot te staan aan carbon leakage, zullen verhoudingsgewijs minder rechten hoeven te kopen. Carbon leakage is het «weglekken» van CO₂ naar landen die niet onder het ETS vallen. In de Nederlandse taalversie van richtlijn 2003/87 wordt hiervoor de term «weglekeffect» gebruikt. In deze memorie van toelichting zal verder gesproken worden over carbon leakage, aangezien dit ook in de praktijk de gebruikelijke term is. In de paragrafen 6.3.2 en 6.6.3 wordt verder ingegaan op carbon leakage.

Gezien de geleidelijke invoering van het veilen en de uitzondering voor carbon leakage, zal in de praktijk, zeker in de eerste jaren van fase III, een groot aantal emissierechten toch nog kosteloos worden toegewezen.

6.3. Berekening aantallen te veilen en kosteloos toe te wijzen rechten

6.3.1. Berekening in fase I en II

In fase I en II stond het kosteloos toewijzen centraal. Dit proces bestond uit drie stappen: het vaststellen van het nationale toewijzingsplan, het vaststellen van het nationale toewijzingsbesluit en tot slot de daadwerkelijke verlening van de emissierechten.

Bij het vaststellen van het toewijzingsplan werden door de lidstaat de criteria bepaald voor toewijzing van rechten aan een inrichting en werd het totale aantal emissierechten bepaald dat beschikbaar is voor de toewijzing. Het toewijzingsplan moest worden voorgelegd aan de Commissie. Tussen de toewijzingsplannen van de individuele lidstaten waren veel verschillen in toewijzingscriteria en in de relatieve toewijzingsruimte.

Bij het vaststellen van het nationale toewijzingsbesluit werd een definitief besluit genomen over de verdeling van de beschikbare emissierechten over de individuele inrichtingen.

Ten slotte werden de rechten daadwerkelijk verleend. Dit geschiedde door het overschrijven van het betreffende aantal emissierechten op de rekening die de inrichting houdt in het register voor handel in broeikasgasemissierechten.

6.3.2. Berekening in fase III

In fase III is het aantal jaarlijks per lidstaat te veilen en kosteloos toe te wijzen emissierechten afhankelijk van het EU-plafond, dat jaarlijks afneemt. De wijze waarop deze aantallen tot stand komen, is hieronder uitgewerkt.

Berekening aantal kosteloos toe te wijzen rechten

In richtlijn 2003/87 zijn voorschriften opgenomen om het kosteloos toewijzen van emissierechten te harmoniseren. Deze voorschriften betekenen een belangrijke wijziging in de berekeningswijze in vergelijking met fase I en II. De berekening zal zoveel mogelijk geschieden aan de hand van Europese benchmarks. Deze worden gebaseerd op de CO₂-emissies van de 10% meest efficiënte inrichtingen per sector in Europa in 2007 en 2008 en op de gegevens omtrent best beschikbare technieken in een sector.

Richtlijn 2003/87 gaat ervan uit dat de hoeveelheid emissierechten die het resultaat is van de toegepaste benchmarks niet voor 100% wordt toegewezen aan de inrichtingen. Het uitgangspunt is immers dat veilen de primaire wijze van verdelen van emissierechten is, waarbij kosteloze toewijzing een overgangsmaatregel is. Daarom bepaalt artikel 10bis van richtlijn 2003/87 dat in 2013 80% van de op basis van benchmarks berekende hoeveelheid toe te wijzen rechten, ook daadwerkelijk kosteloos mag worden toegewezen. In de periode tot 2020 zal de kosteloos toegewezen hoeveelheid ieder jaar met een gelijke hoeveelheid afnemen, zodat er in 2020 30% kosteloos wordt toegewezen. In het wetsvoorstel is dit neergelegd in artikel 16.27, eerste lid. De betrokken inrichtingen zullen de emissie van broeikasgassen moeten verminderen of de overige rechten moeten kopen via een veiling of op de markt. Een uitzondering op de 80%-regel is gemaakt voor industrieën die zijn opgenomen op de door de Commissie op grond artikel 10bis, dertiende lid, van richtlijn 2003/87 vastgestelde lijst met bedrijfstakken die geacht worden te zijn blootgesteld aan een significant risico op carbon leakage (hierna: de carbon leakage-lijst). Hiervoor wordt 100% van de rechten, zoals berekend door toepassing van de benchmarks, kosteloos toegewezen. De carbon leakage-lijst wordt nader toegelicht in paragraaf 6.6.3.

Evenals in fase I en II is in fase III een aantal verschillende stappen te onderscheiden bij het berekenen van het aantal kosteloos toe te wijzen rechten. Deze stappen zijn hieronder uitgewerkt.

Ten eerste heeft de Commissie bij besluit van 22 oktober 2010 het EU-plafond bepaald en gepubliceerd op grond van de artikelen 9 en 9bis van de richtlijn (zie hoofdstuk 5).

Ten tweede berekent de Commissie op grond van artikel 10bis, vijfde lid, van richtlijn 2003/87 wat het maximum totaal aantal emissierechten is dat kosteloos kan worden toegewezen voor de gehele Gemeenschap. Dit maximum wordt het industrieplafond genoemd (zie paragraaf 6.6.5).

Ten derde stellen de lidstaten op grond van artikel 11 van richtlijn 2003/87 een lijst (onderdeel van het nationale toewijzingsbesluit) op met alle inrichtingen op hun grondgebied die vanaf 1 januari 2013 onder het ETS vallen en de bijbehorende kosteloze toewijzingen. De berekening van de toewijzing wordt gedaan door de lidstaat. De lidstaat vraagt hiertoe bij de inrichtingen onafhankelijk geverifieerde gegevens op en past hierop de betreffende benchmark toe. De lijst met inrichtingen en kosteloze toewijzingen dient voor 30 september 2011 aan de Commissie te worden verzonden. De Commissie kan vervolgens een inrichting van de lijst verwijderen als zij vindt dat deze niet thuishoort op de lijst of een correctie

aanbrengen in de voorgenomen toewijzing van rechten aan een inrichting.

Ten vierde beoordeelt de Commissie of het totaal van de door de lidstaten aangeleverde voorgenomen kosteloze toewijzingen het industrieplafond overstijgt. Als dat het geval is, maakt de Commissie een uniforme correctiefactor bekend waarmee het totaal van de voorgenomen kosteloze toewijzingen onder het industrieplafond blijft.

In het geval dat het aantal kosteloze toewijzingen in de gehele fase III lager zal zijn dan het industrieplafond, is er geen aanleiding de correctiefactor toe te passen. De factor mag namelijk niet hoger zijn dan 1. De emissierechten onder het industrieplafond die niet kosteloos zijn toegewezen, zullen worden geveild (artikel 10, eerste lid, van richtlijn 2003/87).

De lidstaten passen vervolgens de toewijzing per inrichting aan met deze correctiefactor en dragen zorg voor de uiteindelijke toewijzing.

Uiteindelijk vindt, net als in fase I en II, een jaarlijkse verlening van de toegewezen rechten plaats. Dit geschiedt door bijschrijving van de rechten op de exploitanttegoedrekeningen in het register voor emissierechten, uiterlijk op 28 februari van elk jaar.

In richtlijn 2003/87 is bepaald dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2010 uitvoeringsmaatregelen zal vaststellen voor de kosteloze toewijzing. In het geval de Commissie deze termijn niet haalt, kan dit ook gevolgen hebben voor het moment waarop Nederland de lijst met inrichtingen en kosteloze toewijzingen naar de Commissie kan zenden.

Een nadere toelichting op de benchmarks, de wijze waarop gegevens worden verzameld, de uitzondering voor carbon leakage en de overige uitzonderingen is opgenomen in de paragrafen 6.6.1 tot en met 6.6.4.

Berekening aantal te veilen rechten

De Commissie had uiterlijk 31 december 2010 de geraamde hoeveelheid te veilen rechten moeten publiceren. De uiteindelijke hoeveelheid te veilen rechten bestaat uit het EU-plafond minus het aantal kosteloos toe te wijzen rechten. De Commissie heeft genoemde deadline echter niet gehaald. De exacte hoogte van het industrieplafond en het totaal aantal rechten dat kosteloos zal worden toegewezen zijn op dit moment dus nog niet bekend.

De hoeveelheid te veilen rechten wordt vervolgens verdeeld over de lidstaten op grond van het in artikel 10 van richtlijn 2003/87 opgenomen mechanisme. In dit mechanisme zijn drie criteria opgenomen:

- a. 88% van de totale hoeveelheid te veilen rechten wordt verdeeld op basis van de emissies in het verleden. Daarbij is bepalend welk aandeel een lidstaat had in de totale emissies binnen het ETS in 2005 of, als dat hoger is, in de periode 2005 tot en met 2007.
- b. 10% van de te veilen rechten wordt verdeeld over lidstaten met een laag inkomen per hoofd van de bevolking en met hoge groeivoorzichten in hun activiteiten. De betreffende lidstaten zijn in bijlage IIbis bij richtlijn 2003/87 genoemd. Met deze herverdeling van te veilen rechten wordt beoogd de financiële mogelijkheden van deze lidstaten om te investeren in klimaatvriendelijke technologieën te verbeteren.
- c. De laatste 2% wordt verdeeld over lidstaten die worden genoemd in bijlage IIter bij richtlijn 2003/87. Dit percentage wordt ook wel omschreven als de «Kyoto-bonus» en is bestemd voor die lidstaten die in 2005 al 20% minder uitstoot van broeikasgassen hadden dan in het basisjaar 1990.

De Commissie maakt de noodzakelijke berekeningen voor de bovengenoemde verdeling van de rechten over de lidstaten. De voorlopige inschatting van de Commissie is dat het jaarlijks in totaal om ruwweg 1 miljard emissierechten zou gaan, waarvan Nederland er dan ongeveer 30 miljoen zou ontvangen. Deze getallen zijn echter met onzekerheden omgeven.

Het veilen van emissierechten is nader beschreven in paragraaf 6.5.

6.4. Wijzigen toewijzingsbesluiten tijdens handelsperiode

De derde wijziging ten opzichte van fase I en II is dat de toewijzing van emissierechten voor een inrichting tijdens de lopende periode in verschillende situaties kan worden aangepast. Het gaat hier onder andere om het staken of tijdelijk stilleggen van een inrichting en om een wijziging van de carbon leakage-lijst.

In fase I en II was de toewijzing voor een specifieke inrichting definitief voor de aanvang van de periode. In die fasen kon latere toewijzing van emissierechten alleen betrekking hebben op nieuwkomers of op inrichtingen die door een opt-in later onder de reikwijdte van het ETS zijn gebracht. Het was wel mogelijk om de verlening van toegewezen emissierechten te staken, bijvoorbeeld in het geval de vergunning van een inrichting werd ingetrokken.

6.5. Veilingsystematiek

6.5.1. Uitvoering van de veiling

Iedere lidstaat is verantwoordelijk voor de veiling van de emissierechten die aan de lidstaat zijn toebedeeld. In Nederland is de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: I&M) de eerstverantwoordelijke voor de veiling van emissierechten. De veilingen voor de periode vanaf 2013 zullen al voor 1 januari 2013 starten, op een dusdanig moment dat de goede werking van het ETS gewaarborgd blijft. In overweging 22 bij richtlijn 2009/29 is aangegeven dat de veilingen reeds in 2011 kunnen beginnen.

Artikel 10 van richtlijn 2003/87 noemt een aantal uitgangspunten voor de veilingen. Deze zien onder meer op een gelijke toegang en gelijke informatie voor deelnemers en op het vermijden van onnodige administratieve kosten.

Op grond van artikel 10 van richtlijn 2003/87 heeft de Commissie op 12 november 2010 een verordening vastgesteld met nadere voorschriften voor het veilen. De reikwijdte van de EU-veilingverordening omvat alle aspecten om te zorgen dat een veiling op een open, transparante, geharmoniseerde en niet-discriminerende wijze wordt uitgevoerd, waaronder het tijdstip en het beheer van een veiling. Op deze wijze zal het proces van veilen voor de deelnemers voorspelbaar zijn.

Het uitgangspunt van de EU-veilingverordening is dat de lidstaten een gezamenlijke veiling organiseren om de rechten te veilen. Dit is voor de lidstaten de meest efficiënte wijze van uitvoering en geeft aan de deelnemers aan de veilingen maximale voorspelbaarheid over de procedure van de veiling en de voorwaarden voor deelname. In dat geval zal via een Europese aanbestedingsprocedure een organisatie worden geselecteerd die de veiling ten behoeve van de gezamenlijke lidstaten zal uitvoeren in overeenstemming met de EU-veilingverordening en richtlijn 2003/87. Onder strikte voorwaarden kan een lidstaat ervoor kiezen om niet deel te nemen aan de gezamenlijke veiling en in plaats daarvan een eigen veiling te organiseren.

Volgens de EU-veilingverordening vindt de veiling plaats op basis van een uniforme prijs die tot stand komt via één biedingsronde en waarbij de bidders alleen op de hoogte zijn van de eigen biedingen. De veiling levert uiteindelijk een verkoopprijs op die gelijk is aan het hoogste bod waartegen alle rechten verkocht kunnen worden.

Voorafgaand aan 2013 kunnen er forward en future rechten worden geveild. In dat geval worden de emissierechten geveild als financiële instrumenten als bedoeld in artikel 38, derde lid, van verordening nr. 1287/2006/EG,¹ waarbij de levering is uitgesteld naar een latere datum. De tussentijdse prijswijzigingen worden bij future rechten gedekt door contante betalingen en bij forward rechten door contante betalingen of andere vormen van onderpand.

Vanaf 2013 kunnen tweedaagse spot en vijfdaagse future rechten worden geveild. In het geval van vijfdaagse future rechten worden emissierechten geveild als financiële instrumenten als bedoeld in artikel 38, derde lid, van verordening 1287/2006, waarbij de levering binnen vijf dagen plaatsvindt. In het geval van tweedaagse spot rechten worden de emissierechten geveild als goederen als bedoeld in artikel 38, tweede lid, onderdeel a, van verordening 1287/2006, die na veiling direct geleverd worden. De rechten die in 2011 of 2012 worden geveild, zullen in mindering worden gebracht op de rechten die voor 2013 en 2014 beschikbaar zijn.

Om te voorkomen dat de veilingen van emissierechten worden gebruikt om crimineel geld wit te wassen of terrorisme te financieren, zijn in de verordening enkele bepalingen van richtlijn nr. 2005/60/EG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van witwassen overgenomen.² Het gaat hier dan met name om de bepalingen die toezien op het cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties.

Lidstaten wijzen een veilingwaarnemer aan via een gezamenlijke aanbestedingsprocedure van de Commissie. Deze veilingwaarnemer wordt aangesteld om toezicht te houden op het verloop van de veilingen. Van iedere veiling wordt een rapport opgesteld, waarin de veiling wordt getoetst aan de betrokken eisen van de richtlijn en de verordening en waarin onder meer gekeken wordt of er sprake is van concurrentievervalsing en of er aanwijzingen van witwassen en marktmisbruik zijn.

6.5.2. Gebruik veilingopbrengsten

De opbrengst van de veiling komt terecht bij de lidstaat van wie de emissierechten zijn geveild. De lidstaat bepaalt hoe de opbrengst wordt gebruikt. In richtlijn 2003/87 en in de politieke verklaring van de Europese Raad van 12 december 2008 bij het klimaat- en energiepakket is bevestigd dat de lidstaat bepaalt hoe de opbrengst wordt gebruikt, in overeenstemming met de eigen grondwettelijke en budgettaire eisen. Richtlijn 2003/87 bevat wel een aanbeveling omtrent het gebruik van de veilingopbrengsten. Bepaald is dat ten minste 50% van de opbrengsten uit de veiling van emissierechten, of het financiële waarde-equivalent van deze inkomsten, zou moeten worden besteed aan nationaal, Europees en mondiaal klimaatbeleid (artikel 10, derde lid). Hieronder wordt ook de dekking van kosten van uitvoering van het ETS begrepen. In de politieke verklaring van de Europese Raad is aangegeven dat de lidstaten bereid zijn een financiële bijdrage te leveren – ter grootte van ten minste de helft van de veilingopbrengsten – aan nationaal en Europees klimaatbeleid.³

De EG-richtlijn waarbij luchtvaart onder het ETS is gebracht, bevat een parallelle bepaling over de besteding van veilingopbrengsten. Het gaat om artikel 3 quinquies, vierde lid, van richtlijn 2003/87.⁴

¹ Verordening (EG) nr. 1287/2006 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 10 augustus 2006 tot uitvoering van Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de voor beleggingsondernemingen geldende verplichtingen betreffende het bijhouden van gegevens, het melden van transacties, de markttransparantie, de toelating van financiële instrumenten tot de handel en de definitie van begrippen voor de toepassing van genoemde richtlijn betreft (PbEU L 241).

² PbEU L 309, blz. 15.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 209, nr. 73, blz. 4-5.

⁴ Deze bepaling is ingevoegd door richtlijn nr. 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 (PbEU 2009, L 8) tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

Richtlijn 2003/87 bevat voor de lidstaten de verplichting om jaarlijks de Commissie in kennis te stellen van het gebruik van de veilingopbrengsten, door middel van het verslag in het kader van de naleving van hun verplichtingen op grond van het Kyoto-Protocol. In de Nederlandse begrotingssystematiek zijn inkomsten en uitgaven gescheiden. Overeenkomstig deze systematiek zijn de inkomsten uit de veiling van emissierechten (veilingopbrengsten) dus niet specifiek te koppelen aan bepaalde uitgaven. In de rapportage aan de Commissie kan Nederland, indien noodzakelijk, dan ook alleen over de uitgaven die passen binnen de strekking van de genoemde doelen rapporteren.

6.6. Kosteloze toewijzing

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op begrippen en specifieke situaties die een rol spelen bij de kosteloze toewijzing van emissierechten.

6.6.1. Benchmarks

Achtergrond

Artikel 10bis van richtlijn 2003/87 bepaalt dat de berekening van het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten voor fase III zoveel mogelijk plaatsvindt op basis van van tevoren vastgestelde benchmarks. In het kader van de richtlijn is een benchmark een getal dat gebruikt wordt bij de toewijzing van emissierechten voor een specifiek product.

Bepaling van benchmarks

Voor het bepalen van de benchmarks is bij de industrie informatie verzameld over hun productie. Per sector en deelsector is gekeken naar de productie- en emissiecijfers van de inrichtingen die behoren tot de 10% meest broeikasgasefficiënte inrichtingen in Europa in de periode 2007–2008. Daarbij is rekening gehouden met factoren als meest efficiënte technieken, vervangingsproducten, alternatieve productieprocessen, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en het gebruik van biomassa.

Vervolgens heeft de Commissie de benchmarks laten verifiëren om te waarborgen dat de cijfers daadwerkelijk zijn gebaseerd op de meest efficiënte productietechnieken. Uiteindelijk worden de benchmarks vastgesteld door de Commissie.

Productbenchmarks

Het uitgangspunt van richtlijn 2003/87 is dat de benchmarks zo veel mogelijk worden bepaald op basis van het product. De gemiddelde broeikasgasemissie van de in 2007 en 2008 bestaande 10% meest efficiënte producenten van een bepaald product is in dat geval bepalend voor het aantal emissierechten dat een inrichting kosteloos krijgt toegewezen per eenheid van dat product.

Voor het beeld wordt een fictief voorbeeld gegeven van een productbenchmark voor de glasindustrie van 456 kg CO₂ per geproduceerde ton gesmolten vlakglas. Dat zou betekenen dat aan een vlakglas producerende inrichting 0,456 emissierecht wordt toegekend per ton gesmolten vlakglas die dat bedrijf in het verleden heeft geproduceerd, oftewel 456 emissierechten per 1 000 ton vlakglas. De precieze waarden van de productbenchmarks moeten nog worden vastgesteld.

Alternatieven in geval er geen productbenchmark kan worden bepaald

Het zal niet mogelijk zijn om voor alle typen producten een benchmark te bepalen. In de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie zal voor die

gevallen een aantal alternatieve methodes worden opgenomen. Daarbij gaan de gedachten van de Commissie op dit moment uit naar de volgende methodes.

Als eerste alternatief zal de lidstaat gebruikmaken van een warmtebenchmark om het aantal toe te wijzen rechten te bepalen. Deze warmtebenchmark hangt samen met de broeikasgasemissie per eenheid geproduceerde warmtedragers, bijvoorbeeld stoom en heet water. Indien de warmte die wordt geproduceerd door een inrichting niet gemeten kan worden, dient er als tweede alternatief te worden gekeken naar de brandstof die is gebruikt voor verbrandingsactiviteiten tijdens het productieproces. Hiervoor is de brandstofmixbenchmark bepaald. Deze houdt verband met de broeikasgasemissie per GigaJoule aan energie die is opgewekt door de verbranding van brandstof.

Het kan voorkomen dat emissies van een inrichting niet worden meegenomen in de product-, warmte- en brandstofmixbenchmarks. Voor deze emissies van de inrichting wordt de berekening van het aantal toe te wijzen emissierechten gebaseerd op de historische emissies (grandfathering). Daarbij gaat het waarschijnlijk om geverifieerde emissiegegevens van de inrichting uit de periode 2005–2010.

Bij de meeste inrichtingen zullen op de verschillende processen binnen de inrichting ook verschillende benchmarks van toepassing zijn. In die gevallen wordt de inrichting ten behoeve van het toepassen van de benchmarks onderverdeeld in zogenoemde subinstallaties. Per subinstallatie is één van de benchmarks van toepassing.

Naar de huidige inzichten zal de lidstaat bij het bepalen van het aantal kosteloos toe te wijzen rechten de benchmarks moeten toepassen in de volgorde zoals ze hiervoor zijn beschreven.

6.6.2. Gegevensverzameling

Om op basis van de benchmarks te kunnen bepalen hoeveel emissierechten kosteloos kunnen worden toegewezen, zijn van iedere inrichting productiegegevens en andere gegevens over de inrichting nodig. Afhankelijk van de benchmarks die op een inrichting van toepassing zijn, gaat het daarbij om geproduceerde producten, geproduceerde warmte en verbranding van brandstof in de referentiejaren in de periode 2005–2009 en, voor zover van toepassing, 2010 en 2011. Bij toepassing van grandfathering wordt onder meer gekeken naar historische emissies.

In paragraaf 2.1.14 van de Regeling monitoring handel in emissierechten zijn regels gesteld over het verstrekken van onderliggende gegevens ten behoeve van het berekenen van het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten op basis van de benchmarks en over de kwaliteitsborging van die gegevens. Die paragraaf strekt tot implementatie van artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2003/87. De exploitanten van de inrichtingen moeten de relevante gegevens van hun inrichtingen voor 1 juli 2011 aanleveren.

Het is van groot belang dat deze gegevens op correcte wijze zijn samengesteld en dat ze extern zijn geverifieerd. De richtlijn zelf bevat overigens geen eisen ten aanzien van de vergaring en de kwaliteit van genoemde gegevens. De eisen die ter zake in de Regeling monitoring handel in emissierechten zijn opgenomen, zijn echter noodzakelijk om te zijner tijd een kwalitatief goede lijst met inrichtingen en kosteloze toewijzingen te kunnen opstellen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de eisen die in andere lidstaten zijn gesteld en het huidige ontwerp van de EU-uitvoeringsmaatregelen voor de toewijzing. Er is onder meer gekeken naar de eisen die in het Verenigd Koninkrijk ter zake zijn gesteld.

Paragraaf 2.1.14 van de Regeling monitoring handel in emissierechten heeft alleen betrekking op het verzamelen van gegevens ten behoeve van de kosteloze toewijzing van emissierechten voor stationaire bronnen en ziet niet op kosteloze toewijzing van emissierechten voor de luchtvaart.

6.6.3. Kosteloze toewijzing bij carbon leakage

Van het uitgangspunt van toewijzing op basis van een bepaald percentage (aflopend van 80% naar 30%) van de op basis van benchmarks berekende aantallen wordt afgeweken, indien een inrichting (of een (sub)installatie binnen de inrichting) is opgenomen op de carbon leakage-lijst. Dit is de lijst met bedrijfstakken die geacht worden te zijn blootgesteld aan een significant risico op carbon leakage. Carbon leakage doet zich voor als de industrie of de productie zich verplaatst naar buiten de grenzen van het ETS. Dit is ongewenst, omdat de emissie van CO₂ van die verplaatste industrie in dat geval waarschijnlijk niet meer gereguleerd is. Tevens kan carbon leakage een negatieve invloed hebben op de economie van de EU.

De wijzigingen in het ETS voor fase III zouden de kans op het optreden van carbon leakage kunnen versterken, aangezien deze wijzigingen voor bedrijven het risico kunnen meebrengen dat de kosten van het produceren groter worden. Deze toegenomen kosten zouden de concurrentiepositie van een aantal bedrijven kunnen aantasten. Het is in dat geval bijvoorbeeld mogelijk dat een bedrijf dat onder het ETS valt, toenemende concurrentie ondervindt van industrie uit ontwikkelingslanden. In het uiterste geval is het mogelijk dat een bedrijf besluit om zijn activiteiten voortaan in een ander werelddeel uit te voeren.

Om deze reden is in richtlijn 2003/87 bepaald dat in geval van carbon leakage 100% van de rechten zoals berekend door toepassing van de benchmark, kosteloos wordt toegewezen. In het wetsvoorstel is dit geregeld in artikel 16.27, tweede lid. Op deze wijze worden de kostenverhogende elementen van het ETS beperkt en wordt het risico op carbon leakage verkleind.

Op grond van artikel 10bis, dertiende lid, van richtlijn 2003/87 heeft de Commissie op 24 december 2009 de carbon leakage-lijst vastgesteld.¹ De bedrijfstakken en deeltakken op deze lijst vertegenwoordigen samen circa 75% van de industriële emissies die door het ETS gereguleerd worden en een kwart van de totale ETS-emissies. De criteria van de richtlijn zijn op dit punt ruim geformuleerd. Bij de onderhandelingen over de richtlijn heeft Nederland dit punt aan de orde gesteld. Er bleek destijds onder de lidstaten echter geen meerderheid te vinden voor betere criteria voor carbon leakage.

De carbon leakage-lijst kan vanaf 2010 ieder jaar worden uitgebreid met een bedrijfstak of een deeltak, als is aangetoond dat zij ook voldoen aan de criteria van de richtlijn. De Commissie stelt de lijst in ieder geval om de vijf jaar opnieuw vast. Daarbij kunnen niet alleen bedrijfstakken en deeltakken aan de lijst worden toegevoegd, maar ook van de lijst worden verwijderd. In 2014 zal de lijst voor de eerste keer opnieuw worden vastgesteld. Wijzigingen in de carbon leakage-lijst hebben gevolgen voor de kosteloze toewijzing van emissierechten. Dit betekent dat het nationale toewijzingsbesluit moet worden aangepast als in de loop van de handelsperiode wijzigingen in die lijst worden doorgevoerd.

¹ Besluit nr. 2010/2/EU van de Commissie van 24 december 2009 tot vaststelling, overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, van een lijst van bedrijfstakken en deeltakken die worden geacht te zijn blootgesteld aan een significant CO₂-weglekrisico (PbEU L 1).

6.6.4. Inrichtingen die niet in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing

In artikel 10bis, derde lid, van richtlijn 2003/87 is expliciet een aantal gevallen genoemd waarvoor geen kosteloze toewijzing van emissierechten plaatsvindt.

Zoals in paragraaf 6.2.2 aangegeven, worden er geen rechten kosteloos toegewezen aan elektriciteitsopwekkers en voor electriciteitsopwekking. Bij de vaststelling van richtlijn 2003/87 was namelijk duidelijk dat electriciteitsproducenten de kosten die zij maken, kunnen doorberekenen aan de consument. Het ligt voor de hand dat ook de kosten die voortvloeien uit emissiehandel worden doorberekend. In het verleden is het echter voorgekomen dat deze producenten ook de waarde van kosteloos toegewezen rechten doorberekenen aan de consument, in welk geval het ETS wordt gebruikt om de winsten te verhogen. Dit worden windfall profits genoemd en deze zijn ongewenst. De uitzondering is in de richtlijn opgenomen om deze windfall profits te voorkomen.

Voor de productie van warmte kunnen electriciteitsopwekkers in bepaalde situaties wel kosteloos emissierechten krijgen toegewezen. Richtlijn 2003/87 bepaalt dat voor zover de warmte wordt geproduceerd ten behoeve van stadsverwarming of met gebruik van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, kosteloos emissierechten worden toegewezen (artikel 10bis, vierde lid). De achtergrond van deze uitzondering is het voorkomen van concurrentievervalsing met inrichtingen in andere bedrijfstakken die voor de productie van dergelijke warmte kosteloos emissierechten krijgen toegewezen. Dit is in het wetsvoorstel neergelegd in artikel 16.24, derde lid.

Daarnaast kunnen in de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie nog andere activiteiten zijn opgenomen waarvoor kosteloos emissierechten worden toegewezen aan elektriciteitsopwekkers. In het meest recente concept is dat bijvoorbeeld voor warmte op grond van de voorwaarden van de warmtebenchmark. Bij de uitwerking van de richtlijn is de Commissie namelijk tot de conclusie gekomen dat de categorale uitsluiting van elektriciteitsopwekkers bij de kosteloze toewijzing ook ten onrechte veel inrichtingen raakt waarvan het leveren van electriciteit aan derden slechts een deel van de bedrijfsactiviteiten is. Onder de definitie van een electriciteitsopwekker valt bijvoorbeeld ook een glastuinbouwbedrijf met een installatie voor warmtekrachtkoppeling, die electriciteit levert aan het net.

Voor het afvangen, het transport en het geologisch opslaan van CO₂ worden geen rechten kosteloos toegewezen. CCS is op zichzelf namelijk geen activiteit waarbij een broeikasgas vrijkomt. Het gaat immers om het transport en de opslag van CO₂, die is ontstaan tijdens het productieproces in een (andere) inrichting. Door het toepassen van CCS wordt juist de uitstoot van broeikasgassen voorkomen. Inhoudelijk is er dan ook geen reden om emissierechten kosteloos toe te wijzen voor CCS.

In het wetsvoorstel zijn deze gevallen neergelegd in artikel 16.28.

6.6.5. Industrieplafond en uniforme correctiefactor

In paragraaf 6.3.2 is aangegeven dat richtlijn 2003/87 een maximum geeft voor het aantal emissierechten dat in de EU kosteloos kan worden toegewezen, het zogenoemde industrieplafond. Hieronder wordt nader ingegaan op dit begrip, alsmede op de uniforme correctiefactor die borgt dat het aantal (voorgenomen) kosteloos toe te wijzen rechten het industrieplafond niet overstijgt.

Industrieplafond

De Commissie berekent het industrieplafond op grond van artikel 10bis, vijfde lid, van richtlijn 2003/87. Het industrieplafond is de som van twee hoeveelheden:

- a. Voor de eerste hoeveelheid wordt gekeken naar de geverifieerde emissies in de periode 2005–2007 van de inrichtingen die in fase II

onder het ETS vielen. Van de bedrijven die vanaf 2013 in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing wordt bepaald welk aandeel zij in deze historische emissies hebben gehad. Dit aandeel, dit percentage, wordt vermenigvuldigd met het EU-plafond vastgesteld overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn (artikel 10bis, vijfde lid, onder a, van richtlijn 2003/87).

- b. Voor de tweede hoeveelheid wordt gekeken naar de historische emissies van de inrichtingen die vanaf 2013 voor het eerst onder het bereik van het ETS vallen en die in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing, bijvoorbeeld de aluminiumbedrijven. Het totaal van de gemiddelde jaarlijkse geverifieerde emissies van deze inrichtingen in de periode 2005–2007 wordt berekend. Deze hoeveelheid wordt aangepast met de lineaire factor van 1,74% (artikel 10bis, vijfde lid, onder b, van richtlijn 2003/87).

Het industrieplafond is niet een vaste hoeveelheid, maar neemt gedurende de handelsperiode af.

Het industrieplafond berekend overeenkomstig artikel 10bis, vijfde lid, onderdeel a, van richtlijn 2003/87 is een vast deel van het EU-plafond. Ieder jaar neemt het EU-plafond af met een vaste hoeveelheid, namelijk de lineaire factor van 1,74%, bedoeld in artikel 9 van de richtlijn. Deze afname werkt door in de hoeveelheid berekend overeenkomstig artikel 10bis, vijfde lid, onderdeel a, van de richtlijn; die neemt ieder jaar af met een gelijke hoeveelheid.

De hoeveelheid op grond van onderdeel b is de hoeveelheid rechten voor de nieuwe sectoren, waarbij is bepaald dat daarop de in artikel 9 bedoelde lineaire factor van toepassing is. Deze hoeveelheid neemt dus ook ieder jaar af met een gelijke hoeveelheid van 1,74% van de initieel berekende hoeveelheid.

Uniforme correctiefactor

Als het totaal aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten het industrieplafond overstijgt, rekent de Commissie een uniforme correctiefactor uit. De correctiefactor zal op een zodanige waarde worden gezet, dat het totaal van de kosteloze toewijzingen tijdens fase III niet boven het afnemende industrieplafond zal komen.

De uniforme correctiefactor is niet van toepassing op alle kosteloze toewijzingen. Deze factor geldt niet voor toewijzingen aan nieuwkomers en aan electriciteitsopwekkers voor de productie van warmte. In de richtlijn is namelijk bepaald dat deze toewijzingen geen deel uitmaken van het industrieplafond. Om te garanderen dat de totale hoeveelheid voor de EU niet wordt overschreden, is in de richtlijn bepaald dat deze toewijzingen afnemen met de lineaire factor van 1,74%, bedoeld in artikel 9 van richtlijn 2003/87. In het wetsvoorstel is dit neergelegd in artikel 16.26.

6.7. Totstandkoming nationaal toewijzingsbesluit

Afdeling 16.2.3 Wm regelt het toewijzen en verlenen van emissierechten. Door de wijzigingen in de richtlijn sluiten de huidige bepalingen van deze afdeling niet meer aan op richtlijn 2003/87. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de Europese systematiek van toewijzen vanaf fase III via dit wetsvoorstel nationaal wordt vormgegeven.

Voor de vaststelling van het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten voorafgaand aan de start van een handelsperiode wordt op grond van artikel 16.24 een nationaal toewijzingsbesluit genomen. Dit besluit wordt ambtshalve genomen voor alle inrichtingen die vanaf de start van fase III

onder de werking van het ETS zullen vallen. Net als in fase I en II is een aanvraag hiervoor van de exploitanten niet nodig. Het nationale toewijzingsbesluit is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

6.7.1. Bevoegdheid vaststelling nationaal toewijzingsbesluit

De bevoegdheid tot vaststelling van het nationale toewijzingsbesluit ligt bij de minister van I&M. In fase I en II lag deze bevoegdheid bij de ministers van VROM en van Economische Zaken gezamenlijk. In die fasen lag er aan het toewijzingsbesluit een nationaal allocatieplan van de lidstaat ten grondslag. Door de verschillende belangen was het logisch om daarbij meerdere ministers te betrekken. Met de berekening van de kosteloze toewijzing in fase III op basis van benchmarks, is het vaststellen van het toewijzingsbesluit praktisch een gebonden bevoegdheid geworden. Het is dan ook niet langer nodig om deze bevoegdheid bij twee ministers te beleggen. Gelet op het milieudoel van de richtlijn en het feit dat de huidige regels over het ETS zijn opgenomen in de Wm, ligt het voor de hand om deze bevoegdheid bij de minister van I&M te beleggen.

