WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

W14.12.0365/IV

Wet van *[datum]* tot 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 tonkilometerverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87 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)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het noodzakelijk is in verband met de vaststelling van Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometerverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87 van het Europees Parlement en de Raad *(PbEU L181)* 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 L181)* een aantal artikelen of onderdelen daarvan uit de in de Wet milieubeheer opgenomen regeling inzake handel in broeikasgasemissierechten te laten vervallen of te wijzigen en enkele wijzigingen aan te brengen in de Wet op de economische delicten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De **Wet milieubeheer** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, worden in de alfabetische rangschikking de volgende begrippen en de daarbij behorende begripsomschrijvingen ingevoegd:

Verordening monitoring en rapportage emissiehandel: 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 L181)*;
Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel: Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometerverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87 van het Europees Parlement en de Raad *(PbEU L181)*;.

B

Artikel 2.2, eerste lid, komt te luiden:
1. De emissieautoriteit heeft de in de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel en de in de hoofdstukken 16 en 18 en titel 12.4 opgedragen taken.

C

Artikel 16.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid komt de begripsbepaling en de daarbij behorende begripsomschrijving voor het begrip «tonkilometer» te luiden:
tonkilometer: ton lading, vervoerd over een afstand van één kilometer, waarbij onder lading wordt verstaan: de totale massa aan bagage, passagiers, post en vracht die zich tijdens een vlucht aan boord van een vliegtuig bevindt;.
2. Het vierde lid komt te luiden:
4. Voor de toepassing van afdeling 16.2.1 onderscheidenlijk afdeling 16.2.2 wordt verstaan onder:
emissieverslag: verslag betreffende de emissies in een kalenderjaar als bedoeld in artikel 67 en bijlage X van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel;.
monitoringsplan: plan als bedoeld in artikel 12 en bijlage I van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel;.
verificateur: verificateur als bedoeld in artikel 3, onderdeel 3, van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel;.
verificatie: door een verificateur uitgevoerde activiteiten om overeenkomstig de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel een verificatierapport uit te brengen.

D

In artikel 16.2b, eerste lid, vervallen de zinsnede «16.11a tot en met 16.13, 16.14 tot en met 16.18 en» en de tweede en derde volzin.

E

Artikel 16.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
2. Bij of krachtens de maatregel wordt in ieder geval bepaald dat de aanvrager een monitoringsplan, alsmede de in artikel 12, eerste lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel bedoelde ondersteunende documenten bij de aanvraagt indient.
2. Het vierde lid vervalt.

F

In artikel 16.9 wordt na «gesteld bij» ingevoegd: de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel of bij.

G

In artikel 16.10, eerste lid, wordt «dit hoofdstuk of de bij de in artikel 14 dan wel» vervangen door «de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, dit hoofdstuk of» en wordt na «gesteld bij» ingevoegd: de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel of bij.

H

Artikel 16.11a vervalt.

I

Artikel 16.12 komt te luiden:

Artikel 16.12

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ter goede uitvoering van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel en met betrekking tot:
a. de monitoring van emissies;
b. het emissieverslag;
c. andere personen dan de vergunninghouder krachtens artikel 16.5, eerste lid, die bij de uitvoering van het monitoringsplan zijn betrokken.

J

Artikel 16.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste en het tweede lid vervallen.
2. Onder vernummering van het derde lid tot tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
1. De vergunninghouder wijzigt het monitoringsplan zo spoedig mogelijk, indien:
a. wijziging van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel daartoe aanleiding geeft;
b. de krachtens de artikelen 16.6 of 16.12 gestelde regels daartoe aanleiding geven;
c. het bestuur van de emissieautoriteit daarom verzoekt.

K

Artikel 16.13a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
a. De onderdelen a en b vervallen.
b. De onderdelen c tot en met e worden geletterd a tot en met c.
2. Het tweede lid vervalt.
3. Het derde en vierde lid worden genummerd tweede en derde lid.

L

Artikel 16.14 komt te luiden:

Artikel 16.14

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ter goede uitvoering van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.

M

In artikel 16.15 wordt «de daarbij gevoegde verklaring van de verificateur» vervangen door: het bijbehorende verificatierapport.

N

Artikel 16.16 wordt als volgt gewijzigd:
1. In het eerste lid komt de eerste volzin te luiden: Het bestuur van de emissieautoriteit kan uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar waarin het emissieverslag overeenkomstig artikel 67 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel moet worden ingediend, vaststellen dat dit verslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij genoemde verordening of bij of krachtens dit hoofdstuk zijn gesteld.
2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. in de aanhef wordt na «de eisen die daaraan» ingevoegd: bij de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel of.
b. in onderdeel a wordt «overeenkomstig artikel 16.12, eerste lid,» vervangen door: overeenkomstig artikel 67 van de genoemde verordening.
c. in onderdeel b vervalt de komma aan het slot.
d. de zinsnede «en de betrokken persoon dit wist of behoorde te weten.» wordt verplaatst naar het slot van onderdeel b.

O

Artikel 16.17 komt te luiden:

Artikel 16.17

Voordat het bestuur van de emissieautoriteit toepassing geeft aan artikel 70, eerste lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, stelt het degene, die ingevolge artikel 67 van genoemde verordening het emissieverslag heeft ingediend of had moeten indienen, in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.

P

In artikel 16.20b, eerste lid, wordt «artikel 16.13, eerste lid, onder a en b,» vervangen door: artikel 14 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel en in artikel 16.13.

Q

In artikel 16.20c, tweede lid, wordt «, bedoeld in artikel 16.12,» vervangen door: tot het indienen van een emissieverslag als bedoeld in artikel 67, eerste lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel.

R

Artikel 16.29 komt te luiden:

Artikel 16.29

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot:
a. de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten;
b. het aanleveren van gegevens met het oog op die toewijzing;
c. de verificatie van de aan te leveren gegevens;
d. de berekening van de aantal broeikasgasemissierechten met het oog op die toewijzing.

S

In artikel 16.34e wordt «artikel 16.34b of 16.34c» vervangen door: artikel 16.34a, 16.34b of 16.34c.

T

Artikel 16.39c vervalt.

