Nederlandse Emissieautoriteit
Koningskade 4
Den Haag

Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

NEa HUF-toets

Voorstel implementatiewet wijziging EG-richtlijn handel in emissierechten

Tamarah Andriessen, Margreet Kleijn, Marc Leenders, Alex Pijnenburg

CONCEPT

27 augustus 2018

Voorwoord

De Europese richtlijn voor de handel in broeikasgasemissierechten is herzien. De herziening heeft betrekking op de vierde handelsperiode van het Europese emissiehandelssysteem (ETS). De vierde handelsperiode gaat in op 1 januari 2021. De voorbereiding van de nieuwe periode is nu al van start gegaan. De lidstaten moeten bijvoorbeeld uiterlijk op 30 september 2019 bij de Europese Commissie de lijst van ETS-installaties indienen. In die lijst moeten voor de installaties die gratis rechten aanvragen, de gegevens worden opgenomen die nodig zijn voor de bepaling van de benchmarks en de berekening van het aantal toe te wijzen rechten. De NEa bereidt in opdracht van de minister van EZK de toewijzing van gratis rechten vanaf 2021 voor. Daarmee is een bedrag van 6 miljard euro aan rechten gemoeid, afhankelijk van de prijsontwikkeling van het emissierecht.

De implementatie van de herziening van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving is belangrijk voor de voortgang van de voorbereiding van de vierde handelsperiode.
Op grond van de richtlijn worden bovendien Europese uitvoeringsmaatregelen vastgesteld, die rechtstreeks van toepassing zullen zijn in de lidstaten. Op onderdelen moeten de Europese uitvoeringsmaatregelen nader worden uitgewerkt in de Nederlandse wetgeving. Ook deze nadere uitwerking zal tijdig beschikbaar moeten zijn om vertraging bij de voorbereidingen te voorkomen.

Er ligt nu een wetsvoorstel voor, waarmee de herziening van de richtlijn zal worden geïmplementeerd in de Wet milieubeheer.

De herziening van de richtlijn, de vaststelling van Europese uitvoeringsmaatregelen en de implementatie en uitvoering daarvan in de Nederlandse wetgeving heeft volgens de NEa wezenlijke effecten op de uitvoering en de handhaving. Nu de beleidsdirectie de NEa niet heeft verzocht om een toets van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van het wetsvoorstel, heeft de NEa deze toets op eigen initiatief uitgevoerd.

CONCEPT

Samenvatting

Het voorstel implementatiewet herziening ETS-richtlijn omvat drie onderwerpen:

a. Het inrichtingenbegrip wordt losgelaten. In lijn met de Omgevingswet wordt het installatiebegrip het aangrijpingspunt;
b. Wijzigingen op verzoek van de NEa ter verbetering van de uitvoerbaarheid;
c. Implementatie wijziging ETS-richtlijn.

Ad a. De overgang naar het installatiebegrip met ingang van 2021 is een positieve ontwikkeling, omdat er dan voor de Europese en Nederlandse regels wordt uitgegaan van hetzelfde begrip. Dat voorkomt interpretatieverschillen en vergemakkelijkt de afstemming met het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning. Doordat de wijziging in dit wetsvoorstel wordt meegenomen wordt bereikt dat de wijziging vanaf de start van de vierde handelsperiode van toepassing is. In de voorbereidingen voor de vierde handelsperiode zal er op de wijzigingen vooruit moeten worden gelopen.

Ad b. Het wetsvoorstel bevat een aantal kleine wijzigingen, die op verzoek van de NEa zijn doorgevoerd. Door deze wijzigingen wordt de uitvoerbaarheid verbeterd. Een suggestie van de NEa om de handhaafbaarheid van ministeriële regels die zijn vastgesteld met toepassing van artikel 21, zesde lid, van de Wet milieubeheer te regelen is nog niet overgenomen.