6.7.2. Inhoud nationaal toewijzingsbesluit

Het nationale toewijzingsbesluit bevat een lijst van de inrichtingen in Nederland die vanaf 2013 onder de reikwijdte van het ETS vallen. In het besluit wordt tevens bepaald hoeveel emissierechten voor elk jaar in de betrokken handelsperiode aan iedere inrichting worden toegewezen. De bepaling van het aantal emissierechten per jaar is opgenomen aangezien het aantal kosteloos toegewezen emissierechten gedurende de handelsperiode zal afnemen voor bedrijfstakken die niet op de carbon leakage-lijst staan. De berekening van het aantal rechten gebeurt overeenkomstig de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie, die onder meer benchmarks bevatten (artikel 16.25).

Nationale toewijzingsbesluiten zijn ook genomen met betrekking tot fase I en II van het ETS op grond van het huidige artikel 16.29, eerste lid, Wm. In deze fasen werd het toewijzingsbesluit genomen op basis van een nationaal toewijzingsplan. Voor de komende handelsperiode kent richtlijn 2003/87 niet langer de figuur van een nationaal toewijzingsplan. De inhoud van de voorheen geldende NAP's is in richtlijn 2003/87 voor fase III en verder op Europees niveau geregeld en daardoor geharmoniseerd.

6.7.3. Procedure nationaal toewijzingsbesluit

Op de voorbereiding van het nationale toewijzingsbesluit is afdeling 3:4 Awb van toepassing (artikel 16.30, eerste lid). Dit betekent dat het ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd en dat de gelegenheid bestaat om een zienswijze op het ontwerpbesluit in te dienen. Na vaststelling van het besluit staat daartegen beroep open. In paragraaf 6.13 wordt verder ingegaan op de rechtsbescherming.

Na vaststelling wordt het nationale toewijzingsbesluit bekendgemaakt in de Staatscourant en aan de Commissie gezonden (16.30, vierde lid). Het nationale toewijzingsbesluit bevat alle informatie die de Commissie in het kader van artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2003/87 moet ontvangen.

Om te zorgen dat de lijst van inrichtingen en kosteloze toewijzingen tijdig naar de Commissie kan worden gestuurd, is in artikel 16.30, derde lid, bepaald dat het nationale toewijzingsbesluit ten minste 15 maanden voor het begin van de handelsperiode wordt vastgesteld.

De lijst is overigens niet bepalend voor de werking van hoofdstuk 16 Wm, maar speelt uitsluitend een rol bij de toewijzing. De reikwijdte van hoofdstuk 16 wordt bepaald in het Besluit handel in emissierechten.

6.7.4. Beoordeling nationaal toewijzingsbesluit door Commissie

De beoordeling van de Commissie op grond van artikel 11, derde lid, van richtlijn 2003/87 kan op een aantal punten tot aanpassing van de lijst leiden. Daarom is in hoofdstuk 16 Wm een voorziening ingebouwd om het nationale toewijzingsbesluit aan te passen naar aanleiding van de toetsing door de Commissie. In fase I en II was deze voorziening ook in de wet opgenomen voor het NAP. De Commissie kan het opnemen van bepaalde inrichtingen in de lijst afwijzen, het aantal aan een inrichting kosteloos toegewezen emissierechten aanpassen en een uniforme correctiefactor vaststellen.

Als de Commissie wijzigingen voorstelt in de lijst die Nederland heeft ingezonden, worden deze verwerkt in het nationale toewijzingsbesluit. Op een wijziging van het nationale toewijzingsbesluit is dezelfde procedure van toepassing als bij het vaststellen van het oorspronkelijke besluit. Het gewijzigde besluit wordt opnieuw vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant (artikel 16.30a, tweede en derde lid). In het geval de Commissie geen wijzigingen heeft voorgesteld ten aanzien van de lijst die Nederland heeft ingezonden, wordt het nationale toewijzingsbesluit niet gewijzigd. Hiervan wordt mededeling gedaan in de Staatscourant (artikel 16.30a, eerste lid). Voor de rechtsbescherming tegen het nationale toewijzingsbesluit, zie paragraaf 6.13.

6.8. Nieuwkomers en nieuwkomersreserve

6.8.1. Nieuwkomers

Op grond van richtlijn 2003/87 wordt een inrichting waarin zich een broeikasgasinstallatie bevindt, aangemerkt als een nieuwkomer indien de inrichting:

- op grond van haar activiteiten onder de reikwijdte van het ETS valt en er na 30 juni 2011 voor het eerst een emissievergunning is verleend aan de inrichting,
- na 30 juni 2011 via de zogenoemde opt-in op grond van artikel 24 van de richtlijn is opgenomen in het ETS, of
- een emissievergunning heeft en na 30 juni 2011 een aanzienlijke uitbreiding heeft ondergaan, maar uitsluitend voor zover het die uitbreiding betreft.

Ten opzichte van de oorspronkelijke richtlijn 2003/87 is de definitie van nieuwkomer aangepast aan de nieuwe handelsperiode en uitgebreid met de inrichtingen die worden opgenomen via de opt-in. In de geharmoniseerde regels van de Commissie (zie hoofdstuk 4) zal ook worden ingegaan op de toepassing van het begrip «nieuwkomer» en dan met name het begrip «aanzienlijke uitbreiding».

Omdat op 30 juni 2011 de emissievergunningen voor fase III nog niet zijn verleend aan de inrichtingen die behoren tot de nieuwe sectoren waarmee de reikwijdte van het ETS vanaf 2013 wordt uitgebreid, zouden bij een letterlijke uitleg van richtlijn 2003/87 al deze inrichtingen voor fase III als nieuwkomers moeten worden aangemerkt. Daardoor zouden ze niet in het nationale toewijzingsbesluit worden opgenomen. Omdat dit evident niet de bedoeling van de richtlijn is, worden deze inrichtingen die voor 30 juni 2011 reeds actief zijn, voor de toepassing van subparagraaf 16.2.1.3.1 Wm gelijkgesteld met inrichtingen die beschikken over een emissievergunning. Dit is opgenomen in artikel III van het wetsvoorstel. Daarmee vallen ze niet onder de definitie van nieuwkomer. Deze vergunning is beperkt tot 31 december 2012. Vanaf 1 januari 2013 vallen deze inrichtingen immers volledig onder de reikwijdte van het ETS en zullen ze over een formele emissievergunning moeten beschikken.

6.8.2. Nieuwkomersreserve

Nieuwkomersreserve in fase I en II

Onder de oorspronkelijke richtlijn 2003/87 kon een lidstaat een reserve van emissierechten achterhouden om toe te wijzen aan nieuwkomers. In de nationale toewijzingsplannen voor fase I en II hebben de lidstaten aangegeven op welke wijze aan nieuwkomers binnen het ETS kosteloos emissierechten worden toegewezen. De lidstaten waren daarbij vrij om te bepalen wat de omvang is van de reserve en op grond van welke criteria rechten worden toegedeeld. De Commissie heeft alleen door de beoordeling van de toewijzingsplannen de mogelijkheid gehad om hier enige invloed op uit te oefenen.

Nieuwkomersreserve in fase III

Met richtlijn 2009/29 wordt de reserve voor nieuwkomers geharmoniseerd. De Nederlandse overheid heeft bij de onderhandelingen over de richtlijn gepleit voor deze harmonisatie. Harmonisatie leidt tot gelijke behandeling van bedrijven binnen de EU en, in vergelijking met fase II, tot een kleinere hoeveelheid rechten die in totaal nodig is voor de reserve. Een percentage van 5% van het EU-plafond voor fase III is gereserveerd voor benutting door nieuwkomers vanaf 2013 (artikel 10bis, zevende lid, van richtlijn 2003/87). De reserve blijft gedurende fase III op Europees niveau beschikbaar voor nieuwkomers in de gehele EU en wordt niet verdeeld over de lidstaten. De lidstaten hebben dus geen eigen, afzonderlijke reserve meer zoals in fase I en II van het ETS.

Nieuwkomers uit de verschillende lidstaten krijgen op gelijke voet toegang tot de Europese reserve. Voor het verkrijgen van rechten uit de reserve is het niet relevant in welke lidstaat de inrichting zich bevindt. De Commissie is voornemens om bij 50% uitputting van de nieuwkomersreserve een mechanisme te introduceren waarbij aanvragers emissierechten uit de nieuwkomersreserve kunnen reserveren. Dit moet nieuwkomers een bepaalde zekerheid geven over de mogelijkheid emissierechten uit de nieuwkomersreserve te verkrijgen.

Het EU-plafond neemt in ieder jaar van fase III af met de lineaire factor. Aangezien de reserve een percentage is van het EU-plafond, werkt die afname door in de omvang van de reserve. Het totaal van de nieuwkomersreserve – toegewezen en niet-toegewezen emissierechten – mag niet meer zijn dan 5% van het EU-plafond. De lineaire factor van 1,74% wordt daarom ook toegepast op emissierechten die worden toegewezen uit de reserve. Als toegewezen rechten uit de reserve niet zouden worden gekort, zouden deze toewijzingen in de latere jaren relatief een steeds groter deel uitmaken van de – afnemende – nieuwkomersreserve. Dit zou ten koste gaan van de mogelijkheid van latere aanvragers om rechten uit de nieuwkomersreserve te krijgen.

Toewijzing uit nieuwkomersreserve

Een nieuwkomer kan bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat een aanvraag indienen om toewijzing van emissierechten uit de reserve. In Nederland is de minister van I&M bevoegd om de aanvragen in behandeling te nemen. De toewijzing wordt gedaan op grond van geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen, vastgesteld door de Commissie. Daarbij zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van benchmarks, net zoals dit gebeurt bij de kosteloze toewijzing via het nationale toewijzingsbesluit. Ook bij de toewijzing aan nieuwkomers kunnen geen emissierechten worden toegewezen voor de activiteiten, bedoeld in artikel 16.28.

De toewijzing geschiedt door middel van individuele toewijzingsbesluiten. In artikel 16.32 van het wetsvoorstel is de toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers geregeld. Toewijzingsbesluiten voor nieuwkomers worden genomen met toepassing van de procedure van hoofdstuk 4 Awb.

Veiling restant nieuwkomersreserve aan einde handelsperiode

Als de reserve aan het einde van de handelsperiode niet uitgeput is, worden de resterende rechten door de lidstaten geveild ten behoeve van de volgende handelsperiode (artikel 10bis, zevende lid, van richtlijn 2003/87). Dit is neergelegd in artikel 16.33 van het wetsvoorstel. Voor de verdeling van de te veilen rechten over de lidstaten zal een combinatie van twee criteria worden gebruikt: de percentages, genoemd in artikel 10, tweede lid, van de richtlijn, en de mate waarin inrichtingen in de lidstaten gebruik hebben gemaakt van de reserve.

6.9. Sluiting en tijdelijke sluiting van inrichtingen

Richtlijn 2003/87 stelt in artikel 10bis, negentiende lid, dat geen kosteloze toewijzingen worden verstrekt voor broeikasgasinstallaties binnen een inrichting waarvan de werking beëindigd is. De enige uitzondering hierop betreft gevallen waarin de exploitant ten genoegen van de bevoegde autoriteit kan aantonen dat de productie binnen een concrete en redelijke termijn zal worden hervat. De werking van een broeikasgasinstallatie wordt in ieder geval geacht beëindigd te zijn als de emissievergunning is ingetrokken of als de inrichting technisch gezien niet meer kan werken of in werking kan worden gesteld. De Commissie zal maatregelen vaststellen voor de geharmoniseerde toepassing van dit artikel. In de huidige opvatting van de Commissie wordt de werking van een inrichting ook geacht beëindigd te zijn als een andere relevante vergunning van de inrichting is verlopen of definitief is ingetrokken. Wat betreft het begrip «een concrete en redelijke termijn» denkt de Commissie aan een termijn van zes maanden na het staken van de activiteiten van de inrichting. Een uitzondering op deze termijn is mogelijk voor inrichtingen die aantoonbaar kunnen worden ingezet als extra capaciteit of voor seizoensactiviteiten.

Artikel 10bis, twintigste lid, van richtlijn 2003/87 geeft een grondslag om indien nodig de kosteloze toewijzing aan een inrichting aan te passen naar aanleiding van het tijdelijk of gedeeltelijk uit gebruik nemen van de inrichting of naar aanleiding van een aanzienlijke reductie van de capaciteit. De Commissie zal ook hiervoor geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen vaststellen. In deze maatregelen zal bepaald zijn wanneer er sprake is van tijdelijk of gedeeltelijk uit bedrijf nemen en van een aanzienlijke reductie van de capaciteit. Naast deze omschrijvingen zal bepaald worden in welke gevallen en in welke mate de hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten moet worden aangepast.

In artikel 16.34b van het wetsvoorstel is uitvoering gegeven aan deze richtlijnbevestigingen. Bepaald is dat in deze situaties een toewijzingsbesluit ten aanzien van de betrokken inrichting kan worden gewijzigd, waarbij de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie in acht zullen worden genomen. Door de wijziging van het betrokken toewijzingsbesluit zullen er minder of in bepaalde gevallen wellicht zelfs helemaal geen emissierechten meer worden verleend in de jaren na het jaar waarin de werking van de inrichting is beëindigd, de inrichting gedeeltelijk dan wel tijdelijk uit gebruik is genomen of een aanzienlijke reductie van de capaciteit heeft ondergaan.

6.10. Herstel van onjuistheden

Het wetsvoorstel bevat in artikel 16.34c twee algemene gronden tot intrekking en wijziging van een toewijzingsbesluit. Deze gronden houden beide verband met omstandigheden in de inrichting waaraan de rechten zijn toegewezen. Het gaat hier om het herstel van onjuistheden die niet uitsluitend voor rekening van het toewijzende bestuursorgaan, de minister van I&M, behoren te komen. Deze gronden voor intrekking of wijziging staan naast de specifieke intrekking- en wijzigingsgronden van artikel 16.34b. Het toepassingsbereik van artikel 16.34c is beperkt tot gevallen waarin de minister van I&M pas nadat het toewijzingsbesluit is genomen onregelmatigheden constateert. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de NEa bij het reguliere toezicht in de loop van fase III constateert dat er materiële tekortkomingen kleven aan de basisgegevens die een inrichting in 2011 heeft aangeleverd in verband met de voorbereiding van het nationale toewijzingsbesluit. Hier kan een parallel worden getrokken met de controle die de NEa uitvoert op door inrichtingen aangeleverde emissiegegevens. In dit geval biedt artikel 16.34c, eerste lid, aanhef en onder a, de grondslag om het toewijzingsbesluit ten nadele van de betrokken inrichting te wijzigen. Onderdeel b van artikel 16.34c, eerste lid, betreft gevallen waarin het toewijzingsbesluit anderszins onjuist was en de drijver van de inrichting dit wist of behoorde te weten. Deze grond is ontleend aan de subsidietitel van de Awb (artikelen 4:48 en 4:49). Net als bij bedoelde Awb-bepalingen gaat het hier om kennelijke onjuistheden in het besluit. Te denken valt aan een rekenfout.¹ Een voorbeeld is het geval dat in het toewijzingsbesluit per abuis een verkeerde productbenaming is toegepast waardoor de inrichting meer rechten toegewezen heeft gekregen dan uit de geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen van de Commissie volgt. Het ligt voor de hand dat iedere inrichting de toegewezen hoeveelheid rechten zal narekenen en een dergelijke fout zal opmerken. Bij de toepassing van artikel 16.34c, eerste lid, zullen de algemene besluitvormingseisen uit hoofdstuk 3 Awb en de beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten worden genomen. Dit stelt grenzen aan de gevallen waarin en de wijze waarop van de bevoegdheid gebruik wordt gemaakt.

6.11. Aanpassing verlening; terugvordering

6.11.1. Aanpassing verleende rechten

In het geval van wijziging van een toewijzingsbesluit zal er in de meeste situaties sprake zijn van een verlaging van het aantal kosteloos toegewezen emissierechten. De toewijzing van emissierechten is de basis voor de verlening van rechten. Een verlaging van het aantal toegewezen rechten leidt dus ook tot een verlaging van het aantal te verlenen rechten. Als een wijziging van het nationale toewijzingsbesluit zich voordoet tijdens fase III, zijn er veelal al voor één of meerdere kalenderjaren emissierechten verleend. Het kan voorkomen dat de wijziging van het toewijzingsbesluit pas plaatsvindt op het moment dat de emissierechten voor het betrokken kalenderjaar al verleend zijn. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als een inrichting niet tijdig een melding heeft gedaan van het beëindigen van de activiteiten of van een aanzienlijke beperking van de capaciteit. Ook kan een relevante wijziging van de inrichting zich in de loop van het kalenderjaar voordoen. In die gevallen kan het voorkomen dat het aantal verleende rechten niet langer in overeenstemming is met het gewijzigde toewijzingsbesluit.

De te veel verleende rechten kunnen worden verrekend met de te verlenen rechten voor de resterende jaren van fase III. Deze bevoegdheid bestaat op grond van de artikelen 40 en 41 van de EU-registerverordening, waarin is bepaald dat emissierechten worden verleend conform het daaraan ten grondslag liggende toewijzingsbesluit.

¹ Zie de memorie van toelichting bij de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 78).

Het is belangrijk dat de verlening (uiteindelijk) in overeenstemming wordt gebracht met de gewijzigde toewijzing, omdat emissierechten uit de ene handelsperiode na afloop worden geannuleerd, maar vervolgens worden vervangen door emissierechten uit de volgende periode (artikel 13, tweede lid, van richtlijn 2003/87). Emissierechten verliezen dus materieel hun waarde niet als de periode waarvoor ze verleend zijn, is afgelopen. In artikel 16.35c, derde lid, is dan ook de bevoegdheid opgenomen om te veel verleende emissierechten te verrekenen met het aantal te verlenen rechten in de daarop volgende handelsperiode.

6.11.2. Terugvordering

Daarnaast krijgt het bestuur van de NEa de bevoegdheid om onverschuldigd verleende emissierechten terug te vorderen van de drijver van de betrokken inrichting (artikel 16.35c, eerste lid). Een dergelijke bevoegdheid bestaat ook zonder uitdrukkelijke wettelijke bevoegdheid, op grond van het algemene, ook in het bestuursrecht geldende, rechtsbeginsel dat hetgeen onverschuldigd is betaald, kan worden teruggevorderd. Omwille van de duidelijkheid is ervoor gekozen deze bevoegdheid in de wet vast te leggen.

De achtergrond van het opnemen van het nieuwe artikel 16.35c is om te beginnen dat terugvordering vanaf fase III van het ETS vaker een rol kan spelen nu er in de loop van een handelsperiode in veel meer gevallen dan voorheen aanleiding kan zijn voor het wijzigen van eerder genomen toewijzingsbesluiten. De grote financiële belangen die in het ETS spelen, maken het wenselijk dat de overheid over adequate instrumenten beschikt om onjuiste (toewijzingen en) verleningen te redresseren. Van het opnemen van een wettelijke terugvorderingsbevoegdheid gaat ook een preventieve werking uit.

Terugvordering van verleende emissierechten is een discretionaire bevoegdheid. Terugvordering kan doorgaans in beeld komen indien andere manieren om de verlening in overeenstemming te brengen met aanpassingen in de toewijzing geen soelaas bieden. De NEa zal van de bevoegdheid om een aantal te veel verleende rechten terug te vorderen naar verwachting vooral gebruikmaken als het niet mogelijk is om ze te verrekenen met nog te verlenen rechten in fase III of een volgende fase. Dit zal zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als aan de inrichting geen rechten meer verleend zullen worden. Dat laatste doet zich voor indien de werking van een inrichting definitief is beëindigd. Er worden dan in volgende jaren geen rechten meer verleend en er kan dan dus ook niet verrekend worden. De terugvordering zal gericht zijn op een gelijk aantal rechten als het aantal dat ten onrechte is verleend. Voor het herstel van de onjuiste verlening is het niet noodzakelijk om dezelfde, unieke rechten terug te ontvangen die onverschuldigd zijn verleend.

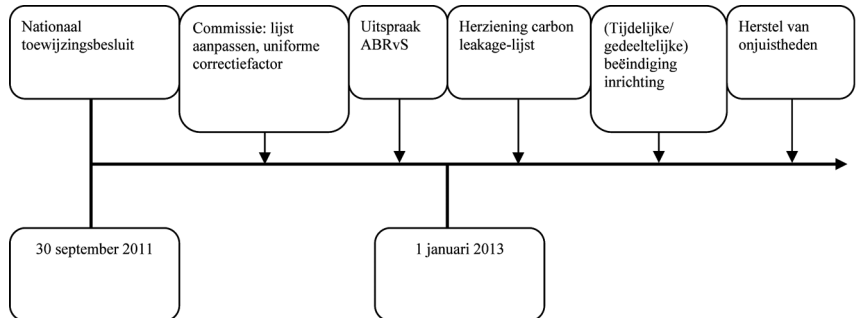
Indien de inrichting over onvoldoende emissierechten beschikt, kan in plaats daarvan een met de waarde van die rechten corresponderend bedrag worden teruggevorderd. Voor het berekenen van dat bedrag zal worden uitgegaan van de gemiddelde marktprijs van de emissierechten op het moment van terugvorderen (artikel 16.35c, vijfde lid). De gemiddelde marktprijs wordt gebaseerd op representatieve gegevens. Bij ministeriële regeling zullen nadere criteria worden opgenomen voor het vaststellen van de gemiddelde marktprijs. Deze delegatiemogelijkheid is opgenomen omdat nader uitgewerkt moet worden hoe de vaststelling van de marktprijs plaatsvindt. Binnen het ETS is namelijk geen eenduidige prijsinformatie beschikbaar waarnaar (op wetsniveau) verwezen kan worden. Zo zijn er meerdere beurzen actief, grotere en kleinere, en is informatie over de marktprijs van emissierechten niet altijd voor iedereen (kosteloos) beschikbaar.

Het Eerste Protocol bij het EVRM staat niet in de weg aan het terugvorderen van onverschuldigd verleende emissierechten. Het gaat om een vorm van regulering van eigendom die voldoet aan de voorwaarden die daarvoor ingevolge dat protocol gelden. Kortheidshalve wordt op deze plaats volstaan met een verwijzing naar paragraaf 16.2 (Eigendomsbescherming van artikel 1 Eerste Protocol EVRM) van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten.¹

6.12. Overzicht wijzigingen nationaal toewijzingsbesluit

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, zal het tijdens fase III van het ETS mogelijk zijn om het nationale toewijzingsbesluit op een aantal momenten aan te passen. Hieronder is schematisch aangegeven wanneer de wijzigingen van het nationale toewijzingsbesluit zich kunnen voordoen.

Schema 3: Mogelijke wijzigingen nationaal toewijzingsbesluit in fase III van het ETS



6.13. Rechtsbescherming tegen toewijzingsbesluiten

6.13.1. Inleiding

In het ETS zijn de rechtsposities en de belangen van verschillende partijen in het geding. Het gaat niet alleen om de bedrijven aan wie emissierechten worden toegewezen, maar ook om de belangen van derden zoals banken, milieuorganisaties en burgers die onder het ETS ook emissierechten kunnen bezitten of die als derde-belanghebbende beroepsrecht kunnen hebben. Om die reden is het noodzakelijk beroep open te stellen tegen besluiten tot toewijzing van emissierechten. Ook het internationale recht noopt hiertoe. Er is namelijk sprake van vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, EVRM.

Voor de vormgeving van de rechtsbescherming tegen de toewijzing van emissierechten is aansluiting gezocht bij de wijze waarop de beroepsmogelijkheden tegen toewijzingsbesluiten zijn geregeld bij de implementatie van de oorspronkelijke richtlijn 2003/87.² Net als in fase I en II van het ETS moet ook in fase III bij voorkeur voor aanvang van de handelsperiode, maar in elk geval voor het tijdstip waarop de emissierechten voor de eerste keer moeten worden verleend, definitieve duidelijkheid bestaan over de initiële toewijzing.

6.13.2. Vaststelling geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen

De kosteloze toewijzing van emissierechten geschiedt aan de hand van geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen van de Commissie (artikel 10bis, eerste lid, van richtlijn 2003/87). Bij de berekening door de lidstaten van het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten spelen deze uitvoeringsmaatregelen en de daarin opgenomen benchmarks dus een centrale rol. De beroepsmogelijkheden voor bedrijven in verband met het besluit tot vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen worden bepaald door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Artikel

¹ Kamerstukken II 2003/4, 29 565, nr. 3, blz. 82–83.

² Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Stb. 2004, 511).

263 van dat verdrag bepaalt, voor zover hier van belang, dat rechtspersonen beroep kunnen instellen tegen «handelingen die tot hen gericht zijn of die hen rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen». Op grond van deze toegangseisen kan worden aangenomen dat de kans groot is dat het Europese Hof van Justitie eventuele beroepen tegen de uitvoeringsmaatregelen ontvankelijk zal verklaren.

6.13.3. Beroep tegen nationaal toewijzingsbesluit

De initiële toewijzing – de toewijzing voorafgaand aan de start van een handelsperiode – geschiedt door middel van een nationaal toewijzingsbesluit (artikel 16.24, eerste lid). Nationale toewijzingsbesluiten zijn ook genomen met betrekking tot fase I en II van het ETS op grond van het huidige artikel 16.29, eerste lid, Wm. De lijst van inrichtingen en kosteloze toewijzingen, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2003/87, vormt onderdeel van het nationale toewijzingsbesluit. Het nationale toewijzingsbesluit is het centrale besluit waaruit definitieve rechtsgevolgen voortvloeien voor individuele inrichtingen.

De rechtsbescherming tegen de initiële toewijzing is dan ook gekoppeld aan dit nationale toewijzingsbesluit. Tegen dat besluit staat beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak), conform de reguliere systematiek van hoofdstuk 20 Wm. Deze weg staat bijvoorbeeld open voor inrichtingen die menen dat hen ten onrechte geen (of te weinig) emissierechten zijn toegewezen. Omdat het achterliggende juridische kader geheel in EU-verband is vastgesteld, is de toewijzing van emissierechten door de lidstaten in hoofdzaak een gebonden bevoegdheid. De Afdeling bestuursrechtspraak zal het nationale toewijzingsbesluit toetsen aan de artikelen 16.24 e.v., waaronder de belangrijke eis dat de berekening en de toewijzing moeten plaatsvinden overeenkomstig de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie. Verder kan toetsing plaatsvinden aan de algemene materiële en procedurele eisen uit de Awb. Het zal in een beroepsprocedure tegen dat besluit dus met name gaan om de aan de hand van de benchmarks uitgevoerde berekening van het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten. De benchmarks zelf kunnen in die procedure niet rechtstreeks worden aangevochten.

De termijn voor beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak gaat lopen nadat de Commissie haar beoordeling van de lijst van inrichtingen en kosteloze toewijzingen (artikel 11, derde lid, van richtlijn 2003/87) heeft afgerond en het nationale toewijzingsbesluit hierop zo nodig is aangepast. Dit wordt geregeld in de voorgestelde aanvulling van artikel 20.1, vijfde lid, Wm.¹ Hiervoor is gekozen omdat het weinig zinvol is nationale procedures van rechtsbescherming te voeren als nog geen duidelijkheid bestaat over de uitkomsten van de toetsing door de Commissie.

Bestuurlijke lus

Onder het huidige recht zijn enkele voorzieningen getroffen om te bereiken dat beroepsprocedures tegen het nationale toewijzingsbesluit binnen de in de richtlijn gestelde termijnen zijn afgewikkeld. Voorgesteld wordt die voorzieningen in fase III te continueren.

De lijst van kosteloze toewijzingen moet uiterlijk op 30 september 2011 door elke lidstaat zijn gepubliceerd en aan de Commissie zijn verstrekt (artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2003/87). Dit is dus 15 maanden voorafgaand aan de start van fase III (op 1 januari 2013). De eerste verlening van de toegewezen rechten vindt plaats uiterlijk op 28 februari

¹ De formulering van de voorgestelde bepaling is ontleend aan het huidige artikel 16.28 Wm.

2013 (artikel 11, tweede lid, van de richtlijn). Dit betekent dat de rechtsbescherming in beginsel voor 1 maart 2013, en liefst voor 1 januari van dat jaar, moet zijn afgerond, zodat dan definitief vaststaat hoe de rechten over de inrichtingen worden verdeeld. Dit tijdpad geldt ook voor latere handelsperiodes.

Om te bewerkstelligen dat tijdig duidelijkheid ontstaat over de rechtmatigheid van het nationale toewijzingsbesluit, wordt voorgesteld de speciale rechtsbeschermingsvoorzieningen die in 2004 in de Nederlandse wetgeving zijn geïntroduceerd bij de invoering van het ETS, te continueren. De belangrijkste voorziening betreft de regeling van een bijzonder soort tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, ter inleiding van een zogenaamde bestuurlijke lus. Deze constructie houdt in dat de minister van I&M de gelegenheid krijgt om door de Afdeling geconstateerde gebreken in het nationale toewijzingsbesluit te herstellen, waarna het gewijzigde besluit in de reeds lopende beroepsprocedure wordt meegenomen. Dit bevordert een efficiënte geschilbeslechting. De bestuurlijke lus is in hoofdzaak geregeld in de artikelen 16.31, 20.1 en 20.5a Wm. Deze regeling is twee keer toegepast, bij de toewijzing van emissierechten voor fase I en II.

De bestuurlijke lus is met ingang van 1 januari 2010 in algemene zin geregeld in de Awb.¹ Bij die gelegenheid is ook artikel 20.5a Wm aangepast.² Dit heeft voor de rechtsbescherming tegen het nationale toewijzingsbesluit echter niet tot inhoudelijke veranderingen geleid. Specifieke kenmerken van de regeling van de bestuurlijke lus bij emissiehandel zijn onder meer een verplichting (in plaats van een bevoegdheid) tot het doen van een tussenuitspraak indien het beroep naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak gegrond is (artikel 20.5a, tweede lid, Wm), en verplichte toepassing van de bestuurlijke lus (artikel 16.31, eerste lid, Wm).³ De werking van de bestuurlijke lus bij emissiehandel is uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.⁴ Voorgesteld wordt voorts om de reeds geldende termijn van 40 weken voor de Afdeling bestuursrechtspraak voor het doen van een uitspraak over het nationale toewijzingsbesluit (artikel 20.1, tweede lid, Wm) ook te hanteren vanaf fase III. Deze termijn biedt ruimte voor het doen van een tussenuitspraak en toepassing van de bestuurlijke lus.

Honorering van gegronde beroepen

In fase I en II van het ETS was sprake van een emissierechtendepot bestemd voor rechterlijke procedures. In het nationale toewijzingsplan kon namelijk worden bepaald dat een bepaald percentage van de emissierechten in depot werd gehouden en dus voorlopig niet werd toegewezen (huidig artikel 16.25, tweede lid, aanhef en onder b, Wm). Deze reserve kon worden gebruikt om gegrond verklaarde beroepen te honoreren. Hiermee kon een eventuele gecompliceerde herverdeling van emissierechten worden voorkomen. Hoewel richtlijn 2003/87 noch voor stationaire bronnen noch voor de luchtvaart⁵ expliciet voorziet in een emissierechtendepot voor rechterlijke procedures, zal uiteraard gevolg moeten kunnen worden gegeven aan een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het ligt voor de hand dat de emissierechten die daarvoor eventueel noodzakelijk zijn, in mindering worden gebracht op de hoeveelheid te veilen rechten. Ondanks het ontbreken van een speciaal depot in richtlijn 2003/87 zal er materieel dus geen beletsel zijn om gevolg te kunnen geven aan eventuele rechterlijke uitspraken.

¹ Wet bestuurlijke lus Awb (Stb. 2009, 570).

² Zie artikel VII van de Wet bestuurlijke lus Awb (Stb. 2009, 570).

³ Ingevolge de Wet bestuurlijke lus Awb moet de Afdeling bestuursrechtspraak, oordelend in eerste en enige aanleg, het bestuursorgaan een *opdracht* geven (en dus niet slechts in de gelegenheid stellen) tot herstel van het gebrek (artikel 36, zesde lid, van de Wet op de Raad van State). Dit is dus conform de regeling in de Wm voor emissiehandel. In eerste aanleg bij de rechtbank is toepassing van de bestuurlijke lus door het bestuursorgaan echter facultatief (afdeling 8.2.2A Awb).

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 25–34.

⁵ In richtlijn 2008/101, waarbij luchtvaart onder het ETS is gebracht, was hier evenmin in voorzien (vgl. Kamerstukken II 2008/09, 31 963, nr. 3, blz. 21).

Voorafgaande inspraak

Hoewel richtlijn 2003/87 niet meer uitdrukkelijk voorschrijft dat bij het samenstellen van de lijst met kosteloze toewijzingen de opmerkingen van het publiek in acht moeten worden genomen, is ervoor gekozen het ontwerp van het nationale toewijzingsbesluit ook in de nieuwe situatie te onderwerpen aan inspraak. Hiertoe is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard (artikel 16.30, eerste lid). Het nationale toewijzingsbesluit is een ambtshalve (lees: niet op aanvraag) genomen besluit. De Awb bevat ter zake geen beslistermijn en laat regeling daarvan over aan de bijzondere wetgever. Het wetsvoorstel schrijft voor dat het nationale toewijzingsbesluit moet worden vastgesteld uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit (artikel 16.30, derde lid). Aangezien de inspraaktermijn zes weken bedraagt (artikel 3:16, eerste lid, Awb), is de beslistermijn zes weken. Bij het bepalen van het tijdstip van terinzagelegging moet rekening worden gehouden met de – ook in artikel 16.30, derde lid, opgenomen – eis dat het toewijzingsbesluit ten minste 15 maanden voor het begin van de handelsperiode moet zijn vastgesteld. Nadat afdeling 3.4 Awb is toegepast, staat beroep op de rechter open, zonder dat eerst een bezwaarschriftprocedure hoeft te worden gevolgd (artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder d, Awb).

Schema rechtsbescherming

De rechtsbescherming tegen het nationale toewijzingsbesluit is in onderstaand schema in stappen aangegeven. De in het schema vermelde data zijn teruggerekend vanuit de termijnen die in richtlijn 2003/87 en het wetsvoorstel zijn voorgeschreven.

Schema 4: Rechtsbescherming tegen nationaal toewijzingsbesluit
bekendmaking nationaal toewijzingsbesluit en toezending aan Commissie
uiterlijk 30 september 2011



¹ Deze datum is een aanname. Ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel was nog niet bekend welke termijn de Commissie hanteert voor het beoordelen van de lijsten, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2003/87.