U

Artikel 16.39d komt te luiden:

Artikel 16.39d

De ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel vereiste goedkeuring wordt door het bestuur van de emissieautoriteit geweigerd, indien:
a. het monitoringsplan niet voldoet aan de eisen die daaraan gesteld zijn bij genoemde verordening of bij of krachtens dit hoofdstuk;
b. het bestuur van oordeel is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de vliegtuigexploitant in staat is het monitoringsplan naar behoren uit te voeren.

V

De artikelen 16.39e, 16.39f, 16.39g en 16.39i vervallen.

W

Artikel 16.39h komt te luiden:

Artikel 16.39h

De artikelen 16.12, 16.13, 16.14, 16.16, 16.17, 16.18 en 16.21 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in artikel 16.13, eerste lid, onder b, in plaats van «de artikelen 16.6, 16.11a of 16.12» wordt gelezen: artikel 16.12.

X

In artikel 16.39j vervalt het achtste lid.

Y

In artikel 18.4, eerste lid, wordt de zinsnede «de naleving van het bij of krachtens hoofdstuk 16 bepaalde» vervangen door: de naleving van de in artikel 18.5 genoemde bepalingen van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, de in artikel 18.6 genoemde bepalingen van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel en de naleving van het bij of krachtens hoofdstuk 16 bepaalde.

Z

Na artikel 18.4 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 18.5

1. Het is verboden te handelen in strijd met de volgende bepalingen van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel: artikel 4 in verbinding met de artikelen 5 tot en met 9, en de artikelen 11, 12, 50, 51, 56 en 67.
2. Het is voorts verboden te handelen in strijd met de volgende bepalingen van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel: de artikelen 14, 15, 16, 19 tot en met 49, 52, 53, 54, 57 tot en met 66, 69, 72 en 73.

Artikel 18.6

1. Het is verboden te handelen in strijd met artikel 7 in verbinding met hoofdstuk II en met artikel 43 van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.
2. Het is voorts verboden te handelen in strijd met de artikelen 26 en 27 van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.

AA

Artikel 18.6a, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:
a. de zinsnede «artikel 16.6, eerste, tweede of derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
b. de zinsnede «artikel 16.11a in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
c. de zinsnede «artikel 16.12, eerste, tweede en derde lid, artikel 16.12, tweede lid, aanhef en onder a, in verbinding met artikel 16.39h, artikel 16.12, eerste, tweede en derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» wordt vervangen door: artikel 16.12, artikel 16.12 in verbinding met artikel 16.39h,;
d. de zinsnede «artikel 16.13 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
e. de zinsnede «artikel 16.13a, eerste lid, onder a tot en met c, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
f. de zinsnede «artikel 16.14 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;

g. de zinsnede «artikel 16.20b, tweede en derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
h. na «artikel 16.21,» wordt ingevoegd: artikel 16.29, de onderdelen b en c,;
i. de zinsnede «16.39c, 16.39d, 16.39e, 16.39f, 16.39i, eerste lid, met uitzondering van onderdeel c,» vervalt;
j. na «of artikel 16.49, eerste lid,» wordt ingevoegd: of van de artikelen 18.5 en 18.6.

BB

Artikel 18.16a, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:
a. de zinsnede «artikel 16.11a in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
b. de zinsnede «artikel 16.12, eerste, tweede en derde lid, artikel 16.12, tweede lid, aanhef en onder a, in verbinding met artikel 16.39h, artikel 16.12, eerste, tweede en derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» wordt vervangen door: artikel 16.12, artikel 16.12 in verbinding met artikel 16.39h,;
c. de zinsnede «artikel 16.13 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
d. de zinsnede «artikel 16.13a, eerste lid, onder a tot en met c, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
e. de zinsnede «artikel 16.14 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
f. de zinsnede «artikel 16.20c, tweede en derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
h. de zinsnede «artikel 16.21 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt;
i. na «artikel 16.21 in verbinding met artikel 16.39h,» wordt ingevoegd: artikel 16.29, de onderdelen b en c,;
j. de zinsnede «16.39c, 16.39d, 16.39e, 16.39f,» vervalt;
k. de zinsnede «16.39i, eerste lid, met uitzondering van de onderdelen b en c,» vervalt;
l. na «of 16.51, eerste lid of tweede lid,» wordt ingevoegd: of van de artikelen 18.5 en 18.6.

CC

In artikel 20.1, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:
1. Aan het slot van de zinsnede «de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen» wordt «en» vervangen door een komma.
2. Na de zinsnede «de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen,» wordt ingevoegd: de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, voor zover het besluiten betreft van de emissieautoriteit, en artikel 31, eerste lid, van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.

DD

In artikel 21.6, derde lid, vervalt: 16.11a, in verbinding met 16.49, tweede lid, 16.12, in verbinding met 16.49, tweede lid,.

ARTIKEL II

In artikel 1a, eerste lid, van de **Wet op de economische delicten** wordt de zinsnede die betrekking heeft op de Wet milieubeheer als volgt gewijzigd:
1. De zinsnede «16.11a, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt.
2. De zinsnede «16.12, eerste, tweede en derde lid, 16.12, eerste, tweede en derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt.
3. De zinsnede «16.13, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt.
4. De zinsnede «16.13a, eerste lid, onder a tot en met c, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» wordt vervangen door: 16.13a.
5. De zinsnede «16.14, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt.
6. De zinsnede «16.20c, tweede en derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt.
7. De zinsnede «16.21, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid,» vervalt.
8. De zinsnede «16.39c, 16.39d, 16.39e, 16.39f, 16.39g, 16.39i,» vervalt.
9. Na «17.5d in verbinding met 17.5b en 17.5c, tweede lid,» wordt ingevoegd: 18.5, eerste lid, 18.6, eerste lid,.

ARTIKEL III

1. Uiterlijk per 1 januari 2013 levert degene die een inrichting drijft, waarop afdeling 16.2 van de Wet milieubeheer van toepassing is, een overeenkomstig het door het bestuur van de emissieautoriteit vastgesteld en op de website verkrijgbaar gesteld format opgesteld monitoringsplan in.
2. In geval van overtreding van het bepaalde in het eerste lid, kan het bestuur van de emissieautoriteit een last onder dwangsom opleggen.

ARTIKEL IV

1. Deze wet treedt in werking op 1 januari 2013. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2012, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en werkt zij – met uitzondering van artikel I, de onderdelen Z, AA en BB, en artikel II – terug tot en met 1 januari 2013.
2. Artikel III, onderdeel 1, werkt terug tot en met 1 augustus 2012.

