

Vergaderjaar 2018–2019

35 190

Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L 76)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 februari 2019 en het nader rapport d.d. 9 april 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 december 2018, nr. 2018002241, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 februari 2019, nr. W18.18.0380/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen die verband houden met de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en met de overgangsbe-
paling. De Afdeling adviseert om met deze opmerkingen rekening te houden.

Hieronder zijn opgenomen het voornoemde advies, in cursief weergegeven, en de reactie van het kabinet daarop.

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2018, no. 2018002241, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L76), met memorie van toelichting.

Met de wetwijziging wordt Richtlijn (EU) 2018/410 geïmplementeerd. Deze richtlijn strekt tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG² (hierna: de ETS-richtlijn), waarmee een Europees systeem van handel in broeikasgasemissierechten (het «EU-ETS») is geregeld. Met de wijziging van de ETS-richtlijn wordt het plafond van CO₂-emissies verder verlaagd, met als doel een reductie van 43% CO₂-emissies in 2030 te realiseren. Daarnaast wordt verzekerd dat er voldoende gratis emissierechten zijn teneinde te voorkomen dat marktpartijen (en de bijbehorende emissies) zich naar derde landen verplaatsen. Dit wetsvoorstel strekt er voorts toe een aantal wijzigingen met het oog op de uitvoeringspraktijk door te voeren.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, maar acht op twee onderdelen een nadere toelichting respectievelijk aanpassing van het wetsvoorstel aangewezen. Die onderdelen houden verband met de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en met de overgangsbepaling.

1. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) heeft een toets uitgevoerd op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het wetsvoorstel (de HUF-toets). De NEa merkt in deze HUF-toets op dat de herziening van de ETS-richtlijn belangrijke wijzigingen bevat van de regels voor de toewijzing van gratis emissierechten. Deze wijzigingen zullen volgens de NEa aanzienlijke effecten hebben op de uitvoering en handhaving van de regels. De NEa merkt op dat het aan haar voorgelegde wetsvoorstel te dien aanzien nog geen voorstellen bevat, vermoedelijk omdat nog geen Europese uitvoeringsregelingen zijn vastgesteld. Zij stelt daarbij wel de vraag of niet reeds thans aanvullende delegatiegrondslagen in de wet noodzakelijk zijn. Voorts merkt de NEa op dat het wetsvoorstel geen wijzigingen van de handhabingsbepalingen van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer bevat en dat deze alsnog zullen moeten worden doorgevoerd nadat de Europese uitvoeringsregelingen zijn vastgesteld.

In de toelichting wordt niet inhoudelijk ingegaan op de opmerkingen die de NEa heeft gemaakt in de HUF-toets. Zo wordt niet toegelicht in hoeverre met de in dit wetsvoorstel door te voeren wijzigingen reeds in afdoende mate wordt geanticipeerd op de te verwachten Europese uitvoeringsregels.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op deze door de NEa gesignaleerde punten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. In paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting is ingegaan op de HUF-toets van de NEa. De gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen zijn inmiddels vastgesteld en gepubliceerd waardoor hoofdstuk 1 en hoofdstuk 18 van de Wm hiermee in overeenstemming konden worden gebracht. De artikelsgewijze toelichting is hierop aangepast.

² 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 (Pb EU L 275).

2. Overgangsbepalingen

Richtlijn 2018/410 dient uiterlijk 9 oktober 2019 te zijn geïmplementeerd.³ Artikel 4 van deze richtlijn bevat een overgangsbepaling. Op grond daarvan dienen de lidstaten bij het naleven van deze omzettingsverplichting ervoor te zorgen dat enkele op 19 maart 2018 bestaande nationale omzettingsbepalingen tot en met 31 december 2020 van kracht blijven. Deze overgangsbepaling geeft daarmee eerbiedigende werking aan die bepalingen uit de ETS-richtlijn voor de huidige handelsperiode die op 31 december 2020 afloopt.

Artikel III van het wetsvoorstel bepaalt bij wijze van overgangsrecht dat «het recht zoals dat luidde op 31 december 2020» van toepassing blijft op emissies in de periode tot 1 januari 2021 en op broeikasgasemissierechten die zijn toegewezen en verleend voor de huidige handelsperiode.

De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat het haar voorkomt dat de genoemde datum van 31 december 2020 niet correct is. Bedoeld zal zijn dat de in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 bedoelde nationale implementatiewetgeving, zoals die gold ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet, van kracht blijft tot en met 31 december 2020.

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat de reikwijdte van de overgangsregeling van artikel III van het voorstel niet is beperkt tot de specifieke in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 opgesomde ETS-richtlijnbe­palingen, zoals die (thans) zijn geïmplementeerd in het Nederlandse recht. Als gevolg van de gekozen formulering geldt dit overgangsrecht ook voor andere ingevolge Richtlijn 2018/410 te wijzigen nationale bepalingen, waarvoor de eerbiedigende werking niet is bedoeld. De overgangsbepaling van artikel III zou daarom moeten worden beperkt tot de nationale bepalingen ter implementatie van de in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 opgesomde ETS-richtlijnbe­palingen en eventuele andere daarmee samenhangende nationale bepalingen.

De Afdeling adviseert om, waar nodig, het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

*De vicepresident van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling met betrekking tot de overgangsregeling van het wetsvoorstel is de overgangsbepaling aangepast, evenals de toelichting hierop.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

³ Artikel 3, eerste lid, van Richtlijn 2018/410.