6.13.4. Beroep tegen latere toewijzingsbesluiten

In de loop van een handelsperiode kunnen nadere toewijzingsbesluiten noodzakelijk zijn. Dit kan verband houden met het feit dat een inrichting die aanvankelijk geen emissierechten toegewezen heeft gekregen, later alsnog in aanmerking komt voor kosteloze toewijzing. Ook is denkbaar dat een eerder toewijzingsbesluit wordt gewijzigd of ingetrokken. Soms zal het gaan om wijziging van het eerder vastgestelde nationale toewijzingsbesluit. In andere gevallen zal sprake zijn van op zichzelf staande toewijzingsbesluiten.

Kosteloze toewijzing van emissierechten uit het depot voor nieuwkomers geschiedt door middel van individuele toewijzingsbesluiten. Deze toewijzing is geregeld in artikel 16.32. De oorspronkelijk voor nieuwkomersbesluiten in fase I en II van het ETS voorgeschreven inspraakprocedure (afdeling 3.4 Awb) wordt geschrapt bij de Aanpassingswet handel in emissierechten II,¹ omdat deze procedure in de praktijk geen meerwaarde bleek te hebben. Beroep tegen toewijzingsbesluiten voor nieuwkomers staat open bij de Afdeling bestuursrechtspraak (artikel 20.1, eerste lid, Wm).

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 2.

Wijziging van het nationale toewijzingsbesluit kan noodzakelijk zijn in verband met aanpassingen die de Commissie in de carbon leakage-lijst heeft doorgevoerd (artikel 10bis, dertiende lid, van richtlijn 2003/87). Op wijzigingen van het nationale toewijzingsbesluit is dezelfde procedure van toepassing als bij het vaststellen van het oorspronkelijke besluit, ook zonder dat dit uitdrukkelijk in de wet is bepaald.¹ Dit betekent dat de procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Hiervoor is gekozen omwille van efficiënte afdoening van het mogelijk grote aantal zaken. Tegen het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit staat voor belanghebbenden beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Toepassing van de bestuurlijke lus wordt in dit geval niet verplicht voorgeschreven; wel staat het de Afdeling bestuursrechtspraak uiteraard vrij om deze constructie toe te passen. Aanpassingen in de carbon leakage-lijst kunnen ook gevolgen hebben voor de toewijzing aan nieuwkomers. Hier gelden dezelfde beroepsmogelijkheden als bij initiële nieuwkomersbesluiten.

Wijziging van een eerder toewijzingsbesluit kan ook nodig zijn wanneer de werking van een inrichting geheel of gedeeltelijk is beëindigd of bij een aanzienlijke vermindering van de capaciteit (artikel 16.34b). Dat eerdere toewijzingsbesluit kan zowel het nationale toewijzingsbesluit zijn als een nieuwkomersbesluit. Verder kan een eerder toewijzingsbesluit worden gewijzigd of ingetrokken indien achteraf blijkt dat dit is gebaseerd op onjuiste gegevensverstrekking door de betrokken inrichting (artikel 16.34c). Op dergelijke wijzigings- of intrekkingbesluiten is de reguliere procedure van hoofdstuk 4 Awb van toepassing. Toepassing van afdeling 3.4 Awb heeft in deze gevallen geen meerwaarde omdat het per definitie om individuele gevallen gaat die geen gevolgen hebben voor (de toewijzing van emissierechten aan) andere deelnemers aan het ETS. Beroep staat open bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Het veilen van emissierechten gaat niet gepaard met publiekrechtelijke rechtshandelingen. Daarom hoeft bij deze wijze van verdelen van emissierechten niet te worden voorzien in bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

6.13.5. De verlening van emissierechten

Omdat de verlening van emissierechten slechts de uitvoering betreft van een eerder toewijzingsbesluit en niet de vorm draagt van een schriftelijke beslissing van het bestuur van de NEa, is geen sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Dit betekent dat de burgerlijke rechter bevoegd is. In fase I en II van het ETS zijn overigens geen rechtszaken gevoerd over verlening van emissierechten.

Artikel 16.35, eerste lid, tweede volzin, Wm blijft gehandhaafd. Hierin is bepaald dat er geen rechten verleend kunnen worden aan een inrichting als er geen emissievergunning is verleend. Deze bepaling ziet op het geval dat de vergunning van een inrichting is ingetrokken, terwijl de inrichting nog wel onder het ETS valt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een inrichting weigert te voldoen aan de voorwaarden van hoofdstuk 16 Wm (artikel 18.12 Wm). Deze bepaling geldt ook indien de werking van een inrichting wordt beëindigd en het toewijzingsbesluit moet worden aangepast, zoals hiervoor beschreven. Als de werking van een inrichting wordt beëindigd, zal immers ook de vergunning worden ingetrokken. Normaal gesproken zal door de wijziging van het toewijzingsbesluit ook de verlening van rechten worden stopgezet. De bepaling van artikel 16.35, eerste lid, tweede volzin, Wm zal in dat geval niet toegepast hoeven te worden. Echter, in het geval dat de vergunning is ingetrokken voor 28 februari, maar het toewijzingsbesluit nog niet is aangepast, zullen er op grond van 16.35, eerste lid, tweede volzin, Wm geen rechten worden

¹ Dit vloeit voort uit het zogeheten actus contrariusbeginsel. Zie de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, blz. 12–13).

verleend. De latere wijziging van het toewijzingsbesluit heeft dan geen gevolgen meer voor de verlening van emissierechten.

7. Verbreding reikwijdte ETS

De reikwijdte van het ETS is vastgelegd in bijlage I bij richtlijn 2003/87. Uit de bijlage volgt voor welke activiteiten binnen een broeikasgasinstallatie het ETS geldt. In de Nederlandse wet- en regelgeving is de reikwijdte van het systeem neergelegd in de artikelen 16.1 en 16.2 Wm en bijlage I bij het Besluit handel in emissierechten. De inhoud van bijlage I bij dat besluit komt overeen met de inhoud van bijlage I bij richtlijn 2003/87, aangevuld met activiteiten en gassen die via opt-in onder de reikwijdte van het ETS zijn gebracht.

Richtlijn 2009/29 verbreedt de reikwijdte van het ETS voor fase III. De belangrijkste veranderingen zijn:

- a. het opnemen van nieuwe sectoractiviteiten en broeikasgassen;
- b. het opnemen van een definitie van «verbrandingsinstallatie».

a. Nieuwe sectoractiviteiten en broeikasgassen

Vanaf de start van het ETS vallen bepaalde sectoractiviteiten onder het systeem: elektriciteitscentrales en andere verbrandingsinstallaties, olieraffinaderijen, cokesovens, ijzer- en staalfabrieken en fabrieken voor het vervaardigen van cement, glas, bakstenen, keramiek, pulp, papier en karton. Bijlage I bij de richtlijn heeft in fase I en II slechts betrekking op de uitstoot van CO₂. Nederland heeft door middel van een opt-in procedure gekozen om vanaf fase II ook de uitstoot van N₂O (lachgas) bij de productie van salpeterzuur onder de reikwijdte van het ETS te brengen. In 2008 besloot de EU om ook de luchtvaartactiviteiten onder het systeem te brengen. Vliegtuigexploitanten zullen in 2013 voor de eerste keer emissierechten moeten inleveren met betrekking tot hun emissies in 2012.

Met ingang van 2013 (fase III) is de reikwijdte van het ETS uitgebreid met nieuwe sectoractiviteiten en broeikasgassen. CO₂-emissies van petrochemische chemicaliën, ammoniak en aluminium worden in het ETS opgenomen. Hetzelfde geldt voor N₂O-emissies van de productie van salpeterzuur, adipine- en glyoxylzuur en PFK-emissies van de productie van aluminium. Daarnaast wordt door opname van de activiteiten afdang, transport en opslag van CO₂ in bijlage I bij de richtlijn, CCS onder de reikwijdte van het ETS gebracht. Dit is nodig om deze technologie een financiële stimulans te geven en om bij onverhoopte uitstoot van emissies als gevolg van lekkage van opgeslagen CO₂ in een opslaglocatie, een verantwoordelijke aan te kunnen wijzen. Voorts is het ter wille van de duidelijkheid gewenst om de activiteiten expliciet te vermelden in bijlage I bij de richtlijn.

b. Definitie verbrandingsinstallatie

In fase II bestond er verschil in toepassing van het begrip »verbrandingsinstallatie«. De Commissie maakt hier een einde aan door het begrip te definiëren in richtlijn 2003/87. Alle installaties waar brandstoffen worden verbrand, ongeacht de wijze waarop de warmte, de elektrische of mechanische energie wordt gebruikt (artikel 3, onder t, richtlijn), vallen vanaf 2013 onder het ETS indien het gezamenlijk nominaal thermisch ingangsvermogen groter is dan 20 MW. In de overwegingen en in bijlage I bij de richtlijn is aangegeven dat onder deze definitie alle technische eenheden vallen die deel uitmaken van de installatie, zoals stookketels, branders, turbines, verwarmingstoestellen, ovens, verbranders, gloei-ovens, draaiovens, droogovens, drogers, motoren, brandstofcellen,

chemische looping-verbrandingseenheden, fakkels en thermische of katalytische naverbranders.

Om te berekenen of de verbrandingsinstallaties binnen een inrichting gezamenlijk een groter nominaal thermisch ingangsvermogen hebben dan 20 MW, moeten alle technische eenheden die deel uitmaken van de installatie waarin brandstoffen worden verbrand, bij elkaar worden opgeteld. Eenheden met een vermogen van minder dan 3 MW en eenheden die uitsluitend biomassa gebruiken, worden op grond van bijlage I bij richtlijn 2003/87 bij deze berekening buiten beschouwing gelaten. Hierdoor wordt een aantal zeer kleine installaties buiten de reikwijdte van het ETS gehouden.

8. Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM)

8.1. Inleiding

Het ETS vormt samen met JI en CDM het instrumentarium van het Kyoto-Protocol. De mechanismen JI en CDM hebben tot doel ervoor te zorgen dat landen met reductieverplichtingen in het kader van Kyoto deze reducties in andere landen kostenefficiënt kunnen realiseren. JI en CDM verschillen hierin dat JI-projecten plaatsvinden in landen die zelf ook een reductieverplichting hebben, terwijl CDM-projecten plaatsvinden in een ontwikkelingsland dat geen reductieverplichting heeft. De Kyoto-rechten die JI genereert, worden ERU's (emissiereductie-eenheden) genoemd; CDM brengt CER's (gecertificeerde emissiereducties) voort.

In Nederland is de koppeling van JI en CDM aan het ETS bewerkstelligd door de Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen.¹ Hierdoor is met ingang van fase II in hoofdstuk 16 Wm de mogelijkheid geïntroduceerd om CER's en ERU's te gebruiken om te voldoen aan de inleverplicht onder het ETS.

8.2. Gebruikslimiet

Bestaande exploitanten

Ter voldoening aan de inleverplicht mag degene die een inrichting drijft, in plaats van emissierechten ook CER's en ERU's inleveren (huidig artikel 16.37a Wm). Aan deze mogelijkheid is in fase II een gebruikslimiet verbonden, uitgedrukt als een percentage van het totaal aantal emissierechten dat aan een richting is toegewezen. In Nederland is deze gebruikslimiet in het nationale toewijzingsplan van fase II op 10% gesteld. De gebruikslimiet geldt voor heel fase II, niet per jaar. De toewijzing geschiedt namelijk ook per fase. De exploitant kan dus desgewenst in één enkel jaar het gehele, voor hem gespecificeerde aantal CER's en/of ERU's inleveren tot aan zijn limiet.

Richtlijn 2009/29 wijzigt het gebruik van CER's en ERU's voor bestaande exploitanten op twee belangrijke punten. Ten eerste zal er een gebruikslimiet gelden voor fase II en III gezamenlijk. Ten tweede wordt het gebruik van CER's en ERU's beperkt verhoogd, van 10% naar minimaal 11% van de hoeveelheid toegewezen emissierechten in fase II (artikel 11bis, achtste lid, van richtlijn 2003/87). Het precieze percentage moet nog door de Commissie worden vastgesteld, met 11% als minimum. Dit houdt in dat de exploitant 11% van de totale hoeveelheid toegewezen emissierechten in de periode 2008–2012 mag gebruiken ter voldoening aan zijn inleverplicht. Het resultaat van deze twee wijzigingen is dat exploitanten gemiddeld per jaar minder CER's en ERU's kunnen gebruiken. Artikel

¹ Stb. 2006, 189.

16.35a, vierde lid, geeft hier uitvoering aan. De afbakening van de gebruikslimiet heeft tot gevolg dat aan een exploitant de zekerheid wordt verschaft dat CER's en ERU's die in de periode 2008–2012 voor gebruik in aanmerking kwamen, ook na 2012 gebruikt kunnen worden. Dit gebruik geschiedt door het omruilen van CER's en ERU's in emissierechten (zie paragraaf 8.3) (artikel 16.35a).

Vliegtuigexploitanten

Vanaf 1 januari 2012 hebben ook vliegtuigexploitanten die onder het ETS vallen, de verplichting om emissierechten in te leveren. Artikel 16.39u, eerste lid, van de Wm maakt het mogelijk dat ook zij ter voldoening aan de inleverplicht naast emissierechten CER's en ERU's kunnen gebruiken. Artikel 16.39u is in de Wm ingevoegd toen luchtvaartactiviteiten onder het ETS zijn gebracht.¹ Het maximum aantal te gebruiken CER's en ERU's is voor vliegtuigexploitanten eveneens uitgedrukt als een percentage (artikel 16.39u, tweede lid, Wm). Voor het kalenderjaar 2012 bedraagt het percentage 15% van het aantal emissierechten dat de vliegtuigexploitant over dat jaar moet inleveren. Een vliegtuigexploitant kan het gehele, voor hem gespecificeerde aantal CER's of ERU's inleveren tot aan zijn limiet of het niet-gebruikte deel omruilen voor emissierechten die in fase III geldig zijn. In fase III kan een vliegtuigexploitant ingevolge dit wetsvoorstel CER's en ERU's omruilen tot een hoeveelheid die overeenkomt met een percentage van 1,5% van zijn geverifieerde emissies gedurende fase III (artikel 11bis, achtste lid, richtlijn; artikel 16.39sa juncto artikel 16.35a, vierde lid, wetsvoorstel). Dit geldt eveneens voor vliegtuigexploitanten die in fase III toetreden tot het ETS.

Nieuwkomers

Nieuwkomers kunnen eveneens CER's en ERU's omruilen. Dit kan tot een hoeveelheid die overeenkomt met een percentage dat niet lager zal zijn dan 4,5% van de geverifieerde emissies gedurende de periode 2013–2020 (artikel 11bis, achtste lid, richtlijn 2003/87; artikel 16.35a, vierde lid, wetsvoorstel). Ook dit precieze percentage moet de Commissie nog vaststellen. Bestaande exploitanten die in fase III hun inrichting aanzienlijk uitbreiden, vallen onder het begrip nieuwkomer en kunnen in die hoedanigheid gebruikmaken van het recht op gebruik van CER's en ERU's. Voor inrichtingen die via een opt-in onder het ETS komen te vallen, geldt eveneens dat ze onder het begrip nieuwkomer vallen.

Onderstaande tabel is een schematische weergave van de gebruikslimiet van CER's en ERU's voor verschillende exploitanten. De opgenomen percentages zijn minimumpercentages. De exacte percentages worden in uitvoeringsmaatregelen van de Commissie gespecificeerd.

Schema 5: Gebruikslimiet CER's en ERU's in fase III van het ETS

		%	
Bestaande exploitanten 2008 – 2020		11%	van de allocatie in de periode van 2008–2012
Vliegtuigexploitanten	2012	15%	van het aantal emissierechten dat zij in 2012 moeten inleveren
	2013 – 2020	1,5%	van de geverifieerde emissies in de periode van 2013–2020
Nieuwkomers en nieuwe bedrijfstakken in de periode 2013–2020		4,5%	van de geverifieerde emissies in de periode 2013–2020

¹ Richtlijn nr. 2009/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU L 2010, 8). Wet van 21 januari 2010 tot wijziging van onder meer de Wet milieubeheer (handel in emissierechten luchtvaart); Stb. 2010, 31.

8.3. Omruilmechanisme

Om exploitanten de zekerheid te verschaffen dat CER's, ERU's en andere kredieten in aanmerking komen voor gebruik in fase III, introduceert artikel 11bis van richtlijn 2003/87 een omruilmechanisme. Dit houdt verband met het uitgangspunt van richtlijn 2009/29 dat in fase III alleen emissierechten kunnen worden gebruikt ter voldoening aan de inleverplicht. In dit omruilmechanisme zijn vier categorieën te onderscheiden:

1. CER's en ERU's die zijn verleend voor emissiereducties die gerealiseerd zijn vóór 1 januari 2013 uit projecten die eveneens voor 2013 zijn geregistreerd (artikel 16.35a, eerste lid, onder a);
2. CER's en ERU's die zijn verleend voor emissiereducties die gerealiseerd zijn op of na 1 januari 2013 uit projecten die vóór 2013 zijn geregistreerd (artikel 16.35a, eerste lid, onder b);
3. CER's die zijn verleend voor emissiereducties die gerealiseerd zijn op of na 1 januari 2013 uit projecten in de zogenaamde minst ontwikkelde landen die met ingang van 2013 geregistreerd zijn (artikel 16.35a, tweede lid);
4. kredieten die zijn verleend voor projecten of andere emissiereducterende activiteiten in derde landen (artikel 16.35b, eerste lid).

Ad 1

In de eerste categorie gaat het om CER's en ERU's die zijn verleend voor emissiereducties die vóór 1 januari 2013 zijn gerealiseerd. Tevens dient het project waarvan deze rechten afkomstig zijn ook voor die datum te zijn gerealiseerd. Exploitanten die CER's en ERU's uit deze categorie willen omruilen voor emissierechten die geldig zijn in fase III kunnen tot 31 maart 2015 hiertoe een verzoek indienen bij het bestuur van de NEa (artikel 16.35a, vijfde lid). Deze termijn is opgenomen om de overheid de zekerheid te geven dat zij de ingeleverde CER's en ERU's nog kan gebruiken met het oog op de bestaande internationale verplichtingen uit het Kyoto-Protocol.

Een ieder, zowel exploitanten als andere marktpartijen zoals banken en fondsen, kan op grond van artikel 16.44 Wm CER's en ERU's bezitten. Andere marktpartijen hebben echter niet de mogelijkheid om deze CER's en ERU's om te ruilen voor emissierechten die geldig zijn in fase III. Dit wil niet zeggen dat deze marktpartijen de CER's en ERU's die zij in fase II bezaten niet meer kunnen bezitten vanaf 1 januari 2013. Marktpartijen kunnen deze CER's en ERU's verhandelen en exploitanten kunnen deze rechten tot 31 maart 2015 omruilen voor emissierechten die geldig zijn in fase III.

Ad 2

In deze categorie gaat het om CER's en ERU's die eveneens afkomstig zijn van projecten die voor 1 januari 2013 zijn geregistreerd, maar waar de emissiereducties pas op of na 1 januari 2013 worden gerealiseerd. Deze categorie is opgenomen om de ontwikkeling van JI- en CDM-projecten aan te moedigen door potentiële kopers van deze rechten de zekerheid te geven dat deze ook na 2013 kunnen worden gebruikt.

Ad 3

Met de derde categorie is de mogelijkheid gecreëerd om CER's afkomstig van projectactiviteiten die na 2013 in de minst ontwikkelde landen (MOL's) worden gestart eveneens om te wisselen voor emissierechten. Het omruilen van deze CER's kan uiterlijk tot 1 januari 2020, tenzij het betrokken minst ontwikkelde land voor die tijd een verdrag met de Unie

heeft bekrachtigd (artikel 16.35a, zesde lid). Op grond van het Kyoto-Protocol is het in beginsel niet mogelijk om ERU's om te ruilen voor emissierechten die geldig zijn in fase III, aangezien na 2013 nog enkel CDM-projecten in de minst ontwikkelde landen mogen worden opgezet.

Ad 4

De vierde categorie ziet op de situatie dat er nog geen bindende internationale overeenkomst inzake klimaatverandering is gesloten. Artikel 11bis, vijfde lid, van richtlijn 2003/87 creëert de mogelijkheid kredieten uit kwalitatief hoogwaardige projecten via bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen derde landen en de Unie in het ETS te gebruiken (artikel 16.35b, eerste lid). Onder kredieten wordt verstaan: CER's, ERU's en andere typen kredieten. Door middel van een dergelijke overeenkomst kan het gebruik van rechten uit bijvoorbeeld JI-projecten die tot 2013 ERU's genereerden binnen het ETS gehandhaafd blijven. Daarnaast kunnen dergelijke projecten ook andere typen kredieten, anders dan CER's en ERU's, genereren. Deze kredieten moeten worden gezien als aanvulling op de mogelijkheid om CER's en ERU's te gebruiken zoals toegestaan in het tweede tot en met vierde lid van artikel 11bis van richtlijn 2003/87.

Zodra een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering tot stand is gekomen, zullen alleen kredieten afkomstig van projecten in het ETS worden aanvaard van derde landen die de internationale overeenkomst hebben bekrachtigd (artikel 16.35a, zevende lid).

8.4. Omruilwaarde

De huidige wet bepaalt dat één CER of ERU gelijk is aan één emissierecht (artikel 16.37a, tweede lid, Wm). De waarde van kredieten in fase III is nog onbekend en kan dus niet in algemene zin in de wet worden geregeld. Het ligt voor de hand dat de waarde van de kredieten wordt geregeld in de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie op grond van artikel 11bis, negende lid, van richtlijn 2003/87. Artikel 16.35a, achtste lid, bevat een verwijzing naar deze uitvoeringsmaatregelen.

8.5. Uitzonderingen voor sinks en kernenergie

In fase II was het niet toegestaan om CER's en ERU's die werden gegenereerd uit kernenergie en zogenoemde «sinks» zoals bosbouwprojecten te gebruiken ter voldoening aan de inleverplicht. Deze uitzonderingen blijven ook na 1 januari 2013 gelden (artikel 16.35a, derde lid). Op grond van artikel 11bis, negende lid, van richtlijn 2003/87 heeft de Commissie de mogelijkheid om aanvullende maatregelen toe te passen die het gebruik van uit specifieke soorten projecten afkomstige kredieten beperken. Het bestuur van de NEa moet bij toepassing van de omruilmecanismen deze uitvoeringsmaatregelen in acht nemen (artikel 16.35a, achtste lid).

9. Emissievergunning

9.1. Inleiding

In het ETS speelt de emissievergunning een centrale rol. Een emittent is verplicht een emissievergunning aan te vragen voor inrichtingen die onder het systeem vallen. De vergunningaanvraag moet worden gericht tot het bestuur van de NEa. Bij de vergunningaanvraag moet een monitoringsplan worden overgelegd, met een beschrijving van de inrichting en haar activiteiten, de grond- en hulpstoffen, bronnen en de wijze waarop de monitoring en rapportage van de CO₂-emissies worden uitgevoerd (artikel 16.6, tweede lid, Wm). Door richtlijn 2009/29 wijzigt

deze procedure niet. Ten opzichte van fase I en II verandert het systeem in fase III op een aantal andere punten:

- De systematiek inzake vergunningswijzigingen en meldingen wordt anders ingericht (artikelen 6, tweede lid, onder c, en 7 van richtlijn 2003/87).
- De bevoegde autoriteit toetst de emissievergunning vijfjaarlijks (artikel 6, eerste lid, van richtlijn 2003/87);
- De regelgeving omtrent monitoring en verificatie is met ingang van fase III verder geharmoniseerd (artikelen 14 en 15 van richtlijn 2003/87).

9.2. Systematiek vergunningswijzigingen en meldingen

Nadat de emissievergunning is verleend, worden doorlopend grote en kleine veranderingen in de inrichting of het productieproces aangebracht, die kunnen doorwerken in het monitoringsplan. Exploitanten moeten deze veranderingen documenteren en in geval de Wm het voorschrijft ter goedkeuring voorleggen aan de NEa.

9.2.1. Huidige systematiek

In fase I en II was op grond van de Wm een vijftal situaties van vergunningswijzigingen en/of meldingen te onderscheiden:

1. een verandering van de inrichting of werking daarvan met significante toename van emissies tot gevolg (artikel 16.5, eerste lid, onder b, Wm);
2. het ingrijpend veranderen van het monitoringsplan (artikel 16.5, eerste lid, onder c, Wm);
3. een verandering van naam of adres van de vergunninghouder (artikel 16.19, tweede lid, Wm);
4. het melden van veranderingen, anders dan bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, onder b of c, Wm, en tijdelijke afwijkingen van het monitoringsplan (artikel 16.11a, derde lid, Wm);
5. het vermelden van veranderingen van het monitoringsplan in het emissieverslag (artikel 16.12, tweede lid, Wm).

Deze veranderingen hebben onder het huidige recht verschillende consequenties. De veranderingen onder 1 en 2 leiden tot een wijziging van de emissievergunning. Op grond van artikel 16.5, eerste lid, van de Wm is het verboden om zonder vergunningswijziging een inrichting te veranderen of de werking daarvan te veranderen wanneer dat significante gevolgen heeft voor de CO₂-emissies dan wel het monitoringsplan ingrijpend te veranderen. Onder significante verandering wordt verstaan elke verandering van de bedrijfsactiviteit, productiecapaciteit, brandstofsoort, klasse van de inrichting of aanpassing van de CO₂-installatie die leidt tot een toename van 5% of meer van de totale jaarvracht ten opzichte van het vorige emissiejaar als gevolg van deze verandering of een combinatie van deze veranderingen. Voor een verandering waarbij de totale jaarvracht ten opzichte van het vorige emissiejaar met minder dan 5% toeneemt als gevolg van deze verandering, hoeft dus geen nieuwe vergunningaanvraag te worden ingediend. In dat geval dient deze verandering te worden gemeld (zie punt 4). Wijziging van naam en adres moet op grond van artikel 16.19, eerste lid, van de Wm worden gemeld. Vervolgens wijzigt de NEa de vergunning overeenkomstig de melding (zie punt 3). Alle wijzigingen van het monitoringsplan worden in het emissieverslag opgenomen ter kennisgeving aan de NEa (zie punt 5).

9.2.2. Nieuwe systematiek

Deze procedure van vergunningswijzigingen en meldingen wordt in fase III versimpeld. De vergunningplichtige wijzigingen komen te vervallen. Significante wijzigingen van het monitoringsplan moeten ter goedkeuring

worden voorgelegd aan het bestuur van de NEa (artikel 16.13a, eerste lid, onder a, en tweede lid). Onder significante wijziging wordt verstaan elke wijziging die voorheen tot wijziging van de vergunning leidde of niet-ingrijpende wijzigingen waarvan in de Regeling monitoring handel in emissierechten is aangegeven dat ze moeten worden goedgekeurd (artikel 16.13a, tweede lid). Artikel 6, tweede lid, onder c, van richtlijn 2003/87 biedt hier de ruimte voor. Niet-significante wijzigingen van het monitoringsplan worden door de vergunninghouder – net als in fase I en II – opgenomen in het jaarlijkse emissieverslag (artikel 16.12, tweede lid, aanhef en onder b, Wm). Daarnaast blijft de verplichting om verandering van naam of adres van de vergunninghouder te melden ook in fase III bestaan (artikel 16.19, tweede lid, Wm). Dit vereenvoudigde meldingenstelsel is eveneens van toepassing op inrichtingen waarin zich NO_x-installaties bevinden (artikel 16.49, tweede lid, Wm).

Uit artikel 10bis, negentiende en twintigste lid, van richtlijn 2003/87 vloeit voort dat ook melding gemaakt dient te worden van:

- het geheel, gedeeltelijk of tijdelijk beëindigen van de werking van een broeikasgasinstallatie;
- het hervatten van de productie na (tijdelijke) beëindiging van de werking van een broeikasgasinstallatie;
- een aanzienlijke vermindering van de capaciteit van een broeikasgasinstallatie.

Deze meldingsplicht is eveneens geïmplementeerd in artikel 16.13a Wm. De hierboven opgesomde gevallen hebben gevolgen voor de kosteloze toewijzing van emissierechten (zie paragraaf 6.9). Indien het beëindigen van de werking van een broeikasgasinstallatie dan wel het gedeeltelijk of tijdelijk uit bedrijf nemen van een broeikasgasinstallatie gevolgen heeft voor het monitoringsplan, dan zal de vergunninghouder ook daarvan melding moeten maken overeenkomstig artikel 16.13a.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het nieuwe regime van goedkeuring en melding.

Tabel 6: Overzicht goedkeurings- en meldingenregime

Wijziging	Consequenties
<i>Categorie 1</i> Significante veranderingen van het monitoringsplan	Verandering ter goedkeuring voorleggen aan de NEa en opnemen in het emissieverslag (artikelen 16.13a, tweede lid, en 16.12, tweede lid, onder b)
<i>Categorie 2</i> – tijdelijke afwijkingen van het monitoringsplan – het geheel, gedeeltelijk of tijdelijk beëindigen van de werking van een installatie – het hervatten van de productie na (tijdelijke) beëindiging van de werking van een installatie – een aanzienlijke vermindering van de capaciteit van een broeikasgasinstallatie – verandering van naam of adres van de vergunninghouder	Veranderingen melden aan de NEa en opnemen in het emissieverslag (artikelen 16.13a, eerste lid, 16.19, tweede lid, en 16.12, tweede lid, onder b)
<i>Categorie 3</i> Overige veranderingen in het monitoringsplan	Verandering opnemen in het emissieverslag (artikel 16.12, tweede lid, onder b en c)

Deze vereenvoudiging van de procedure leidt tot een vermindering van de uitvoeringslasten.

In het goedkeuringsbesluit wordt enkel goedkeuring gegeven aan de meldingsplichtige wijziging, waardoor slechts getoetst hoeft te worden aan het gedeelte van het monitoringsplan dat betrekking heeft op de

wijziging. Voorheen maakte het nieuwe monitoringsplan (integraal) onderdeel uit van de emissievergunning, waardoor de NEa het monitoringsplan in zijn geheel moest toetsen. Ook bedrijven hebben voordeel bij een goedkeuringsprocedure in plaats van een vergunningwijziging, aangezien de laatste meer proceduretijd kost.

9.3. Revisieplicht

Artikel 6, eerste lid, van richtlijn 2003/87 schrijft voor dat de bevoegde autoriteit tenminste om de vijf jaar de vergunning toetst en eventuele wijzigingen daarin aanbrengt. Deze bepaling is opgenomen om de zekerheid en voorspelbaarheid van het systeem te kunnen blijven waarborgen nu fase III langer is dan fase I en II (acht jaar in plaats van drie respectievelijk vijf jaar). Op grond van artikel 16.20b, eerste lid, is het bestuur van de NEa verplicht om de emissievergunning ten minste elke vijf jaar te toetsen op juistheid en volledigheid. De vergunninghouder legt op verzoek van het bestuur van de NEa een actuele versie van het monitoringsplan over (artikel 16.13, derde lid). Het tweede lid van artikel 16.20b geeft het bestuur van de NEa de bevoegdheid om de vergunning en het daarvan deel uitmakende monitoringsplan aan te vullen. Strikte implementatie van artikel 6, eerste lid, van de richtlijn maakt opname van het tweede lid van artikel 16.20b noodzakelijk. De verwachting is echter dat het bestuur van de NEa in de praktijk zelden gebruik zal maken van deze bevoegdheid. Indien het monitoringsplan onjuistheden bevat of onvolledig is, dan zal het bestuur van de NEa eerst de desbetreffende inrichting verzoeken om het monitoringsplan zo spoedig mogelijk aan te passen (artikel 16.13, tweede lid, onder c, Wm). Mocht de inrichting het verzoek niet opvolgen dan kan het bestuur van de NEa gebruikmaken van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Het ambtshalve door het bestuur van de NEa aanvullen of wijzigen van het monitoringsplan is in de praktijk ondoenlijk, omdat de NEa voor het verkrijgen van juiste en volledige informatie (grotendeels) afhankelijk is van de inrichting zelf. Gelet op de hierboven beschreven goedkeuringsprocedure (paragraaf 9.2) en de actualiseringplicht van artikel 16.13 Wm is de verwachting dat bij de vijfjaarlijkse revisieplicht geen inhoudelijke wijzigingen van de vergunning nodig zijn.

10. Carbon Capture & Storage (CCS)

10.1. Inleiding

CCS is een technologie om de CO₂-uitstoot te reduceren. De technologie van CCS houdt in dat een inrichting de door verbranding vrijgekomen CO₂ afvangt, deze vervolgens transporteert naar een ondergrondse opslaglocatie en daar ten slotte injecteert met het oog op opslag voor onbepaalde duur. In Nederland worden de kaders voor deze technologie als gesteld in richtlijn nr. 2009/31/EG van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide (hierna: CCS-richtlijn)¹ geïmplementeerd in hoofdstuk 3 van de Mijnbouwwet.² Ingevolge dat wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet is voor zowel het opsporen van een geschikte opslaglocatie als het opslaan van CO₂ op basis van de Mijnbouwwet een vergunning vereist. Daarnaast bevat dat wetsvoorstel onder meer bepalingen omtrent toezicht, rapportage en beheer van de opslaglocatie.

Door opname van de CCS-activiteiten afvangen, transporteren en opslag van CO₂ in bijlage I bij richtlijn 2003/87 wordt de CCS-technologie onder de reikwijdte van het ETS gebracht. De reden hiervoor is tweeledig. In de eerste plaats geeft opname van de CCS-activiteiten onder het ETS een financiële stimulans om van deze technologie gebruik te maken. Artikel

¹ Richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 140).

² Kamerstukken I 2010/11, 32 343, A.

12, lid 3bis, van richtlijn 2003/87 bepaalt dat voor emissies die worden afgevangen en vervoerd voor permanente opslag geen verplichting bestaat om hierover emissierechten in te leveren. Het financiële voordeel voor de emittent dat ontstaat door de koppeling aan het ETS is afhankelijk van de hoeveelheid aan vermeden CO₂-uitstoot die met een CCS-project gemoeid is. In de tweede plaats dient de verantwoordelijkheid voor de uitstoot van CO₂ ten gevolge van eventuele lekkages te worden gereguleerd. Door deze activiteiten onder het ETS te brengen is een emittent op grond van artikel 16.37, eerste lid, Wm verplicht emissierechten in te leveren ingeval afgevangen, getransporteerde of opgeslagen emissies onverhoopt vrijkomen, of indien afgevangen en overgedragen CO₂ niet permanent wordt opgeslagen maar voor andere doeleinden wordt ingezet (bijvoorbeeld bij het carboneren van dranken).

10.2. Koppeling ETS met CCS

Voor de koppeling van CCS-activiteiten aan het ETS is het volgende van belang:

- De CCS-activiteiten moeten als broeikasgasactiviteiten zijn aangewezen.
- De activiteit moet plaatsvinden in een inrichting waarin zich een broeikasgasinstallatie bevindt.

