

Vergaderjaar 2012–2013

33 466

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met de vaststelling van Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometersverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 181) en van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 181)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 februari 2013

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft op 14 december 2012 een verslag uitgebracht van haar bevindingen omtrent het bovengenoemde wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik in op de door de leden van de fracties van de PvdA en van D66 gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Daarbij volg ik de indeling van het verslag.

Inleiding

Ik dank de leden van alle fracties die van het wetsvoorstel kennis hebben genomen. Ik dank de leden van de fracties van de PvdA en van D66 voor de door hen uitgesproken positieve reactie op het wetsvoorstel en de door hen gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

Laatstgenoemde leden constateren terecht dat dit wetsvoorstel (33 466) relatief snel volgt op het wetsvoorstel (32 667) ter implementatie van richtlijn nr. 2009/29/EG (de herziening van EG-richtlijn handel in broeikasgasemissie-rechten).¹ Deze leden vragen waarom de EU-wetgever gekozen heeft voor deze opeenstapeling van verschillende instrumenten: eerst een herziening van een richtlijn, gevolgd door twee nieuwe verordeningen.

Vanaf de start van het Europese systeem van handel in emissierechten (ETS) liet de richtlijn inzake handel in broeikasgasemissierechten (richtlijn

¹ Wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van onder meer richtlijn nr. 2009/29/EG (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten); Stb. 2012, 195.

nr. 2003/87/EG) de mogelijkheid open dat de Commissie voor specifiek de onderwerpen monitoring van en rapportage over emissies en verificatie nadere regels vast zou stellen in de vorm van zogenaamde richtsnoeren.² De Commissie heeft voor aanvang van het systeem van handel in emissierechten bij beschikking van 29 januari 2004 richtsnoeren voor de bewaking en rapportage van de emissies van broeikasgassen vastgesteld. Bij de herziening van deze richtlijn in 2009 is bepaald dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2011 verordeningen diende vast te stellen, die zorgen voor geharmoniseerde voorschriften inzake bewaking, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies.³ Beide verordeningen zijn (overigens pas) op 21 juni 2012 vastgesteld. Deze verordeningen geven net als voordien de richtsnoeren nadere regels voor deze specifieke onderwerpen. In die zin is sprake van een gelaagdheid binnen de Europese regelgeving die vergelijkbaar is met de nationale gelaagdheid tussen een wet in formele zin en een uitwerking van onderdelen daarvan in een ministeriële regeling. Belangrijk onderscheid tussen een richtlijn en een verordening is dat een richtlijn tot de lidstaten is gericht en omzetting in nationaal recht vergt, terwijl een verordening rechtstreeks werkende verplichtingen voor burgers bevat. Voor een toelichting op de keuzemogelijkheid voor de EU-wetgever met betrekking tot de verschillende instrumenten verwijs ik kortheidshalve naar de website van het ministerie van buitenlandse zaken.⁴ Meer specifiek met betrekking tot het systeem voor handel in emissierechten (ETS) kan worden opgemerkt, dat onderdelen van dit systeem, zoals monitoring, rapportage en verificatie van gegevens, zich bij uitstek lenen voor een uniforme, zich rechtstreeks tot de bedrijven die onder het ETS vallen gerichte, regeling op Europees niveau (i.c. de verordeningen nrs. 600/2012 en 601/2012). De richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bevat evenwel ook onderwerpen die zich niet lenen voor regeling bij een verordening, zoals bijvoorbeeld de vergunningplicht voor ETS-bedrijven en het vaststellen van een nationaal toewijzingsbesluit. De geconstateerde stapeling van wetgevingsinstrumenten is derhalve een logische, die voortkomt uit de aard van de te regelen onderwerpen. Ook qua timing is sprake van een zekere stapeling, maar die stapeling houdt verband met de start van de nieuwe handelsperiode per 1 januari 2013. Vanwege de verschillende data van totstandkoming van de richtlijnherziening en de beide verordeningen en de verschillende implementatietermijnen konden alle nodige wijzigingen van hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer niet in één wetsvoorstel worden gecombineerd. Bij de indiening van wetsvoorstel 32 667 in februari 2011 waren nog geen concepten voorhanden van beide verordeningen. De vaststelling van die verordeningen (uiterlijk per 31 december 2011) kon niet worden afgewacht, omdat de implementatiewet van de herziene richtlijn nodig was vóór de vaststelling in juli 2012 van het nationaal toewijzingsbesluit broeikasgasemissierechten voor de periode 2013–2020.