3. De bepalingen van titel 16.1 en 16.2, de artikelen 18.6a en 18.16a van de Wet milieubeheer en artikel 1a van de Wet op de economische delicten, zoals deze laatstelijk luidden voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, blijven van toepassing op titel 16.3 van de Wet milieubeheer.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Doelstelling en aanleiding voor het wetsvoorstel

Met ingang van 1 januari 2013 start de derde handelsperiode van het Europees systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: EU-ETS). Het EU-ETS is in 2009 herzien met het vaststellen van het Europees klimaat- en energiepakket (Richtlijn 2009/29/EG).[1] De herziening van het EU-ETS heeft het systeem sterk geharmoniseerd. Een onderdeel van deze harmonisering is het vaststellen van twee verordeningen ter uitvoering van de artikelen 14 en 15 van de herziende richtlijn ETS, die de aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel:
- Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometerverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87 van het Europees Parlement en de Raad *(PbEU L181)* en
- 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 L181).*

Deze verordeningen vervangen met ingang van 1 januari 2013 de nationale regels omtrent monitoring, rapportage en verificatie die zijn opgenomen in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer en onderliggende regelgeving en gebaseerd waren op de beschikking van de Commissie tot vaststelling van richtsnoeren voor de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87.[2] Deze twee verordeningen verzekeren de uniforme toepassing van monitorings-, rapportage-, verificatie- en accreditatie-eisen in het EU-ETS. Betrouwbare monitoring en verificatie van emissies zijn van fundamenteel belang voor de effectieve werking van het emissiehandelssysteem.[3]

Europese verordeningen hebben rechtstreekse werking in het Nederlands rechtssysteem. Hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer en de onderliggende regelgeving (met name de Regeling monitoring handel in emissierechten) moeten daarom vóór 1 januari 2013 worden gewijzigd om overlap in Europese en nationale regelgeving te voorkomen. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in

---

1 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).

2 PbEU 2007, L229/1.

3 Voor een uitgebreide toelichting op het EU-ETS wordt kortheidshalve verwezen naar de volgende websites: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/emissiehandel en https://www.emissieautoriteit.nl.

een opschoning van hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. Omdat de na te leven voorschriften met ingang van 1 januari 2013 niet langer in (hoofdzaak in de) nationale regelgeving staan, dient aanvullend op het schrappen van deze overbodig wordende bepalingen met het oog op de handhaving van de bepalingen uit beide verordeningen een en ander gewijzigd te worden in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en in artikel 1a van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed).

Beide verordeningen (en dientengevolge ook dit wetsvoorstel) brengen overigens geen ingrijpende veranderingen voor Nederlandse bedrijven of verificateurs met zich mee. Het wetsvoorstel betreft dan ook louter een redactionele en juridisch-technische aanpassing aan de verschuiving van voorschriften voor monitoring en verificatie naar een ander niveau van regelgeving (van ministeriële regeling naar EU-verordening).

2. Inhoud van de verordeningen

a. Verordening monitoring en rapportage emissiehandel

Deze verordening bevat zowel bepalingen voor stationaire installaties als voor vliegtuigexploitanten. De hoofdlijnen van de beschreven systematiek is dezelfde als in de tweede handelsperiode en dus van de implementatieregelgeving in hoofdstuk 16 van de Wm en de Regeling monitoring handel in emissierechten. De bepalingen in de verordening borgen dat in alle lidstaten een ton uitgestoten CO_2 ook daadwerkelijk als een ton CO_2 wordt gerapporteerd. De kern van de verordening is de verplichting voor een exploitant om een monitoringplan op te stellen waarin beschreven wordt op welke wijze de emissies worden bepaald. Hoe de emissies bepaald moeten worden, is onder meer afhankelijk van de activiteit in de inrichting, de hoogte van de jaarlijkse emissies, het aantal bronnen voor verbrandingsemissies en procesemissies (bronstromen) en de grote van de afzonderlijke bronnen. Afhankelijk van deze variabelen legt de verordening vast met welke nauwkeurigheid diverse parameters moeten worden bepaald. De simpele vuistregel is: hoe meer emissies of hoe groter de bronstromen, hoe nauwkeuriger de monitoring moet plaatsvinden. Afhankelijk van de vereiste nauwkeurigheid kan een bedrijf gebruik maken van standaardfactoren (lage nauwkeurigheid) voor de toe te passen berekeningsfactoren of moet het bedrijf zelf metingen uitvoeren of monsters analyseren ter bepaling van deze factoren. Het bevoegd gezag (in Nederland: de Nederlandse Emissieautoriteit, hierna: NEa) moet het monitoringplan goedkeuren.
Naast het opstellen van het monitoringsplan moet een ETS-bedrijf ook nog aantonen dat het nauwkeurigheidsniveau kan worden gehaald en een risicoanalyse overleggen waaruit blijkt dat er voldoende beheersmaatregelen zijn getroffen om fouten in de monitoring en de rapportage te voorkomen.

Significante wijzingen van het monitoringsplan mogen alleen worden doorgevoerd na goedkeuring door de NEa.

Belangrijk uitgangspunt van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel is dat een ETS-bedrijf streeft naar continue verbetering van de monitoring. De verificateur wordt geacht aanbevelingen te doen voor verbetering van de methodiek. De resultaten van de monitoring moet elk jaar worden vastgelegd in een emissiejaarverslag. Dit emissiejaarverslag moet worden geverifieerd door een geaccrediteerde verificateur.

Specifiek voor de vliegtuigexploitanten kent deze verordening ook bepalingen voor de tonkilometerrapportage op grond waarvan vliegtuigexploitanten een aanvraag voor gratis emissierechten kunnen indienen.

