

Oranjevuitensingel 6  
Postbus 30945  
2500 GX Den Haag  
Interne postcode 650

Aan geadreseerde

Jan Dijstelbloem  
Telefoon 070-339 1830  
Fax 070-339 1292  
jan.dijstelbloem@minvrom.nl  
www.vrom.nl

## **Wetgeving en vergunningverlening handel in emissierechten**

Datum  
22 juli 2004

Kenmerk  
KVI2004072794

Geachte heer/mevrouw,

Op 8 juni heb ik u een brief gestuurd met informatie over handel in emissierechten. Daarin heb ik u beloofd u steeds op de hoogte te houden van nieuwe ontwikkelingen. Gelet hierop ga ik in deze brief in op:

- de stand van zaken rond de wetgeving inzake handel in emissierechten;
- het aanvragen en verlenen van emissievergunningen; en
- het toewijzingsbesluit waarin staat hoeveel CO<sub>2</sub>-emissierechten uw inrichting krijgt.

### **De stand van zaken rond de wetgeving.**

U hebt vermoedelijk al vernomen dat de Tweede Kamer op 1 juli jl. heeft ingestemd met het wetsvoorstel handel in broeikasgasemissierechten (Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Dat brengt de daadwerkelijke invoering van handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten een stuk dichterbij. Ik vertrouw erop dat het wetsvoorstel snel na het zomerreces door de Eerste Kamer aanvaard wordt, zodat het daarna gepubliceerd kan worden. De streefdatum hiervoor blijft 1 oktober 2004. De Regeling monitoring handel in emissierechten is voorgepubliceerd op de website van VROM ([www.vrom.nl/nea](http://www.vrom.nl/nea) en [www.vrom.nl/emissiehandel](http://www.vrom.nl/emissiehandel)). De Regeling is de wettelijke vertaling van het Programma van Eisen inzake CO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-monitoringsprotocollen. Deze voorpublicatie biedt bedrijven de mogelijkheid zich tijdig voor te bereiden op de eisen die worden gesteld aan de vergunning inzake de handel in emissierechten (hierna: emissievergunning) en de monitoring. Het Programma van Eisen monitoring blijft als "handreiking" bij de ministeriële regeling van toepassing. Het wetsvoorstel inzake handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is inmiddels voor spoedadvies naar de Raad van State gestuurd. Ik reken erop dat dit wetsvoorstel kort na het zomerreces in de Tweede Kamer behandeld wordt, zodat ook de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten begin 2005 van start kan gaan.

### **De aanvragen van de emissievergunningen**

In de periode rond de behandeling in de Tweede Kamer heeft een aantal ontwikkelingen bij het wetsvoorstel handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten plaatsgevonden dat van invloed is op de procedure rond de verlening van de emissievergunning. De wijzigingen hebben een duidelijk doel: ze maken het mogelijk dat in beginsel alle bedrijven vanaf de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2005 in het bezit kunnen zijn van een emissievergunning en geven helderheid over de verantwoordelijkheden in de gevallen waar er geen emissievergunning is. Hieronder zal ik de aanvullingen ten opzichte van de procedure zoals beschreven in de brief van 8 juni 2004 toelichten.



De belangrijkste wijziging van het wetsvoorstel inzake Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is dat inrichtingen reeds vóórdat de wet gepubliceerd wordt formeel een vergunningaanvraag bij de emissieautoriteit kunnen indienen. De emissieautoriteit kan deze aanvraag beoordelen, een ontwerp-vergunningbesluit nemen en dit alvast ter inzage leggen. De emissievergunning kan uiteraard pas door de emissieautoriteit worden afgegeven als de wet in werking is getreden.

Een formele vergunningaanvraag bestaat uit:

- een (geïntegreerd) monitoringsprotocol dat is opgesteld conform de eisen in de ministeriële regeling;
- een brief waarin de vergunning krachtens artikel 16.5, eerste lid, van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wordt aangevraagd.