Voor de activiteiten afvang en opslag van CO₂ kan worden volstaan met het aanwijzen van de activiteiten als broeikasgasactiviteit in het Besluit handel in emissierechten. Beide activiteiten vinden immers plaats binnen een inrichting waarin zich een broeikasgasinstallatie bevindt (artikelen 16.1 en 16.2 Wm). Hierdoor zijn deze activiteiten onder het huidige wettelijke kader van het ETS vergunningplichtig.

Voor het transport van CO₂ ligt dit anders. Transport van CO₂ is een activiteit die, in tegenstelling tot afvang en opslag van CO₂, niet plaatsvindt binnen een inrichting waarin zich een broeikasgasinstallatie bevindt. Door middel van de Aanpassingswet handel in emissierechten II is de reikwijdte van titel 16.2 verruimd door afdeling 16.2.1 mede van toepassing te verklaren op transport van CO₂ in het kader van CCS (artikel 16.2a Wm).¹

10.3. Inleverplicht

Met deze aanpassingen in de regelgeving vallen alle CCS-activiteiten van het begin tot het einde van de keten (afvang, transport en opslag) onder de verplichtingen van het ETS: de vergunning-, monitorings-, rapportage- en inleverplicht. Alle inrichtingen die deel uitmaken van de keten worden als afzonderlijke inrichtingen onder het ETS gebracht. Deze inrichtingen zullen een emissievergunning moeten hebben, krijgen een monitoringsplicht en een jaarlijkse rapportageplicht. Indien er in de CCS-keten CO₂-emissies voorkomen, als gevolg van compressie en eventuele lekverliezen tijdens het transport of in de inrichting, worden de emissies op grond van artikel 16.37, eerste lid, Wm toegerekend aan degene die verantwoordelijk is voor dat deel van de CCS-keten.

Artikel 12, lid 3bis, van richtlijn 2003/87 bepaalt dat voor emissies die worden afgevangen en vervoerd voor permanente opslag geen verplichting ontstaat om emissierechten in te leveren. Dit wordt geregeld doordat de emittent de emissies die hij afvangt en overdraagt aan een transportnetwerk, in zijn emissieverslag mag aftrekken van zijn totale uitstoot. Voor deze emissies hoeven dan geen emissierechten te worden ingeleverd. De exploitant van het transportnetwerk rapporteert in zijn emissieverslag het verschil tussen de ontvangen CO₂ en de CO₂ die is

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 2.

overgedragen aan de opslaglocatie. Hierdoor moeten ook voor lekverliezen rechten worden ingeleverd. Ten slotte moet de transporteur ook rechten inleveren voor overdracht van CO₂ aan niet-ETS bedrijven (bijvoorbeeld glastuinbouwbedrijven buiten het ETS). Op grond van artikel 14 van richtlijn 2003/87 stelt de Commissie uiterlijk 31 december 2011 in een verordening regels omtrent de wijze waarop dergelijke emissies moeten worden gemonitord en gerapporteerd.

10.4. Geen kosteloze toewijzing voor CCS-activiteiten

Op grond van artikel 10bis, derde lid, van richtlijn 2003/87 worden voor het afvangen van CO₂, het vervoeren van CO₂ en het ondergronds opslaan van CO₂ niet kosteloos emissierechten toegewezen. Dit is reeds uitvoerig beschreven in paragraaf 6.6 van deze memorie van toelichting.

10.5. Financiële stimulans demonstratieprojecten

In artikel 10bis, achtste lid, van richtlijn 2003/87 is bepaald dat de opbrengst van maximaal 300 miljoen emissierechten in de nieuwkomersreserve kan worden besteed aan maximaal 12 demonstratieprojecten, die zich bezighouden met het afvangen en geologisch opslaan van CO₂ in Europa. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft op 20 december 2010 een regeling vastgesteld voor het indienen en beoordelen van projectvoorstellen (Subsidieregeling NER 300).¹

11. Opt-in

11.1. Inleiding

In fase III blijft het voor lidstaten mogelijk om, net als in fase I en II, de werking van het ETS uit te breiden (artikel 24 van richtlijn 2003/87). Dit wordt een opt-in genoemd. Andere activiteiten en broeikasgassen of andere combinaties van activiteiten en broeikasgassen dan opgenomen in bijlage I bij de richtlijn kunnen op deze wijze onder de reikwijdte van het ETS worden gebracht. De lidstaat kan dit doen voor de inrichtingen gelegen op zijn grondgebied. Zo heeft Nederland in fase II de emissies van lachgas bij de productie van salpeterzuur door bepaalde inrichtingen via een opt-in onder het ETS gebracht. Tijdens heel fase III is het mogelijk om een opt-in toe te passen. De richtlijn geeft hier geen uiterste termijn voor. De opt-in moet worden goedgekeurd door de Commissie.² De verdere procedures en voorwaarden voor een opt-in verschillen niet wezenlijk van die in fase II.

In fase I en II werd het aantal kosteloos toe te wijzen rechten voor de inrichtingen bepaald in het nationale toewijzingsplan. In fase III is dit niet langer het geval. Voor de kosteloze toewijzing van rechten worden inrichtingen die via een opt-in zijn opgenomen, aangemerkt als nieuwkomers. De systematiek van toewijzing is dan ook gelijk aan de systematiek bij de toewijzing aan nieuwkomers. De Commissie denkt daarbij aan de volgende aanpak. De lidstaat zal aan de Commissie een methode voor het berekenen van de kosteloze toewijzing moeten voorstellen. Die methode moet de potentie hebben om geharmoniseerd toegepast te kunnen worden, aangezien de Commissie kan besluiten om de opt-in van de betrokken activiteiten en/of gassen ook in andere lidstaten toe te staan. De verwachting is dat de benchmarks opgenomen in de uitvoeringsregels van de Commissie op grond van artikel 10bis, eerste lid, van richtlijn 2003/87 in beginsel kunnen voorzien in een geschikte methode. De lidstaat zal moeten beoordelen of er een productbenchmark te ontwikkelen en toepasbaar is, dan wel welke andere methode het meest geschikt is: de warmtebenchmark, brandstofmixbenchmark of een berekening op grond

¹ Stcrt. 2010, 21022.

² De goedkeuring verloopt volgens de regelgevingsprocedure dan wel de regelgevingsprocedure met toetsing in het Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PbEG L 184).

van historische emissies. De hoeveelheid berekende rechten wordt zo nodig aangepast afhankelijk van de vraag of de betrokken bedrijfstak op de carbon leakage-lijst is opgenomen. Het aantal toe te wijzen rechten wordt verminderd door toepassing van de lineaire factor. Ook in geval van opt-in kunnen geen emissierechten kosteloos worden toegewezen voor het opwekken van elektriciteit. De inrichtingen die worden toegevoegd aan het ETS zullen voor de emissies door deze activiteiten emissierechten moeten kopen op de veiling of op de markt.

In fase II kon een lidstaat bij een opt-in het nationale plafond verhogen met de rechten voor de toegevoegde inrichtingen. In geval van een opt-in in fase III heeft de Commissie de mogelijkheid om de totale hoeveelheid emissierechten voor de Gemeenschap aan te passen. Op grond van artikel 24, tweede lid, van richtlijn 2003/87 kan de Commissie daartoe bepalen dat er aanvullende emissierechten worden uitgegeven. In overweging 14 van richtlijn 2009/29 is opgemerkt dat de totale hoeveelheid emissierechten voor de Gemeenschap kan worden aangepast in verband met inrichtingen die worden opgenomen in, of uitgesloten van het ETS.

11.2. Emissieverlagende projecten

De lidstaat heeft op grond van artikel 24bis van richtlijn 2003/87 ook de mogelijkheid om een project te starten dat leidt tot verlaging van emissies. De Commissie kan uitvoeringsmaatregelen vaststellen voor het verlenen van emissierechten of kredieten voor de behaalde reducties. Een voorwaarde daarbij is dat het niet mogelijk is om de betreffende activiteiten en gassen op dat moment in het ETS op te nemen door middel van een opt-in. Verder moet bij de eerstvolgende herziening van het ETS worden overwogen om de maatregelen voor de betreffende activiteiten en emissies te harmoniseren. Een project kan in de praktijk ontwikkeld worden door de lidstaat of door de lidstaat in samenwerking met de industrie. Zonder medewerking van de lidstaat is het echter niet mogelijk dat er emissierechten of kredieten voor het project verleend worden. Richtlijn 2003/87 geeft in artikel 24bis, derde lid, de lidstaat de bevoegdheid om de verlening van rechten te weigeren. Nederland maakt van deze bevoegdheid gebruik en is niet voornemens om op basis van artikel 24bis van de richtlijn projecten op te starten of te steunen. De argumenten om geen rechten te verlenen voor emissiereducerende projecten op Nederlands grondgebied zijn dezelfde als die op grond waarvan Nederland destijds heeft besloten niet als gastland voor JI op te treden.¹

12. Opt-out

12.1. Inleiding

Met richtlijn 2009/29 is de mogelijkheid teruggekeerd om kleine emittenten uit te sluiten van de reikwijdte van het ETS. In artikel 16.2b is uitvoering gegeven aan deze mogelijkheid, die opt-out wordt genoemd. In fase I bestond deze mogelijkheid reeds, maar in fase II niet. Nederland heeft tijdens de onderhandelingen gepleit voor een terugkeer van de opt-out om zo de administratieve lasten van kleine emittenten te beperken. De verplichtingen waaraan deze inrichtingen moeten voldoen in geval zij een opt-out verkrijgen, zijn echter zwaarder uitgevallen dan Nederland had beoogd. Zo zullen deze inrichtingen nog steeds een geverifieerd emissieverslag moeten inleveren. Alleen voor inrichtingen die tussen 2008 en 2010 gemiddelde emissies hadden van minder dan 5 000 ton per jaar, kunnen vereenvoudigde monitorings-, rapportage- en verificatie-eisen worden gesteld.² Voor een inrichting zit het voordeel van een opt-out dan ook voornamelijk in het feit dat zij geen emissierechten

¹ Zie de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen (Kamerstukken II 2004/05, 30 247, nr. 3, blz. 10–11).

² Zie nader paragraaf 12.2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B, onder 7.

hoeft in te leveren voor haar emissies en niet hoeft te handelen in emissierechten.

De bevoegdheid om inrichtingen uit te sluiten ligt bij de lidstaat. Deze bepaalt op welke wijze van de bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, binnen de kaders van de richtlijn. Nederland zal een eventuele opt-out in principe alleen op sectoraal niveau toepassen. De opt-out is dan van toepassing op alle inrichtingen die behoren tot een (deel-)sector, zonder dat dit afhankelijk is van bijvoorbeeld een apart verzoek van iedere inrichting.

Richtlijn 2003/87 schrijft voor dat inrichtingen die een opt-out verkrijgen, moeten worden aangemeld bij de Commissie uiterlijk op 30 september 2011, maar niet later dan het moment dat de lijst krachtens artikel 11 wordt ingediend. Het aanmelden van inrichtingen ten behoeve van een opt-out mag ook eerder, maar Nederland zal de betreffende inrichtingen opnemen in het nationale toewijzingsbesluit.

12.2. Voorwaarden voor opt-out

Om in aanmerking te komen voor een opt-out in fase III, zullen de inrichtingen en de lidstaten aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Deze voorwaarden staan in artikel 27 van richtlijn 2003/87 en worden hieronder toegelicht.

De eerste voorwaarde is dat een inrichting in de jaren 2008, 2009 en 2010 minder dan 25 000 ton CO₂-equivalent, emissies uit biomassa niet meegerekend, heeft geëmitteerd. Bovendien moet de inrichting, in het geval zij een verbrandingsactiviteit verricht, een nominaal thermisch ingangsvermogen hebben van minder dan 35 MW. Deze drie jaren zijn de jaren voorafgaand aan het moment waarop de lidstaat de inrichting middels de lijst op 30 september 2011 aanmeldt ten behoeve van een opt-out.

Het is mogelijk dat een inrichting geen gegevens heeft over de betreffende jaren of geen emissies heeft gerapporteerd over een of meer van de drie jaren voorafgaand aan de aanmelding bij de Commissie. Dit is mogelijk als de inrichting een nieuwkomer in fase II is en is opgestart in een van de drie jaren voorafgaand aan de aanmelding. Dit is ook mogelijk als de inrichting tot een nieuwe sector behoort die pas met ingang van 1 januari 2013 onder de reikwijdte van het ETS valt. In dat geval moet de inrichting op een andere manier kunnen aantonen dat zij minder dan 25 000 ton CO₂-equivalent uitstoot en dat het vermogen minder dan 35 MW is.

De tweede voorwaarde is dat voor de inrichting maatregelen gelden die zorgen voor een gelijkwaardige emissiereductie. Dat wil zeggen een reductie gelijkwaardig aan de reductie die bereikt zou worden in het geval de inrichting binnen het ETS was gebleven. Met gelijkwaardige maatregelen wordt bedoeld op overheidsmaatregelen. In de overwegingen bij richtlijn 2003/87 staan als voorbeelden van deze maatregelen genoemd: belastingheffing, overeenkomsten met de industrie en regelgeving.

De derde voorwaarde is dat de lidstaat zorgt dat er een bewakingsregeling is die bijhoudt of een uitgesloten inrichting in een kalenderjaar meer uitstoot dan 25 000 ton CO₂-equivalent. De lidstaat kan hierbij vereenvoudigde bewakings-, rapportage-, en verificatiemaatregelen toestaan voor inrichtingen met een gemiddelde geverifieerde emissie van minder dan 5 000 ton per jaar in de periode 2008–2010. Inrichtingen die gemiddeld meer dan 5 000 ton per jaar emitteren en in aanmerking komen voor een opt-out, mogen niet van deze vereenvoudigde regels gebruikmaken. Zij

moeten een monitoringsplan als bedoeld in artikel 16.6 Wm hebben en een volwaardig emissieverslag indienen. Mogelijk worden de vereenvoudigde maatregelen voor genoemde categorie inrichtingen met een beperkte uitstoot in de periode 2008–2010 uitgewerkt in de verordening op grond van artikel 14 van richtlijn 2003/87.

Als laatste voorwaarde zorgt de lidstaat ervoor dat een inrichting weer in het ETS wordt opgenomen als deze in een kalenderjaar meer dan 25 000 ton CO₂-equivalent emitteert of indien de gelijkwaardige maatregelen zoals hierboven beschreven niet meer van toepassing zijn (artikel 16.2b, derde en vierde lid).

Ziekenhuizen

Voor ziekenhuizen geldt dat, indien voor hen gelijkwaardige maatregelen gelden, zij kunnen worden uitgesloten van het ETS. Voor ziekenhuizen gelden de overige eisen zoals hierboven beschreven niet.

12.3. Proces

De lidstaat moet op grond van artikel 27 van richtlijn 2003/87 een aantal stappen doorlopen om een categorie inrichtingen in aanmerking te laten komen voor een opt-out:

1. Allereerst wordt er overleg gepleegd met de betreffende sector. De overheid en de sector kijken daarbij gezamenlijk naar de betrokken bedrijfs- en milieubelangen. Op dit moment worden de mogelijkheden verkend en bestaat in ieder geval het voornemen om de sector glastuinbouw aan te melden bij de Commissie.
2. De lidstaat publiceert de informatie met betrekking tot de vier voorwaarden. Als Nederland gebruikmaakt van de opt-out, zal dit worden gedaan in combinatie met de publicatie van het ontwerp van het nationale toewijzingsbesluit ten behoeve van de inspraak. Er is dan gedurende zes weken inspraak mogelijk op deze informatie. Nederland zal deze reacties doorsturen naar de Commissie.
3. Vervolgens meldt de lidstaat de betreffende inrichtingen aan bij de Commissie. Ook de eventuele reacties van het publiek worden meegestuurd.
4. De Commissie heeft vervolgens zes maanden de tijd om bezwaar te maken tegen de voorgenomen toepassing van de opt-out regeling. Indien zij dit niet doet, wordt de uitsluiting geacht te zijn goedgekeurd. De periode van zes maanden gaat niet eerder lopen dan drie maanden na de kennisgeving van de betrokken inrichtingen aan het publiek (voor inspraak). De verwachting is echter dat de Commissie al eerder haar oordeel over het integrale nationale toewijzingsbesluit, inclusief voorgenomen opt-out, kenbaar zal maken.

De richtlijn voorziet niet in een opt-out voor nieuwkomers in fase III. Dit zijn inrichtingen die op 30 juni 2011 nog niet actief waren.

12.4. Wederopname in het ETS

Als een inrichting die middels een opt-out buiten het ETS valt in een bepaald jaar meer dan 25 000 ton CO₂-equivalent uitstoot, moet de inrichting weer worden opgenomen in het ETS. Hetzelfde geldt indien de gelijkwaardige maatregelen niet langer van toepassing zijn. Als de inrichting weer is opgenomen in het ETS, geldt dit voor de rest van fase III. Het is op basis van de tekst van de richtlijn op dit moment onzeker of de inrichting in de daaropvolgende handelsperiode wel weer gebruik kan maken van een opt-out.

12.4.1. Emitteren boven de drempels

Een inrichting die bijvoorbeeld in 2015 boven de drempel uitkomt, valt met ingang van 1 januari 2016 weer onder het ETS. Die inrichting zal dan ook over 2016 emissierechten moeten inleveren. Dit moet geschieden uiterlijk 30 april 2017. Over 2015 hoeven geen rechten te worden ingeleverd. In dat jaar moet de inrichting nog voldoen aan de gelijkwaardige maatregelen (artikel 16.2b, derde lid).

12.4.2. Vervallen van gelijkwaardige maatregelen

Het is ook mogelijk dat voor een inrichting de gelijkwaardige maatregelen niet langer gelden. In het geval de maatregelen zullen komen te vervallen, moet dit voor de overheid ruim van tevoren duidelijk zijn. Daarmee is er voldoende tijd om de betreffende inrichting te informeren over de verplichtingen onder het ETS waaraan zij zal moeten gaan voldoen. De verplichtingen gaan in zodra de gelijkwaardige maatregelen niet meer van toepassing zijn. Dit hoeft dus niet per 1 januari van enig jaar te zijn, maar dit kan ook halverwege een bepaald jaar zijn. Voor de emissies van de inrichting vanaf dat moment zal de inrichting dus ook emissierechten moeten inleveren.

12.5. Procedure van toewijzing

De inrichtingen die door de minister van I&M worden aangemeld bij de Commissie voor een opt-out, worden opgenomen in het nationale toewijzingsbesluit. De toewijzing aan deze inrichtingen wordt in eerste instantie vastgesteld op 0% van het aantal met het oog op de kosteloze toewijzing berekende rechten (artikel 16.27, derde lid). Uit het systeem van richtlijn 2003/87 volgt dat voor de uit te sluiten inrichtingen een berekening wordt gemaakt van het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten op grond van artikel 10bis, voor het geval de opt-out niet wordt goedgekeurd door de Commissie of als de inrichting op een later moment weer wordt opgenomen in het ETS. Dit hangt samen met het bepalen en eventueel toepassen van de uniforme correctiefactor (artikel 10bis, vijfde lid, van richtlijn 2003/87). Deze voorwaardelijke toewijzingen worden opgenomen in het nationale toewijzingsbesluit en in de lijst met kosteloze toewijzingen op grond van artikel 11 van richtlijn 2003/87 voor het geval dat één van deze situaties zich voordoet (artikel 16.24, tweede lid, aanhef en onder c). Als één van deze voorwaarden intreedt, is het dus niet nodig om het nationale toewijzingsbesluit te wijzigen. In beide situaties gaat het dan niet langer om een inrichting als bedoeld in artikel 16.2b, eerste lid. Artikel 16.27, derde lid, is in dat geval niet van toepassing.

13. Overige onderwerpen

13.1. Register

In een systeem van handel in emissierechten is de registratie van emissierechten cruciaal. De emissierechten dienen nauwkeurig te worden geregistreerd. Een register bestaat uit een volledig gestandaardiseerd elektronisch gegevensbestand. Op basis van deze registratie kunnen de emissierechten worden vergeleken met de daadwerkelijk gemeten emissies, zodat het bestuur van de NEa kan beoordelen of de emittent aan zijn verplichtingen voldoet.

Nederland is op grond van het Kyoto-Protocol verplicht om voor emissierechten een register voor handel in broeikasgasemissierechten in te stellen. In fase I en II van het ETS waren de lidstaten ook op grond van de richtlijn (artikel 19, eerste lid, oud) verplicht een register in te richten. Nationaal is aan deze verplichtingen van de richtlijn en het Kyoto-Protocol

uitvoering gegeven door de instelling van het register voor handel in broeikasgasemissierechten. In dat register zijn de Kyoto- en de ETS-registraties geïntegreerd. De basis voor de instelling en het beheer van dit register is in afdeling 16.2.4 Wm vastgelegd, terwijl inhoud en werking van het register zijn geregeld in verordening 2216/2004.

In fase III vervalt voor de lidstaten de verplichting op grond van richtlijn 2003/87 om een register bij te houden. Hiervoor in de plaats komt er een register van de Gemeenschap. De emissierechten die vanaf 1 januari 2013 worden verleend, zullen op grond van artikel 19 van richtlijn 2003/87 worden geregistreerd in het register van de Gemeenschap. Voor de uitvoering van dit register van de Gemeenschap zullen de lidstaten ook taken moeten vervullen. Zij blijven verantwoordelijk voor het beheer van de nationale exploitant- en persoonstegoedrekeningen die in hun gedeelte van het register van de Gemeenschap staan. Het betreft onder meer het openen, blokkeren en sluiten van rekeningen, het wijzigen van rekeninggegevens en andere dienstverlening aan rekeninghouders. De handelingen van de lidstaten worden rechtstreeks opgenomen in het register van de Gemeenschap. Daarnaast blijft voor de lidstaten op grond van het Kyoto-Protocol de verplichting bestaan om zelf nog een register bij te houden. Partijen hebben volgens dat protocol immers tot midden 2015 de tijd om aan hun verdragsverplichtingen te voldoen. Dat is de reden waarom in hoofdstuk 16 Wm de regeling van het door de NEa beheerde nationale register blijft bestaan.

Met het oog op de wijzigingen van richtlijn 2009/29 wordt verordening 2216/2004 vanaf 1 januari 2012 vervangen door een nieuwe verordening: de EU-registerverordening. Hierin zijn onder meer nadere regels gesteld voor het rekeningbeheer en de inrichting van het register van de Gemeenschap. Tot die tijd blijft verordening 2216/2004 van kracht. Met de publicatie van de EU-registerverordening zijn daarin per direct een aantal wijzigingen aangebracht met het oog op de bestrijding van fraude en andere criminele activiteiten. Het gaat daarbij onder meer om bepalingen, die het mogelijk maken de opening van een rekening in het register te weigeren, als naar de aanvrager van de rekening een onderzoek is ingesteld in verband met fraude, die bijvoorbeeld in verband staat met emissierechten of Kyoto-eenheden of in verband met witwaspraktijken. Om dezelfde redenen kan de goedkeuring van een rekeningbevoegde worden geweigerd. Rekeningen kunnen worden geblokkeerd en vervolgens gesloten indien de rekeninghouder wegens fraude veroordeeld is. Er zijn regels opgenomen om identiteitsfraude te voorkomen. In paragraaf 4 is de gefaseerde inwerkingtreding van de EU-registerverordening nader beschreven.

13.2. Monitoring, verificatie en accreditatie

In fase I en II van het ETS waren de nationale regels omtrent monitoring, rapportage en verificatie gebaseerd op de beschikking van de Commissie tot vaststelling van richtsnoeren voor de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87.¹ De precieze regeling van de monitoring en verificatie liep in de verschillende lidstaten uiteen. Met ingang van fase III worden de regels verder geharmoniseerd in verordeningen. Die zijn rechtstreeks bindend en dus veel minder vrijblijvend van aard dan de richtsnoeren in de beschikking van de Commissie. De Commissie stelt uiterlijk 31 december 2011 zowel een verordening voor de monitoring en bewaking van emissies als een verordening voor de verificatie en accreditatie vast. Hiermee wordt een minimumkwaliteit van het monitorings- en verificatieproces in de verschillende lidstaten vastgelegd.

¹ Beschikking van de Commissie van 18 juli 2007 tot vaststelling van richtsnoeren voor de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU C 3416).

De verordeningen hebben nauwelijks inhoudelijke gevolgen voor de Wm. Bepalingen voor monitoring en verificatie zijn met name opgenomen in lagere regelgeving, de Regeling monitoring handel in emissierechten. De wijzigingen in dit wetsvoorstel van de artikelen 16.6, 16.10, 16.12 en 16.39j zijn slechts technisch van aard. Wel zullen de veranderingen ingrijpende gevolgen hebben voor de lagere regelgeving en deze deels overbodig maken. De mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanvullende eisen te kunnen stellen blijft gehandhaafd, omdat niet uitgesloten is dat daaraan behoefte zal blijven bestaan.

13.3. Geldigheid emissierechten

De emissierechten die in fase III zijn verleend, zijn alleen geldig voor de periode 2013–2020 (artikel 16.36, eerste lid). Deze rechten kunnen uiterlijk tot en met 30 april 2021 worden gebruikt ter voldoening aan de inleverplicht over het kalenderjaar 2020. Emissierechten verliezen van rechtswege hun geldigheid aan het einde van een handelsperiode waarin ze zijn verleend en worden door de NEa ingetrokken, vier maanden na het begin van elke nieuwe periode. Via een systeem van vervangende rechten worden de emissierechten die niet zijn gebruikt in de fase waarin ze zijn verleend, meegenomen naar de daarop volgende fase. In de Nederlandse taalversie van richtlijn 2003/87 wordt in het tweede lid van artikel 13 aangegeven dat lidstaten zelf kunnen bepalen of zij een systeem van vervangende emissierechten hanteren, terwijl dit in de Engelse taalversie en de andere taalversies als een verplichting wordt opgelegd. De Engelse taalversie van de richtlijn komt overeen met de bepalingen in de EU-registerverordening en wordt als uitgangspunt genomen.

De regels omtrent het intrekken van emissierechten en het verlenen van vervangende rechten zijn opgenomen in de EU-registerverordening. De EU-verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Hierdoor is het niet noodzakelijk om artikel 13, tweede lid, van de richtlijn om te zetten in nationale regelgeving.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat artikel 13 van richtlijn 2003/87 niet ziet op de geldigheid van Kyoto-eenheden die worden gegenereerd uit JI- en CDM-projecten. Deze eenheden worden op basis van artikel 11bis van de richtlijn omgezet in emissierechten die met ingang van 2013 geldig zijn in het ETS (zie paragraaf 8.3).

13.4. Openbaarheid van informatie

De oorspronkelijke richtlijn 2003/87 bevatte met artikel 17 reeds voorschriften over de openbaarheid van informatie met betrekking tot de handel in broeikasgasemissierechten. Besluiten over de toekenning van emissierechten en de uitstootverslagen moeten op grond van dat artikel voor het publiek toegankelijk worden gemaakt. Het artikel is destijds als volgt geïmplementeerd. Van het definitieve nationale toewijzingsbesluit is kennisgegeven in de Staatscourant (artikel 16.26, vierde lid, Wm). De NEa is verplicht desgevraagd aan een ieder kosteloos inzage te geven in emissieverslagen die bij haar zijn ingediend en tegen vergoeding van ten hoogste de kosten een exemplaar van dat verslag te verschaffen. Van de mogelijkheid tot inzage en de verkrijgbaarheid van het emissieverslag wordt vooraf kennisgegeven (artikel 16.18, tweede lid, Wm). Bij de Linking Directive is artikel 17 uitgebreid met informatie bij de bevoegde autoriteiten over CDM- en JI-projectactiviteiten waaraan een lidstaat of een door hem gemachtigde particuliere of openbare organisatie deelneemt (artikel 16.46b, negende lid, Wm). Deze informatie is door de bevoegde autoriteiten beschikbaar gesteld via internet.

Vanaf fase III geeft artikel 15bis van richtlijn 2003/87 een aanvulling op artikel 17. Artikel 15bis ziet op meer documenten, namelijk op alle besluiten en verslagen die verband houden met de hoeveelheid emissierechten, met de toewijzing van emissierechten en met de bewaking, rapportage en verificatie van emissies. Daarnaast krijgen de lidstaten en de Commissie de verplichting om deze documenten onverwijld op een passende manier openbaar te maken. De plicht tot actieve openbaarmaking wordt hiermee uitgebreid. De achtergrond van het artikel ligt in het belang van directe toegang tot informatie over een financieel instrument als het ETS. Dit kan de transparantie van de markt en het vertrouwen op de markt vergroten.

Van actieve openbaarmaking is sprake als een bestuursorgaan op eigen initiatief informatie publiek maakt, bijvoorbeeld via websites. In fase I en II is bijvoorbeeld het nationale toewijzingsbesluit actief openbaar gemaakt. De nieuwe verplichting van artikel 15bis betekent dat Nederland in fase III bijvoorbeeld ook de emissieverslagen en de wijzigingen in toewijzingsbesluiten actief openbaar zal moeten maken. Dit is vastgelegd in artikel 16.4a van het wetsvoorstel.

13.5. Handhaving

Qua handhavingsbevoegdheden en -instrumenten sluit het wetsvoorstel aan op het bestaande systeem. De werking van dit systeem is uitvoering beschreven in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.¹ De bestaande handhavingsinstrumenten (opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete; artikelen 18.6a en 18.16a Wm) worden eveneens van toepassing verklaard op het veranderde meldings- en goedkeuringsregime van artikel 16.13a.

13.6. Prijsfluctuatie

Richtlijn 2003/87 (artikel 29bis) bevat een nieuw element met betrekking tot de markt. Als zich gedurende meer dan zes maanden heftige prijsfluctuaties voordoen (de prijs is meer dan het drievoudige van die in de voorgaande twee jaren), zal de Commissie een vergadering met de lidstaten beleggen. Als de prijsontwikkeling niet correspondeert met veranderende fundamentele marktfactoren, kan de Commissie maatregelen vaststellen. Dit kunnen bij voorkeur maatregelen zijn waarbij de lidstaten wordt toegestaan een deel van de te veilen rechten vervroegd te veilen. In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om in een dergelijk geval emissierechten te veilen (artikel 16.23).

13.7. Gevolgen internationale overeenkomst

De doelstellingen in het kader van het ETS maken deel uit van het klimaat- en energiepakket van de EU. Daarin is ook opgenomen dat de doelstelling voor 2020 wordt verhoogd tot 30% reductie van de CO₂-emissies ten opzichte van 1990 indien er een internationaal klimaatakkoord wordt gesloten waarin de andere ontwikkelde landen zich vastleggen op een vergelijkbare emissiebeperking en de economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden een bijdrage leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheid en capaciteiten. Het huidige Kyoto-Protocol heeft namelijk een looptijd tot en met 2012. Om klimaatverandering daadwerkelijk tegen te gaan, zijn nieuwe, scherpere doelstellingen per land nodig. Het streven van de EU is dat tegen 2050 de mondiale emissie van broeikasgassen met ten minste 50% is gedaald ten opzichte van 1990. De Commissie heeft ingeschat dat daarvoor de ontwikkelde landen hun

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 2.

emissies in 2 050 moeten hebben verminderd met 80–95% ten opzichte van 1990.

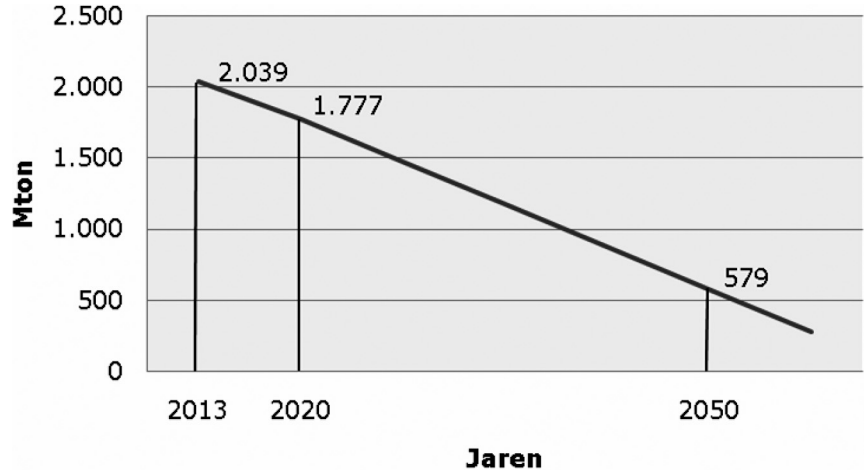
De VN-klimaatconferenties in Kopenhagen en Cancún in 2009 en 2010 hebben niet geleid tot een nieuwe bindende overeenkomst. De eerstvolgende mogelijkheid is tijdens de conferentie in Durban (Zuid-Afrika), die start in december 2011.

Als er een nieuwe internationale overeenkomst inzake klimaatverandering wordt gesloten met scherpere reductiedoelstellingen, kan er aanleiding zijn om het ETS te herzien. Voor de EU is het ETS een belangrijk instrument om de emissies van broeikasgassen te reduceren en aan een verscherpte reductiedoelstelling te voldoen. De Commissie zal op grond van artikel 28 van richtlijn 2003/87 binnen drie maanden na het sluiten van de overeenkomst een verslag indienen, waarin de gevolgen van de overeenkomst worden geëvalueerd. Daarbij komen onder meer aan de orde de opties om tot 30% reductie te komen, de concurrentiepositie van be- en verwerkende industrieën, het effect op andere economische sectoren en de risico's op carbon leakage. Zo nodig zal de Commissie vervolgens een voorstel tot wijziging van de richtlijn doen.

Ook zonder een dergelijke wijziging is de werking van richtlijn 2003/87 niet beperkt tot fase III. Uit een aantal artikelen blijkt dat richtlijn 2003/87 ook gericht is op de periode na 2020. Zo is in artikel 9 bepaald dat de Commissie na 2020 een voorstel kan indienen over de lineaire factor. In artikel 10bis, elfde lid, is bepaald dat wat betreft de kosteloze toewijzing het doel is geen kosteloze toewijzing in 2027.

Als richtlijn 2003/87 ongewijzigd van kracht blijft, betekent dit ook dat het EU-plafond in de jaren na 2020 blijft afnemen met de lineaire factor. Over ongeveer 60 jaar zou het EU-plafond dan rond de 0 Mton uitkomen. Een plafond van deze hoogte zou betekenen dat de industrie tegen die tijd de emissies sterk gereduceerd heeft door bijvoorbeeld grootschalige toepassing van CCS. In de onderstaande figuur is de lineaire afname van het EU-plafond weergegeven.

Figuur 7: Lineaire afname van het EU-plafond



Naast de mogelijkheid van een nieuwe internationale klimaatovereenkomst zijn in artikel 25 van de richtlijn de mogelijkheden voor de EU tot internationale samenwerking met derde landen uitgebreid. In fase I en II kon de EU overeenkomsten sluiten over erkenning van emissierechten met iedere andere partij genoemd in bijlage B bij het Kyoto-Protocol; de partijen met een reductieverplichting. Vanaf fase III is het mogelijk om een overeenkomst te sluiten over wederzijdse erkenning van emissierechten tussen het ETS en een emissiehandelssysteem van een ander land of een andere regio. Een voorwaarde hierbij is dat dit andere systeem ook

verplicht is en een absoluut emissieplafond kent. Deze overeenkomsten zijn niet beperkt tot partijen bij het Kyoto-Protocol.