Een belangrijke verschil met de tweede handelsperiode, die loopt tot 1 januari 2013, betreft de inzet van biomassa. In de Richtlijn hernieuwbare energie (2009/28/EG)[4] is bepaald dat bij steunregelingen welke de kosten voor de inzet van biomassa verlagen, de duurzaamheidscriteria uit die richtlijn moeten worden toegepast bij de uitvoering van die steunregelingen. Het ETS wordt beschouwd als een dergelijke steunregeling. Op grond van de ETS-Richtlijn hoeft een exploitant voor de CO_2 emissies van ingezette biomassa immers geen emissierechten in te leveren waardoor de kosten van deze installatie worden verlaagd door de verkoop van overgebleven rechten of doordat er een financieel voordeel ontstaat doordat er geen rechten hoeven te worden aangekocht.
De consequentie hiervan is dat biokerosine en vloeibare biomassa alleen als emissieloos mogen worden beschouwd, indien deze voldoen aan de duurzaamheidscriteria zoals gesteld in de Richtlijn hernieuwbare energie. In een *guidance document* van de Europese Commissie is nader uitgewerkt hoe de duurzaamheid van de ingezette brandstoffen aangetoond kan worden. Indien niet-duurzame biomassa wordt ingezet, dient de exploitant hiervoor een emissiefactor te bepalen en moeten rechten worden ingeleverd voor de met het gebruik daarvan samenhangende CO_2 -uitstoot. Vaste biomassa mag zolang de Richtlijn hernieuwbare energie daar geen duurzaamheidscriteria aan verbindt, vooralsnog als emissieloos worden beschouwd.

b. Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel

De Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel is vastgesteld ter uitvoering van artikel 15 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissie-

4 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU L140).

rechten.[5] In de hoofdstukken II en III van deze verordening worden eisen gesteld aan de verificatie van krachtens Richtlijn 2003/87/EG ingediende emissieverslagen en aan de verificateur, die deze werkzaamheden verricht. De verordening bevat in de hoofdstukken IV en V een regeling omtrent de accreditatie van verificateurs. Deze regeling kan worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten (PbEU L 218). De Commissie heeft bij het vaststellen van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel ernaar gestreefd om onnodige overlap in procedures en organisaties met betrekking tot accreditatie te vermijden.

De Verordening verificatie en rapportage emissiehandel bepaalt dat de taken in verband met deze verordening worden uitgevoerd door de nationale accreditatie-instantie die is aangewezen krachtens Verordening (EG) nr. 765/2008. Krachtens laatstgenoemde Verordening is de Raad voor Accreditatie (hierna: RvA) aangewezen als nationale accreditatie-instantie. De RvA is op grond van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie belast met het uitvoeren van de in Verordening (EG) nr. 765/2008 aan de nationale accreditatie-instantie opgedragen taken.[6] Onder «accreditatie» in de zin van Verordening (EG) nr. 765/2008 wordt verstaan een formele verklaring van een nationale accreditatie-instantie dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie voldoet aan de eisen die zijn bepaald door geharmoniseerde normen en, indien van toepassing, aanvullende eisen. Onder «verificateur» zoals gedefinieerd in Verordening (EU) nr. 600/2012 wordt verstaan een «conformiteitsbeoordelingsinstantie» zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 765/2008. Gelet hierop omvatten de taken in verband met accreditatie als bedoeld in Verordening (EG) nr. 765/2008 ook de taken in verband met accreditatie die worden voorgeschreven door de Verordening verificatie en rapportage emissiehandel.

Overigens verricht de RvA momenteel reeds feitelijk de accreditatietaken ten behoeve van de verificateurs, die werkzaamheden verrichten in het kader van het Europese systeem voor handel in broeikasgasemissierechten (EU-ETS) en hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. Voor zover de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel aanvullende voorschriften bevat ten opzichte van de bestaande uitvoeringspraktijk, zal de RvA die in haar werkwijze integreren en zo nodig de bestaande beleidsregels[7] aanpassen.

---

5 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).

6 Wet van 29 oktober 2008, houdende regels omtrent de aanwijzing van een nationale accreditatie-instantie in verband met de implementatie van EG-verordening nr. 765/2008 Stb. 2009, 455.

7 De beleidsregels van de RvA zijn gepubliceerd op de website van de RvA (http://www.rva.nl).

Hoofdstuk VI van deze verordening bevat een regeling omtrent het uitwisselen van informatie tussen «de verificateur» en de «de nationale accreditatie-instantie» en tussen «de nationale accreditatie-instantie» en «de bevoegde autoriteit». De omzetting van dit hoofdstuk vergt geen wijziging van wet- of regelgeving. De RvA en de NEa zullen over het uitwisselen van informatie onderling afspraken maken.

3. Administratieve en uitvoeringslasten

De administratieve en uitvoeringslasten worden door de beide nieuwe verordeningen nauwelijks gewijzigd. Wel is er in Nederland voor gekozen bij aanvang van de derde handelsperiode, met ingang van 1 januari 2013, dat bestaande monitoringsplannen in een nieuw format moeten worden omgezet (zie artikel III). Hier is voor gekozen omdat een de nieuwe format de harmonisering bevordert in het systeem en daarmee zorgt het voor een gelijke speelveld voor het bedrijfsleven. Voor deze eenmalige omzetting bedragen de administratieve en uitvoeringslasten per vergunninghouder gemiddeld genomen op basis van een schatting € 320 euro (4 uur x € 80). Aangezien het circa 350 bedrijven betreft, die het monitoringsplan dienen aan te passen, bedragen de totale lasten circa € 112.000.
De administratieve lasten voor bedrijven die een emissievergunning moeten aanvragen en een monitoringsplan moeten opstellen omdat zij met ingang van 1 januari 2013 (het aanvangstijdstip van de derde handelsperiode) onder het ETS-systeem komen te vallen, zijn niet meegenomen in deze schatting. Voor informatie over de administratieve en uitvoeringslasten onder het ETS in de derde handelsperiode, wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting bij het wetsvoorstel herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, TK 2010-2011, 32 667, nr. 3.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I (WIJZIGINGEN WET MILIEUBEHEER)

Onderdeel A (artikel 1.1)

In artikel 1.1 worden twee begripsbepalingen ingevoegd met een korte Nederlandse aanduiding van de beide nieuwe verordeningen: *Verordening monitoring en rapportage emissiehandel* en *Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.* Deze begripsbepalingen worden opgenomen in artikel 1.1 en werken door in de hoofdstukken 2, 16, 18 en 20 van de Wet milieubeheer.

In de preambule van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel wordt genoemd dat de verificateur de technische competentie moet hebben om op onafhankelijke en onpartijdige wijze de verificatie overeenkomstig deze verordening uit te voeren. Die competentie wordt gegarandeerd door de accreditatie, beschreven in hoofdstuk IV van de verordening.