Ad c. De gewijzigde richtlijn bevat belangrijke wijzigingen van de regels voor de toewijzing van gratis emissierechten. Juist dit onderdeel is nog maar beperkt verwerkt in het wetsvoorstel. Veel wijzigingen kunnen ook nog niet worden doorgevoerd, omdat de Europese uitvoeringsmaatregelen nog niet definitief zijn. De NEa zal dan ook een nieuwe HUF-toets uitvoeren nadat de nog niet ingevulde onderdelen zijn verwerkt in de wet, het besluit of de regeling. Toch vindt de NEa het nodig om al in deze fase in te gaan om een aantal aspecten van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de toewijzingsregels.
Doordat er nog geen Europese uitvoeringsmaatregelen zijn, is er nog geen duidelijkheid over de taken en bevoegdheden van de NEa bij het uitvoeren van die maatregelen. Er zal een analyse moeten plaatsvinden om te bepalen aan welke bestuursorgaan (de NEa of de minister) de taken moeten worden toebedeeld.

De implementatie van de richtlijn en de uitvoering van de Europese uitvoeringsmaatregelen zal leiden tot een toename van de uitvoeringslasten voor de NEa. Het gaat bijvoorbeeld om de beoordeling van (significante wijzigingen van) het monitoring methodologie plan en de beoordeling van jaarlijkse rapportages over het activiteitenniveau en/ of de voorbereidende handelingen voor het nemen van besluiten door de Minister.

In het algemeen deel van Memorie van Toelichting wordt echter geen aandacht besteed aan de toename van de uitvoeringslasten door de NEa. De Memorie van Toelichting moet op dit punt worden aangevuld. De toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven lijken in de Memorie van Toelichting te worden onderschat. In een latere fase zal een exacte berekening van de administratieve- en uitvoeringslasten moeten worden gemaakt.

De Europese uitvoeringsmaatregelen zullen eind 2018 definitief zijn. Dit betekent dat zowel bedrijven en verificateurs als de NEa onvoldoende voorbereidingstijd hebben voor het opstellen, verifiëren en beoordelen van aanvragen om toewijzing van gratis emissierechten. Ook bestaat het risico dat de wettelijke grondslag voor het nationale toewijzingsbesluit niet op tijd beschikbaar zal zijn. Een delegatiegrondslag kan mogelijk uitkomst bieden.

Het wetsvoorstel kan op het punt van de Europese uitvoeringsmaatregelen nog geen wijzigingen van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer bevatten. Dat betekent dat toezicht en handhaving

van de Europese uitvoeringsmaatregelen nog niet zijn geregeld. De artikelen moeten worden aangepast na het definitief worden van de Europese uitvoeringsmaatregelen.
De Europese uitvoeringsmaatregelen zullen complexe en gedetailleerde voorschriften bevatten voor het aanvragen van gratis emissierechten en het bewaken van het activiteitenniveau. Omdat de regels nieuw zijn en er weinig voorbereidingstijd is, is er een reële kans op niet-naleving. De NEa zal hiervoor een handhavingsaanpak ontwikkelen.
Gelet op de financiële belangen die een rol spelen bij de toewijzing van gratis emissierechten, is het niet uitgesloten dat bedrijven de grenzen van de wet opzoeken. Dit risico wordt gedempt, omdat de Europese uitvoeringsmaatregelen zullen voorschrijven dat de aanvragen voor de kosteloze toewijzing van emissierechten moeten worden geverifieerd door een onafhankelijke, geaccrediteerde verificateur. Voor de eerste toewijzingsronde van 2021 tot 2025 is er een afbreukrisico, omdat er heel weinig tijd is voor de uitvoering van de verificaties. De NEa zal voor de beoordeling van de aanvragen, zoals afgesproken in de stuurgroep implementatie en allocatie van het ministerie van EZK en de NEa, een riscogestuurde aanpak ontwikkelen, waarbij ook beperkingen gelden als gevolg van beschikbare tijd en capaciteit.

CONCEPT

1 Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van de handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets), die de NEa heeft uitgevoerd op het voorstel Implementatiewet wijziging EG-richtlijn handel in broekasgasemissierechten.