Aangezien de boven aangehaalde bevoegdheden worden uitgeoefend door de Commissie, hoeven deze artikelen niet te worden geïmplementeerd.

14. Transponeringstabel richtlijn 2009/29

Hieronder is een transponeringstabel opgenomen die aangeeft hoe richtlijn 2009/29 is omgezet in de Nederlandse regelgeving. Voor de betekenis van de gebruikte afkortingen wordt verwezen naar de lijst met begrippen en afkortingen die als bijlage bij deze memorie van toelichting is opgenomen.

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1: wijzigingen van Richtlijn 2003/87/EG			
1: toevoeging twee alinea's aan artikel 1 (Onderwerp)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
2: wijzigingen artikel 3 (Definities)	Onder a: wijziging artikel 3, onder c (definitie broeikasgassen): artikel 1.1, eerste lid, Wm Onder b: wijziging artikel 3, onder h (definitie nieuwkomer): artikel 16.32, eerste lid, Wm (nieuw) Onder c: toevoegen onderdelen t en u aan artikel 3 (definities van verbranden en elektriciteitsopwekker): artikel 16.28, onder b, Wm (nieuw)	Geen	Onder a: verduidelijking begrip-bepaling «broeikasgassen». Geen gevolgen voor reikwijdte ETS, want bijlage II bij de richtlijn wordt niet aangepast. Onder b: artikel 16.32, eerste lid, Wm (nieuw) bevat een directe verwijzing naar de definitie van nieuwkomer in de richtlijn. De artikelen 16.24, vierde lid, en 16.25 Wm (nieuw) waarborgen dat bij de interpretatie van dat begrip rekening wordt gehouden met de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie o.g.v. artikel 10bis, zevende lid, van de richtlijn. Onder c: in de Wm hoeft geen definitie van elektriciteitsopwekker te worden opgenomen omdat dit begrip maar op één plaats in de richtlijn voorkomt (artikel 10bis, derde lid) en ook maar op één plaats in de Wm (artikel 16.28, onder b, (nieuw)). Artikel 16.28, onder b, Wm (nieuw) bevat een directe verwijzing naar de definitie van elektriciteitsopwekker in de richtlijn. De definitie van verbranden is in de richtlijn opgenomen om te verduidelijken welke typen verbrandingsinstallaties onder het ETS vallen (zie overweging 37). Betreft aanpassing van een interne verwijzing in de richtlijn.
3: wijziging artikel 3 quater, tweede lid (Totale hoeveelheid emissierechten voor de luchtvaart)	Vergt geen omzetting ¹	N.v.t.	
4: wijziging artikel 3 octies (Plannen voor bewaking en rapportage)	Artikel 16.39j, negende lid, Wm (schrappen)	Geen	Eisen m.b.t. monitoringsplan tonkilometers: verwijzing naar richtsnoeren vervalt. Geen verwijzing naar de (nieuwe) verordening nodig, aangezien de regels al in overeenstemming moeten zijn met deze rechtstreeks werkende verordening.

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
5: nieuwe tekst artikel 4 (Vergunningen voor broeikasgasemissies)	Artikelen 16.2, eerste lid, 16.2b, eerste lid, en 16.5, eerste lid, Wm (wijziging) + Besluit handel in emissierechten (wijziging)	Geen	In artikel I, onderdeel 30, van de richtlijn wordt bijlage I opnieuw vastgesteld. De reikwijdte van het ETS wordt daardoor uitgebreid. Dit vergt aanpassing van het Besluit handel in emissierechten (zie nader bij artikel I, onderdeel 30). Betreft vereisten voor aanvraag emissievergunning.
6: nieuwe tekst artikel 5 (Aanvragen van vergunningen voor broeikasgasemissies), onderdeel d	Artikel 16.6, derde lid, tweede volzin, Wm (schrappen) + Regeling monitoring handel in emissierechten (wijziging)		Verwijzing in artikel 16.6, derde lid, Wm naar richtsnoeren kan komen te vervallen. Geen verwijzing naar de (nieuwe) verordening nodig, aangezien de regels al in overeenstemming moeten zijn met de rechtstreeks werkende verordening.
7: wijzigingen artikel 6 (Voorwaarden voor en inhoud van de vergunning voor broeikasgasemissies); toevoegen alinea aan eerste lid; nieuwe tekst tweede lid, onderdeel c	Onderdeel a: artikel 16.20b Wm (nieuw) Onderdeel b: artikel 16.5, eerste lid, onder b en c, Wm (schrappen); artikel 16.6, derde lid, tweede volzin, Wm (schrappen); artikel 16.11a, derde t/m vijfde lid (schrappen); artikel 16.13a Wm (nieuw)	Geen, behalve bij onderdeel b	Onderdeel a: revisieverplichting. Onderdeel b (nieuwe volzin toegevoegd aan onderdeel c): keuze lidstaat om monitoringsplan door exploitant te laten bijwerken zonder vergunningswijziging. Nederland maakt hiervan gebruik. Significante veranderingen van het monitoringsplan moeten ter goedkeuring worden voorgelegd aan de NEa. Dit is geregeld in artikel 16.13a (nieuw). In verband hiermee vervallen het derde t/m vijfde lid van artikel 16.11a Wm. De systematiek van het melden van wijzigingen in inrichtingen en het goedkeuren van veranderingen in de inrichting en in het monitoringsplan wordt met dit wetsvoorstel aangepast. ² Gericht tot Commissie.
8: nieuwe tekst artikel 7 (Wijzigingen in installaties)	Artikel 16.5, eerste lid, onder b, Wm (schrappen); artikel 16.13a Wm (nieuw); artikel 16.19, tweede lid, Wm jo artikel 16.20, derde lid, Wm		
9: nieuwe tekst artikel 9 (Hoeveelheid emissierechten voor de hele Gemeenschap)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
10: invoeging artikel 9bis (Aanpassing van de hoeveelheid emissierechten voor de hele Gemeenschap)	Artikel 9bis, eerste, derde en vierde lid: vergt geen omzetting Artikel 9bis, tweede lid: artikelen 16.21 en 21.6, zesde lid, Wm + Regeling monitoring handel in emissierechten	N.v.t.; geen	Artikel 9bis, eerste, derde en vierde lid: gericht tot Commissie. Artikel 9bis, tweede lid: de Regeling monitoring handel in emissierechten is per 6 oktober 2010 aangevuld met bepalingen over het aanleveren en de kwaliteit van gegevens benodigd voor het vaststellen van de hoeveelheid broeikasgasemissierechten voor de hele Gemeenschap. Artikel 9bis, tweede lid, derde alinea: deels ook gericht tot Commissie.

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
11: nieuwe tekst artikel 10 (Veiling van emissierechten)	Artikel 10, eerste lid, eerste alinea: artikel 16.23, eerste lid, Wm (nieuw) Artikel 10, eerste lid, tweede alinea: vergt geen omzetting Artikel 10, tweede t/m vijfde lid: vergt geen omzetting	Geen; n.v.t.	Artikel 10, eerste lid, eerste alinea: bevoegdheid tot veilen door lidstaten. Artikel 10, eerste lid, tweede alinea: gericht tot Commissie (publicatie geraamde hoeveelheid te veilen emissierechten). Artikel 10, tweede lid: gericht tot Commissie (nadere regels over vaststelling hoeveelheid te veilen emissierechten). Artikel 10, derde lid: aanbeveling inzake gebruik veilingopbrengsten (eerste en tweede alinea); verslagplicht lidstaten (derde alinea). Artikel 10, vierde lid, eerste t/m derde alinea: gericht tot Commis- sie (vaststelling veilingverorde- ning); vierde alinea: verslagplicht lidstaten. Artikel 10, vijfde lid, eerste en tweede volzin: gericht tot Commissie (toezicht op Europese koolstofmarkt); derde volzin: informatieverschaffing door lidstaten.

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
12: invoeging artikel 10bis (Overgangsregels voor de hele Gemeenschap voor een geharmoniseerde kosteloze toewijzing)	<p>Artikel 10bis, eerste lid, derde alinea, tweede volzin: artikel 16.28, aanhef en onder a, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 10bis, eerste lid, overige onderdelen: artikelen 16.25, 16.32, derde lid, 16.34, 16.34b, vierde lid, en 16.34c, tweede lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 10bis, tweede lid: vergt geen omzetting</p> <p>Artikel 10bis, derde lid: artikel 16.28, aanhef en onder b en c, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 10bis, vierde lid: artikel 16.24, derde lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 10bis, vijfde lid: vergt geen omzetting</p> <p>Artikel 10bis, zesde lid: vergt geen omzetting</p> <p>Artikel 10bis, zevende lid: artikelen 16.28, aanhef en onder a, 16.32 en 16.33 Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 10bis, achtste lid: vergt geen omzetting</p> <p>Artikel 10bis, negende en tiende lid: n.v.t. op Nederland</p> <p>Artikel 10bis, elfde lid: artikel 16.27, eerste lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 10bis, twaalfde lid: artikel 16.27, tweede lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 10bis, dertiende t/m achttiende lid: vergt geen omzetting</p> <p>Artikel 10bis, negentiende lid: artikel 16.34b Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 10bis, twintigste lid: artikel 16.34b, eerste lid, Wm (nieuw)</p>	Geen, behalve bij artikel 10bis, zesde lid; n.v.t.	<p>Artikel 10bis, eerste lid (vaststelling, uiterlijk 31 december 2010, van uitvoeringsmaatregelen voor kosteloze toewijzing emissierechten o.g.v. het vierde, vijfde, zevende en twaalfde lid, alsmede i.v.m. het negentiende lid), eerste en tweede alinea, derde alinea, eerste volzin, en vierde t/m zesde alinea: gericht tot Commissie. In de bepalingen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op kosteloze toewijzing (zie paragraaf 16.2.1.3) is steeds een verwijzing opgenomen naar de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie.</p> <p>Artikel 10bis, eerste lid, derde alinea, tweede volzin: geen kosteloze toewijzing voor elektriciteitsopwekking.</p> <p>Artikel 10bis, tweede lid: gericht tot Commissie (wijze van vaststelling benchmarks).</p> <p>Artikel 10bis, derde lid: geen kosteloze toewijzing voor energieopwekkers en CCS.</p> <p>Artikel 10bis, vierde lid: kosteloze toewijzing voor stadsverwarming en WKK.</p> <p>Artikel 10bis, vijfde lid: gericht tot Commissie (vaststelling industriep plafond; eventueel toepassing uniforme correctiefactor indien hoeveelheid kosteloos toe te wijzen emissierechten voor de hele Gemeenschap groter is dan industriep plafond).</p> <p>Artikel 10bis, zesde lid: mogelijkheid van financiële maatregelen door lidstaten i.v.m. carbon leakage. De bestaande generieke wetgeving biedt een grondslag voor (lagere regels m.b.t.) financiële maatregelen in de vorm van bijvoorbeeld subsidieverstrekking of fiscale maatregelen. Nederland is echter niet voornemens van deze mogelijkheid gebruik te maken.</p> <p>Artikel 10bis, zevende lid: Eerste alinea, eerste volzin (toewijzing van emissierechten uit de nieuwkomersreserve volgens de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie): artikel 16.32, eerste en derde lid, Wm (nieuw).</p> <p>Eerste alinea, tweede volzin (bevoegdheid tot veilen van overgebleven emissierechten uit de reserve door lidstaten): artikel 16.33 Wm (nieuw).</p>

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
<p>12: invoeging artikel 10ter (Maatregelen ter ondersteuning van bepaalde energie-intensieve industriële in geval van koolstof- lekage)</p> <p>12: invoeging artikel 10quater (Voorlopige kosteloze toewijzing voor de modernisering van de Elektriciteitsopwekking)</p>	<p>Vergt geen omzetting</p> <p>Niet van toepassing op Nederland</p>	<p>N.v.t.</p> <p>N.v.t.</p>	<p>Tweede alinea (toewijzing uit de reserve wordt aangepast met de lineaire factor): artikel 16.32, derde lid, jo. artikel 16.26 Wm (nieuw). Derde alinea (geen toewijzing uit de reserve voor het opwekken van elektriciteit): artikel 16.28, aanhef en onder a, Wm (nieuw). Vierde alinea (geharmoniseerde regels i.v.m. de definitie van «nieuwkomer»): gericht tot Commissie + artikel 16.32, eerste lid, Wm (nieuw). Vijfde alinea: gericht tot Commis- sie. Artikel 10bis, achtste lid (deel nieuwkomersreserve bestemd voor stimulering demoprojecten CCS): gericht tot Commissie. Artikel 10bis, negende en tiende lid: speciale regeling voor Litouwen. Artikel 10bis, elfde lid: percentage kosteloze toewijzing 2013–2020. Artikel 10bis, twaalfde lid: 100% gratis toewijzing bij plaatsing op de carbon leakage-lijst. Artikel 10bis, dertiende t/m achttiende lid (vaststelling carbon leakage-lijst): gericht tot Commis- sie. Artikel 10bis, negentiende lid: geen toewijzing bij o.a. sluiting van inrichtingen. Voor zover het negentiende lid ziet op «het verstreken zijn» van de emissiever- gunning, is de bepaling niet geïmplementeerd. Onder de Nederlandse wetgeving heeft deze vergunning een onbeperkte geldigheidsduur. Artikel 10bis, twintigste lid: gedeeltelijke of tijdelijke uitbedrijf- name of aanzienlijke capaciteits- vermindering; gevolgen voor toewijzing. Gericht tot Commissie.</p>
<p>13: nieuwe tekst artikel 11 (Nationale uitvoeringsmaatregelen)</p>	<p>Artikel 11, eerste lid: artikelen 16.24, 16.25, 16.30 en 16.30a Wm (nieuw) Artikel 11, tweede lid: artikel 16.35, eerste lid, Wm Artikel 11, derde lid: artikelen 16.24 en 16.30a, tweede lid, Wm (nieuw)</p>	<p>Geen</p>	<p>Nederland voldoet niet aan de voorwaarden van deze uitzonde- ring en kan daar ook in de toekomst niet aan voldoen, gelet op het historische karakter van de criteria. Artikel 11, eerste lid (publicatie lijst met inrichtingen en toewijzingen; verstreken lijst aan Commissie): lijst is onderdeel van nationaal toewijzingsbesluit. Artikel 11, tweede lid: jaarlijkse verlening van emissierechten. Artikel 11, derde lid: geen toewijzing indien Commissie opname op de lijst heeft geweig- erd.</p>

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
13: vervanging artikel 11bis door nieuw artikel 11bis (Gebruik van CER's en ERU's uit projectactivitei- ten in de Gemeenschapsregeling vóór de inwerkingtreding van een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering)	<p>Artikel 11bis, eerste lid: vergt geen omzetting</p> <p>Artikel 11bis, tweede lid: artikel 16.35a, eerste lid, aanhef en onder a, derde en vijfde lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 11bis, derde lid: artikel 16.35a, eerste lid, aanhef en onder b, en derde lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 11bis, vierde lid: artikel 16.35a, tweede, derde en zesde lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 11bis, vijfde lid: artikel 16.35b, eerste lid, en tweede lid, jo. artikel 16.35a, vierde lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 11bis, zesde lid: artikel 16.35b, tweede lid, jo. artikel 16.35a, derde lid, Wm (nieuw); voor het overige: vergt geen omzetting</p> <p>Artikel 11bis, zevende lid: 16.35a, zevende lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 11bis, achtste lid: artikelen 16.35a, vierde lid, en 16.35b, tweede lid, jo. artikel 16.35a, vierde lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 11bis, negende lid: artikelen 16.35a, achtste lid, en artikel 16.35b, tweede lid, jo. artikel 16.35a, achtste lid, Wm (nieuw)</p> <p>Artikelen 16.37a, 16.37b en 16.39u Wm (schrappen)</p> <p>Artikel 16.39sa Wm (nieuw); dit artikel verklaart de artikelen 16.35a en 16.35b van overeen- komstige toepassing op luchtvaart</p>	N.v.t. (eerste lid); geen (overige leden)	<p>Het gebruik van CER's en ERU's en andere kredieten na 1 januari 2013, voor zowel stationaire bronnen als luchtvaart.</p> <p>Artikel 11bis, eerste lid: gericht tot Commissie. Betreft voorbehoud van mogelijke wijziging van richtlijn 2003/87 na goedkeuring van een internationale overeen- komst inzake klimaatverandering.</p> <p>Artikel 11bis, tweede lid: verlenen vervangende emissierechten in ruil voor CER's en ERU's, verleend voor emissiereducties die voor 1 januari 2013 zijn gerealiseerd.</p> <p>Artikel 11bis, derde lid: verlenen vervangende emissierechten in ruil voor CER's en ERU's, verleend voor emissiereducties op of na 1 januari 2013 die voor 1 januari 2013 zijn geregistreerd.</p> <p>Artikel 11bis, vierde lid: verlenen vervangende emissierechten in ruil voor CER's, verleend voor emissiereducties op of na 1 januari 2013 uit projecten die op of na 1 januari 2013 in de MOL's van start zijn gegaan.</p> <p>Artikel 11bis, vijfde lid: gebruik van andere kredieten uit projecten in derde landen conform met betrokken land gesloten overeen- komst.</p> <p>Artikel 11bis, zesde lid: gebruik van kredieten o.g.v. het vijfde lid alleen toegestaan als het project in fase II voor gebruik binnen het ETS in aanmerking kwam.</p> <p>Artikel 11bis, zevende lid: zodra een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering tot stand is gekomen, worden per 1 januari 2013 alleen kredieten geaccepteerd van projecten uit derde landen die deze overeen- komst hebben bekrachtigd.</p> <p>Artikel 11bis, achtste lid: percen- tage toegestaan gebruik van kredieten (via uitvoeringsmaatre- gelen Commissie).</p> <p>Artikel 11bis, negende lid: uitvoeringsmaatregelen van de Commissie over het gebruik van in artikel 11bis bedoelde kredieten. Extra voorwaarde voor verlenen instemming met deelname aan CDM- en JI-projectactiviteiten.</p>
14: uitbreiding artikel 11ter, eerste lid (Projectactiviteiten)	Artikel 16.46b, derde lid, Wm (aanvulling)	Geen	

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
15: uitbreiding artikel 12 (Over- dracht, inlevering en annulering van rechten)	Onderdeel a: vergt geen omzetting Onderdeel b: artikel 16.11a, tweede lid, Wm jo. Regeling monitoring handel in emissie- rechten (wijziging) Onderdeel c: vergt geen omzetting	Onderdeel a: n.v.t. Onderdeel b: geen Onderdeel c: n.v.t.	Onderdeel a: gericht tot Commis- sie (onderzoek bescherming emissiehandelsmarkt) Onderdeel b: voor afgevangen en voor permanente opslag ver- voerde emissies (CCS) hoeven geen emissierechten te worden ingeleverd. Deze correctie wordt aangebracht bij de monitoring van emissies. Hiertoe zal de Regeling monitoring handel in emissierech- ten worden aangepast. Onderdeel c: volgens artikel 10quater, tweede lid, mogen sommige nieuwe lidstaten besluiten dat overeenkomstig dat artikel toegewezen emissierechten slechts mogen worden gebruikt door de exploitant van de betrokken inrichting voor de naleving van de voor hem geldende inleverplicht. De niet-overdraagbaarheid van dergelijke rechten zal worden geregeld in de implementatiewet- geving van de lidstaat waarop artikel 10quater van toepassing is en via het EU-register. Eerste lid: geldigheid emissierecht gekoppeld aan betrokken periode. Tweede lid: het intrekken van «overtollige» emissierechten na afloop van de handelsperiode. Deze materie is volledig geregeld door de artikelen 60 en 61 van de EG-registerverordening ⁴ en behoeft daarom geen regeling in de nationale wetgeving. Hetzelfde geldt voor het verlenen van vervangende emissierechten voor de geannuleerde emissierechten. ⁵
16: nieuwe tekst artikel 13 (Geldigheid van emissierechten)	Artikel 13, eerste lid: artikel 16.36, eerste lid, Wm (wijziging) Artikel 13, tweede lid, eerste alinea: vergt geen omzetting Artikel 13, tweede lid, tweede alinea: vergt geen omzetting	Geen ³	

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
17: nieuwe tekst artikel 14 (Bewaking en rapportage van emissie)	Eerste lid: schrappen artikel 16.39j, negende lid, Wm + wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten; voor het overige: vergt geen omzetting Tweede en vierde lid: vergt geen omzetting Derde lid: artikel 16.6, derde lid, tweede volzin, Wm (schrappen) + artikel 16.11a, eerste lid, en tweede lid, aanhef en onder b, Wm + artikel 16.12, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, Wm + artikel 16.12, vierde lid, Wm (schrappen) + artikelen 16.39c, 16.39e, 16.39f, eerste lid, en 16.39i, eerste lid, aanhef en onder a en f, Wm + artikel 16.39i, derde lid, Wm (schrappen) + wijziging Besluit handel in emissierechten + wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten	N.v.t.	Eerste lid (vaststellen verordening voor bewaking en rapportage van emissies, activiteitsgegevens en tonkilometergegevens, ter vervanging van eerdere richtsnoe- ren): gericht tot Commissie. Artikel 16.39j, negende lid, Wm kan komen te vervallen. Geen verwijzing naar de (nieuwe) verordening nodig, aangezien de nadere regels al in overeenstem- ming moeten zijn met de rechtstreeks werkende verorde- ning. De op artikel 16.39j, zevende lid, gebaseerde bepalingen van de Regeling monitoring handel in emissierechten inzake monitoring van tonkilometergegevens worden aangepast om overlap met de verordening te voorkomen. Tweede en vierde lid (inhoud verordening): gericht tot Commis- sie. Derde lid (bewaken en rapporteren emissies): schrappen artikelen 16.6, derde lid, tweede volzin, 16.12, vierde lid, en 16.39i, derde lid, Wm (verwijzing naar richtsnoeren). Geen verwijzing naar de (nieuwe) verordening nodig, aangezien de regels al in overeenstemming moeten zijn met de rechtstreeks werkende verordening. Ook is aanpassing van de Regeling monitoring handel in emissierech- ten noodzakelijk. Betreft vaststellen verordening over verificatie en accreditatie. Deze rechtstreeks werkende verordening vervangt de nationale eisen gebaseerd op de beginselen uit bijlage V. Artikel 16.14, eerste lid, eerste volzin, Wm: verwijzing naar (nieuwe) verordening opgenomen als toetsingskader bij verificatie. Artikelen 16.14, derde lid, tweede volzin, en 16.39g, derde lid, tweede volzin, Wm: geen verwijzing naar de (nieuwe) verordening nodig, aangezien de regels al in overeenstemming moeten zijn met de rechtstreeks werkende verordening.
18: wijziging artikel 15 (Verificatie en accreditatie); wijziging opschrift; toevoegen twee alinea's	Laatste twee alinea's: artikel 16.14, eerste lid, eerste volzin, en derde lid, tweede volzin, Wm (wijziging); artikel 16.39g, derde lid, tweede volzin, Wm (wijzi- ging) + Besluit handel in emissierechten (wijziging); Regeling monitoring handel in emissierechten (wijziging)	N.v.t.	Betreft vaststellen verordening over verificatie en accreditatie. Deze rechtstreeks werkende verordening vervangt de nationale eisen gebaseerd op de beginselen uit bijlage V. Artikel 16.14, eerste lid, eerste volzin, Wm: verwijzing naar (nieuwe) verordening opgenomen als toetsingskader bij verificatie. Artikelen 16.14, derde lid, tweede volzin, en 16.39g, derde lid, tweede volzin, Wm: geen verwijzing naar de (nieuwe) verordening nodig, aangezien de regels al in overeenstemming moeten zijn met de rechtstreeks werkende verordening.
19: invoegen nieuw artikel 15bis (Openbaarmaking van informatie en beroepsgeheim)	Artikel 16.4a Wm (nieuw)	Geen	
20: nieuwe tekst artikel 16, vierde lid (Sancties)	Artikel 18.16e, tweede en derde lid, Wm (wijziging c.q. vervallen)	Geen	Hoogte bedrag bestuurlijke boete geïndexeerd met ingang van afrekenen over kalenderjaar 2013.

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
21: wijzigingen artikel 19 (Registers)	Onder a (nieuwe tekst eerste lid): vergt geen omzetting Onder b (toevoegen nieuw vierde lid): vergt geen omzetting	N.v.t./geen	Eerste lid, eerste alinea (register Gemeenschap vervangt nationale registers): gericht tot Commissie. Eerste lid, tweede alinea (werk- zaamheden lidstaten): behoeft geen implementatie. Nederland is in staat hieraan te voldoen. Nieuw vierde lid: inhoud EU-registerverordening. De toekomstige wijziging van de EG-registerverordening heeft mogelijk gevolgen voor de inhoud van hoofdstuk 16 Wm. Eventueel noodzakelijke aanpassingen zullen worden doorgevoerd nadat de inhoud van de nieuwe EU-registerverordening bekend is.
22: wijziging artikel 21 (Rapportage door de lidstaten)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Onderdeel a, vervangen artikel 21, eerste lid, tweede volzin (rappor- tage lidstaten aan Commissie): implementatie d.m.v. feitelijk handelen. Onderdeel b, nieuwe tekst artikel 21, derde lid: gericht tot Commis- sie. Procedurevoorschrift.
23: vervanging artikel 22 (Amendementen op de bijlagen)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Procedurevoorschrift.
24: toevoeging vierde lid aan artikel 23 (Comité)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Procedurevoorschrift.
25: vervanging artikel 24 (Procedu- res voor de unilaterale opneming van verdere activiteiten en gassen)	Eerste lid: artikelen 16.1, tweede lid, en 16.2, eerste lid, Wm jo Besluit handel in emissierechten Tweede lid: artikel 16.32 Wm (nieuw) Derde lid: gericht tot Commissie + artikel 16.10, eerste lid, Wm (wijziging)	Eerste en tweede lid: geen, behalve m.b.t. toepassen opt-in (eerste lid) + derde lid: n.v.t.	Unilaterale uitbreiding reikwijdte ETS (opt-in). De reikwijdte van afdeling 16.2.1 Wm wordt bij amvb ingevuld (Besluit handel in emissierechten). Het wettelijk systeem staat uitbreiding van de reikwijdte met andere activiteiten en broeikasgassen reeds toe. Nederland is vooralsnog niet voornemens van deze mogelijk- heid gebruik te maken. Artikel 16.32 Wm (nieuw) bevat de grondslag voor kosteloze toewijzing van emissierechten bij opt-in. Artikel 24bis ziet op door lidstaten beheerde projecten die emissies van broeikasgassen die niet onder het ETS vallen, reduceren. Nederland zal geen projecten als bedoeld in artikel 24bis initiëren. Bevoegdheid EU/Commissie.
26: invoegen nieuw artikel 24bis (Geharmoniseerde regels voor projecten die de emissies verlagen)	Vergt geen omzetting	Ja	Artikel 24bis ziet op door lidstaten beheerde projecten die emissies van broeikasgassen die niet onder het ETS vallen, reduceren. Nederland zal geen projecten als bedoeld in artikel 24bis initiëren. Bevoegdheid EU/Commissie.
27: invoegen twee nieuwe leden in artikel 25 (Koppelingen met andere regelingen voor de handel in broeikasgasemissies)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
28: vervanging artikel 27 (Uitsluiting van kleine installaties onder voorbehoud van gelijkwaardige maatregelen)	<p>Eerste lid, eerste alinea, aanhef en onder a t/m c, en tweede alinea: artikelen 16.2b, eerste en tweede lid, en 16.24, tweede lid, aanhef en onder c, onder 1° en 2°, Wm (nieuw); voor het overige: vergt geen omzetting</p> <p>Eerste lid, eerste alinea, onder b, tweede volzin: artikel 16.11a, tweede lid, Wm jo. Regeling monitoring handel in emissierechten</p> <p>Eerste lid, eerste alinea, aanhef en onder d: artikel 16.30, eerste en tweede lid, Wm (nieuw)</p> <p>Tweede lid, eerste alinea: vergt geen omzetting</p> <p>Tweede lid, tweede alinea: artikelen 16.2b, eerste en tweede lid, en 16.24, tweede lid, onder b, Wm (nieuw)</p> <p>Derde lid, eerste alinea, eerste volzin: artikel 16.24, tweede lid, onder c, onder 2°, Wm (nieuw)</p> <p>Derde lid, eerste alinea, tweede volzin: vergt geen omzetting.</p> <p>Derde lid, tweede alinea: artikel 16.2b, derde lid, Wm (nieuw)</p> <p>Vierde lid: artikelen 16.21 en 21.6, zesde lid, Wm + Regeling monitoring handel in emissierechten</p>	Geen, behalve m.b.t. toepassen opt-out als zodanig en mogelijkheid van voorschrijven vereenvoudigd regime voor monitoring (eerste lid, eerste alinea, onder b, tweede volzin) + n.v.t. (tweede lid, eerste alinea)	<p>Betreft de zgn. opt-out.</p> <p>Eerste lid: mogelijkheid tot toepassen opt-out door Nederland. De mogelijkheden van een opt-out worden momenteel verkend.</p> <p>Opt-out heeft gevolgen voor de reikwijdte van afdeling 16.2.1 Wm. Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid om voor inrichtingen met in de periode 2008–2010 een uitstoot van gemiddeld minder dan 5 000 ton CO₂-equivalent per jaar vereenvoudigde regels inzake monitoring, rapportage en verificatie te stellen. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 16.2b, eerste lid, laatste volzin.</p> <p>Tweede lid, eerste alinea (goedkeuring door Commissie): gericht tot Commissie. Wel is een verwijzing naar de goedkeuring door de Commissie opgenomen in artikel 16.24, tweede lid, onder c, onder 1°, Wm (nieuw)</p> <p>Derde lid, eerste alinea: na wederopneming in het ETS vindt alsnog kosteloze toewijzing van emissierechten plaats.</p> <p>Vierde lid: mogelijkheid van vereenvoudigde vaststelling of een niet-ETS-inrichting onder de drempels voor opt-out valt. Is reeds opgenomen in de per 6 oktober 2010 doorgevoerde wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten (zie artikel I, onderdeel 10).</p> <p>Gericht tot Commissie. Indien evaluatieverslag en eventueel voorstel tot wijziging richtlijn.</p>
28: nieuwe tekst artikel 28 (Aanpassingen die van toepassing worden na de goedkeuring door de Gemeenschap van een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
28: nieuwe tekst artikel 29 (Verslag met het oog op een betere werking van de koolstofmarkt)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Gericht tot Commissie.
29: invoegen nieuw artikel 29bis (Maatregelen in geval van buitensporige prijschommelingen)	<p>Vergt geen omzetting, m.u.v. tweede lid</p> <p>Tweede lid: artikel 16.23, eerste lid, Wm (nieuw)</p>	N.v.t./geen	<p>Eerste en derde lid (procedurevoorschriften): gericht tot Commissie.</p> <p>Tweede lid (maatregelen): deels gericht tot Commissie, deels omgezet in artikel 16.23, eerste lid, Wm (nieuw): bevoegdheid tot veilen door lidstaat.</p> <p>Vierde lid (uitwerking in verordening): verordening werkt rechtstreeks.</p>
30: vervanging bijlage I (Categorieën activiteiten, bedoeld in deze richtlijn)	<p>Artikelen 16.2, eerste lid, en 16.1, tweede lid, Wm jo. bijlage 1 bij Besluit handel in emissierechten (wijziging)</p>	Geen	<p>Uitbreiding reikwijdte ETS. Wordt geïmplementeerd door wijziging van bijlage I bij genoemd besluit.</p>

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2009/29	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
31: toevoeging bijlagen II bis en II ter in bijlage II	Vergt geen omzetting; n.v.t. op Nederland	N.v.t.	Gericht tot Commissie. Bijlagen behoren bij artikel 10, tweede lid (Veiling van emissierechten): nadere regels over vaststelling hoeveelheid te veilen emissierechten. Betreft bovendien andere lidstaten dan Nederland.
32: schrappen bijlage III (Criteria voor nationale toewijzingsplannen, bedoeld in de artikelen 9, 22 en 30)	Schrappen artikel 16.24 Wm	Geen	Kosteloze toewijzing van emissierechten geschiedt m.i.v. fase III (2013–2020) niet langer via nationale toewijzingsplannen, maar aan de hand van geharmoniseerde communautaire toewijzingsregels.
Artikel 2 (Omzetting)	Vergt geen omzetting	Geen	
Artikel 3 (Overschakeling)	Artikel IV van het wetsvoorstel	Geen	
Artikel 4 (Inwerkingtreding)	Vergt geen omzetting	Geen	
Artikel 5 (Adressaten)	Vergt geen omzetting	Geen	

¹ Zie de transponeringstabel in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet milieubeheer (handel in emissierechten luchtvaart), Kamerstukken II 2008/09, 31 963, nr. 3, blz. 49.

² Zie nader hoofdstuk 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

³ Artikel 13, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn bepaalt dat lidstaten in het daar bedoelde geval vervangende emissierechten *kunnen* verlenen. Het verlenen van vervangende emissierechten is in de Nederlandse taalversie van de richtlijn abusievelijk als een bevoegdheid aangeduid. Het gaat echter om een verplichting (vgl. in de Engelse taalversie «Member States shall issue allowances», in de Duitse taalversie «Die Mitgliedstaaten vergeben Zertifikate» en in de Franse taalversie «Les États membres délivrent des quotas»).

⁴ In de EU-registerverordening die deze verordening opvolgt, is dit onderwerp eveneens geregeld.

⁵ Zie de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten (Kamerstukken II 2005/06, 30 639, nr. 3, blz. 6–8).

15. Administratieve lasten, bedrijfseffecten en milieueffecten

15.1. Administratieve lasten

De administratieve lasten van het ETS vloeien met name voort uit de verplichtingen tot het verkrijgen van een emissievergunning, het opstellen van een monitoringsplan, het meten en monitoren van de emissies, het intern organiseren van de gegevensverwerking en -opslag, het opstellen en het extern laten verifiëren van het emissieverslag en het deelnemen aan de handel in emissierechten. Deze verplichtingen en de daarbij behorende lasten blijven met dit wetsvoorstel in vrijwel ongewijzigde vorm bestaan.

De volgende onderdelen van het wetsvoorstel kunnen mogelijk van invloed zijn op de administratieve lasten voor inrichtingen en de totale omvang van de administratieve lasten:

1. de uitbreiding van de reikwijdte met nieuwe sectoren en gassen;
2. de mogelijkheid tot opt-out;
3. de vijfjaarlijkse revisieplicht van de vergunning;
4. veilen tegenover kosteloze toewijzing;
5. wijzigingen van toewijzingsbesluiten gedurende fase III;
6. het kennismaken van de nieuwe wetgeving.

Hieronder wordt per onderdeel ingegaan op de gevolgen voor de administratieve lasten.