Onderdeel B (artikel 2.2)

Artikel 2.2 bevat een attributie van taken aan de Nederlandse emissieautoriteit (NEa). Voorgesteld wordt in het eerste lid van dit artikel de taken, die voortvloeien uit de beide nieuwe verordeningen, toe te voegen. Concreet kan hierbij gedacht worden aan taken als het goedkeuren of weigeren van het monitoringsplan en van (significante) wijzigingen daarvan, alsmede van afwijkende berekenings-, meet- en registratiemethoden en het goedkeuren van emissieverslagen, taken die ook op grond van de Wet milieubeheer al aan de NEa waren opgedragen. Een nieuwe taak is de uitwisseling van informatie over verificatie met de RvA.

Onderdeel C (begripsbepalingen artikel 16.1)

De begripsbepaling voor «tonkilometer» wordt redactioneel gewijzigd, overeenkomstig de begripsomschrijvingen in artikel 3 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel van de begrippen «tonkilometer» en «lading». Nieuw element ten opzichte van de huidige begripsbepaling vormt de afzonderlijke vermelding van «bagage».

Bij de begripsomschrijvingen voor «emissieverslag», «monitoringsplan» en «verificateur» wordt voorgesteld de verwijzing naar artikelen in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer te vervangen door een verwijzing naar de relevante

bepalingen uit de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, respectievelijk de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel. Dit betreft louter een redactionele wijziging.

Onderdeel D (artikel 16.2b)

Nederland heeft op grond van artikel 27 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten[8] bij de Europese Commissie een aantal glastuinbouwbedrijven gemeld voor uitsluiting van het Europese systeem voor handel in broeikasgasemissierechten (EU-ETS). In genoemde richtlijn is als voorwaarde voor het uitsluiten van kleine emittenten gesteld dat er een bewakingsregeling is om te bepalen of een uitgesloten inrichting onder de grens van een uitstoot van 25.000 ton CO_2-equivalent per jaar blijft. Ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel Herziening EG-richtlijn handel in emissierechten[9] was de veronderstelling, op basis van contacten met de Europese Commissie, dat dit betekent dat de exploitant een goedgekeurd monitoringsplan moet hebben en jaarlijks een geverifieerd emissieverslag moet indienen. Inmiddels blijkt uit de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel dat deze niet rechtstreeks van toepassing is op inrichtingen die zijn uitgesloten van het EU-ETS op grond van artikel 27 van de Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Om de administratieve lasten van de betreffende exploitanten zo veel mogelijk te beperken, wordt voorgesteld in artikel 16.2b van de Wet niet langer de bepalingen inzake monitoring, rapportage en verificatie van overeenkomstige toepassing te verklaren. De aldus van toepassing van deze verplichtingen uitgesloten glastuinbouwbedrijven vallen onder de reikwijdte van het systeem van kostenverevening, opgenomen in titel 15.13 van de Wet milieubeheer. Binnen dit systeem zijn de exploitanten verplicht om een monitoringsplan op te stellen en om jaarlijks opgave te doen van de emissies van hun inrichtingen. Deze verplichtingen vormen de bewakingsregeling om de emissies bij te houden.

Onderdeel E (artikel 16.6)

De Verordening monitoring en rapportage emissiehandel bevat in de artikelen 12, 57, 66 en in bijlage I voorschriften over de indiening en inhoud van het monitoringsplan, zodat het tweede lid van artikel 16.6 kan komen te vervallen. Het vierde lid kan komen te vervallen, gelet op artikel 20 van genoemde verordening.
De verordening regelt niet wanneer het monitoringsplan en de zogenaamde «ondersteunende documenten» (genoemd in artikel 12, eerste lid, de onderdelen

8 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).
9 Kamerstukken II 2010/11, 32 667.

a en b, van de verordening)[10] moeten worden ingediend. Hierin voorziet de nieuwe redactie van het tweede lid.
Deze «ondersteunende documenten» behoren niet tot de inhoud van het monitoringsplan en maken dus ook niet automatisch deel uit van de vergunning (ingevolge artikel 16.11, tweede lid, eerste volzin). In de emissievergunning zal worden aangegeven of (onderdelen van) deze documenten deel uitmaken van de vergunning (overeenkomstig artikel 16.11, tweede lid, tweede volzin).

Onderdeel F (artikel 16.9)

Aan de opsomming van regelgeving, welke het bestuur van de emissieautoriteit (NEa) in acht dient te nemen bij de beslissing op de aanvraag om een emissievergunning, wordt de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel toegevoegd.

Onderdeel G (artikel 16.10)

Dit betreft een redactionele wijziging. De huidige tekst van artikel 16.10, eerste lid, verwijst naar de in artikel 14 van de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten genoemde en op 18 juli 2007 vastgestelde richtsnoeren voor de bewaking van en rapportage over emissies.[11] De Verordening monitoring en rapportage emissiehandel vervangt deze richtsnoeren.

Onderdeel H (artikel 16.11a)

Artikel 16.11a kan komen te vervallen, gelet op artikel 11 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel.
Voorgesteld wordt de grondslag voor bij ministeriële regeling te stellen eisen aan te passen om overlap tussen de regeling en de verordening te voorkomen. DE gewijzigde formulering van deze grondslag wordt verplaatst naar artikel 16.12 (zie artikel I, onderdeel I). Met de wijziging van deze grondslag blijft de bestaande mogelijkheid, voor het hanteren van een door de minister van Infrastructuur en Milieu te publiceren emissiefactor voor aardgas, behouden.

Onderdeel I (artikel 16.12)

---

10 De tekst van deze bepaling luidt: Samen met het monitoringplan dient de exploitant of vliegtuigexploitant elk van de volgende ondersteunende documenten in:
a. gegevens voor elke bronstroom en emissiebron, waaruit blijkt dat de onzekerheidsdrempels voor activiteitsgegevens en berekeningsfactoren, indien van toepassing, worden nageleefd voor de toepasselijke niveaus zoals omschreven in bijlage II en bijlage III;
b. de uitslag van een risicobeoordeling waarmee wordt aangetoond dat de voorgestelde controleactiviteiten en procedures inzake controleactiviteiten in de juiste verhouding staan tot de vastgestelde inherente risico's en controlerisico's.
11 Beschikking 2007/589/EG 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 (PbEG 229).

Het eerste en tweede lid van artikel 16.12 kunnen komen te vervallen, gelet op artikel 67 en bijlage X van de Verordening monitoring en rapportage. Voorgesteld wordt de grondslag voor aanvullende eisen te stellen bij ministeriële regeling te handhaven. Deze grondslag zal worden benut om een verplichtend format voor het emissieverslag voor te schrijven. Dit format wordt voorgeschreven om te voldoen aan bijlage X van de verordening en beschikbaar gesteld via de website van de NEa.