De toets is uitgevoerd op de versies van het wetsvoorstel, de doorlopende tekst en het algemeen deel van de Memorie van Toelichting, die de directie Wetgeving en Juridische Zaken op 17 juli 2018 per email aan de NEa heeft gestuurd. Bij de uitvoering van de toets is bovendien de inhoud van ' Delegated Act FAR Reg draft v02' geraadpleegd

De toets is uitgevoerd aan de hand van het document ' werkproces en criteria HUF-toets NEa' .

De herziening van de richtlijn bevat belangrijke wijzigingen van de regels voor de toewijzing van gratis emissierechten. De NEa stelt vast dat juist dit onderdeel nog niet of nauwelijks is verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel. Dit is vooral te wijten aan de omstandigheid dat de rechtstreeks werkende Europese uitvoeringsmaatregelen nog niet zijn vastgesteld. Ook de voor de handhaving noodzakelijke aanpassingen van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer kunnen nog niet worden verwerkt. Daarnaast zijn in het algemeen deel van de Memorie van Toelichting de gevolgen voor de uitvoeringslasten van de NEa buiten beschouwing gelaten. De NEa zal om die reden opnieuw een HUF-toets uitvoeren nadat de nog niet ingevulde onderdelen zijn verwerkt in de Wet milieubeheer, de toelichtingen of in lagere regelgeving.

Hierna worden de algemene bevindingen van de HUF-toets weergeven. Specifiek commentaar bij de artikelen en de toelichtingen is opgenomen in de bijlage.

CONCEPT

2 Algemene bevindingen HUF-toets

2.1 Wat verandert er?

Herziening richtlijn
De richtlijn is gewijzigd om het ETS te versterken. Speciaal de wijzigingen in de manier waarop gratis rechten worden toegewezen, maken een wijziging van de Wet milieubeheer nodig. Een belangrijke wijziging is dat installaties hun activiteitenniveau moet gaan bewaken en daarover jaarlijks moeten gaan rapporteren. Bij een stijging of daling van het activiteitenniveau met meer dan 15% wordt de hoeveelheid gratis rechten aangepast (dynamische allocatie). Er worden voor de toewijzing ook Europese uitvoeringsmaatregelen vastgesteld.
In de eerste plaats betreft het de "Free Allocation Rules", die regels zullen stellen voor de initiële toewijzing voor de vierde handelsperiode. Deze FAR zijn in concept beschikbaar en zullen eind 2018 definitief zijn. Op grond van de FAR moeten installaties een monitorings methodologie plan (mmp) opstellen, waarin zij moeten beschrijven volgens welke methode zij de toewijzingsgegevens verzamelen. Ook moeten installaties in het mmp opnemen hoe zij het activiteitenniveau gaan bewaken.
In de tweede plaats zullen er uitvoeringsmaatregelen worden vastgesteld voor de aanpassing van de toewijzing bij wijzigingen van het activiteitenniveau. Over de inhoud van deze uitvoeringsmaatregelen is nog niets bekend.

Van inrichting naar broeikasgasinstallatie
Het wetsvoorstel bevat een belangrijke wijziging die niet volgt uit de herziening van de richtlijn. In navolging van de Omgevingswet wordt ook voor de handel in emissierechten het inrichtingenbegrip losgelaten. Vanaf 2021 wordt de ' broeikasgasinstallatie' het aanknopingspunt.

Overige wijzigingen
De wetswijziging wordt aangegrepen om enkele knelpunten in de uitvoering van de NEa te verhelpen.

2.2 Algemene indruk van het wetsvoorstel

Van inrichting naar installatie
In het wetsvoorstel wordt geregeld dat het begrip 'broeikasgasinstallatie' vanaf 2021 het aangrijpingspunt wordt voor de emissievergunning. Dit is een positieve ontwikkeling. In de eerste plaats omdat er dan in de Europese en de Nederlandse regels wordt uitgegaan van hetzelfde begrip. Op deze manier kunnen interpretatieverschillen worden vermeden. In de tweede plaats omdat zo de omgevingsvergunning en de emissievergunning allebei zullen gelden voor installaties. Dit is transparanter voor bedrijven en vergemakkelijkt de afstemming tussen de bevoegde gezagen. De overgang naar het begrip 'broeikasgasinstallatie' kan gevolgen hebben voor het toetsingskader dat op grond van de toelichting bij Regeling handel in emissierechten geldt voor inrichtingen die met het oog op de toewijzing zijn opgedeeld in broeikasgasinstallaties. Het is van belang dat eind 2018 de regeling met betrekking tot de opdeling is aangepast, zodat rekening wordt gehouden met de overgang naar het installatiebegrip. Dit is nodig voor de indiening en beoordeling van aanvragen voor de toewijzing van gratis emissierechten en voor de aanpassing van emissievergunningen.