Daarnaast vloeien er (eenmalige) administratieve lasten voort uit het verzamelen, laten verifiëren en aanleveren van gegevens ten behoeve van de berekening van het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten. Deze

lasten vloeien niet voort uit dit wetsvoorstel, maar uit de op 6 oktober 2010 in werking getreden wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten (zie nader paragraaf 15.1.4).¹ Het wetsvoorstel bevat voor de inrichtingen geen nieuwe verplichtingen die leiden tot toezicht en controle door de NEa, waar de inrichtingen aan mee moeten werken en waar administratieve lasten uit kunnen voortvloeien. Op dit punt wordt dan ook niet verder ingegaan.

15.1.1. Uitbreiding van de reikwijdte met nieuwe activiteiten en gassen
Het gaat hierbij om de volgende twee punten:

- a. door de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS gaan circa 105 inrichtingen per 1 januari 2013 voor het eerst onder het ETS vallen;
- b. inrichtingen die met hun verbrandingsemissies of procesemissies reeds deels onder het ETS vallen, kunnen ook voor de emissies van andere activiteiten onder het ETS komen te vallen.

Ad a: inrichtingen die voor het eerst onder het ETS vallen

De administratieve lasten voor deze inrichtingen vloeien met name voort uit de bestaande verplichtingen, genoemd in de eerste alinea van paragraaf 15.1. Omdat de aard en inhoud van deze verplichtingen met dit wetsvoorstel niet veranderen, wordt voor een inschatting van de lasten gebruikgemaakt van de Actal V rapportage uit 2007.² In deze rapportage zijn zowel de eenmalige lasten (aanvragen vergunning, opstellen monitoringsplan) als de jaarlijks terugkerende lasten (emissieverlag) berekend. Daarbij zijn de eenmalige lasten opgenomen in de structurele administratieve lasten, ervan uitgaande dat de eenmalige lasten over een periode van 10 jaar worden afgeschreven.

Tevens wordt een onderscheid gemaakt in hoog-, middel- en laagcomplexe inrichtingen, omdat wordt verondersteld dat de complexiteit van een inrichting van invloed is op de hoogte van de administratieve lasten. Hoe complexer de inrichting, hoe uitgebreider het monitoringsplan en de daaraan gekoppelde metingen en registraties, hoe hoger de administratieve lasten. Geen van de circa 105 nieuwe inrichtingen behoort tot de categorie hoogcomplex; 60 zijn middencomplex en 45 zijn laagcomplex.

Bij de berekening van de aanvullende administratieve lasten als gevolg van dit wetsvoorstel is als uitgangspunt genomen dat de tijdsbesteding in 2013 met betrekking tot de verplichtingen niet substantieel afwijkt van de normen die daarvoor zijn opgenomen in de Actal V rapportage. De loonkosten van de functionaris betrokken bij de activiteiten zijn wel gewijzigd. Aangenomen wordt dat loonkosten sinds 2007 per jaar gemiddeld 2,5% zijn gestegen ten opzichte van het standaardtarief van € 70,-. Over een periode van vijf jaar (2007–2013) leidt dit tot een indexering van de cijfers uit 2007 met 13%.

De geïndexeerde structurele lasten voor een middencomplexe inrichting bedragen:

€ 17 700 x 1,13 = € 20 001.

De geïndexeerde structurele lasten voor een laagcomplexe inrichting bedragen:

€ 4 100 x 1,13 = € 4 633.

In dit bedrag worden ook nog opgenomen de structurele administratieve lasten die voortvloeien uit de externe verificatie van het jaarlijkse emissieverlag. Deze lasten gaan ook gelden voor de inrichtingen die vanaf 2013 voor het eerst onder ETS vallen. Ten tijde van de vorige Actal-studies waren er geen cijfers beschikbaar voor de berekening van de administratieve lasten die uit de externe verificatie voortvloeien. Inmiddels zijn er wel bepaalde onderzoeken op dit punt verricht. Op basis van de bevindingen in die rapporten is de aanname dat door de externe

¹ Stcrt. 2010, 15372.

² Actal V: Actualiseren ACTAL-rapportage emissiehandel, Onderzoek naar de verandering van de Administratieve Lasten voortvloeiend uit de veranderende regelgeving voor de CO₂-emissiehandel, 30 maart 2007.

verificatie van het emissieverslag de structurele administratieve lasten voor een laagcomplexe inrichting toenemen met € 1 575,-. Gelet op de verhouding in de overige structurele administratieve lasten tussen een laagcomplexe en middencomplexe inrichting, is de aanname dat de structurele administratieve lasten die voortvloeien uit de externe verificatie voor een middencomplexe inrichting een factor 4 hoger uitkomen. Dat zou een bedrag zijn van € 6 300,-.

De totale structurele administratieve lasten voor de nieuwe inrichtingen bedragen hiermee:

$$60 \times 26\,301 + 45 \times 6\,208 = \text{€ } 1\,857\,420.$$

De berekening van de administratieve lasten geldt uiteraard ook voor inrichtingen die gedurende fase III voor het eerst activiteiten gaan ontplooiën, vallend onder de reikwijdte van het ETS. Op basis van ervaringen tot nu toe is de inschatting dat het jaarlijks om circa 20 laagcomplexe inrichtingen gaat. Daar staat tegenover dat er jaarlijks naar schatting 10 laagcomplexe inrichtingen buiten de reikwijdte van het ETS zullen vallen. Dit leidt dan ook per saldo ieder jaar tot een toename van de structurele administratieve lasten van € 62 080,- (10 x € 6 208,-).

Ad b: inrichtingen die met meer activiteiten onder het ETS gaan vallen

Inrichtingen die deelnemen voor alle verbrandingsemissies

Circa 60 inrichtingen die nu al voor een deel van de activiteiten onder het ETS vallen, zullen als gevolg van een verruiming van het begrip verbrandingsinstallatie voor alle verbrandingsemissies gaan deelnemen. Deze inrichtingen voldoen reeds aan de bestaande informatieverplichtingen, bedoeld in de eerste alinea van paragraaf 15.1. De inschatting is dat ten gevolge van dit onderdeel van het wetsvoorstel de administratieve lasten voor deze inrichtingen worden verlaagd. Alhoewel monitoringsplannen moeten worden aangepast, vindt vermindering van de lasten met name plaats doordat het meten en registreren van de gegevens en het berekenen van de jaarvrachten eenvoudiger zal worden. Zo hoeft er bijvoorbeeld geen gebruik meer te worden gemaakt van submeters, maar kan vaker de hoofdmeter worden gebruikt. Dit kan dan weer leiden tot minder kalibratieactiviteiten en een eenvoudiger onderbouwing van de meetonzekerheden.

Voor laag- en middencomplexe inrichtingen zal de vermindering van de administratieve lasten substantieel zijn. In hoogcomplexe inrichtingen zal de winst relatief klein zijn ten opzichte van het grote aantal parameters dat al wordt gemeten en geregistreerd. Een grove schatting is dat de verminderde lasten tussen de € 1 000 en € 2 000 per inrichting bedragen, ongeacht de complexiteit. De totale structurele administratieve lasten zullen naar verwachting dus afnemen met € 60 000 tot € 120 000 (60 x € 1 000,- à € 2 000,-).

Inrichtingen die ook gaan deelnemen voor procesemissies

Circa 25 inrichtingen die nu al aan het ETS deelnemen voor hun verbrandingsemissies, zullen ook voor procesemissies onder dat systeem gaan vallen. Deze inrichtingen voldoen reeds aan de informatieverplichtingen, bedoeld in de eerste alinea van paragraaf 15.1. Deels is er sprake van een overlap met de hiervoor bedoelde 60 inrichtingen. De verwachting is dat de administratieve lasten voor deze inrichtingen zullen toenemen, omdat ook de procesemissies moeten worden gemonitord. De mate waarin de lasten toenemen, wordt bepaald door de aard en complexiteit van procesemissies in een specifieke inrichting. De gemiddelde toename van de administratieve lasten wordt geschat op € 2 000,- per inrichting. De

totale structurele administratieve lasten zullen naar verwachting dus toenemen met € 50 000,- (25 x € 2 000,-).

15.1.2. Mogelijkheid tot opt-out

Ongeveer 160 inrichtingen kunnen op basis van de criteria van richtlijn 2003/87 in aanmerking komen voor een opt-out. Indien de mogelijkheid tot opt-out wordt toegepast, levert dit naar verwachting een verwaarloosbare reductie van de administratieve lasten op. Dit komt doordat de eisen omtrent monitoring, het emissieverslag en verificatie ook in geval van opt-out van toepassing blijven op inrichtingen die zijn uitgesloten. Omdat de reductie verwaarloosbaar is, wordt deze gesteld op € 0,-. Daarnaast moeten de inrichtingen die zijn aangemeld voor opt-out eveneens worden opgenomen in het nationale toewijzingsbesluit en dienen zij daartoe conform de Regeling monitoring handel in emissierechten productiegegevens aan te leveren (zie verder paragraaf 15.1.4 en hoofdstuk 12).

15.1.3. Vijfjaarlijkse revisieplicht van de vergunning

Het is onwaarschijnlijk dat uit de revisieplicht substantiële administratieve lasten voortvloeien. In de Wm zijn namelijk al voldoende bewakingsmechanismen opgenomen om te waarborgen dat het monitoringsplan actueel is. Zo is de exploitant verplicht om jaarlijks een emissieverslag in te dienen, dat is geverifieerd door een onafhankelijke verificateur. Daarnaast is de kwaliteitsborging van het monitoringsplan een verplicht onderdeel van het plan zelf. De administratieve lasten die met de kwaliteitsborging van het plan samenhangen, zijn overigens meegenomen in de Actal V rapportage. Tot slot kunnen uit het reguliere toezicht en controle door het bevoegd gezag aanwijzingen voortvloeien ten aanzien van noodzakelijke aanpassingen van het monitoringsplan (zie verder paragraaf 9.3). De toename van de administratieve lasten als gevolg van opname van de revisieplicht bedraagt dus € 0,-.

Onderdeel van het wetsvoorstel is ook de versimpeling van de procedure van vergunningswijzigingen en meldingen. Deze wijziging heeft echter geen gevolgen voor de administratieve lasten. De exploitanten van de inrichtingen blijven immers verplicht de meldingen te doen. Gelet hierop wordt de toename van de administratieve lasten gesteld op € 0,-. De vereenvoudiging van de procedure zit in de gevolgen van de meldingen en de beperking van de uitvoeringslasten voor de NEa (zie verder paragraaf 9.2).

15.1.4. Verkrijgen van emissierechten

Minimaal één keer per jaar dient een inrichting de emissieruimte te bepalen en te bepalen of rechten moeten worden bijgekocht. De administratieve lasten die uit deze bestaande verplichting voortvloeien zijn al meegenomen in de eerdere berekeningen van de administratieve lasten. Een belangrijk gevolg van deze wetswijziging is dat in toenemende mate rechten niet meer kosteloos worden toebedeeld, maar worden geveild (zie paragraaf 6.2). Deze wijziging leidt echter niet tot een toe- of afname van de totale administratieve lasten voor een inrichting. De toename van de administratieve lasten als gevolg van dit onderdeel van het wetsvoorstel bedraagt dus € 0,-.

Het daadwerkelijk handelen en veilen brengt ook kosten met zich mee. Deze kosten kunnen niet als administratieve lasten worden beschouwd, immers het aankopen van rechten is geen informatieverplichting. De effecten hiervan worden behandeld in paragraaf 15.2 (Bedrijfseffecten). Een substantieel aantal inrichtingen komt in aanmerking voor kosteloze toewijzing. De hiermee verband houdende administratieve lasten vloeien niet voort uit dit wetsvoorstel, maar uit de verplichting tot het berekenen en aanleveren van gegevens ten behoeve van de kosteloze toewijzing van

emissierechten. Deze materie is geregeld bij de op 6 oktober 2010 in werking getreden wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten. Voor een uitgebreide berekening van deze lasten wordt verwezen naar de toelichting bij bedoelde wijzigingsregeling.¹ Hierin is opgenomen dat de totale eenmalige administratieve lasten € 2 906 240,- bedragen. Voor een individuele inrichting bedragen deze kosten gemiddeld € 6 800,-.

15.1.5. Wijziging van toewijzingsbesluiten tijdens fase III

In fase III kan het aantal kosteloos toegewezen rechten aan een inrichting in meerdere situaties worden aangepast, zoals in het geval van (gedeeltelijke of tijdelijke) beëindiging van de werking van de inrichting of een aanzienlijke reductie van de capaciteit (zie paragraaf 6.9). Het melden van een dergelijke wijziging aan het bevoegd gezag leidt tot administratieve lasten. Gelet op het karakter van de wijzigingen zullen dit naar verwachting eenmalige administratieve lasten zijn. Een feitelijke wijziging in de inrichting leidt namelijk niet tot jaarlijks terugkerende informatieverplichtingen. De verwachting is ook dat een inrichting hooguit eenmaal in de handelsperiode een dergelijke wijziging zal ondergaan die gemeld moet worden. Er zijn geen ervaringsgegevens uit fase I en II over hoe vaak dergelijke wijzigingen voorkomen. In geval van een gedeeltelijke of tijdelijke sluiting moeten andere gegevens worden aangeleverd dan in geval van volledige sluiting of van een aanzienlijke reductie van de capaciteit. De gemiddelde administratieve lasten door een dergelijke melding worden geschat op € 500,- tot € 1 000,- per inrichting. Naar verwachting zal er ieder jaar door niet meer dan 10 inrichtingen een melding hoeven te worden gedaan. Naar verwachting zal dit jaarlijks leiden tot eenmalige administratieve lasten van maximaal € 10 000,- (10 x € 1 000,-).

Daarnaast kan een aanpassing van een toewijzingsbesluit ten gevolge van een wijziging van de carbon leakage-lijst in meer of mindere mate tot administratieve lasten leiden (zie paragraaf 6.6.3.). Indien een inrichting uit één subinstallatie bestaat met één productbenchmark zal het verwijderen van of toevoegen aan de lijst van de betreffende bedrijfstak weinig tot geen gevolgen hebben voor de administratieve lasten. Indien een inrichting rechten krijgt op basis van meerdere subinstallaties, kan een wijziging van de lijst ten aanzien van één van de subinstallaties tot gevolg hebben dat nieuwe gegevens aangeleverd moeten worden aan de NEa. Ook bij deze wijziging zal het naar verwachting gaan om eenmalige administratieve lasten. Er is geen sprake van jaarlijks terugkerende informatieverplichtingen ten gevolge van één wijziging van de carbon leakage-lijst. De verwachting is ook dat een inrichting hooguit eenmaal in de handelsperiode geconfronteerd wordt met administratieve lasten ten gevolge van een wijziging van de carbon leakage-lijst.

Het is niet goed te voorspellen hoe vaak een wijziging van de carbon leakage-lijst zich zal voordoen en op hoeveel inrichtingen een specifieke wijziging betrekking zal hebben. De inschatting is dat ieder jaar gemiddeld niet meer dan tien inrichtingen om deze reden gegevens moeten aanleveren. De gemiddelde administratieve lasten voor deze handeling worden geschat op € 1 000,- per inrichting. Naar verwachting zal dit jaarlijks leiden tot eenmalige administratieve lasten van maximaal € 10 000,- (10 x € 1 000,-).

De inrichtingen die niet in aanmerking komen voor een kosteloze toewijzing, zullen niet te maken krijgen met deze administratieve lasten.

15.1.6. Kennisnemen nieuwe wetgeving

Alle inrichtingen die onder het ETS vallen in fase III, zullen kennis moeten nemen van de gewijzigde wetgeving. Voor de inrichtingen die in fase I en II reeds geheel of deels onder de reikwijdte van het ETS vielen, zijn deze kosten meegenomen in de berekeningen in de Actal V rapportage en in

¹ Stcrt. 2010, 15372.

het AL-kostenmodel bij NO_x-emissiehandel.¹ Voor de inrichtingen die door de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS vanaf fase III onder het ETS komen te vallen, levert deze informatieverplichting een eenmalige administratieve last op van € 5 400,-. Hierbij is uitgegaan van een tijdsbesteding van 120 uur maal een uurtarief van € 45,-. Deze berekening is gelijk aan de berekening die is opgenomen bij de wijziging van de Wm ten behoeve van de opname van de luchtvaart in het ETS.² Voor 105 inrichtingen zijn de eenmalige administratieve lasten ten gevolge van deze verplichting naar verwachting in totaal € 567 000,- (105 x € 5 400,-).

In paragraaf 15.1.1. is aangegeven dat er jaarlijks naar verwachting 10 inrichtingen als nieuwkomers zullen toetreden tot het ETS. Voor deze inrichtingen zijn de eenmalige administratieve lasten ten gevolge van deze informatieverplichting naar verwachting in totaal € 54 000,- (10 x € 5 400,-).

15.1.7. Totaal gevolgen voor de administratieve lasten

De voornaamste administratieve lasten vloeien bij dit wetsvoorstel voort uit de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS. Doordat het aantal inrichtingen onder het ETS toeneemt en een aantal inrichtingen met meer activiteiten onder het ETS valt, nemen de totale jaarlijkse administratieve lasten ook toe. De totale toename is naar verwachting maximaal € 1 909 500,-.

Daarnaast krijgen de inrichtingen die in fase III onder de reikwijdte van het ETS komen te vallen, te maken met eenmalige administratieve lasten ten gevolge van het kennisnemen van de wetgeving. Voor de 105 inrichtingen die door de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS onder het ETS komen te vallen, vloeit hier in totaal naar verwachting € 567 000,- aan eenmalige administratieve lasten uit voort. Voor de nieuwkomers zijn de totale eenmalige administratieve lasten ten gevolge van deze informatieplicht ieder jaar naar verwachting € 54 000,-.

De administratieve lasten die voor een individuele inrichting voortvloeien uit het ETS zullen voor het overige in de meeste gevallen gelijk blijven. Het aantal informatieverplichtingen neemt voor de exploitanten niet toe, met uitzondering van het geval dat het nationale toewijzingsbesluit tijdens fase III wordt gewijzigd. In dat geval kunnen er voor de betreffende inrichting extra eenmalige administratieve lasten ontstaan. De inschatting is dat ieder jaar niet meer dan 20 inrichtingen met deze eenmalige kosten worden geconfronteerd. In totaal zullen deze kosten niet meer bedragen dan € 20 000,-.

In onderstaande tabel zijn deze administratieve lasten nogmaals weergegeven, uitgedrukt in euro's. Bij de structurele administratieve lasten zijn per informatieverplichting de totaalbedragen per jaar voor de betrokken inrichtingen vermeld. Bij de eenmalige administratieve lasten zijn per informatieverplichting de totaalbedragen vermeld voor de betrokken inrichtingen. De laatste twee posten, Kennisnemen nieuwe wetgeving nieuwkomers fase III en Wijzigen toewijzingsbesluiten, betreffen eenmalige lasten die jaarlijks terugkeren, maar dan voor andere inrichtingen dan in de voorgaande jaren.

Tabel 8: Totaal aan structurele en eenmalige administratieve lasten

Type informatieverplichting	Structurele administratieve lasten	Eenmalige administratieve lasten
Nieuwe inrichtingen fase III	1 857 420,-	0
Nieuwkomers fase III	62 080,-	0

¹ Actal III: Administratieve lasten NO_x-regelgeving en emissiehandel en doorkijk naar CO₂-emissiehandel, 3 juli 2003.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 963, nr. 3, blz. 42-44.

Type informatieverplichting	Structurele administratieve lasten	Eenmalige administratieve lasten
Deelname procesemissies	50 000,-	0
Verruiming begrip verbrandingsinstallatie	- 60 000,-	0
Kennisnemen nieuwe wetgeving	0	567 000,-
Kennisnemen nieuwe wetgeving nieuwkomers fase III	0	56 000,-
Wijzigen toewijzingsbesluiten	0	20 000,-
Totaal	1 909 500,-	643 000,-

Bij de implementatie van de oorspronkelijke richtlijn 2003/87 in de Wm is onderzocht of de toepassing van alternatieve instrumenten mogelijk was. In paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de oorspronkelijke richtlijn 2003/87 is destijds uiteengezet dat het systeem van handel in emissierechten niet is in te passen in hoofdstuk 8 Wm.³ Tevens is daar uiteengezet waarom er voor is gekozen om een afzonderlijk vereiste van een emissievergunning in te voeren en dit vereiste niet te integreren in het vereiste van een milieuvergunning op grond van artikel 8.1 Wm. Met de implementatie van richtlijn 2009/29 verandert dit niet.

Voorts geldt en blijft gelden dat voor het ETS in de Wm volledig is aangesloten bij het Europese systeem. De administratieve lasten zullen dan ook niet hoger zijn dan richtlijn 2003/87 en de EU-registerverordening voorschrijven. Wat betreft het opstellen van de eisen voor de monitoringsprotocollen is het bedrijfsleven destijds nauw betrokken geweest teneinde de administratieve lasten op dit punt zo beperkt mogelijk te houden. Voorafgaand aan fase III zullen de eisen aan monitoring worden vastgelegd in een verordening.

15.2. Bedrijfseffecten

Naast de administratieve lasten waarmee de inrichtingen worden geconfronteerd, volgen uit dit wetsvoorstel bedrijfseffecten. Dit betreft met name de kosten die verbonden zijn aan het verkrijgen van voldoende emissierechten. In fase III van het ETS is het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten immers beperkt. Met name de elektriciteitsopwekkers en inrichtingen die niet behoren tot een bedrijfstak die op de carbon leakage-lijst staat, circa 250 inrichtingen, zullen in belangrijke mate kosten moeten maken om het aantal in te leveren rechten in lijn te brengen met de uitstoot aangezien deze inrichtingen geen (electriciteitsopwekkers) of in afnemende mate (niet carbon leakage-bedrijven) kosteloos rechten krijgen toegewezen. Deze kosten kunnen enerzijds voortvloeien uit emissiebeperkende investeringen, anderzijds uit kosten voor de aankoop van rechten via een handelsplatform of een veilingplatform. Ook inrichtingen die wel op de carbon leakage-lijst staan en daardoor in aanmerking komen voor 100% kosteloze toewijzing op basis van de toe te passen benchmarks, kunnen genooddaakt zijn deze kosten te maken. De productbenchmarks zijn immers gebaseerd op de 10% meest efficiënte inrichtingen in die bedrijfstak in Europa. Als de inrichting daar niet toe behoort, zal het aantal kosteloos toegewezen emissierechten zeker te laag zijn om de uitstoot geheel te dekken. Daarnaast neemt het totaal aantal kosteloos toegewezen rechten jaarlijks af. Hierdoor kan het voorkomen dat inrichtingen in latere jaren een iets kleiner deel van hun uitstoot dekken (zie paragraaf 6.6.5). Ten slotte is er sprake van ex-ante toewijzing. Toenemende uitstoot als gevolg van autonome economische groei moet, indien geen reductie-investeringen worden getroffen, gecompenseerd worden door de aankoop van rechten.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 12-14.

Kosten van rechten

Een ruwe schatting is dat jaarlijks 35–40 Mton aan CO₂-emissies niet gedekt wordt door een kosteloze toewijzing. Indien al deze rechten, uitgaande van een gemiddelde handelsprijs van € 20, moeten worden aangekocht, bedraagt het totaal aan kosten voor het kopen van deze rechten € 700- 800 miljoen per jaar. Een groot deel van deze kosten kan worden doorberekend aan de afnemers van het product, bijvoorbeeld consumenten van elektriciteit.

Kosten van milieu-investeringen

Inrichtingen zullen bij de keuze tussen het investeren in emissiebeperkende maatregelen en het kopen van rechten op de markt of een veiling onder meer kijken naar de kosteneffectiviteit van dergelijke investeringen. De verwachting is dat de keuze wordt gemaakt voor investeringen in emissiebeperkende maatregelen als deze investeringen op termijn goedkoper zijn dan wel meer opleveren dan het kopen van rechten. Op welk moment dat het geval is, hangt onder meer af van de prijs van de emissierechten.

Kosten van deelname aan de handel

Een laatste bedrijfseffect betreft de kosten voor het deelnemen aan de handel in emissierechten. Deze kosten zullen per inrichting verschillen. De kosten zullen hoger zijn voor inrichtingen die in het geheel geen rechten kosteloos toegewezen krijgen en lager voor inrichtingen die wel in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing. In het kader van het wetsvoorstel tot opname van de luchtvaart in het ETS is becijferd dat eenmalige deelname aan een handels- of veilingplatform € 900 kost.¹ De voorlopige verwachting is dat deze berekening grosso modo ook van toepassing is op vaste installaties. De verwachting is dat circa 200 van de 250 inrichtingen in ieder geval eenmaal per jaar zullen deelnemen. Hiervoor bedragen de minimale jaarlijkse kosten naar verwachting in totaal € 180 000. Elektriciteitsopwekkers hebben een dusdanig grote uitstoot dat niet aannemelijk is dat volstaan kan worden met eenmalige jaarlijkse deelname aan een handels- of veilingplatform. De exploitanten van de 50 grootste inrichtingen zullen naar verwachting gemiddeld drie keer per jaar deelnemen aan de handel of een veiling. De kosten hiervan bedragen in dat geval € 135 000 in totaal.

15.3. Milieueffecten

Het ETS heeft tot doel de emissies van CO₂ terug te dringen en zodoende een bijdrage te leveren aan het tegengaan van klimaatverandering. Door de opzet van het systeem zal de daarin opgenomen doelstelling voor emissiereductie gegarandeerd worden bereikt (zie paragrafen 5.1 en 13.7).

16. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

16.1. Uitvoerbaarheid

In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan de uitvoeringsaspecten in samenhang met:

- a. het vaststellen van de hoeveelheid kosteloos toe te wijzen emissierechten,
- b. tussentijdse aanpassingen van het nationale toewijzingsbesluit en
- c. vergunningprocedures.

¹ Sira Consulting, 29 april 2009, Administratieve lasten emissiehandel luchtvaart. Onderzoek naar de effecten van de introductie van de CO₂-emissiehandel voor luchtvaart op de Administratieve Lasten.

Ad a

Ten tijde van het opstellen van deze memorie van toelichting waren de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie ten behoeve van de kosteloze toewijzing nog niet definitief vastgesteld. Nederland is betrokken bij de totstandkoming van deze uitvoeringsregels en geeft adviezen om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Gezien de termijnen die richtlijn 2003/87 stelt, is het onvermijdelijk dat bij de huidige voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van het toewijzingsbesluit enigszins vooruitgelopen wordt op de definitieve vaststelling van deze uitvoeringsmaatregelen. Daarbij moet worden uitgegaan van de huidige onzekerheid over de inhoud van de Europese toewijzingsregels. Het ontwerp van het nationale toewijzingsbesluit dat ter inzage wordt gelegd en het nationale toewijzingsbesluit zelf zullen echter in overeenstemming zijn met de uitvoeringsmaatregelen.

Ten gevolge van de gekozen systematiek van benchmarks zal voor een aantal inrichtingen gelden dat meerdere benchmarks tegelijkertijd van toepassing zullen zijn. Dit impliceert dat een inrichting per benchmark gegevens moet aanleveren aan de NEa. Mede door de strakke tijdslijmieten van de richtlijn kan dit proces onder tijdsdruk komen te staan. Eventuele uitvoeringsrisico's die hieruit voortvloeien, worden zoveel als mogelijk beperkt doordat de NEa ondersteuningsmiddelen voor de uitvoering (handreiking, standaardformats, workshops, helpdesk) ter beschikking zal stellen.

Ad b

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk het nationale toewijzingsbesluit gedurende de handelsperiode te wijzigen in geval van een significante vermindering van de capaciteit van een inrichting, een wijziging van de carbon leakage-lijst, de gehele, gedeeltelijke of tijdelijke beëindiging van de werking van een inrichting dan wel een aanzienlijke reductie van de capaciteit. De uitvoeringslasten van de NEa zullen hierdoor toenemen.

Ad c

Het wetsvoorstel bevat vereenvoudigingen ten aanzien van significante wijzigingen in het monitoringsplan. In die gevallen volstaat voortaan een melding gevolgd door goedkeuring van de NEa, in plaats van een wijziging van de vergunning. De uitvoeringslasten op het punt van het wijzigen van de vergunning zullen dus afnemen.

Daar staat tegenover dat het bevoegd gezag eens in de vijf jaar de actualiteit van de vergunning zal toetsen. Ook is in het wetsvoorstel een nieuwe verplichting voor de inrichting opgenomen om de gehele, gedeeltelijke of tijdelijke sluiting van een inrichting dan wel een aanzienlijke reductie van de capaciteit te melden.

Tevens zal door de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS het aantal vergunningen toenemen. Er moeten meer vergunningen worden behandeld en meer inrichtingen zullen meldingen doen. Tot slot zullen door de toename van het aantal bedrijven ook meer activiteiten rond registerbeheer plaatsvinden. Naar verwachting zullen deze aspecten leiden tot een toename van de uitvoeringslasten voor de NEa.

16.2. Toezicht en handhaving

De voorgestelde wijziging van de wet- en regelgeving heeft niet primair betrekking op de systematiek van handhaving of het handhavingsinstrumentarium. Dit is geregeld in hoofdstuk 18 Wm, dat inhoudelijk

ongewijzigd blijft. Wel neemt het aantal inrichtingen dat een emissievergunning heeft, toe, hetgeen leidt tot een toename van de handhavinglast. Hieronder wordt het huidige beleid ten aanzien van toezicht en handhaving kort uiteengezet en wordt aangegeven hoe daarbij met de wijzigingen ten gevolge van het wetsvoorstel wordt omgegaan.

16.2.1. Nalevingsgedrag

Het wetsvoorstel richt zich op een gesloten groep van inrichtingen. De inrichtingen welke onder het systeem vallen zijn (vrijwel) alle bekend en zijn in het voorbereidende traject actief benaderd via workshops, nieuwsbrieven e.d. Voor de inrichtingen die vanaf fase I of II onder het ETS vallen, geldt dat deze door ervaringen bekend zijn met de verplichtingen die voortvloeien uit de emissievergunning. Ter bevordering van een goed nalevingsgedrag van nieuwe sectoren en nieuwkomers in fase III zal de NEa zich in het handhavingstraject in eerste instantie met name richten op het informeren en ondersteunen van de inrichting bij de naleving (compliance assistance).

Een goed nalevingsgedrag wordt daarnaast bevorderd doordat externe verificateurs jaarlijks de emissieverslagen verifiëren. Ernstige omissies in de naleving van het monitoringsplan komen daarbij aan het licht. Tevens heeft de NEa de mogelijkheid om ambtshalve wijzigingen aan te brengen in de emissiecijfers.

Voor alle inrichtingen geldt ingevolge dit wetsvoorstel de verplichting tot het melden van een aanzienlijke capaciteitsreductie. Gelet op de mogelijke financiële gevolgen voor een inrichting, zal de naleving op dit specifieke punt kritisch gevolgd worden. Controle op basis van het emissieverslag alleen is dan waarschijnlijk niet altijd voldoende.

16.2.2. Controle

Naar aanleiding van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer heeft de NEa het handhavingbeleid tegen het licht gehouden.¹ Met ingang van 2010 is een meer risicogerichte benadering geïntroduceerd in het houden van toezicht. Hierdoor kunnen inrichtingen met een slecht naleefgedrag eerder op controle rekenen dan inrichtingen met een goed naleefgedrag. Met name voor de bestaande inrichtingen bestaat er een goed inzicht in het naleefgedrag. Voor de nieuwkomers zal op grond van bijvoorbeeld de complexiteit van de inrichting bepaald worden waar de handhavingcapaciteit bij voorkeur ingezet gaat worden.

De kans dat een afwijking tijdens een controle wordt gedetecteerd, is hoog. Tijdens de controle zal expliciet aandacht worden besteed aan de inhoud en naleving van het monitoringsplan. Het kan hier gaan om de beoordeling van complexe technische items.

16.2.3. Sancties

De kans op een sanctie bij een geconstateerde overtreding is hoog. De verwachting is dat inrichtingen die deelnamen gedurende fasen I en II de sanctiekans lager inschatten. Tot 2008 heeft de NEa namelijk primair een werkwijze gehanteerd van compliance assistance. Eerst sinds 2009 worden overtredingen vaker gesanctioneerd.

In 2009 is zes maal een last onder dwangsom opgelegd en zijn elf bestuurlijke boetes opgelegd. Van de bestuurlijke boetes had 60% betrekking op het te laat indienen van het emissieverslag. De NEa heeft in 2009 14 keer de emissiecijfers ambtshalve vastgesteld. Door twee inrichtingen is hiertegen een bezwaarschrift ingediend.

Op grond van het wetsvoorstel moeten vaker meldingen worden gedaan, wat mogelijk kan leiden tot meer bestuurlijke boetes voor overtreding van

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 252, nr. 5.

deze verplichtingen. Daarnaast neemt het aantal inrichtingen dat onder het ETS valt, getalsmatig toe. Alhoewel voor de nieuwkomers in eerste instantie nog compliance assistance zal worden toegepast, zal ook daar na verloop van tijd strikter worden gehandhaafd.

Met het wetsvoorstel vinden er geen veranderingen plaats in de hoogte van de boetes, behoudens een inflatiecorrectie. Er zijn geen aanwijzingen dat de hoogte van de boetes niet als afschrikwekkend wordt ervaren.

16.3. Gevolgen voor de rechterlijke macht

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen beroepszaken die betrekking hebben op de kosteloze toewijzing van emissierechten en beroepszaken die voortvloeien uit het vergunningproces en toezicht op de naleving van de vergunning en overige wettelijke verplichtingen.

16.3.1. Vergunning en toezicht

In fase I en II zijn slechts enkele rechtszaken gevoerd met betrekking tot de verleende emissievergunning. Aangenomen wordt dan ook dat dit ook in fase III maar beperkt zal voorkomen. Er worden in fase III circa vijf beroepszaken verwacht tegen (het intrekken van) de emissievergunning. Bezwaarschriften tegen het niet goedkeuren van meldingen en tegen het intrekken van emissievergunningen komen steeds vaker voor. Er worden hooguit vijf beroepszaken per jaar verwacht tegen meldingen.

Tegen geen van de besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom of van een bestuurlijke boete is in fase II beroep ingesteld. Vanwege de toename van het aantal vergunningen en het voor inrichtingen toenemende financiële belang bij het ETS, is de verwachting dat in de toekomst vaker beroep ingesteld zal worden. Aangenomen wordt dat vanaf 2013 jaarlijks twee beroepszaken spelen tegen het opleggen van een last onder dwangsom en twee beroepszaken tegen een bestuurlijke boete.

16.3.2. Toewijzing emissierechten

Inrichtingen die in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing zullen, vanwege de financiële waarde van de emissierechten, het toewijzingsbesluit kritisch beschouwen en dit zo nodig juridisch aanvechten. Ervaringen uit de vorige handelsperioden leren dat 25–50% van de inrichtingen het besluit juridisch aanvecht. Dit impliceert dat in fase III tussen de 110 en 225 inrichtingen beroep zullen aantekenen tegen het nationale toewijzingsbesluit.