De leden van de D66-fractie vragen verder wat de kosten zijn van het dubbele wetgevingstraject en van de voorlichting. Voor het «dubbele» wetgevingstraject kan noch wil ik kosten opgeven. Het doorlopen van twee afzonderlijke wetgevingstrajecten betekent hooguit

² Zie artikel 14 van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEG L275).

³ Zie de wijziging van de artikelen 14 en 15 van richtlijn 2003/87/EG door richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L140).

⁴ http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/eu_essentieel/soorten_besluiten/uitgebreid-overzicht-soorten-eg--en-eu-besluiten-nb-voor-lissabon. Zie ook: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/legal-acts/index_nl.htm.

«dubbel werk» in die zin dat alle procedurestappen, die bij de totstandkoming van een wet in formele zin in acht dienen te worden genomen, voor beide wetsvoorstellen afzonderlijk zijn doorlopen. Op de totale jaarlijkse wetgevingsproductie zijn die «extra» uitvoeringskosten volstrekt te verwaarlozen. Zoals reeds opgemerkt was i.c. het bundelen tot één wetgevingstraject geen optie, noch in Brussel, noch in Den Haag, zodat niet gesproken kan worden van *dubbel* werk of *extra* kosten.

De kosten van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) in verband met de voorlichting voor de met ingang van 1 januari 2013 nieuw gestarte handelsperiode (2013–2020) bedragen naar schatting rond de 20.000 euro voor het startjaar 2013. Daarbij plaats ik nog de kanttekening dat de beide verordeningen geen ingrijpende wijzigingen voor het bedrijfsleven met zich brengen. Wel wijzigt de vindplaats van de voorschriften: in plaats van de Regeling (monitoring) handel in emissierechten te raadplegen, dienen de ETS-bedrijven rechtstreeks kennis te nemen van de beide verordeningen. De nieuwsbrief, voorlichtingsbijeenkomsten en de website van de NEa zijn daarbij behulpzaam.

Inhoud van de verordeningen

Verordening monitoring en rapportage emissiehandel

De leden van de PvdA-fractie stemmen in met de bepaling dat bij gebruik van biomassa de duurzaamheidscriteria moeten worden toegepast. Deze leden vragen in dat verband of een toekomstige aanscherping van de duurzaamheidscriteria bij gebruik van biomassa ook voor deze wet zal gaan gelden.

De Commissie ziet het systeem van handel in emissierechten (ETS) als een «steunregeling», dat wil zeggen als een regeling die mede de inzet van duurzame energie bevordert door het bieden van een financiële prikkel voor de inzet van biomassa. Immers, door de inzet van biomassa hoeft een ETS-bedrijf geen of minder emissierechten te kopen en kan het overgebleven emissierechten verkopen. Op grond van de Richtlijn hernieuwbare energie (2009/28/EG) dienen de duurzaamheidscriteria uit die richtlijn te worden toegepast bij de uitvoering van steunregelingen. Indien de duurzaamheidscriteria in Richtlijn 2009/28/EG wijzigen, gelden die nieuwe criteria automatisch – d.w.z. zonder nadere wetswijziging – ook voor het gebruik van biomassa binnen het systeem voor de handel in emissierechten.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder wie de emissiefactor controleert die bij de inzet van niet-duurzame biomassa door de exploitant zelf wordt bepaald. De wijze waarop een exploitant de emissiefactor van niet-duurzame biomassa bepaalt, moet worden beschreven in het monitoringsplan. Dit monitoringsplan wordt beoordeeld en goedgekeurd door de NEa. Gedurende de verificatie van de jaarlijks emissiejaarverslagen door geaccrediteerde verificateurs wordt beoordeeld of de exploitant de beschreven procedures ter vaststelling van de emissiefactor heeft gevolgd en of de emissiecijfers betrouwbaar zijn. Daarnaast wordt de uitvoering van het monitoringsplan ook gecontroleerd in reguliere audits als vast onderdeel van het toezicht door de NEa.

Artikelsgewijze toelichting

Onderdeel E (artikel 16.6)

De leden van de D66-fractie constateren terecht dat de wettelijke grondslag om bij ministeriële regeling eisen te kunnen stellen met betrekking tot andere personen dan de vergunninghouder die bij de uitvoering van het monitoringsplan zijn betrokken (artikel 16.11a, tweede