Wijzigingen op verzoek NEa
In het wetsvoorstel is bovendien op verzoek van de NEa een aantal wijzigingen opgenomen dat bestaande knelpunten in de uitvoering wegneemt. De uitvoerbaarheid van het onderdeel emissiehandel in de Wet milieubeheer wordt hiermee verbeterd. Nog niet overgenomen is de suggestie van de NEa om de handhaafbaarheid van ministeriële regels die zijn vastgesteld met toepassing van artikel 21, zesde lid, van de Wet milieubeheer te regelen in hoofdstuk 18 van de

Wet milieubeheer. Tegen overtreding van deze regels kan niet door het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete worden opgetreden. Een bedrijf waaraan een bestuurlijke boete was opgelegd heeft deze omissie in bezwaar en beroep aan de NEa tegengeworpen. Dat de rechter het gebrek in dit geval heeft gepasseerd, garandeert niet dat in volgende gevallen een handhavingsbesluit weer in stand zal blijven. De NEa stelt opnieuw voor om deze leemte voor regels die in de toekomst met toepassing van artikel 21.6 Wm worden vastgesteld, te verhelpen. In de bijlage worden daarvoor tekstvoorstellen gedaan.

Implementatie herziening richtlijn
Voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid voor de NEa is primair van belang dat de toewijzing van emissierechten voor de vierde handelsperiode helder is geregeld. Juist op dit onderdeel is het wetsvoorstel nog niet dekkend. Daarbij heeft het nog niet beschikbaar zijn van de Europese uitvoeringsmaatregelen een rol gespeeld. Dit betekent dat de NEa opnieuw een HUF-toets uit zal voeren nadat de wet, het besluit of de ministeriele regels zijn aangevuld. Doordat er nog geen definitieve Europese uitvoeringsmaatregelen zijn, is er nog geen duidelijkheid over de taken van de NEa bij de uitvoering van de Europese regels.
De NEa vraagt zich af of de bestaande delegatiegrondslagen in de wet toereikend zijn en stelt voor te onderzoeken of nu al een aanvullende grondslag kan worden opgenomen voor de uitvoering van de Europese uitvoeringsmaatregelen.

Het is wel al duidelijk dat de bestaande besluitvormingsprocedure voor het nationale toewijzingsbesluit grondig zal moeten worden herzien. De keuzes die hierin worden gemaakt beïnvloeden in belangrijke mate de voorbereiding -door de NEa- van het nationale toewijzingsbesluit en van de daarmee samenhangende notificaties aan de Europese Commissie. De NEa vindt het om die reden belangrijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is over de besluitvormingsprocedure en is graag bereid de ervaringen van de derde handelsperiode te delen. De NEa realiseert zich dat de besluitvormingsprocedure pas kan worden vastgelegd als de Europese uitvoeringsmaatregelen definitief zijn. Ook hier kunnen delegatiegrondslagen, zoals de grondslag die is opgenomen in onderdeel R, van het wetsvoorstel mogelijk soulaas bieden. Vooruitlopend hierop moeten in ieder geval in de Regeling handel in emissierechten regels worden opgenomen voor het indienen van aanvragen om kosteloze toewijzing bij de NEa, zodat de aanvraagprocedure begin 2019 van start kan gaan. De NEa neemt dat de bestaande grondslagen van artikel 16.29 van de Wet milieubeheer daarvoor kunnen worden gebruikt maar vraagt de beleidsdirectie dat te bevestigen.

