

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 tonkilometerverslagen 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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 oktober 2012 en het nader rapport d.d. 30 oktober 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 september 2012, no. 12.002156, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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), met memorie van toelichting.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een opschoning van hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Deze nationale regels omtrent monitoring, rapportage en verificatie worden per 1 januari 2013 vervangen door twee -rechtstreeks werkende – verordeningen van de Europese Commissie:

- Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometerverslagen*

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.

en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87¹ van het Europees Parlement en de Raad en

- Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgasen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad.²

De twee verordeningen verzekeren de uniforme toepassing van monitorings-, rapportage-, verificatie- en accreditatie-eisen in het EU-ETS.³

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).⁴ De herziening van het EU-ETS heeft het systeem sterk geharmoniseerd. Een onderdeel van deze harmonisering is het vaststellen van de twee genoemde verordeningen ter uitvoering van de artikelen 14 en 15 van de richtlijn 2009/29/EG.

Voorts voorziet het wetsvoorstel in wijziging van hoofdstuk 18 van de Wm en artikel 1a van de Wet op de economische delicten.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de terugwerkende kracht van Artikel III, eerste lid, het wetsvoorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 september 2012, nr. 12.002156, 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 12 oktober 2012, nr. W14.12.0365/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel en geeft U in overweging het aan de Tweede Kamer te zenden, nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

1. Terugwerkende kracht Artikel III, eerste lid

Artikel III, eerste lid, van het wetsvoorstel verplicht degene die een inrichting drijft waarop afdeling 16.2 van de Wm van toepassing is, uiterlijk per 1 januari 2013 een (gewijzigd) monitoringsplan in te leveren, dat is opgesteld overeenkomstig het door het bestuur van de emissieautoriteit vastgesteld en op de website verkrijgbaar gesteld format. Artikel III, tweede lid, kent aan het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid toe een last onder dwangsom op te leggen in geval van overtreding van de verplichting, bedoeld in het eerste lid. Artikel IV, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de verplichting van Artikel III, eerste lid, terug werkt tot en met 1 augustus 2012. Artikel IV, eerste lid, voorziet in de inwerkingtreding van Artikel III, tweede lid, op 1 januari 2013.⁵

De toelichting geeft aan dat de verplichting tot het inleveren van het gewijzigde monitoringsplan terugwerkt tot de datum waarop de verordening monitoring en rapportage emissiehandel in werking is getreden, te weten 1 augustus 2012. De verordening is evenwel eerst van toepassing met ingang van 1 januari 2013, zodat de in het voorgestelde Artikel III, tweede lid, toegekende bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom geldt met ingang van 1 januari 2013, aldus de toelichting.

¹ 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).

² PbEU L181.

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>.

⁴ 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).

⁵ Ook indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2012 (Artikel IV, eerste lid, van het wetsvoorstel).

Met de terugwerkende kracht van de verplichting beoogt de wetgever te bereiken dat tijdig voor aanvang van de nieuwe handelsperiode met ingang van 1 januari 2013 volgens een nieuw vastgesteld format gewijzigde monitoringsplannen zijn ingediend bij de emissieautoriteit.¹ De Afdeling acht de terugwerkende kracht niet noodzakelijk. Uit de toelichting blijkt dat sinds maart 2012 door de emissieautoriteit op diverse wijzen actief voorlichting wordt gegeven over de verplichte wijziging van het monitoringsplan.² Daarmee zijn de betrokken ondernemingen voldoende voorbereid op de komende verplichting. Nu het voorstel – terecht – het opleggen van een last onder dwangsom eerst per 1 januari 2013 mogelijk maakt, heeft de verplichting voor de periode tussen 1 augustus 2012 en 1 januari 2013 ook vanuit een oogpunt van handhaving geen toegevoegde waarde. De Afdeling is aldus niet overtuigd van de nut en de noodzaak van het toekennen van terugwerkende kracht aan de verplichting. Bovendien kan de toepassing van de bepaling in de rechtspraak tot geschillen aanleiding geven. Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling het voorgestelde Artikel IV, tweede lid, te schrappen.

2. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling adviseert het voorgestelde Artikel IV, tweede lid, te schrappen. Voorts bevat de bijlage bij het advies enkele redactionele kanttekeningen. Het voorstel van wet is overeenkomstig dit advies en de redactionele kanttekeningen aangepast. Alleen aan de derde en zesde redactionele kanttekening is geen gevolg gegeven. Gevolg geven aan de derde kanttekening zou met zich brengen dat de Nederlandse emissieautoriteit (NEa) een monitoringsplan niet zou kunnen laten wijzigen, indien dit niet is opgesteld conform het door de NEa daarvoor vastgestelde format. De zesde kanttekening wordt om redactionele redenen niet gevolgd. Naar aanleiding van de vijfde redactionele kanttekening is de desbetreffende passage uit de memorie van toelichting (artikelsgewijs deel, onderdeel L) geschrapt, omdat niet beoogd wordt te voorzien in het voorschrijven van een goedkeuringstermijn. Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele andere (redactionele) verbeteringen aan te brengen in de tekst van het wetsvoorstel, waaronder met name de toevoeging van artikel I, onderdeel DD.

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

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting Artikel III.

² Naast voorlichting op de website, zijn ook alle betrokken bedrijven door de NEa schriftelijk benaderd 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.

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

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.12.0365/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In Artikel I, onderdeel C, in artikel 16.1, eerste lid, in plaats van de voorgestelde omschrijving van het begrip «tonkilometer» verwijzen naar artikel 3, derde lid, van de verordening monitoring en rapportage emissiehandel.
- In Artikel I, onderdeel C, in artikel 16.1, eerste lid, alsnog voorzien in wijziging van de omschrijving van het begrip «handelperiode» door te verwijzen naar artikel 3, tweede lid, van de verordening monitoring en rapportage emissiehandel. Dienovereenkomstig ware artikel 16.24, eerste lid, van de Wm aan te passen.
- In Artikel I, onderdeel J, het voorgestelde artikel 16.13, eerste lid, onderdeel c, schrappen.¹ De verplichting voor de vergunninghouder om het monitoringsplan zo spoedig te wijzigen indien het bestuur van de Nea daarom verzoekt vloeit rechtstreeks voort uit artikel 14, tweede lid, onder e, van de verordening monitoring en rapportage emissiehandel.
- In Artikel I, onderdelen I en L, in de voorgestelde artikelen 16.12 en 16.14 «ter goede uitvoering van» vervangen door: ter uitvoering van.
- Indien de wetgever – zoals gesteld in de toelichting – beoogt te voorzien in een termijn, bedoeld in en in aanvulling op artikel 31 van de verordening verificatie en accreditatie emissiehandel, deze voor te schrijven in een nieuw lid van het voorgestelde artikel 16.14.²
- In Artikel I, onderdeel N, in de voorgestelde wijziging van het tweede lid, onderdeel a, na «bij de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel of» invoegen: bij.
- In Artikel III, tweede lid, «het bepaalde in» schrappen.³

¹ Deze bepaling is inhoudelijk niet nieuw: het is thans voorgeschreven in het geldende artikel 16.13, tweede lid, onder c, van de Wm.

² Zie de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel L. Zie tevens Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ Deze zinsnede is overbodig. Zie tevens de toelichting op Aanwijzing 52 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.