lid, onder a)⁵ behouden blijft met de voorgestelde tekst van artikel 16.12, na het schrappen van artikel 16.11a (zie artikel I, de onderdelen H en I). Deze leden vragen waarom het nodig is deze grondslag te behouden. Er zijn verschillende methoden om de emissies van broeikasgassen te monitoren. ETS-bedrijven kunnen er voor kiezen de emissies te berekenen of om de emissies te meten. De overgrote meerderheid van de bedrijven berekent de emissies. Emissies kunnen worden berekend door middel van berekeningsfactoren. Veel bedrijven maken voor de berekening van hun emissies gebruik van standaardwaarden. Bedrijven die geen gebruik maken van standaardwaarden, moeten analyses uitvoeren om de berekeningsfactoren te kunnen bepalen. Deze analyses moeten worden uitgevoerd door een geaccrediteerd laboratorium. Voor bedrijven die de emissies meten, geldt dat zij voor de kwaliteitsborging van het meetsysteem eveneens een geaccrediteerd laboratorium moeten inschakelen. De grondslag met betrekking tot andere personen dan de vergunninghouder is nodig om eisen te kunnen stellen aan deze laboratoria. Deze eisen zijn gesteld in artikel 12 van de met ingang van 1 januari 2013 in werking getreden Regeling handel in emissierechten.⁶

Tenslotte vragen deze leden bij hoeveel ETS-bedrijven sprake is van een scheiding tussen de vergunninghouder en de persoon die het monitoringsplan uitvoert. Naar schatting schakelen tussen de 100 tot 150 bedrijven bij de uitvoering van hun monitoringsplan geaccrediteerde laboratoria in voor het uitvoeren van analyses en de kwaliteitsborging van meetsystemen.

Onderdeel L (artikel 16.14)

De leden van de D66-fractie vragen om een concretisering van de grondslag voor een ministeriële regeling in artikel 16.14 (onderdeel L). Allereerst wil ik opmerken dat een identieke grondslag is opgenomen in artikel 16.12 met betrekking tot de andere verordening. Ook daar is de delegatiegrondslag geformuleerd als «ter uitvoering van de Verordening».⁷

In de memorie van toelichting wordt bij beide artikelen aangegeven dat deze grondslag in elk geval zal worden benut om formats voor te schrijven voor het inleveren van bepaalde documenten (emissieverslag, resp. verificatierapport). De grondslag is bewust ruimer geformuleerd dan enkel het voorschrijven van een format, omdat lopende de uitvoering van beide verordeningen behoefte kan ontstaan aan het nader reguleren van procedures, termijnen en andere aangelegenheden, die in beide EU-Verordeningen niet zijn geregeld en daarom in de uitvoeringspraktijk vragen kunnen oproepen. Ik noem als voorbeeld het vaststellen van een goedkeuringstermijn voor de aanvraag om geen bezoek ter plaatse van een installatie uit te hoeven voeren als bedoeld in artikel 31 van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.

Omdat op voorhand niet te voorzien is welke onduidelijkheden de uitvoeringspraktijk tegen het lijf zullen lopen, is gekozen voor deze breed geformuleerde grondslag en niet voor een limitatieve opsomming. Tegelijk is die grondslag minder ruim dan deze wellicht op het eerste oog lijkt: het gaat immers om uitvoering van de desbetreffende EU-Verordening. Alles wat in die EU-Verordeningen zelf al geregeld is, behoeft geen nadere regeling. Juist omdat het EU-Verordeningen betreft, is de ruimte voor aanvullende regelgeving beperkt. Van de grondslag zal

⁵ Het verslag spreekt abusievelijk van «lid 2b».

⁶ Stcrt. 2012, 25395; voorheen in artikel 17a Regeling monitoring handel in emissierechten.

⁷ Deze formulering is overgenomen uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het oorspronkelijke conceptwetsvoorstel had als criterium: «ter goede uitvoering van de Verordening».

dan ook alleen gebruikgemaakt worden, wanneer de uitvoeringspraktijk vraagt om verduidelijking.

Onderdeel S (artikel 16.29)

Tenslotte vragen deze leden of er concrete plannen of intenties bestaan om gebruik te maken van de voorgestelde bepaling in onderdeel S (artikel 16.29, onderdeel a) om per ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de kosteloze toewijzing.

Dergelijke regels zijn reeds in 2010 vastgesteld na toezending van het ontwerp aan de beide Kamers der Staten-Generaal.⁸ Deze regels waren noodzakelijk voor het verkrijgen van de gegevens voor het nationaal toewijzingsbesluit dat in juli 2012 is vastgesteld en zijn in de nieuwe Regeling handel in emissierechten gehandhaafd als regeling voor de nieuwe handelsperiode 2013–2020.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

⁸ Stcrt. 2010, nr. 15372. Dit betreft § 2.1.14 van de toenmalige Regeling monitoring handel in emissierechten. Deze paragraaf is thans opgenomen in § 3.2 van de Regeling handel in emissierechten, Stcrt. 2012, nr. 25395.