De aanpassing van de toewijzing in het geval van wijzigingen van het activiteitenniveau van installaties is wel al meegenomen in het wetvoorstel. In de bijlagen zijn enige tekstvoorstellen gedaan voor de relevante artikelen.

De richtlijn bevat een nieuw artikel 27bis dat het mogelijk maakt zeer kleine emittenten uit te sluiten van het ETS. In de stuurgroep allocatie en implementatie zijn afspraken gemaakt over de implementatie van de uitsluiting van artikel 27bis in de Nederlandse regelgeving. Deze installaties moeten wel worden meegenomen in de lijst van ETS-installaties die op grond van de richtlijn aan de Europese Commissie moet worden genotificeerd. De NEa vraagt na te gaan of deze uitsluiting op grond van artikel 16.1, tweede lid, kan worden opgenomen in het Besluit handel in emissierechten of dat een aanvullende grondslag nodig is.

Tenslotte zijn in het wetsvoorstel nog geen wijzigingen van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer opgenomen, wat betekent dat de handhaving van het onderdeel kosteloze toewijzing nog niet volledig is geregeld.

2.3 Toets van de uitvoerbaarheid

Om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te toetsen is achtereenvolgens aandacht besteed aan de helderheid over de taken en de bevoegdheden van de NEa, de toerusting van de NEa voor de taken, administratieve lasten en de voorbereidingstijd voor de NEa en andere doelgroepen.

Helderheid over taken en bevoegdheden NEa.

In Wet milieubeheer zoals die nu luidt, is de bevoegdheid om te besluiten over de toewijzing neergelegd bij de minister. De NEa zorgt –in opdracht van het ministerie van EZK- voor de voorbereiding van die besluiten en voor de communicatie met de bedrijven over de toewijzing. De NEa is belast met het toezicht op de naleving, is bevoegd voor het verlenen van vergunningen en voor taken op het gebied van monitoring, rapportage, verificatie en accreditatie. De herziene richtlijn en vooral de Europese uitvoeringsmaatregelen zorgen voor nieuwe taken. De bevoegde gezagen moeten de mmp's en wijzigingen daarvan goedkeuren en krijgen zeker een rol in het ontvangen en beoordelen van de jaarlijkse rapportages over het activiteitenniveau. De NEa beschouwt deze activiteiten als typische NEa-taken en gaat er vanuit dat de bevoegdheid om deze taken uit te voeren, dan wel de voorbereiding daarvan, bij haar zal worden neergelegd. Het goedgekeurde mmp vormt een belangrijke basis voor het aantal emissierechten dat initieel en jaarlijks wordt toegewezen. Om die reden moeten bij de toedeling van bevoegdheden, de taken van de Europese uitvoeringsmaatregelen in samenhang worden beschouwd.
Het wetsvoorstel bevat daartoe nog geen aanzet. Het is aannemelijk is dat dit ligt aan de omstandigheid dat de Europese uitvoeringsmaatregelen nog niet definitief zijn. De NEa stelt voor te onderzoeken of de taken van de Europese uitvoeringsmaatregelen via een in het wetvoorstel op te nemen delegatiegrondslag eventueel aan de NEa kunnen worden opgedragen. In aanvulling daarop zal een analyse van Europese uitvoeringsmaatregelen moeten plaatsvinden om te bepalen aan welk bestuursorgaan (de minister of de NEa) de taken moeten worden toegedeeld.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de artikelen 16.35a en 16.35b over de CDM en JI te schrappen. Uit het wetsvoorstel en de toelichting daarop wordt echter niet duidelijk hoe de beleidsdirectie verder wil gaan met de instemming met deelname aan projectactiviteiten (afdeling 16.2.5), een taak die de NEa namens de minister uitvoert. Hetzelfde geldt voor manier waarop na 2021 moet worden omgegaan met de bijbehorende CERs en ERUs (artikel 16.46).