Een aantal bedrijven heeft al een eerste versie van een (geïntegreerd) monitoringsprotocol ter voorbeoordeling bij de emissieautoriteit ingediend. De inzet van de betrokken bedrijven is daarbij indrukwekkend te noemen. Aangezien echter de vroege indieners gebruik hebben gemaakt van een oudere versie van het Programma van Eisen zullen de protocollen in een aantal gevallen nog moeten worden aangevuld aan de hand van de definitieve versie van het Programma van Eisen (hetgeen juridisch vertaald is in de Regeling monitoring handel in emissierechten, voorgepubliceerd d.d. 15 juli 2004). De emissieautoriteit is hiervoor met deze bedrijven in goed overleg getreden. Bij die voorbeoordeling is gebleken dat de kwaliteit van de ingediende monitoringsprotocollen goed te noemen is. De kennis en inzichten die hiermee zijn opgedaan en de ervaringen die op basis daarvan in de laatste versie van het Programma van Eisen zijn verwerkt, maken het ook voor de andere bedrijven gemakkelijker een (geïntegreerd) monitoringsprotocol op basis van de voorgepubliceerde ministeriële regeling in te dienen. Ook de validatie van het monitoringsprotocol en het op basis daarvan afgeven van de emissievergunning door de emissieautoriteit zal op grond van de opgedane ervaringen sneller en soepeler kunnen verlopen. Voor alle duidelijkheid moet worden opgemerkt dat het indienen van *alleen* een monitoringsprotocol dus niet voldoende is voor een formele aanvraag van een emissievergunning. De bijbehorende brief is vormvrij. Een format dat u voor de brief kunt gebruiken zal op de website van de emissieautoriteit ([www.vrom.nl/nea](http://www.vrom.nl/nea)) beschikbaar worden gesteld.

Met het oog op de inwerkingtreding van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten met ingang van 1 januari 2005 (op grond waarvan u vanaf dat tijdstip een emissievergunning moet hebben) wordt u dan ook geadviseerd om zo snel mogelijk met een (geïntegreerd) monitoringsprotocol een formele vergunningaanvraag voor CO<sub>2</sub> in te dienen. Het is heel duidelijk de bedoeling om ook in het wetsvoorstel handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten de voorziening te treffen dat vergunningaanvragen vóór de inwerkingtreding van de wet bij de emissieautoriteit kunnen worden ingediend. Bij deze vergunningaanvraag kunt u hetzelfde geïntegreerde monitoringsprotocol gebruiken. Op welk tijdstip en op welke wijze u het beste de vergunning voor NO<sub>x</sub> kunt aanvragen zal ik u te zijner tijd berichten in een vervolgbrief.

#### *Wat als een bedrijf op 1 januari 2005 geen vergunning heeft?*

Het antwoord daarop hangt af van de vraag in hoeverre deze situatie aan het bedrijf te wijten is. De Emissieautoriteit zal vanuit het ministerie van VROM instructies krijgen - de zogenaamde beleidsregels - over de manier waarop de Emissieautoriteit moet handelen in deze situaties. Die instructies komen op hoofdlijnen voor de volgende categorieën van gevallen op het volgende neer.

1. Een bedrijf dat vóór 1 oktober 2004 een kwalitatief goede vergunningaanvraag (dus met een goed monitoringsprotocol) indient, mag ervan uitgaan dat de emissieautoriteit op 1 januari 2005 een emissievergunning heeft verleend. Mocht het - in een uitzonderingsgeval - toch niet mogelijk gebleken zijn voor de emissieautoriteit om op tijd de emissievergunning te verlenen, is deze situatie in ieder geval niet aan het bedrijf te verwijten en zal dit ook niet aan het bedrijf worden tegengeworpen. In die situatie zal de emissieautoriteit voor wat betreft het niet in bezit zijn van een emissievergunning niet handhavend optreden. Voor die periode waarin een bedrijf nog niet over een emissievergunning beschikt, kan het bedrijf de emissies meten en registreren conform het formeel nog niet gevalideerde monitoringsprotocol. De ambtshalve vaststelling van de emissies die de emissieautoriteit voor deze periode zal doen, zal op basis van de gegevens uit het ingediende monitoringsprotocol geschieden.
2. Een bedrijf dat na 1 oktober 2004 en vóór 1 januari 2005 een aanvraag indient, heeft niet de garantie dat het tijds een emissievergunning heeft. De emissieautoriteit zal echter ook in die gevallen trachten op tijd een emissievergunning te verlenen, voor zover dit binnen de mogelijkheden van de emissieautoriteit ligt. Dit zal vanzelfsprekend sterk worden bepaald door het moment waarop de aanvraag is ingediend en de kwaliteit van de ingediende aanvraag (de kwaliteit van het



monitoringsprotocol).

Indien een bedrijf geen emissievergunning heeft zal de emissieautoriteit vanaf 1 januari 2005 met betrekking tot de handhaving ten aanzien van deze categorie bedrijven een zekere coulance betrachten. Hierbij spelen de kwaliteit van het ingediende monitoringsprotocol en het tijdstip waarop de aanvraag en het monitoringsprotocol zijn ingediend een belangrijke rol. Zo zal deze coulance bijvoorbeeld niet opgaan bij een bedrijf dat in december 2004 een kwalitatief slecht monitoringsprotocol indient. Een dergelijke overgangssituatie, waarin de emissieautoriteit deze coulance zal betrachten, zal naar verwachting incidenteel voorkomen en een beperkte periode beslaan. Ook in deze situatie zal de emissieautoriteit de betreffende emissies ambtshalve inschatten.