Onderdeel J (artikel 16.13)

Bij artikel 16.13 kan het eerste lid komen te vervallen. Een verplichting om regelmatig het monitoringsplan te controleren is immers opgenomen in artikel 14 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel. Aanvullend is in het voorgestelde eerste lid een drietal andere redenen voor het wijzigen van het monitoringsplan voorgeschreven. Twee van deze redenen zijn ontleend aan het huidige tweede lid van artikel 16.13. Toegevoegd is als reden: een wijziging van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, die aanleiding geeft om het monitoringsplan te wijzigen.
Het derde lid is gehandhaafd, omdat de verordening een dergelijke bepaling niet kent. Voor de uitoefening van toezicht op de inhoud en de naleving door de NEa van monitoringsplannen is het wenselijk om te beschikken over een actuele versie van die plannen.

Onderdeel K (artikel 16.13a)

In het eerste lid kunnen de onderdelen (a en b) die betrekking hebben op monitoring, alsmede het tweede lid, komen te vervallen, gelet op de artikelen 15 en 23 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel. De onderdelen (c tot en met e) uit het eerste lid die betrekking hebben op de allocatie, blijven ongewijzigd.

Onderdeel L (artikel 16.14)

Het onderwerp van artikel 16.14 (verificatie) wordt geregeld in de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel. In het nieuw geformuleerde artikel wordt naar deze verordening verwezen. De bepaling biedt een grondslag aanvullend op de verordening regels te stellen. Die behoefte aan aanvulling betreft in elk geval het vaststellen van een format voor het verificatierapport, bedoeld in artikel 27 van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel. Verder biedt de verordening ruimte voor het vaststellen van een goedkeuringstermijn voor de aanvraag om geen bezoek ter plaatse van een installatie uit te hoeven voeren, bedoeld in artikel 31 van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.

Onderdeel M (artikel 16.15)

Dit betreft louter een redactionele wijziging (aanpassing aan de terminologie van de verordeningen).

Onderdeel N (artikel 16.16)

Ook de wijzigingen in dit artikel zijn louter van redactionele aard. Voorgesteld wordt de verwijzing naar artikel 16.12 van de Wet milieubeheer te vervangen door een verwijzing naar artikel 67 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel.
Voorgesteld wordt voorts van de gelegenheid gebruik te maken door de tekst van het tweede lid van artikel 16.16 te verduidelijken. De zinsnede «en de betrokken persoon dit wist of behoorde te weten» heeft alleen betrekking op onderdeel b. In de huidige tekst (met tussenliggende witregel) slaat deze zinsnede terug op het hele tweede lid, zodat de NEa een emissieverslag na jaarlijks 30 september alleen zou mogen afkeuren in geval van bewust aangebrachte fouten. Dat is nooit zo bedoeld. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de NEa na 30 september een ambtshalve vaststelling doet, zonder dat de vergunninghouder die het emissieverslag heeft ingeleverd zich bewust was (of kon zijn) van onjuiste of onvolledige gegevens. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als gegevens omtrent gasverbruik achteraf worden gecorrigeerd door gasnetbeheerder of gasleverancier.

Onderdeel O (artikel 16.17)

Artikel 16.17 regelt dat, alvorens de NEa niet of niet tijdig ingediende emissiegegevens ambtshalve vaststelt, eerst gelegenheid wordt geboden tot het indienen van een zienswijze. Aangezien artikel 70 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel een dergelijke procedurebepaling niet kent, wordt voorgesteld artikel 16.17 te handhaven. De redactie is aangepast aan de tekst van artikel 70 van de verordening, waarin verwezen wordt naar de inleverplicht jaarlijks per 31 maart van het emissieverslag.

Onderdelen P, Q en W (artikelen 16.20b, 16.20c en 16.39h)

Deze onderdelen bevatten louter een redactionele doorwerking van de wijziging van andere artikelen uit hoofdstuk 16 Wm.

Onderdeel R (artikel 16.29)

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt de grondslag voor regeling met betrekking tot het aanleveren en verifiëren van gegevens met het oog op de (berekening van de) toewijzing van broeikasgasemissierechten te verduidelijken

door aanvullend op de huidige formulering van deze grondslag twee elementen daarvan (het aanleveren van gegevens en het verifiëren van die gegevens) uitdrukkelijk te benoemen.

Onderdeel S (artikel 16.34e)

In artikel 16.34a wordt geregeld dat een toewijzingsbesluit wordt aangepast als wijzigingen in de *carbon-leakage*lijst daartoe aanleiding geven. Het aan te passen toewijzingsbesluit kan zowel de initiële toewijzing in het nationale toewijzingsbesluit betreffen als een later genomen besluit tot toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers. Een wijziging van de *carbon-leakage*lijst heeft tot gevolg dat de toewijzingen voor een gehele bedrijfstak moeten worden aangepast, waarbij zowel het nationale toewijzingsbesluit als toewijzingsbesluiten voor nieuwkomers moeten worden gewijzigd. Op dit moment zijn op deze wijzigingsbesluiten verschillende procedures van toepassing. Voor de wijziging van het nationale toewijzingsbesluit moet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden doorlopen, terwijl op de wijziging van het nieuwkomersbesluit de procedure van hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Dit is een ongewenste situatie, die wordt verholpen door in artikel 16.34e ook voor besluiten op grond van artikel 16.34a te bepalen dat afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet op de voorbereiding van toepassing is.

Onderdelen T en U (artikelen 16.39c en 16.39d)

Artikel 16.39c en artikel 16.39d, eerste lid, kunnen komen te vervallen, gelet op de artikelen 11 en 12 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel.

Onderdeel V (artikelen 16.39e, 16.39f, 16.39g en 16.39i)

De artikelen 16.39e en 16.39f kunnen komen te vervallen, gelet op de artikelen 50 en 67 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel.
De tekst van artikel 16.39g zou zodanig gewijzigd dienen te worden, dat deze volledig overeen zou komen met de nieuwe tekst van artikel 16.14 (zie artikel I, onderdeel L). In plaats van een identiek artikel tweekeer in hoofdstuk 16 van de Wm op te nemen, wordt voorgesteld artikel 16.14 van overeenkomstige toepassing te verklaren (zie artikel I, onderdeel W).
Artikel 16.39i kan komen te vervallen, omdat wijziging van de tekst van dit artikel tot een identieke tekst zou leiden als is opgenomen in artikel 16.12 (zie artikel I, onderdeel I). Artikel 16.12 is reeds van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 16.39h (zie artikel I, onderdeel W).