Gedurende fase III kunnen er rechten worden toegewezen aan nieuwkomers en is er een aantal situaties waarbij reeds toegewezen rechten naar boven of naar beneden kunnen worden bijgesteld. Verwacht wordt dat hier jaarlijks vijf à tien beroepszaken uit voortvloeien.

In onderstaande figuur is voor fase III het aantal te verwachten bestuursrechtelijke beroepen per type besluit weergegeven.

Figuur 9: Verwachte aantallen bestuursrechtelijke beroepen in fase III van het ETS

Ten aanzien van	Aantal beroepen 2013–2020	
toewijzing van emissierechten	nationaal toewijzingsbesluit: max. 225	Wijzigings- en nieuwkomersbesluiten: 40–80
vergunning en melding	(intrekken) vergunning: circa 5	melding: 20–40
handhaving	bestuurlijke boetes: 16	last onder dwangsom: 16

16.4. Strafrechtelijke procedures

Hoewel in fase I en II van het ETS strafrechtelijke handhaving op zichzelf mogelijk was, heeft er de facto geen strafrechtelijke vervolging plaatsgevonden. De verwachting is dat in fase III één tot twee zaken tot een strafrechtelijke procedure zullen leiden.

17. Reacties op ontwerpvoorstel

In oktober 2010 heeft een consultatiebijeenkomst plaatsgevonden met het bedrijfsleven en andere bij het ETS betrokken organisaties. Dit overleg heeft niet geleid tot fundamentele aanpassingen in het ontwerpvoorstel en het ontwerp van de memorie van toelichting. Wel zijn bedoelde stukken op enkele punten verduidelijkt naar aanleiding van het overleg.

ARTIKELN

Hieronder worden alleen die bepalingen toegelicht die nog niet in het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn belicht.

Artikel I

Onderdelen A en B, onder 2, 3, 33, onder 1, 34 en 45

De wijziging van artikel 1.1, eerste lid, houdt verband met de komst van de EU-registerverordening. Deze vervangt de eerdere EG-registerverordening. De aangehaalde onderdelen van onderdeel B betreffen eveneens technische aanpassingen in verband met die verordening.

Onderdeel B

Onderdeel 1

Deze wijzigingen van artikel 16.1, eerste lid, Wm houden verband met de nieuwe opzet van de toewijzingsbepalingen in paragraaf 16.2.1.3 en zijn technisch van aard. Het begrip «planperiode» wordt vervangen door «handelsperiode». Hiermee wordt bedoeld op de periodes van acht jaar waarin het ETS met ingang van fase III is verdeeld. Voor de periodes vanaf 2013 is, anders dan in fase I en II van het ETS, geen sprake meer van nationale toewijzingsplannen. De wijziging in onderdeel d betreft het herstel van een wetstechnische omissie bij een eerdere aanpassing van artikel 16.1, eerste lid, Wm.¹

Onderdelen 5 en 48

Als gevolg van een VROM-brede reparatiewet is per 10 september 2009, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2008, aan artikel 16.2 Wm een viertal leden toegevoegd die betrekking hebben op de mogelijkheid voor opt-in en opt-out voor zowel het ETS als het systeem van NO_x-emissiehandel.² Deze materie is hoofdzakelijk geregeld in het Besluit handel in emissierechten, waar de reikwijdte van beide systemen is neergelegd. De wetswijziging per 10 september 2009 strekte ertoe aan deze mogelijkheid van opt-in en opt-out zekerheidshalve een wettelijke basis te geven.³ Als gevolg van richtlijn 2009/29 kan de aanvulling van artikel 16.2 Wm, voor zover deze ziet op het ETS, vervallen, mede gezien het feit dat de opt-out volgens richtlijn 2003/87 op een meer complexe manier doorwerkt in het juridische systeem van het ETS dan in de periode 2005–2007 en daardoor reeds op het niveau van de formele wetregeling behoeft. De belangrijkste bepaling in dat verband is het voorgestelde

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 2.

² Wet van 25 juni 2009 tot wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard (Stb. 2009, 297).

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 750, nr. 3, blz. 9.

artikel 16.2b. De onderdelen van artikel 16.2 die betrekking hebben op opt-in en opt-out bij NO_x-emissiehandel zijn gehandhaafd, doch om redenen van wetssystematiek verplaatst naar titel 16.3 (zie het voorgestelde artikel 16.47a). Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in het nieuwe artikel 16.47a een onjuiste verwijzing in het huidige artikel 16.2, vijfde lid, te herstellen. In verband met het opnemen van de opt-in en opt-out bij NO_x-emissiehandel in het voorgestelde artikel 16.47a wordt ook artikel 16.49, tweede lid, aangepast (zie artikel I, onderdeel B, onder 49, onder b, onder 1°, onder aa). In de Aanpassingswet handel in emissierechten II was ervoor gekozen in artikel 16.49, tweede lid, de bepalingen omtrent opt-in en opt-out bij het ETS van overeenkomstige toepassing te verklaren op NO_x-emissiehandel.¹ In verband met de gewijzigde wettelijke systematiek van opt-in en opt-out bij het ETS kan die benadering echter niet langer worden gevolgd.

Onderdeel 6

Artikel 16.2a wordt in de Wm ingevoegd door de Aanpassingswet handel in emissierechten II.² Met die bepaling is het ETS mede van toepassing op transportactiviteiten ten behoeve van het ondergronds opslaan van CO₂. Hiermee werd vooruitgelopen op de implementatie van bijlage I bij richtlijn 2003/87. Voor nadere informatie wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij genoemde aanpassingswet.³

De thans voorgestelde wijziging van artikel 16.2a, tweede lid, strekt ertoe de aanduiding van de normadressaat nader te preciseren. De bestaande formulering was ontleend aan artikel 17.6, eerste lid, Wm. Met de nieuwe, ingekorte formulering van artikel 16.2a, tweede lid, wordt duidelijker aangegeven wie de normadressaat is, dus aan wie voor wat betreft het transport van CO₂ een emissievergunning moet worden verleend en welke persoon kan worden aangesproken op naleving van de ETS-verplichtingen ter zake.

Onderdeel 7

Artikel 16.2b regelt de doorwerking van een opt-out in het systeem van hoofdstuk 16 Wm. De mogelijkheid van een opt-out is opgenomen in artikel 27 van richtlijn 2003/87 (Uitsluiting van kleine installaties onder voorbehoud van gelijkwaardige maatregelen).

Het eerste lid van artikel 16.2b bepaalt dat een groot aantal bepalingen van afdeling 16.2.1 van overeenkomstige toepassing is op inrichtingen die vanwege een opt-out niet onder het ETS vallen. Opt-out inrichtingen hoeven niet te beschikken over een emissievergunning (artikel 16.5). De inleverplicht van artikel 16.37, eerste lid, geldt evenmin. Omdat richtlijn 2003/87 echter wel voorschrijft dat er een bewakingsregeling moet zijn (artikel 27, eerste lid, onder b), is voorgeschreven dat opt-out inrichtingen een volledig emissieverslag moeten indienen, zij het dat dit verslag in de regel iets eenvoudiger zal kunnen zijn dan bij grotere inrichtingen. In verband hiermee geldt in geval van opt-out onder meer de verplichting tot monitoring en tot het indienen van een geverifieerd emissieverslag (artikelen 16.11a, 16.12 en 16.14). Opt-out inrichtingen moeten beschikken over een door het bestuur van de NEa goedgekeurd monitoringsplan, zo bepaalt artikel 16.2b, eerste lid. Omdat een emissievergunning bij opt-out niet is vereist, is het monitoringsplan hier, anders dan in reguliere gevallen (zie artikel 16.6, tweede lid, Wm), geen onderdeel van de emissievergunning. Artikel 16.13a is in artikel 16.2b niet van toepassing verklaard omdat in geval van opt-out geen behoefte bestaat aan een gedetailleerde regeling van het melden van veranderingen en afwijkingen van het monitoringsplan. De monitoring is bij opt-out immers alleen

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 2 (artikel I, onderdeel 23, onder a).

² Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 3, blz. 3-4 en 11.

gericht op de vaststelling of de inrichting onder de drempel (van 25 000 ton CO₂-equivalent) blijft. De laatste volzin van het eerste lid is opgenomen met het oog op artikel 27, eerste lid, onder b, van richtlijn 2003/87. Daarin staat dat vereenvoudigde monitorings-, rapportage- en verificatie-eisen kunnen worden gesteld aan inrichtingen met tussen 2008 en 2010 gemiddelde emissies van minder dan 5 000 ton CO₂-equivalent per jaar. Een opt-out kan alleen ingaan per 1 januari van het eerste kalenderjaar van een handelsperiode (artikel 16.2b, tweede lid). Welke inrichtingen precies onder een opt-out vallen, blijkt uit het nationale toewijzingsbesluit. Daarin wordt vermeld welke inrichtingen bij de Commissie zijn aangemeld voor toepassing van de opt-out regeling (artikel 16.24, tweede lid, onder c).

Het is mogelijk dat een inrichting niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van de opt-out regeling. Hiervan is onder meer sprake als de emissiedrempel van 25 000 ton per jaar (artikel 27, eerste lid, aanhef, van richtlijn 2003/87) in enig jaar wordt overschreden. Wederopneming in het ETS vindt dan plaats met ingang van 1 januari van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de inrichting de emissiedrempel heeft overschrijdt. Dus als de inrichting in 2014 de emissiedrempel overschrijdt, valt zij met ingang van 1 januari 2015 onder het ETS. De inleverplicht gaat in dit voorbeeld echter pas gelden in 2016, waarbij dan emissierechten moeten worden ingeleverd over 2015 (artikel 16.2b, derde lid). Als de opt-out wegvalt omdat de volgens de richtlijn vereiste gelijkwaardige emissiereducerende maatregelen niet langer van toepassing zijn, gelden alle ETS-verplichtingen echter direct (vierde lid). Wederopneming betekent dus ook dat een inrichting een emissievergunning moet aanvragen. Dat een inrichting in deze gevallen weer onder het ETS valt, volgt rechtstreeks uit de wet. Wel zal de NEa de betrokken inrichting informeren over de wederopneming in het ETS. Na wederopneming blijft de inrichting voor de rest van de handelperiode in het ETS.

Onderdeel 8

Artikel 16.4a heeft betrekking op actieve openbaarmaking van besluiten en verslagen met betrekking tot emissierechten en emissies. De achtergrond van deze verplichting is beschreven in paragraaf 13.4. Een deel van de in artikel 16.4a opgenomen verplichtingen zal overigens al gestalte krijgen door reeds bestaande publicatieverplichtingen, bijvoorbeeld de plicht tot bekendmaking van het nationale toewijzingsbesluit (artikelen 16.30 en 16.30a). Hoewel artikel 15bis van richtlijn 2003/87 niet uitdrukkelijk verwijst naar richtlijn 2003/4/EG over openbaarheid van milieu-informatie,¹ geldt deze generieke richtlijn ook in deze gevallen. Dit is neergelegd in het tweede lid van artikel 16.4a. Artikel 16.4a laat onverlet de toepassing van de zogenaamde «tweede tekst»-regelingen in hoofdstuk 19 Wm. Deze regelingen maken het mogelijk om op verzoek van degene van wie de informatie afkomstig is, uit de openbaar te maken stukken bepaalde gedeelten weg te laten indien geheimhouding daarvan op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur gerechtvaardigd is. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om bepaalde bedrijfsgegevens. Deze «tweede tekst»-regelingen zijn destijds in het kader van de uitvoering van het Verdrag van Aarhus en de implementatie van richtlijn 2003/4 in de Wm gehandhaafd. Het gaat onder meer om de artikelen 19.3 en 19.7 Wm.

¹ Richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieuinformatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG L 41).

Onderdelen 9, 15, 18 en 23

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 16.5 en 16.13a houden verband met de gewijzigde systematiek van vergunningswijzigingen en meldingen. Met de wijziging van artikel 16.5 vervalt de vergunningplicht voor wijzigingen van het monitoringsplan en voor wijzigingen van de inrichting. De nieuwe systematiek is beschreven in hoofdstuk 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. In verband met de wijziging van artikel 16.5, eerste lid, worden de artikelen 16.5, tweede lid, 16.17 en 16.21, eerste lid, technisch aangepast.

Op grond van artikel 16.13a worden bij ministeriële regeling regels gesteld over het doen van onder meer de daar bedoelde meldingen. De meldingsplicht is reeds toegelicht in paragraaf 9.2. De meldingsplicht die op grond van de onderdelen c, d en e van het eerste lid wordt ingevoerd, houdt verband met de mogelijke gevolgen van deze omstandigheden voor de kosteloze toewijzing van emissierechten (artikel 10bis, negentiende en twintigste lid, van richtlijn 2003/87; artikel 16.34b van dit wetsvoorstel). Artikel 10bis, negentiende lid, noemt nog twee andere omstandigheden die doorwerken naar de toewijzing, maar die gevallen behoeven niet in artikel 16.13a te worden geregeld. De eerste omstandigheid is het verstrijken van de emissievergunning. Dit kan zich in Nederland niet voordoen, omdat een emissievergunning een onbeperkte geldingsduur heeft. Dit sluit aan op de hoofdregel bij de omgevingsvergunning (artikel 2.23 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Richtlijn 2003/87 eist ook niet dat een emissievergunning een beperkte geldingsduur moet hebben. De tweede omstandigheid is intrekking van de vergunning. Als zich een dergelijk geval voordoet, is dat bij de NEa uiteraard bekend en is een afzonderlijke melding overbodig.

Onderdelen 10, 11, 13 en 39

De wijziging van artikel 16.6, derde lid, is technisch van aard en houdt verband met het feit dat de onderwerpen monitoring en rapportage voortaan grotendeels in een – rechtstreeks werkende – verordening zullen zijn geregeld in plaats van in een door de Commissie vastgestelde beschikking (artikel 14 van richtlijn 2003/87). Hetzelfde geldt voor de wijzigingen van de artikelen 16.10, eerste lid, 16.12 en 16.39j.

Onderdelen 12 en 16, onder a

De wijzigingen van artikel 16.11a in onderdeel 12, onder b, vloeien voort uit de gewijzigde systematiek van vergunningswijzigingen en meldingen. Deze materie is geregeld in het nieuwe artikel 16.13a. De wijzigingen in de onderdelen 12, onder a, en 16, onder a, zijn opgenomen om de delegatiestructuur in afdeling 16.2.1 (Inrichtingen) zoveel mogelijk af te stemmen op die in afdeling 16.2.2 (Luchtvaartactiviteiten). In afdeling 16.2.2 (zie met name artikel 16.39i) is ervoor gekozen om waar mogelijk te delegeren naar het niveau van een ministeriële regeling in verband met het veelal technische karakter van de eisen en omwille van de flexibiliteit. Flexibiliteit is wenselijk mede vanwege het feit dat op grond van richtlijn 2003/87 het onderwerp monitoring niet langer in een beschikking zal worden geregeld, maar in een verordening. De inhoud van die verordening staat op dit moment nog niet vast.

Onderdeel 14

Het nieuwe derde lid van artikel 16.13 verplicht de vergunninghouder ertoe om desgevraagd de meest actuele versie van het monitoringsplan over te leggen. Deze verplichting voor inrichtingen is met name

opgenomen om het bestuur van de NEa in staat te stellen adequaat invulling te kunnen geven aan de verplichting, opgenomen in artikel 16.20b, om ten minste om de vijf jaar de emissievergunning te toetsen (revisieplicht).

Onderdelen 16 en 37

De aanvulling van artikel 16.14, eerste lid, bewerkstelligt dat het toetsingskader voor de verificateur wordt uitgebreid met de EG-verordening inzake verificatie. Artikel 15 van richtlijn 2003/87 schrijft voor dat de Commissie een verordening vaststelt voor de verificatie van emissieverslagen. De eis dat de verificateur niet betrokken mag zijn geweest bij onder andere het opstellen van het monitoringsplan voor de betrokken inrichting (artikel 16.14, tweede lid) wordt aangepast. Deze eis wordt in de tijd beperkt tot een periode van vijf jaar voorafgaand aan de verificatie. Hiervoor is gekozen om geen onredelijke beperkingen te stellen aan het inschakelen van verificateurs. De termijn van vijf jaar komt overeen met de termijn die wordt gehanteerd bij de revisieplicht (artikel 16.20b). Deze wijziging werkt ook door naar ETS luchtvaart (artikel 16.39g, tweede lid) en naar het systeem van NO_x-emissiehandel (zie artikel 16.49, tweede lid). De wijziging van het derde lid van artikel 16.14 is technisch van aard en houdt verband met het feit dat het onderwerp verificatie voortaan grotendeels in een – rechtstreeks werkende – verordening zal zijn geregeld. De mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanvullende eisen te kunnen stellen aan verificateurs en de verificatie, blijft gehandhaafd, omdat niet uitgesloten is dat daaraan behoefte zal bestaan. Die regels moeten dan voldoen aan de algemene beginselen voor verificatie, opgenomen in bijlage V bij richtlijn 2003/87. Onderdeel 37 bevat een identieke aanpassing in de parallelle bepaling over verificatie bij ETS luchtvaart (artikel 16.39g).

Onderdeel 17

Deze wijziging van artikel 16.16 betreft het herstel van een onjuiste verwijzing die verband houdt met een eerdere aanpassing van hoofdstuk 16 Wm.¹

Onderdelen 19, 20, 22 en 49, onder c

De artikelen 16.20, 16.20a, 16.20b en 16.20c regelen onder meer de bevoegdheid tot het intrekken van de emissievergunning en de daaraan verbonden voorschriften. De voorgestelde wijzigingen strekken ertoe deze materie op een meer eenduidige en overzichtelijke wijze te regelen. Verdere integratie van genoemde bepalingen is niet mogelijk omdat deze alle een verschillende achtergrond hebben. Zo heeft artikel 16.20 betrekking op ambtshalve optreden door het bevoegd gezag, terwijl artikel 16.20a alleen geactiveerd kan worden op instigatie van de vergunninghouder. Artikel 16.20b bevat de revisieplicht, ter implementatie van richtlijn 2009/29.

Het huidige derde lid van artikel 16.20b (in dit wetsvoorstel vernummerd tot artikel 16.20c) wordt verplaatst naar het vierde lid van artikel 16.49. Genoemd derde lid vloeit voort uit het wetsvoorstel Aanpassingswet handel in emissierechten II.² Omdat de in het derde lid opgenomen delegatiemogelijkheid alleen betrekking heeft op de emissievergunning voor het systeem van NO_x-emissiehandel, wordt deze verplaatst naar artikel 16.49. Tevens is de formulering toegespitst op het verkoopplafond, omdat dat de achtergrond vormt voor die bepaling.³

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 2.

² Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 3, blz. 13.

Onderdeel 21

Het nieuwe artikel 16.20b regelt de revisieplicht. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 6, eerste lid, van richtlijn 2003/87. Deze richtlijnbe­paling schrijft voor dat de bevoegde autoriteit ten minste om de vijf jaar de emissievergunning moet toetsen en eventuele wijzigingen daarin moet aanbrengen. Door de van overeenkomstige toepassing verklaring van enkele bepalingen uit paragraaf 16.2.1.2 (Vergunning) in artikel 16.20b, tweede lid, is onder meer verzekerd dat het bestuur van de NEa bij de toetsing beziet of de vergunning nog steeds voldoet aan de eisen die daaraan in hoofdstuk 16 worden gesteld (zie artikel 16.9).

Onderdeel 24

Deze wijziging betreft het herstellen van een onjuistheid in het opschrift van paragraaf 16.2.1.3 Wm.

Onderdelen 25, 26 en 28

Deze onderdelen hebben betrekking op de toewijzing van emissierechten. Het thans nog in hoofdstuk 16 Wm opgenomen systeem van een nationaal toewijzingsplan, gevolgd door een nationaal toewijzingsbesluit, wordt vervangen door de nieuwe systematiek van richtlijn 2003/87 waarbij de toewijzing in sterke mate Europees is geharmoniseerd. In verband hiermee wordt voorgesteld binnen paragraaf 16.2.1.3 (Het toewijzen en verlenen van broeikasgasemissierechten) de volgende onderindeling te hanteren:

Schema 10: Nadere indeling paragraaf 16.2.1.3 Wm

Subparagraaf 16.2.1.3.1. Het veilen en kosteloos toewijzen van broeikasgasemissierechten (artikelen 16.23 tot en met 16.34)
Subparagraaf 16.2.1.3.2. Wijziging van toewijzingsbesluiten (artikelen 16.34a tot en met 16.34e)
Subparagraaf 16.2.1.3.3. Het verlenen van broeikasgasemissierechten (artikelen 16.35 tot en met 16.35c)

Er is voor gekozen het basisprincipe van veilen voorop te stellen (artikel 16.23), conform de opzet van richtlijn 2003/87 en de inzet van Nederland bij de onderhandelingen over richtlijn 2009/29. De kosteloze toewijzing van emissierechten, die in de overgangperiode nog plaatsvindt, is vervolgens in artikel 16.24 e.v. uitgewerkt. Omdat er, anders dan in fase I en II, om verschillende redenen in de loop van een handelsperiode wijzigingen in de toewijzing kunnen plaatsvinden, is voor deze wijzigingsbesluiten een speciale plaats ingeruimd (subparagraaf 16.2.1.3.2). Dit vergroot de leesbaarheid van hoofdstuk 16 Wm.

Artikel 16.23

Emissierechten die in de overgangperiode niet kosteloos worden toegewezen, worden geveild. Artikel 16.23, eerste lid, bevat de juridische grondslag voor deze veiling. De verdere uitwerking hiervan is neergelegd in de EU-veilingverordening. In die verordening is onder meer de frequentie van de veilingen geregeld. In Nederland is de minister van I&M eerstverantwoordelijk voor de veilingen. De EU-veilingverordening schrijft voor dat de veiling geschiedt onder verantwoordelijkheid van een «veiler». Een veiler wordt omschreven als een openbare of particuliere entiteit die door een lidstaat wordt aangewezen om voor die lidstaat emissierechten te veilen.¹De formulering van artikel 16.39q is in overeenstemming gebracht met die in artikel 16.23, eerste lid. Artikel 16.23 ziet

¹ Zie de definitie in artikel 3, eerste lid, onder t, van de EU-veilingverordening.

alleen op emissierechten die conform de verdeelsleutel van artikel 10 van richtlijn 2003/87 aan de lidstaat Nederland zijn toebedeeld. In het geval van buitensporige prijsschommelingen kan de Commissie op grond van artikel 29bis van richtlijn 2003/87 maatregelen nemen waarbij de lidstaten onder meer kan worden toegestaan om vervroegd te veilen. In verband hiermee is in artikel 16.23, eerste lid, ook een verwijzing opgenomen naar die richtlijnbevestiging. Artikel 16.23, tweede lid, bevat een basis om bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen ter uitvoering van de EU-veilingverordening. Hiertoe kan onder meer behoren het aanwijzen van een veiler zoals vereist door artikel 22, eerste lid, van die verordening. In verband met de vereiste flexibiliteit is gekozen voor het niveau van een ministeriële regeling.

Artikel 16.24

Net als in fase I en II het geval was, zal ook in fase III e.v. kosteloze toewijzing van emissierechten plaatsvinden door middel van een nationaal toewijzingsbesluit. Artikel 16.24 bevat daarvoor de grondslag. De zinsnede «Onverminderd artikel 16.31» in artikel 16.24, eerste lid, ontleend aan het huidige artikel 16.29, eerste lid, Wm, betreft het voorbehoud van toepassing van de bestuurlijke lus. Hiermee wordt aangegeven dat de oorspronkelijke toewijzing aangepast kan worden als beroepsprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak tegen het nationale toewijzingsbesluit daartoe nopen.

Het tweede lid van artikel 16.24 beschrijft de minimale inhoud van het nationale toewijzingsbesluit. Het besluit zal in elk geval bevatten een lijst van alle inrichtingen die op 30 juni 2011 beschikken over een emissievergunning (onderdeel a) alsmede een overzicht van de aantallen emissierechten die voor elk kalenderjaar binnen de handelsperiode kosteloos worden toegewezen voor die inrichtingen (onderdeel b). Beide elementen maken deel uit van de zogenoemde nationale uitvoeringsmaatregelen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2003/87.

Onderdeel c van artikel 16.24, tweede lid, houdt verband met de kosteloze toewijzing in geval van een (mogelijke) opt-out. Inrichtingen waarvoor een opt-out geldt, krijgen geen emissierechten. Hun toewijzing op grond van onderdeel a zal derhalve 0 bedragen. Voor dergelijke inrichtingen worden echter toch voorwaardelijk emissierechten toegewezen met het oog op bepaalde situaties die zich kunnen voordoen. De eerste situatie is dat de Commissie het opt-out verzoek afwijst. De inrichting valt dan immers gewoon onder het ETS. Ten tweede schrijft de richtlijn (artikel 27, derde lid) voor dat een inrichting die in de loop van de handelsperiode weer in het ETS wordt opgenomen als gevolg van het wegvallen van de opt-out, alsnog kosteloos emissierechten krijgt toegewezen. In verband hiermee bepaalt onderdeel c van het tweede lid dat het nationale toewijzingsbesluit een voorwaardelijke toewijzing bevat van de emissierechten waarop de betrokken inrichtingen recht hebben indien zich een dergelijke omstandigheid voordoet. De constructie van voorwaardelijke toewijzing bij opt-out is al eerder gebruikt.¹

¹ Zie artikel VIB, tweede lid, van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, zoals in die wet ingevoegd bij wet van 28 april 2005 tot 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_x-emissierechten) (Stb. 2005, 233).

Niet uitgesloten is dat het nationale toewijzingsbesluit meer zal bevatten dan genoemde onderwerpen. Te denken valt aan berekeningen op voorhand van aantallen emissierechten, welke berekeningen van belang worden indien in de loop van de handelsperiode wijzigingen in de oorspronkelijke toewijzing noodzakelijk zijn, anders dan in verband met opt-out. Zo kan het bijvoorbeeld handig zijn te beschikken over een berekening van aantallen emissierechten *per onderdeel* van een inrichting indien die inrichting in twee verschillende sectoren valt en een van die

onderdelen in de loop van de handelsperiode van de carbon leakage-lijst wordt verwijderd.

In het derde lid zijn twee activiteiten benoemd waarvan in richtlijn 2003/87 (artikel 10bis, vierde lid) expliciet is aangegeven dat deze in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing van emissierechten. Het gaat om de productie van warmte of koeling door stadsverwarming (onderdeel a) en hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (onderdeel b). Richtlijn 2003/87 verwijst voor wat betreft het begrip hoogrenderende warmtekrachtkoppeling naar richtlijn nr. 2004/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 februari 2004 inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt.¹ Voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling worden alleen kosteloos emissierechten toegewezen als sprake is van een economisch aantoonbare vraag. Het begrip stadsverwarming wordt waarschijnlijk in de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie nader omschreven. Elders in de Europese regelgeving zijn definities van dat begrip te vinden. Zo omschrijft richtlijn nr. 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen «stadsverwarming of -koeling» als: de distributie van thermische energie in de vorm van stoom, warm water of gekoelde vloeistoffen vanuit een centrale productie-installatie via een netwerk dat verbonden is met meerdere gebouwen of locaties, voor het verwarmen of koelen van ruimten of processen.² Voor de achtergrond van het toewijzen van emissierechten voor stadsverwarming en hoogrenderende warmtekrachtkoppeling wordt verwezen naar paragraaf 6.6.4.

Artikel 16.25

Artikel 16.25 regelt hoe de basishoeveelheid emissierechten moet worden berekend met het oog op de kosteloze toewijzing. De berekening geschiedt aan de hand van de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie. Volstaan is met een directe verwijzing naar de uitvoeringsmaatregelen op grond van artikel 10bis, eerste lid, van richtlijn 2003/87. De inhoud daarvan is op dit moment alleen in concept bekend.

In de systematiek van richtlijn 2003/87 is de berekening van de basishoeveelheid emissierechten een afzonderlijke stap, die voorafgaat aan de uiteindelijke (kosteloze) toewijzing. De basishoeveelheid wordt berekend overeenkomstig artikel 10bis, eerste lid, van richtlijn 2003/87. De hoeveelheid rechten die kosteloos wordt toegewezen, is vervolgens een percentage van die basishoeveelheid (artikel 10bis, elfde en twaalfde lid, van richtlijn 2003/87; artikel 16.27 van dit wetsvoorstel). Dat percentage is onder meer afhankelijk van de vraag of de betrokken bedrijfstak op de carbon leakage-lijst is opgenomen. De 100%-berekening van de basishoeveelheid rechten is noodzakelijk, omdat anders de correctiefactor niet kan worden toegepast. Overigens zullen de uitvoeringsmaatregelen vermoedelijk ook voorschriften bevatten over het verdisconteren van carbon leakage in de toewijzing.

Deze systematiek van berekening en toewijzing zal ook worden gevolgd bij het opstellen van het nationale toewijzingsbesluit op grond van artikel 16.24 en ook in de lijst met kosteloze toewijzingen die de lidstaten op grond van artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2003/87 voorafgaand aan de handelsperiode aan de Commissie moeten zenden. Deze lijst maakt in Nederland onderdeel uit van het nationale toewijzingsbesluit. Ter illustratie is hieronder een fictief voorbeeld opgenomen van de berekening en toewijzing van emissierechten voor twee inrichtingen in fase III van het ETS.

¹ PbEU L 52. Deze richtlijn is in Nederland omgezet door middel van de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ter implementatie van de richtlijn warmtekrachtkoppeling (Sbt. 2006, 238).

² Artikel 2, onder 19, van richtlijn nr. 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (PbEU L 153).

Tabel 11: Voorbeeld berekening en toewijzing emissierechten voor fase III van het ETS

Naam inrichting	Berekend aantal rechten (100%)	Toe te wijzen aantal rechten								
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Inrichting A, opgenomen op carbon leakage-lijst	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Inrichting B, niet opgenomen op carbon leakage-lijst	100	80	72	66	58	51	44	37	30	30

Het voorbeeld is eenvoudig gehouden. Zo is geen rekening gehouden met de mogelijkheid van opt-out. Voor inrichtingen die bij de Commissie zijn aangemeld voor toepassing van de opt-out regeling, zal in de tabel in het nationale toewijzingsbesluit een vergelijkbare aanpak worden gevolgd. De voorwaardelijke toewijzing wordt alleen geëffectueerd indien ofwel de Commissie het opt-out verzoek afwijst, ofwel de inrichting in de loop van de handelsperiode weer in het ETS wordt opgenomen (zie artikel 16.24, tweede lid, onder c). Richtlijn 2003/87 bepaalt dat wanneer een inrichting na het wegvallen van de opt-out weer in het ETS wordt opgenomen, de overeenkomstig artikel 10bis toegewezen emissierechten worden verleend met ingang van het jaar van wederopneming (artikel 27, derde lid).

Artikel 16.26

Deze bepaling ziet op toepassing van de lineaire factor zoals bedoeld in artikel 9 van richtlijn 2003/87.

Artikel 16.27

In artikel 16.27 is aangegeven welk percentage van de emissierechten kosteloos wordt toegewezen. Dit houdt verband met het feit dat in richtlijn 2003/87 kosteloze toewijzing een overgangssituatie is op weg naar het uiteindelijke doel van 100% veilen. Het eerste lid van artikel 16.27 bepaalt dat de kosteloze toewijzing in fase III in jaarlijkse stappen wordt teruggebracht van 80% van het berekende aantal emissierechten in 2013 naar 30% in 2020. Bij het nationale toewijzingsbesluit voor fase IV wordt de kosteloze toewijzing uiteindelijk teruggebracht tot 0% in 2027. Voor (sub)installaties die behoren tot een categorie die is opgenomen op de carbon leakage-lijst, wordt 100% van de emissierechten kosteloos toegewezen (tweede lid). Dit geldt alleen voor fase III van het ETS, conform artikel 10bis, twaalfde lid, van richtlijn 2003/87. In fase IV wordt in deze gevallen dus ook een hoeveelheid rechten toegewezen aflopend naar 0%. Inrichtingen die onder een opt-out vallen, krijgen geen gratis emissierechten. Dit laatste is geregeld in het derde lid.

Artikel 16.28

Artikel 16.28 bevat enkele uitzonderingen op de kosteloze toewijzing. Bepaalde activiteiten en bepaalde soorten inrichtingen komen volgens richtlijn 2003/87 niet in aanmerking voor gratis emissierechten. In de eerste plaats (onderdeel a) is een uitzondering opgenomen voor het opwekken van elektriciteit, behoudens voor zover de elektriciteit met restgassen wordt geproduceerd. Het begrip «restgassen» komt overeen met de term «waste gases» in de Engelse tekst van artikel 10bis, eerste lid, van richtlijn 2003/87. In de Nederlandse tekst wordt abusievelijk gesproken van «rookgassen». De tweede uitzondering (onderdeel b) betreft elektriciteitsopwekkers. Een elektriciteitsopwekker is in artikel 3, onder u, van de richtlijn omschreven als: een installatie die op of na 1 januari 2005 elektriciteit heeft geproduceerd om aan derden te worden verkocht en

waarin geen van de in bijlage I genoemde activiteiten worden uitgevoerd, behalve het »verbranden van brandstof». Deze uitzondering geldt niet voor zover de warmte wordt geproduceerd ten behoeve van stadsverwarming of met gebruik van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (activiteiten als bedoeld in artikel 16.24, derde lid). De uitzondering geldt evenmin indien in de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie anders is bepaald. Tot slot is een uitzondering opgenomen voor CCS (onderdeel c). Geen kosteloze toewijzing van emissierechten vindt plaats voor het afvangen, transporteren en geologisch opslaan van CO₂ in een ondergrondse opslaglocatie, dus voor de hele CCS-keten. Deze activiteiten zijn ook benoemd in bijlage I bij richtlijn 2003/87. In de CCS-richtlijn¹ is een opslaglocatie (storage-site) gedefinieerd als: een omschreven volumegebied binnen een geologische formatie, dat gebruikt wordt voor de geologische opslag van CO₂ en bijbehorende bovengrondse voorzieningen en injectiefaciliteiten. Dit betekent dat noch voor de ondergrondse opslag zelf, noch voor het bovengrondse deel van de opslaginrichting waaronder de daar aanwezige compressors rechten worden verstrekt.

Artikel 16.29

Op grond van artikel 16.29 kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de kosteloze toewijzing van emissierechten en de daaraan voorafgaande berekening van de basishoeveelheid rechten. Afhankelijk van de uiteindelijke inhoud van de uitvoeringsmaatregelen zal bezien worden of hiervan gebruik wordt gemaakt. In het concept van de geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen van de Commissie is de mogelijkheid opgenomen voor lidstaten om in sommige gevallen te kiezen voor een bepaalde toewijzingsregel. Dergelijke keuzes kunnen in een ministeriële regeling op grond van artikel 16.29 worden vastgelegd.