3. Voor bedrijven waarvan de emissieautoriteit de vergunningaanvraag heeft afgewezen, is dat wél het probleem van het bedrijf. Het betekent immers dat het monitoringsprotocol niet aan de eisen voldoet, en dat is de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf. Indien dat bedrijf vanaf 1 januari 2005 niet over een emissievergunning beschikt, is het bedrijf verwijtbaar in overtreding en kan de emissieautoriteit handhavend optreden. Ook in deze situatie zal de emissieautoriteit de betreffende emissies ambtshalve inschatten.
4. Wanneer het bedrijf na 1 januari 2005 pas een emissievergunning aanvraagt, is het bedrijf vanaf 1 januari 2005 in overtreding. De emissieautoriteit zal dan handhavend optreden.

Overigens wordt opgemerkt dat de handhaving van de regelgeving inzake emissiehandel in beginsel via het bestuursrecht plaatsvindt. Strafrecht is pas aan de orde indien er sprake is van verzwarende omstandigheden (zie ook hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten<sup>1</sup>). Indien een bedrijf in de beginfase niet beschikt over een emissievergunning kan dit in algemene zin niet als verzwarende omstandigheid worden aangemerkt. Strafrechtelijke handhaving is dan dus niet aan de orde. Het strafrecht komt pas aan de orde indien een bedrijf structureel geen inspanning doet om een emissievergunning te verwerven. Tenslotte maak ik u erop attent dat binnenkort op de website van de emissieautoriteit (zie onderaan deze brief) een format van een monitoringsprotocol verschijnt dat gebruikt kan worden door "eenvoudige" inrichtingen. De betreffende bedrijven kunnen dit ingevulde format als monitoringsprotocol bij de emissieautoriteit indienen.

#### **Informatie rond het toewijzingsbesluit.**

Zoals u weet is medio februari het concept allocatieplan voor inspraak door bedrijven en andere belanghebbenden ter inzage gelegd. Na verwerking van de binnengekomen reacties is het Nederlandse Allocatieplan medio april gepubliceerd en vervolgens aan de Europese Commissie ter goedkeuring voorgelegd. Naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie, die betrekking hadden op het totale door Nederland voorgestelde plafond, is het Nederlandse Allocatieplan aangepast, en vervolgens door de Commissie goedgekeurd. Het aangepaste plan wordt binnenkort ter informatie gepubliceerd. De publicatie zal in de Staatscourant kenbaar worden gemaakt. De goedkeuring door de Europese Commissie betekent dat de rekenregels voor de allocatie aan bedrijven en ook het totale plafond aan emissierechten voor de bedrijven vaststaan. Het plan wordt momenteel bewerkt tot het ontwerp-toewijzingsbesluit. Hierin wordt aangegeven hoeveel rechten door toepassing van de rekenregels aan elk bedrijf voor de periode 2005 tot en met 2007 zullen worden toegewezen. Medio augustus 2004 zal dit ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd. Dit wordt in de Staatscourant bekend gemaakt. Het ontwerp-toewijzingsbesluit staat dan open voor inspraak over de wijze waarop de rekenregels in elke individuele situatie zijn toegepast in combinatie met de voor de toewijzing gebruikte gegevens. Bovendien ontvangt U het ontwerpbesluit ook per post. De inspraaktermijn zal begin september 2004 sluiten.

Na verwerking van de inspraakreacties kan het toewijzingsbesluit begin oktober 2004 worden genomen, tenminste, als op dat moment de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is gepubliceerd en het desbetreffende artikel in werking is getreden. Ook het vastgestelde toewijzingsbesluit zal ik u toesturen. Tegen dat besluit staat krachtens artikel 20.1 van de Wet milieubeheer, als gewijzigd bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor zover u niet kan worden verweten dat u tijdens de in augustus plaatsgevonden inspraakronde geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 565, nrs. 1-4



Ik vertrouw erop dat ik met deze brief de nodige duidelijkheid heb gegeven over de te nemen stappen en procedures in het kader van de komende wetgeving inzake de handel in emissierechten. Wanneer daartoe in de komende maanden aanleiding is zal ik u opnieuw informeren. Mocht u nog aanvullende vragen hebben over het opstellen van monitoringsprotocollen of de procedure met betrekking tot de vergunningverlening, kunt u de website van de emissieautoriteit i.o. bezoeken ([www.vrom.nl/nea](http://www.vrom.nl/nea)) of contact opnemen met de helpdesk emissiehandel ([infomil@infomil.nl](mailto:infomil@infomil.nl); 070-373 55 75).

Hoogachtend,  
de Staatssecretaris van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
Voor deze  
de Directeur Klimaatverandering en Industrie,

mw. mr. C.M. Zwartepoorte