Onderdeel X (artikel 16.39j)

Het achtste lid van artikel 16.39j kan komen te vervallen, gelet op het schrappen van artikel 16.39i (zie artikel I, onderdeel V). Omdat sprake is van strikte implementatie wordt van overige wijzigingen in deze bepaling – het schrappen van op 1 januari 2013 uitgewerkte onderdelen van deze bepaling – afgezien.

Onderdeel Y (artikel 18.4)

Deze bepaling heeft betrekking op het toezicht op de naleving van de regels voor de systemen voor emissiehandel in hoofdstuk 16 van de Wm. In het eerste lid dient de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren te worden gewijzigd, opdat de betrokken ambtenaren ook toezicht kunnen houden op de naleving van de relevante bepalingen uit de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel en de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.
Het tweede lid behoeft geen wijziging, aangezien de voorgestelde wijziging van artikel 18.16a (zie artikel I, onderdeel Z) automatisch doorwerkt.

Onderdeel Z (nieuwe artikelen 18.5 en 18.6)

Toegevoegd worden twee artikelen met verbodsbepalingen inzake het niet naleven van voorschriften uit beide verordeningen. Deze bepalingen worden opgenomen om overtreding van artikelen uit de beide verordeningen bestuursrechtelijk (door de NEa) te kunnen handhaven (via de artikelen 18.6a en 18.16a, zie artikel I, de onderdelen AA en BB) en via artikel 1a van de Wed strafbaar te kunnen stellen (zie artikel II).
De aanwijzing van bepalingen uit de Verordening verificatie en accreditatie in artikel 18.6 Wm en 1a van de Wed is beperkt tot kernbepalingen, aangezien de RvA bij niet adequaat functioneren van verificateurs eigen sanctiemiddelen ter beschikking staan, met name het intrekken van de accreditatie.
Bestuursrechtelijke handhaving door de NEa is opgenomen, opdat de NEa ook zelf sanctionerend optreden tegen een verificateur die zonder te zijn geaccrediteerd verificatiewerkzaamheden verricht of die ten onrechte een goedkeurende verklaring afgeeft. De NEa komt deze bevoegdheid toe vanuit haar toezichthoudende rol als nationale emissieautoriteit op het ETS-systeem.

Onderdelen AA en BB (artikelen 18.6a en 18.16a)

De artikel 18.6a resp. 18.16a bevatten een toekenning van de bestuursrechtelijke sanctiemiddelen last onder dwangsom resp. bestuurlijke boete aan de NEa. Beide bepalingen worden aangevuld met een verwijzing naar voorschriften uit beide verordeningen via de (nieuwe) artikelen 18.5 en 18.6.

Primair heeft de RvA een controlerende rol met betrekking tot de verificateurs en kan de NEa met betrekking tot verificateurs, die niet aan hun taken in het kader van deze verordeningen voldoen, een klacht indienen. Aanvullend hierop wordt een eigen bevoegdheid tot handhaving voor de NEa zinvol geacht. Die bevoegdheid heeft betrekking op de verplichtingen voor de verificateur die relevant zijn voor de NEa in haar rol als toezichthouder op een adequate uitvoering van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel en op de werking van het ETS-systeem. Zo kan de NEa sanctionerend optreden tegen een verificateur die zonder te zijn geaccrediteerd verificatiewerkzaamheden verricht of die ten onrechte een goedkeurende verklaring afgeeft (zie artikel I, onderdeel Z).

De wijzigingsvoorstellen betreffen voorts de redactionele doorvertaling in beide handhavingsbepalingen van alle relevante voorgaande wijzigingen in hoofdstuk 16. In het verlengde hiervan is de herhaalde verwijzing naar en verbinding met artikel 16.49, tweede lid, van de Wm geschrapt. Dit betreft de schakelbepaling van titel 16.3, waarin met betrekking tot het nationale systeem voor NO_x-emissiehandel bepalingen uit de regeling voor ETS van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Nu een groot deel van deze bepalingen op het niveau van Europese verordeningen wordt geregeld, wordt deze schakelbepaling uit de desbetreffende (handhavings)artikelen geschrapt. Beide verordeningen zijn immers niet van toepassing op het nationale systeem voor NO_x-emissiehandel. Via artikel IV, tweede lid, is geregeld dat de schakelbepaling gedurende het jaar 2013 – het laatste jaar van het nationale systeem voor NO_x-emissiehandel – blijft verwijzen naar de huidige tekst van de desbetreffende bepalingen, zoals deze luiden voordat de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen in werking zullen treden. In een afzonderlijk wetsvoorstel zal het nationale systeem voor NO_x-emissiehandel worden ingetrokken.

Onderdeel CC (artikel 20.1, derde lid, Wm)

Aangezien de NEa de bevoegdheid tot het nemen van een aantal besluiten, zoals de goedkeuring van monitorings- en bemonsteringsplannen, rechtstreeks zal gaan ontlenen aan de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, dient te worden voorzien in een beroepsregeling. Ditzelfde geldt voor het enige besluit dat de NEa op aanvraag kan verlenen in het kader van de Verordening verificatie en accreditatie: de goedkeuring van het besluit van de verificateur om geen bezoek ter plaatse uit te voeren (artikel 31, eerste lid, Verordening verificatie en accreditatie).
Voorgestelde wijziging voorziet hierin, waarbij is aangehaakt bij de bestaande beroepsregeling voor besluiten van de NEa in het kader van hoofdstuk 16 Wm (rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State)

Dit artikel regelt uitdrukkelijk niet de beroepsmogelijkheid voor besluiten van de RvA in het kader van de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel, aangezien de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie zelf een beroepsregeling bevat.

Onderdeel DD (artikel 21.6 Wm)

De genoemde bepalingen worden uit artikel 21.6 geschrapt, aangezien beide bepalingen geen grondslag (meer) bevatten voor een algemene maatregel van bestuur, maar alleen voor een ministeriële regeling.