Toerusting van de NEa voor de nieuwe taken / administratieve- en uitvoeringslasten

De implementatie van de richtlijn en de uitvoering van de Europese uitvoeringsmaatregelen zal leiden tot een toename van de uitvoeringslasten voor de NEa. In 2020 zal de NEa ongeveer 375 mmp's moeten beoordelen. De uitvoeringslasten zullen structureel toenemen omdat significante wijzigingen van het mmp door de NEa moeten worden beoordeeld. Ook de rapportages van het activiteitenniveau die de circa 375 bedrijven vanaf 2021 jaarlijks bij de NEa moeten indienen, zullen leiden tot een structurele toename van de uitvoeringslasten.
Hoewel de inhoud van de Europese uitvoeringsmaatregelen voor de aanpassing van de toewijzing nog niet bekend is, is het aannemelijk dat de eisen die worden gesteld aan de bewaking van het activiteitenniveau gedetailleerder zullen zijn dan de procedures die bedrijven nu hanteren om veranderingen die gevolgen hebben voor de toewijzing te identificeren. Bovendien zijn de drempels voor wijziging van de toewijzing verlaagd, zodat zich vaker een wijziging zal voordoen. Dit maakt bovendien dat er extra inspanningen nodig zijn voor het toezicht op de naleving van de nieuwe regels. Ook zullen er in meer gevallen emissierechten bij bedrijven moeten worden teruggevorderd en zullen er emissierechten moeten worden nagestort.

De bestaande formatie van de NEa is niet toereikend om deze nieuwe taken uit te voeren. Er zullen dus aanvullende middelen nodig zijn.

In het algemene deel van de Memorie van Toelichting is geen aandacht besteed aan de toename van de uitvoeringslasten voor de NEa, zoals die hiervoor is beschreven. Er is wel een grove inschatting gemaakt van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De NEa acht het, gelet op de inhoud van het concept van de Free Allocation rules, waarschijnlijk dat de voor de inschatting gebruikte bronnen niet meer actueel zijn en dat de administratieve lasten zijn onderschat. In de Memorie van Toelichting wordt dan ook terecht geconstateerd dat er in een latere fase een exacte berekening van de administratieve lasten moeten worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringslasten, waarvan nog geen inschatting is gemaakt.

Voorbereidingstijd voor NEa en andere doelgroepen

De NEa bereidt in opdracht van het ministerie van EZK de toewijzing van gratis rechten in de vierde handelsperiode voor. Het gaat nu om de eerste toewijzingsronde voor de jaren 2021-2025. In dat verband regelt de NEa de voorlichting aan bedrijven over de nieuwe toewijzingsregels en over de manier waarop rechten moeten worden aangevraagd. Ook zorgt de NEa voor het verzamelen van de gegevens die nodig zijn voor de notificatie aan de Europese Commissie. Die notificatie zal bestaan uit een lijst van alle bedrijven die onder het ETS vallen en een ingevuld elektronisch template met alle relevante gegevens van de bedrijven die gratis rechten aanvragen. Volgens de richtlijn moeten de lidstaten deze informatie uiterlijk 30 september 2019 bij de Commissie indienen. De stuurgroep implementatie en allocatie van het ministerie van EZK en de NEa heeft vastgesteld dat deze datum niet haalbaar is en heeft ingestemd met een planning die er op is gericht de notificatie aan het eind van 2019 te doen. Dat neemt niet weg dat de voorbereidingstijd om uitvoering te kunnen geven aan de Europese uitvoeringsmaatregelen en het wetsvoorstel voor alle betrokken partijen te kort is.

Volgens het concept van de Europese uitvoeringsmaatregelen kunnen de lidstaten de indieningsdatum een maand naar achteren schuiven. De NEa stelt voor niet op voorhand over te gaan tot verlenging van de termijn maar deze optie achter de hand te houden voor de gevallen waarin daadwerkelijk problemen ontstaan.
Vanaf 31 mei 2019 zal de NEa de aanvragen om kosteloze toewijzing beoordelen en vervolgens het te notificeren template vullen. Ook voor de NEa geldt dat deze werkzaamheden onder zeer grote tijdsdruk moeten worden uitgevoerd. Vanwege de procedure-eisen die gelden voor de besluitvorming, blijven er slechts enkele maanden over waarin een groot aantal aanvragen moet worden getoetst.
Het tekort aan voorbereidingstijd is in hoofdzaak het gevolg van het tijdstip van het definitief worden van de Europese uitvoeringsmaatregelen en niet zozeer van het voorliggende wetsvoorstel.