Artikelen 16.30 en 16.30a

Deze artikelen regelen de procedure van vaststelling van het nationale toewijzingsbesluit. Bij het formuleren van deze bepalingen is aansluiting gezocht bij de procedure die thans in hoofdstuk 16 Wm is opgenomen voor het voorbereiden van het nationale toewijzingsplan in fase II van het ETS (artikelen 16.26 en 16.27 Wm). Het vastgestelde nationale toewijzingsbesluit zal worden geplaatst op de website van de NEa.² Bij de kennisgeving in de Staatscourant (artikel 16.30, vierde lid) zal een verwijzing hiernaar worden opgenomen. Omdat het nationale toewijzingsbesluit een bundel beschikkingen is, zou volgens de hoofdregel van artikel 3:41, eerste lid, Awb bekendmaking moeten plaatsvinden door toezending aan de geadresseerden. In afwijking hiervan is in artikel 16.30, vierde lid, geregeld dat bekendmaking geschiedt door kennisgeving in de Staatscourant. Deze afwijking van de hoofdregel, die impliciet in het bestaande artikel 16.26, vierde lid, is opgenomen, wordt nu expliciet in de wet aangegeven. De procedure van vaststelling van het nationale toewijzingsbesluit is uitvoerig beschreven in paragraaf 6.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 16.32

Artikel 16.32 bevat een grondslag voor het toewijzen van emissierechten aan nieuwkomers. Deze bepaling vervangt de huidige artikelen 16.32 en 16.33. Voor de inhoud van het begrip nieuwkomer wordt in het eerste lid verwezen naar de definitie in richtlijn 2003/87. Inrichtingen die via een opt-in (artikel 24 van richtlijn 2003/87) in het ETS zijn opgenomen, worden ook als nieuwkomer beschouwd (zie artikel 3, onder h, tweede aandachtsstreepje, van richtlijn 2003/87). In artikel 16.32, derde lid, worden enkele bepalingen inzake het nationale toewijzingsbesluit van overeenkomstige

¹ Richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 140).

² Zie: www.emissieautoriteit.nl.

toepassing verklaard. Zo geschiedt de berekening van het aantal emissierechten voor nieuwkomers overeenkomstig de geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen van de Commissie (artikel 16.25). De toewijzing geschiedt ook overigens zoveel mogelijk langs dezelfde lijnen als de toewijzing via het nationale toewijzingsbesluit. De toewijzing aan nieuwkomers is een beschikking die wordt voorbereid conform hoofdstuk 4 Awb.

Artikel 16.33

Dit artikel biedt een grondslag voor het veilen van overtollige emissierechten uit de reserve voor nieuwkomers. Voor ETS luchtvaart is een vergelijkbare bepaling opgenomen in artikel 16.39q Wm. Het aantal te veilen rechten zal per lidstaat verschillen. Er wordt rekening gehouden met de mate waarin inrichtingen in de betrokken lidstaat gebruik hebben kunnen maken van de reserve.

Artikel 16.34

Ingevolge deze bepaling is het verboden te handelen in strijd met de artikelen 37 tot en met 42 van de EU-veilingverordening. Die bepalingen zijn gericht op het tegengaan van marktmisbruik. Artikel 36 van de verordening bepaalt dat de artikelen 37 tot en met 42 van toepassing zijn wanneer het desbetreffende veilingproduct geen financieel instrument is als bedoeld in richtlijn nr. 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 januari 2003 betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik).¹ Als het veilingproduct wel een financieel instrument in bedoelde betekenis is, is genoemde richtlijn van toepassing op de veiling van dat veilingproduct. Richtlijn 2003/6 is in Nederland omgezet in de Wet op het financieel toezicht.

Artikel 16.34a

Deze bepaling regelt dat een toewijzingsbesluit wordt aangepast als wijzigingen in de carbon leakage-lijst daartoe aanleiding geven. Deze wijzigingen kunnen zowel betrekking hebben op het toevoegen van bedrijfstukken of deeltakken aan de lijst als op het verwijderen van bedrijfstukken of deeltakken van die lijst. Aanpassing van de carbon leakage-lijst heeft gevolgen voor de omvang van de kosteloze toewijzing.² Het aan te passen toewijzingsbesluit kan zowel de initiële toewijzing in het nationale toewijzingsbesluit betreffen als een later besluit zoals toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers.

Artikel 16.34b

Indien de werking van een broeikasgasinstallatie geheel, gedeeltelijk of tijdelijk wordt beëindigd of de capaciteit van een installatie aanzienlijk wordt verminderd, kan dat aanleiding zijn om een besluit houdende toewijzing van emissierechten te wijzigen of in te trekken. Artikel 16.34b biedt daarvoor de grondslag. In de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie zal een en ander nader worden uitgewerkt. Om die reden is in het eerste lid een algemene verwijzing naar die uitvoeringsmaatregelen opgenomen. In artikel 10bis, negentiende en twintigste lid, van richtlijn 2003/87 wordt onderscheid gemaakt tussen het beëindigen van de werking van een installatie en het (gedeeltelijk of tijdelijk) uit bedrijf nemen van een installatie. Uit het concept van de uitvoeringsmaatregelen is inmiddels gebleken dat met het beëindigen van de werking en het uit bedrijf nemen hetzelfde wordt bedoeld. Om die reden zijn beide niet als

¹ PbEU L 96.

² Zie paragraaf 6.6.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

aparte gevallen in het wetsvoorstel benoemd, noch in artikel 16.34b noch in het kader van de meldingsplicht van artikel 16.13a.

Artikel 16.34c

Artikel 16.34c regelt de wijziging of intrekking van een besluit tot kosteloze toewijzing van emissierechten. Voordat toepassing kan worden gegeven aan artikel 16.34c, moet de betrokken inrichting worden gehoord overeenkomstig titel 4.1 Awb. Voor de formulering van artikel 16.34c is aansluiting gezocht bij afdeling 4.2.6 (Intrekking en wijziging) van titel 4.2 (Subsidies) van de Awb.

Het is uit een oogpunt van rechtszekerheid gewenst de mogelijkheid van intrekking of wijziging aan een termijn te binden (artikel 16.34c, derde lid). De termijn van acht jaar, te rekenen vanaf het oorspronkelijke toewijzingsbesluit, geeft een redelijk evenwicht tussen het belang van de overheid bij het ongedaan maken van onjuiste toewijzingsbesluiten enerzijds, en de rechtszekerheid van de betrokken inrichting anderzijds.

Artikel 16.34d

Bij intrekking of wijziging van een toewijzingsbesluit op grond van artikel 16.34b of artikel 16.34c kan worden bepaald dat de intrekking of wijziging terugwerkt tot en met een bij dat besluit te bepalen tijdstip. Indien een besluit op grond van artikel 16.34c wordt ingetrokken, omdat is gebleken dat dit van meet af aan op verkeerde gegevens is gebaseerd, ligt terugwerkende kracht tot en met het tijdstip waarop het oorspronkelijke besluit is genomen, voor de hand. In andere gevallen zal er aanleiding zijn de terugwerkende kracht te beperken. Zo ligt het in de rede om bij een aanzienlijke capaciteitsvermindering de wijziging van het toewijzingsbesluit te laten terugwerken tot het moment waarop de capaciteitsvermindering is geëffectueerd.

Artikel 16.34e

Deze bepaling ziet op de voorbereidingsprocedure die moet worden gevolgd indien het nationale toewijzingsbesluit gewijzigd moet worden op grond van artikel 16.34b (het beëindigen van de werking of een aanzienlijke capaciteitsvermindering) of artikel 16.34c (verstrekking van onjuiste gegevens). Op wijzigingen van een besluit is normaal gesproken dezelfde procedure van toepassing als bij het vaststellen van het oorspronkelijke besluit, ook zonder dat dit uitdrukkelijk is bepaald. Omdat het toepassen van afdeling 3.4 Awb in deze gevallen geen meerwaarde heeft, is ervoor gekozen die afdeling hier niet van toepassing te verklaren. Bekendmaking van het wijzigingsbesluit geschiedt overeenkomstig de hoofdregel van de Awb door toezending aan de betrokken inrichting (artikel 3:41, eerste lid, Awb). In verband hiermee is artikel 16.29, vierde lid, niet van toepassing verklaard. Bij wijziging van het nationale toewijzingsbesluit vanwege aanpassing van de carbon leakage-lijst ligt dit anders; daar is afdeling 3.4 Awb wel van toepassing. Aanpassing van de carbon leakage-lijst kan potentieel voor grote groepen inrichtingen gevolgen hebben. Uit een oogpunt van efficiency is ervoor gekozen in die gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb wel te volgen.

Onderdeel 27

Met de aanpassingen van de artikelen 16.31 en 20.5a (zie artikel I, onder D, onder 3) wordt de bestuurlijke lus geregeld in het kader van beroepsprocedures tegen het nationale toewijzingsbesluit met ingang van fase III van het ETS. De technische wijziging van artikel 16.31, eerste lid, is noodzakelijk, omdat de bevoegdheid tot het vaststellen van het nationale

toewijzingsbesluit met ingang van fase III uitsluitend berust bij de minister van I&M. Anders dan in fase I en II is de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie daar niet bij betrokken.

Onderdeel 29

Dit onderdeel betreft het invoegen van (een opschrift van) een subparagraaf over het verlenen van emissierechten. Dit houdt verband met de vergroting van het aantal bepalingen over verlening.

Onderdeel 31

Artikel 16.35a

Artikel 16.35a regelt het omruilen van CER's en ERU's in emissierechten. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 11bis van richtlijn 2003/87. Artikel 11bis ziet op het gebruik van CER's en ERU's uit projectactiviteiten in het ETS vóór de inwerkingtreding van een internationale overeenkomst over klimaatverandering.

In het eerste en tweede lid van artikel 16.35a is vastgelegd in welke gevallen vervangende emissierechten kunnen worden verleend. Het tweede lid heeft betrekking op CDM-projecten die in de zogenaamde minst ontwikkelde landen (Least Developed Countries; MOL's) plaatsvinden. Deze landen zijn opgenomen op een door de Verenigde Naties (VN) uitgegeven lijst.¹ De lijst wordt elke drie jaar geactualiseerd. Een project in een MOL dat is opgenomen op de VN-lijst op het moment dat het project wordt geregistreerd door de CDM Executive Board (raad van bestuur CDM) kan tot en met 2020 kredieten blijven genereren, ongeacht eventuele latere wijzigingen van die lijst. Om die reden moeten de woorden «projecten die met ingang van 2013 in de MOL's van start gaan» in artikel 11bis, vierde lid, van richtlijn 2003/87 worden geïnterpreteerd als: projecten die op of na 1 januari 2013 op bovenbedoelde wijze zijn geregistreerd.

De uitzonderingen voor kernenergie en zogenaamde «sinks», die ook onder het huidige recht bestaan (zie artikel 16.37b, tweede lid, Wm), blijven ook na 1 januari 2013 gelden. Dit volgt uit de verwijzing, in artikel 11bis, naar «projecten die in de periode van 2008 tot 2012 in aanmerking kwamen voor gebruik in de Gemeenschapsregeling». In artikel 16.35a, derde lid, is dit vastgelegd.

De mogelijkheid tot omruilen wordt verder beperkt in het vierde tot en met zesde lid van artikel 16.35a. Het vierde lid stelt een maximum aan het aantal CER's en ERU's dat mag worden omgeruild in emissierechten. Dit maximum wordt uitgedrukt in een bepaald percentage, dat per categorie (vaste installaties, luchtvaartexploitanten e.d.) verschillend wordt berekend. Het precieze percentage komt te staan in uitvoeringsmaatregelen van de Commissie. Verzoeken tot het omruilen van CER's en ERU's die zijn verleend voor emissiereducties die zijn gerealiseerd in de periode tot en met 2012 moeten worden ingediend voor 31 maart 2015 (vijfde lid).

Het zesde en zevende lid begrenzen de toepassing van artikel 16.35a in de tijd. Volgens het zevende lid vervalt de mogelijkheid tot het omruilen van kredieten op grond van artikel 16.35a zodra een internationale overeenkomst over klimaatverandering tot stand is gekomen en het land waarin het project plaatsvindt, die overeenkomst niet heeft bekrachtigd.

¹ Zie: http://www.un.org/esa/policy/devplan/profile/ldc_list.pdf.

Op grond van het achtste lid moet het bestuur van de NEa bij het toepassen van artikel 16.35a de uitvoeringsmaatregelen in acht nemen die de Commissie op grond van artikel 11bis, negende lid, van richtlijn 2003/87 heeft vastgesteld. Deze maatregelen zouden verdere beperkingen kunnen aanbrengen in het type projecten waarvoor de omruilmogelijkheid geldt. Ook is denkbaar dat er (verdere) kwantitatieve beperkingen worden gesteld. De uitvoeringsmaatregelen kunnen voorts regels bevatten over de waarde van kredieten uit JI, CDM of andere mechanismen. Hiervoor kan op voorhand geen algemene regel worden gegeven, omdat de kenmerken van deze projecten per geval kunnen verschillen.

Artikel 16.35b

Artikel 16.35b regelt, in aanvulling op artikel 16.35a, het omruilen van kredieten uit projecten of andere emissiereducerende activiteiten als bedoeld in artikel 11bis, vijfde lid, van richtlijn 2003/87. Het gaat daarbij om kredieten uit andere mechanismen dan JI en CDM. Het omruilen van dergelijke kredieten verloopt grotendeels langs dezelfde lijnen als bij artikel 16.35a het geval is. In verband daarmee is in het tweede lid van artikel 16.35b een aantal leden van artikel 16.35a van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 16.35c

Terugvordering geschiedt door middel van een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. Het besluit van het bestuur van de emissieautoriteit tot terugvordering van onverschuldigd verleende emissierechten moet vooraf worden gegaan door een expliciet besluit tot wijziging of intrekking van het toewijzingsbesluit dat de basis vormde voor de verlening. De toewijzing van emissierechten is belegd bij de minister van I&M. Binnen het ETS moet de verlening (uiteindelijk) altijd in overeenstemming zijn, of worden gebracht, met de daaraan ten grondslag liggende toewijzing. Het besluit tot wijziging of intrekking van het toewijzingsbesluit is de rechtsgrond voor het aannemen van onverschuldigde verlening.

Op de invordering bij dwangbevel zijn de regels van paragraaf 4.4.4.2 Awb van toepassing. Onverschuldigd verleende emissierechten kunnen ook worden verrekend met de verlening van rechten voor de daarop volgende handelsperiode (derde lid). Uit een oogpunt van rechtszekerheid is in het vierde lid een verjaringstermijn van acht jaar opgenomen. Deze termijn is afgestemd op de lengte van een handelsperiode. Het begin van de termijn ligt na de bekendmaking van het oorspronkelijke toewijzingsbesluit. Het betreft dezelfde termijn als de termijn van artikel 16.34c, derde lid.

Een dwangbevel als bedoeld in artikel 16.35c, tweede lid, levert een executoriale titel op, die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) ten uitvoer kan worden gelegd (zie artikel 4:116 Awb). In het kader van de voortzetting van de tenuitvoerlegging kan de deurwaarder beslag leggen. Er kan beslag worden gelegd op alle voor beslag vatbare goederen waartoe het bestuur van de emissieautoriteit bevoegd is zijn vordering te verhalen (artikel 435 Rv). Hieronder kunnen bijvoorbeeld vallen roerende en onroerende zaken van de schuldenaar. Die zaken kunnen vervolgens worden verkocht. De opbrengst wordt aangewend voor voldoening van de schuld. Emissierechten zelf zijn niet vatbaar voor beslag (artikel 16.42, vijfde lid, Wm). Inhoud en formulering van artikel 16.35c sluiten aan bij artikel 4:57 Awb (terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiebedragen). Het Eerste Protocol bij het EVRM staat niet in de weg aan het terugvorderen van onverschuldigd verleende emissierechten. Het gaat om een vorm van

regulering van eigendom die voldoet aan de voorwaarden die daarvoor ingevolge dat protocol gelden.

Onderdelen 32, 35, 36, 43 en 44

In het huidige hoofdstuk 16 Wm is geregeld dat naast emissierechten ook CER's en ERU's kunnen worden gebruikt ter voldoening aan de inleverplicht (artikelen 16.37a en 16.37b Wm). Deze bepalingen zijn destijds in de wet opgenomen bij de implementatie van de zogenaamde Linking Directive, de EG-richtlijn die de Kyoto-mechanismen JI en CDM koppelde aan het ETS.¹ Zoals in de memorie van toelichting bij de implementatie van de Linking Directive is aangegeven,² werd destijds op basis van de toen geldende interpretatie van de richtlijn aangenomen dat CER's en ERU's rechtstreeks kunnen worden ingeleverd ter voldoening aan de inleverplicht. Na inlevering werd vervolgens, als technische handeling, door de lidstaat in ruil voor één CER of ERU één emissierecht verleend en onmiddellijk weer ingeleverd.³ In richtlijn 2009/29 is thans echter duidelijk verwoord dat CER's, ERU's en andere kredieten⁴ zelf niet rechtstreeks kunnen worden gebruikt ter voldoening aan de inleverplicht van artikel 16.37 Wm, maar dat dergelijke kredieten op een daartoe strekkend verzoek altijd moeten worden omgewisseld voor emissierechten voordat deze door een inrichting kunnen worden ingezet om te voldoen aan de inleverplicht. Nu het verlenen van vervangende emissierechten in richtlijn 2003/87 voorop is gesteld, is besloten het gebruik van kredieten binnen het ETS te regelen in de context van het verlenen van (vervangende) emissierechten en niet als een alternatieve manier om aan de inleverplicht te voldoen. De wijzigingen van hoofdstuk 16 Wm in de onderdelen 32, 35, 36 en 43 hebben hierop betrekking. De belangrijkste aanpassing is het schrappen van de artikelen 16.37a en 16.37b Wm. Onderdeel 44 voorziet in het laten vervallen van artikel 16.39u Wm, de parallelle bepaling voor de luchtvaart.

Onderdeel 33

Deze technische aanpassing van artikel 16.36 (geldigheid van emissierechten) strekt ter implementatie van artikel 13, eerste lid, van richtlijn 2003/87. De wijziging werkt automatisch door naar ETS luchtvaart, omdat artikel 16.36 van overeenkomstige toepassing is op luchtvaartactiviteiten (zie artikel 16.39v).

Onderdelen 40 en 41

De aangepaste tekst van de artikelen 16.39m en 16.39q (over het veilen van emissierechten bij ETS luchtvaart) is bedoeld om deze bepalingen in overeenstemming te brengen met de parallelle bepalingen voor stationaire bronnen, de artikelen 16.23 en 16.33.

Onderdeel 42

In artikel 16.39sa wordt voor luchtvaartactiviteiten eenzelfde regeling voor het verlenen van emissierechten ter vervanging van CER's, ERU's en andere kredieten als bedoeld in artikel 11bis van richtlijn 2003/87 opgenomen als bij stationaire bronnen. Verwezen wordt verder naar de toelichting bij de artikelen 16.35a en 16.35b.

Opgemerkt wordt nog dat in het huidige artikel 16.39u, derde lid, Wm voor de luchtvaart alleen de uitzondering voor «sinks» is opgenomen en niet die voor kernenergie. Dit was gebaseerd op de tekst van de betreffende richtlijn bepaling, die (kennelijk abusievelijk) alleen was gericht tot «exploitanten», zijnde degenen die vaste installaties drijven. Met het van

¹ Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen (Stb. 2006, 189).

² Kamerstukken II 2004/05, 30 247, nr. 3, blz. 23.

³ Zie artikel 11bis van richtlijn 2003/87, zoals ingevoegd door richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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).

⁴ De term «kredieten» is in artikel 11bis van richtlijn 2003/87 een overkoepelend begrip, dat naast CER's en ERU's kredieten omvat die uit andere mechanismen dan JI en CDM voortkomen.

overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 16.35a, derde lid, op luchtvaartactiviteiten (zie artikel 16.39sa) wordt duidelijk gemaakt dat voor zowel stationaire bronnen als luchtvaartactiviteiten beide uitzonderingen gelden.

Onderdeel 46

Artikel 16.46 heeft betrekking op het dertiende besluit van de algemene vergadering tijdens de eerste zitting van de verdragspartijen van het Protocol van Kyoto (Besluit 13/CMP.1). In dit besluit is vastgelegd wat een verdragspartij, die na afloop van de aanvullende periode aan zijn verdragsverplichtingen heeft voldaan, mag doen met Kyoto-eenheden die hij nog over heeft. In het besluit staat dat verdragspartijen alle overgebleven toegewezen eenheden mogen behouden («Carry-over»). Overgebleven verwijderingseenheden mag een verdragspartij niet behouden. Voor overgebleven emissiereductie-eenheden en gecertificeerde emissiereducties geldt dat verdragspartijen deze mogen behouden tot een maximum van 2,5 % van hun totale toewijzing. De aanvullende periode om aan de verplichtingen van het Kyoto-Protocol te voldoen loopt tot medio 2015. Uit het kader van het Kyoto-Protocol en de overeenkomstig dat protocol genomen besluiten volgt reeds dat rekeninghouders ook na de aanvullende periode kunnen blijven beschikken over de toegewezen eenheden in het register. In dat licht kan het eerste lid van artikel 16.46, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanpassingswet handel in emissierechten II,¹ bij nader inzien komen te vervallen. Het thans voorgestelde artikel 16.46 bepaalt dat na afloop van de aanvullende periode de tegoeden aan verwijderingseenheden, emissiereductie-eenheden en gecertificeerde emissiereducties geannuleerd worden. Exploitanten kunnen tot en met 31 maart 2015 op basis van het in dit wetsvoorstel opgenomen artikel 16.35a een verzoek bij de NEa indienen om deze eenheden om te ruilen in emissierechten die na die datum geldig zijn in het ETS. De voorgestelde wijziging van artikel 16.46 strekt ertoe de bedoeling van die bepaling, zoals opgenomen in de Aanpassingswet handel in emissierechten II, nader te preciseren.

Onderdeel 47

Artikel 16.46b, derde lid, heeft betrekking op het verlenen van instemming met deelname aan projectactiviteiten in het kader van CDM en JI. De bepaling maakt onderdeel uit van afdeling 16.2.5, die per 1 mei 2006 in hoofdstuk 16 is opgenomen.² Richtlijn 2009/29 voegt een aanvullende voorwaarde toe voor het verlenen van instemming. Die voorwaarde is dat alle personen die aan de projectactiviteit deelnemen, hun hoofdvestiging hebben in een land dat partij is bij de internationale overeenkomst die als opvolger dient van het Kyoto-Protocol of in een land dat overeenkomstig artikel 25 van richtlijn 2003/87 aan het ETS is gekoppeld. Om wetstechnische redenen is de neutrale term «personen» gebruikt in plaats van het begrip «projectdeelnemer». Dat laatste begrip heeft namelijk voor dit doel een te beperkte reikwijdte (zie de definitie in artikel 16.46a). De aanpassing van het vijfde lid van artikel 16.46b is technisch van aard en houdt verband met het invoegen van een nieuw onderdeel in het derde lid.

Onderdeel 49, onder a en b

Onderdeel 49 bevat enkele wijzigingen van artikel 16.49. Artikel 16.49, eerste lid, regelt de vergunningplicht in het systeem van handel in NO_x-emissierechten. Deze vergunningplicht wordt vereenvoudigd in aansluiting op de vereenvoudiging van de vergunningplicht in het ETS zoals geregeld in het gewijzigde artikel 16.5, eerste lid (zie artikel I, onderdeel 9, van dit wetsvoorstel). De vereenvoudiging houdt kort gezegd

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 197, nr. 2.

² Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen (Stb. 2006, 189).

in dat voortaan alleen nog het in werking hebben van de inrichting vergunningplichtig is; wijzigingen hoeven slechts te worden gemeld. Deze aanpassing wordt ook doorgevoerd in artikel 16.49, eerste lid. Hiermee wordt voorkomen dat een inrichting voor één wijziging twee verschillende procedures moet volgen, te weten een melding in het kader van het ETS en een vergunningwijziging voor NO_x-emissiehandel.

Artikel 16.49, tweede lid, verklaart een deel van de bepalingen die zien op het ETS, van overeenkomstige toepassing op het systeem van handel in NO_x-emissierechten. Deze bepaling behoeft enige aanpassing in verband met de implementatie van richtlijn 2009/29. Zo zijn van de meldingsplicht van artikel 16.13a, eerste lid, alleen de onderdelen a, b en c ook relevant voor NO_x-emissiehandel. Bij onderdeel c gaat het alleen om het geheel beëindigen van de werking van een installatie. De onderdelen d en e van artikel 16.13a, eerste lid, zijn binnen het ETS van belang, omdat de daar bedoelde omstandigheden doorwerken naar de kosteloze toewijzing van emissierechten. Dit speelt bij NO_x-emissiehandel niet, omdat de rechten daar niet bij besluit worden toegewezen, maar naar rato van de productie worden opgebouwd aan de hand van een wettelijke prestatienorm. Verder is geregeld dat de revisieplicht van artikel 16.20b niet geldt in het kader van NO_x-emissiehandel. Dit houdt verband met het feit dat hier, anders dan bij het ETS, een achterliggende Europese verplichting ontbreekt en dat NO_x-emissiehandel niet werkt met (handels)periodes. Verwezen wordt ook naar de toelichting bij artikel I, onderdeel B, onder 5 en 48.

Onderdeel C

Onderdelen 1 en 2

Artikel 18.6a Wm geeft het bestuur van de NEa de bevoegdheid bij bepaalde overtredingen een last onder dwangsom op te leggen. Artikel 18.16a, eerste lid, Wm regelt de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Beide artikelen moeten worden aangepast aan de gewijzigde inhoud van hoofdstuk 16. In de opsomming van artikelen wordt toegevoegd het nieuwe artikel 16.13a (meldingsplicht). De verwijzing naar artikel 16.11a wordt aangepast. Die verwijzing heeft voortaan alleen betrekking op het eerste en tweede lid omdat de latere leden van dat artikel ingevolge dit wetsvoorstel komen te vervallen. De aanpassing in onderdeel 2, onder c, is technisch van aard en houdt verband met een vernummering van artikelen.

Onderdeel 3

Tegen het inleveren van onvoldoende emissierechten ter dekking van de geverifieerde uitstoot moet volgens richtlijn 2003/87 streng worden opgetreden. Artikel 16 van de richtlijn verplicht tot het opleggen van een boete wegens het uitstoten van niet door emissierechten gedekte emissies. Ook de hoogte van de boete vloeit direct voort uit richtlijn 2003/87 (artikel 16, derde lid). In de Wm ziet artikel 18.16e, tweede en derde lid, op de hoogte van de bestuurlijke boete bij overtreding van de inleverplicht van de artikelen 16.37 en 16.39t Wm (voor stationaire bronnen respectievelijk luchtvaart). In fase I bedroeg de boete € 40 per ton overmatige emissie, in fase II is het boetebedrag verhoogd naar € 100 per ton. Om ervoor te zorgen dat het boetebedrag ook in fase III hoog genoeg blijft, bepaalt het nieuwe artikel 16, vierde lid, van de richtlijn dat de boetebedrag moet worden geïndexeerd overeenkomstig het jaarlijkse indexcijfer van de consumptieprijzen. Het derde lid van artikel 18.16e wordt in verband hiermee gewijzigd. De geharmoniseerde index van consumentenprijzen is te vinden op de website van de Europese Centrale Bank.¹ Het begrip «consumentenprijsindex» sluit aan bij de overige

¹ Zie: <http://www.ecb.int/stats/prices/hicp/html/index.en.html>.

Nederlandse wetgeving.¹ De indexering van het boetebedrag gaat in met ingang van het kalenderjaar 2013, en speelt dus voor het eerst bij de boeteplegging in 2014 (over het kalenderjaar 2013). De nieuwe tekst van het derde lid van artikel 18.16e vervangt de huidige tekst. Het huidige derde lid heeft betrekking op de hoogte van de bestuurlijke boete in fase I (2005–2007). Omdat er geen beroepszaken meer lopen over die periode, kan deze bepaling worden geschrapt.

Onderdeel D

Onderdelen 1, onder a, 2 en 3

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 20.1, tweede en zesde lid, en 20.5a Wm zijn technisch van aard. In verband met de nieuwe opzet van de toewijzingsbepalingen in paragraaf 16.2.1.3 moeten enkele verwijzingen worden aangepast.

Onderdeel 1, onder b

De aanvulling van het vijfde lid van artikel 20.1 Wm ziet op het regelen van een van de Awb afwijkend begin van de beroepstermijn voor beroepen tegen het nationale toewijzingsbesluit. Deze bepaling is gebaseerd op het huidige artikel 16.28 Wm waarin een regeling is opgenomen van de gelding van het nationale toewijzingsplan. Om redenen van wetstechniek is de bepaling opgenomen in hoofdstuk 20 (Beroep bij de administratieve rechter) in plaats van in hoofdstuk 16. De achtergrond voor deze aanvulling van artikel 20.1, vijfde lid, Wm is geschetst in paragraaf 6.13.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II

Aanwijzing van overtredingen van de Wm als strafbare feiten vindt plaats op grond van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed). Met de voorgestelde wijziging van artikel 1a Wed blijft die wet van toepassing op alle bepalingen die ook via een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, met uitzondering van de inleverplicht (artikel 16.37, eerste lid). Overtreding van bedoelde artikelen levert een economisch delict en dus een strafbaar feit op. Deze delicten worden op grond van artikel 2 Wed aangemerkt als misdrijven voor zover zij opzettelijk zijn begaan. In de overige gevallen zijn het overtredingen.

Artikel III

Artikel III is opgenomen om de toewijzing van emissierechten aan inrichtingen in nieuwe sectoren (sectoren die per 1 januari 2013 voor het eerst onder het ETS vallen) te laten verlopen overeenkomstig de bedoeling van de Europese wetgever. Deze bepaling is noodzakelijk gelet op de definitie van nieuwkomer in artikel 3, onder h, van richtlijn 2003/87. De achtergrond van artikel III is beschreven in paragraaf 6.8.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel IV

Deze bepaling van overgangsrecht kent eerbiedigende werking toe aan de ETS-regels van fase II. Op emissies en emissierechten die betrekking hebben op fase II, blijft het recht zoals dat thans geldt, van toepassing. Het nieuwe regime van de richtlijn 2003/87 geldt alleen voor emissies en emissierechten van na 1 januari 2013.

¹ Zie bijvoorbeeld de regeling van het griffierecht in artikel 8:41, vijfde lid, Awb.

Artikel VI

Het eerste lid maakt een gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk. Hoewel de uiterste implementatiedatum van het grootste gedeelte van richtlijn 2009/29 31 december 2012 is, gaat de richtlijn er vanuit dat al voor dat tijdstip door de lidstaat bepaalde essentiële handelingen zijn verricht. Het gaat dan met name om de zogenoemde nationale uitvoeringsmaatregelen van artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2003/87. Lidstaten zijn verplicht om uiterlijk 30 september 2011 een lijst met inrichtingen en kosteloze toewijzingen te publiceren. In verband hiermee moeten de onderdelen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op de toewijzing van emissierechten zo spoedig mogelijk na uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst, in werking treden. Het systeem van vaste verandermomenten van regelgeving staat dit toe, omdat daarin een uitzondering is opgenomen voor implementatie van EG-regelgeving.¹ Onmiddellijke inwerkingtreding is ook vereist voor de onderdelen van het wetsvoorstel die verband houden met fraudebestrijdende elementen van de EU-registerverordening. De overige onderdelen van het wetsvoorstel moeten in werking treden met ingang van de start van fase III van het ETS, dus op 1 januari 2013, dan wel met ingang van 1 januari 2012 voor enkele onderdelen die verband houden met aanpassingen in verband met de EU-registerverordening per 1 januari 2012. Het tweede lid kent terugwerkende kracht toe aan artikel III. Dat is nodig omdat dat artikel beoogt een rechtspositie voor de periode van 30 juni 2011 tot en met 31 december 2012 vast te leggen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 29 515, nr. 309.

Lijst met begrippen en afkortingen

Awb:	Algemene wet bestuursrecht
Benchmark:	getal dat wordt gebruikt bij de toewijzing van emissierechten voor een specifiek product
Carbon leakage:	het «weglekken» van CO ₂ naar landen die niet onder het ETS vallen
Carbon leakage-lijst:	door de Commissie vastgestelde lijst met bedrijfstakken die geacht worden te zijn blootgesteld aan een significant risico op carbon leakage (besluit nr. 2010/2/EU van de Commissie van 24 december 2009; PbEU L 2010, 1)
CCS:	Carbon Capture & Storage (afvang, transport en ondergrondse opslag van CO ₂)
CCS-richtlijn:	richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 140)
CDM:	<i>Clean Development Mechanism</i> (Mechanisme voor schone ontwikkeling)
CER:	<i>Certified Emission Reduction</i> (gecertificeerde emissiereductie)
Commissie:	Europese Commissie
ERU:	<i>Emission Reduction Unit</i> (emissiereductie-eenheid)
ETS:	Emission Trading Scheme (Europees systeem van handel in broeikasgasemissierechten)
ETS-sector:	bedrijven en activiteiten die onder de reikwijdte van het ETS vallen
EU:	Europese Unie
EU-plafond:	absolute hoeveelheid emissierechten voor de gehele Gemeenschap die beschikbaar is voor kosteloze toewijzing en veiling (op grond van de artikelen 9 en 9bis van richtlijn 2003/87)
EU-registerverordening:	verordening (EU) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 270)
EU-veilingverordening:	verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU L 302)
EVRM:	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
Fase I:	eerste fase van het ETS (2005–2007)
Fase II:	tweede fase van het ETS (2008–2012)
Fase III:	derde fase van het ETS (2013–2020)

Handelsperiodes:	periodes waarin het ETS is opgedeeld (met ingang van fase III: acht jaar)
I&M	Infrastructuur en Milieu
Industrieplafond:	het maximum totaal aantal emissierechten dat kosteloos kan worden toegewezen voor de gehele Gemeenschap (op grond van artikel 10bis, vijfde lid, van richtlijn 2003/87)
JI:	<i>Joint Implementation</i> (Gemeenschappelijke uitvoering van het VN-Raamverdrag)
Kredieten:	verzamelterm voor CER's, ERU's en rechten uit andere mechanismen als bedoeld in artikel 11 ter, vijfde lid, van richtlijn 2003/87
Kyoto-Protocol:	Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van daaruit voortvloeiende verplichtingen (Trb. 1999, 110)
Linking Directive:	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)
MOL:	minst ontwikkeld land dat als zodanig is opgenomen op een door de VN uitgegeven lijst
NAP:	nationaal allocatieplan (nationaal toewijzingsplan als bedoeld in artikel 16.23 van de huidige Wm)
NEa:	Nederlandse Emissieautoriteit
Non-ETS sector:	bedrijven en activiteiten die niet onder de reikwijdte van het ETS vallen
Richtlijn 2003/87:	richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275).
Richtlijn 2009/29:	richtlijn nr. 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140)
Rv:	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Verordening 2216/2004:	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)
VN:	Verenigde Naties
VN-Raamverdrag:	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> (Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering; Trb. 1998, 170)

VROM:	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wed:	Wet op de economische delicten
Wm:	Wet milieubeheer