ARTIKEL II

Voorgesteld wordt de strafbaarstelling via de Wed te beperken tot de kernbepalingen uit beide verordeningen, aangezien de NEa de bevoegdheid krijgt om een bestuurlijke boete op te leggen. De ervaringen in de afgelopen twee handelsperioden heeft geleerd dat geen behoefte is aan een uitgebreide strafrechtelijke sanctionering, aangezien alle tot op heden geconstateerde overtredingen via bestuursrechtelijke handhaving zijn gecorrigeerd of bestraft. Bovendien komt bij overtreding van fraudegevoelige verplichtingen al snel het commune strafrecht om de hoek kijken (valsheid in geschrifte, fraude), zodat de NEa ook zonder de Wed een beroep kan doen op het Openbaar Ministerie.
Om die reden is ervan afgezien om ook minder zware overtredingen onder te brengen onder artikel 1a Wed. Nu deze artikelen alleen kernbepalingen bevatten, bestaat er geen aanleiding om te voorzien in een differentiatie van strafbaarstelling en wordt voorgesteld alle kernbepalingen (opgenomen in artikel 18.5, eerste lid, en artikel 18.6) onder te brengen onder het zwaarste regiem (artikel 1a, onder 1°, Wed).
De (niet-kern)bepalingen opgesomd in artikel 18.5, tweede lid, en artikel 18.6, tweede lid, kunnen alleen bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

Dit artikel voorziet overigens in een redactionele doorvertaling in artikel 1a van de Wet op de economische delicten van de (in artikel I genoemde) wijzigingen in hoofdstuk 16 en 18 van de Wm.

ARTIKEL III

Met betrekking tot uit hoofde van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en artikel 16.5 van de Wet milieubeheer vergunningplichtige inrichtingen (ETS-bedrijven) dient tijdig voor aanvang van de derde handelsperiode met ingang van 1 januari 2013 een volgens een nieuw

vastgesteld format gewijzigd monitoringsplan te zijn ingediend bij de NEa. Het voorgeschreven format is gebaseerd op een door de Europese Commissie opgesteld model voor het monitoringsplan. Door het gebruik van het format wordt bereikt dat de opstelling van monitoringsplannen Europees geharmoniseerd plaatsvindt en in overeenstemming is met bijlage I van Verordening monitoring en rapportage emissiehandel.
Sinds maart 2012 wordt actief voorlichting gegeven over deze eenmalige verplichte wijziging van het monitoringsplan op de website van de NEa. Ook zijn alle betrokken bedrijven door de NEa schriftelijk benaderd bij brief van 5 maart 2012 om tijdig aan deze verplichting te voldoen. In mei 2012 heeft de NEa seminars georganiseerd om de bedrijven te informeren over de nieuwe monitoringseisen. Bovendien zijn informatie en hulpmiddelen bij het opstellen van het monitoringsplan te vinden op de website van de NEa. Via de helpdesk van de NEa kunnen bedrijven ook telefonische vragen stellen.
Een beperkt aantal bedrijven heeft ervoor gekozen om de inrichting met het oog op de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten onder te verdelen in broeikasgasinstallaties. De mogelijkheid hiervoor is geboden in de Regeling monitoring handel in emissierechten. De opdeling in broeikasgasinstallaties heeft voor de bedrijven die van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, in beginsel een gunstig effect gehad op de hoogte van de toewijzing. De opdeling in broeikasgasinstallaties heeft tot gevolg dat ook de monitoring en rapportage op het niveau van de broeikasgasinstallatie moeten plaatsvinden. In de communicatie over de mogelijkheid tot opdeling in broeikasgasinstallaties – onder meer via de website van de NEa – zijn de bedrijven reeds op dit gevolg gewezen. Het betekent concreet dat de betrokken inrichtingen voor elke broeikasgasinstallatie een afzonderlijk format moeten indienen. De bedrijven zijn hier in maart 2012 nogmaals over geïnformeerd. Over het gebruik van het format zullen regels worden opgenomen in de Regeling monitoring handel in emissierechten.

In geval geen conform het format gewijzigd monitoringsplan is of geen monitoringsplannen per broeikasgasinstallatie zijn overgelegd, kan het bestuur van de emissieautoriteit een last onder dwangsom opleggen.
De verplichting tot het wijzigen van het monitoringsplan werkt terug tot de datum waarop de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel in werking is getreden. De verordening is in werking getreden op de twintigste dag na de datum van bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie (12 juli 2012), derhalve op 1 augustus 2012.
De verordening is evenwel eerst van toepassing met ingang van 1 januari 2013, zodat de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom geldt met ingang van 1 januari 2013.
Omdat het hier om een eenmalige verplichting gaat, is deze bepaling niet opgenomen in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer, maar in dit additionele artikel.

ARTIKEL IV

Beoogd is dat dit wetsvoorstel, nadat het is aangenomen en tot wet is verheven, in werking treedt op 1 januari 2013, het tijdstip waarop de beide verordeningen rechtstreeks van toepassing worden.
De inwerkingtredingsbepaling voorziet in terugwerkende kracht voor de verplichting om tijdig – vóór 1 januari 2013 – het monitoringsplan om te zetten in het nieuwe format (zie artikel III).
De inwerkingtredingsbepaling bevat voorts een specifieke regeling voor titel 16.3 van de Wet milieubeheer: de nationale regeling voor handel in stikstofoxide-emissies (NO_x). Beoogd is dat titel 16.3 komt te vervallen met ingang van 1 januari 2014. Hiervoor wordt een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend. Gedurende het jaar 2013 blijft deze titel evenwel ongewijzigd van kracht. Ondermeer in de schakelbepaling in artikel 16.49, verwijst titel 16.3 frequent naar bepalingen, die in onderhavige wetsvoorstel gewijzigd worden met ingang van 1 januari 2013. Met dit onderdeel wordt geregeld dat voor de verwijzingen naar deze artikelen in titel 16.3 de huidige tekst van die artikelen blijft gelden, zodat de implementatie van de beide verordeningen geen consequenties heeft voor de nationale regeling inzake NO_x-emissies.
Ditzelfde gedurende één jaar nog doorlopende regiem wordt geregeld voor de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving: de in deze bepalingen aangebrachte wijzigingen met het oog op de handhaving van beide verordeningen werken zo niet door voor de handhaving van het nationale systeem voor NO_x-emissiehandel.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Joop Atsma