2.4 Handhavingsaspecten

Handhaafbaarheid

In paragraaf 2.2 is al genoemd dat het wetsvoorstel nog geen wijzigingen van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer bevat. Dat betekent dat toezicht en handhaving van de Europese uitvoeringsmaatregelen nog niet is geregeld. Er is zijn wijzigingen nodig van de relevante artikelen in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer om er voor te zorgen dat de NEa toezicht kan uitoefenen en handhavingsmaatregelen kan opleggen. De artikelen moeten worden aangepast na het definitief worden van de Europese uitvoeringsmaatregelen.
In paragraaf 2.2. is ook opgemerkt dat in het wetsvoorstel de bestaande leemte in de handhaafbaarheid van ministeriële regels die zijn vastgesteld op grond van artikel 21, zesde lid, van de Wet milieubeheer nog niet is gerepareerd. In de bijlage zijn daarvoor tekstvoorstellen gedaan.

Gevolgen voor handhavingsinzet en handhavingsbehoefte

De Europese uitvoeringsmaatregelen zullen complexe en gedetailleerde voorschriften voor installaties bevatten voor het opstellen van het mmp, het verzamelen van toewijzingsgegevens en het bewaken van het activiteitenniveau. Deze regels zijn nieuw voor de vierde handelsperiode. Gekoppeld aan de beperkte tijd die bedrijven hebben voor het opstellen van het mmp (zie paragraaf 3.3) is er een reële kans op niet-naleving van de uitvoeringsmaatregelen. De NEa zal hiervoor een geschikte handhavingsaanpak ontwikkelen, waarbij wordt aangetekend dat sancties voor overtreding van de uitvoeringsmaatregelen pas kunnen worden opgelegd nadat de noodzakelijke wijzigingen van hoofdstuk 18 zijn doorgevoerd.

Fraudebestendigheid

De toewijzing van emissierechten voor de gehele vierde handelsperiode gaat in Nederland over een bedrag tot 6 miljard euro, afhankelijk van de prijs van het emissierecht. Het kan dus

voorkomen dat bedrijven, ingegeven door de financiële belangen, de grenzen van de wet opzoeken om zo in aanmerking te komen voor meer emissierechten. In de Europese uitvoeringsmaatregelen worden maatregelen getroffen om de kwaliteit van gegevens te borgen en om fraude tegen te gaan. De aanvragen voor kosteloze toewijzing moeten namelijk worden geverifieerd door een onafhankelijke verificateur die voor de taak is geaccrediteerd. Dit is een goede maatregel maar voor de eerste toewijzingsronde voor 2021-2025 is er een afbreukrisico gelet op de zeer beperkte tijd die verificateurs krijgen voor de beoordeling van de aanvragen (zie ook paragraaf 2.3).
In de stuurgroep implementatie en allocatie is afgesproken dat de NEa voor beoordeling van de aanvragen voor kosteloze toewijzing voor de vierde handelsperiode een risicogestuurd toetsingskader ontwikkelt. Daarbij zal rekening worden gehouden met de hiervoor genoemde factoren. Er zullen echter beperkingen zijn als gevolg van de beschikbare tijd en capaciteit voor het uitvoeren van de toets. De risico's worden in enige mate gedempt, omdat de Europese uitvoeringsmaatregelen voorschrijven dat de mmp's in 2020 door het bevoegde gezag worden goedgekeurd. Als daarbij afwijkingen worden geconstateerd, moet het mmp met de Europese uitvoeringsmaatregelen in overeenstemming worden gebracht. Aanzienlijke onjuistheden in de toewijzing zullen vervolgens worden beperkt door het mechanisme van dynamische allocatie. Tenslotte biedt het bestaande artikel 16.34c van de Wet milieubeheer de mogelijkheid om de toewijzing aan te passen als het bedrijf onjuiste gegevens heeft aangeleverd.

CONCEPT