

Toelichting

Algemeen

1. Achtergrond

Deze wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten strekt ter implementatie van de artikelen 9bis, tweede lid, en 11, eerste lid, van 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 (hierna: richtlijn 2003/87),¹ zoals gewijzigd door artikel 1, onderdeel 13, van richtlijn nr. 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (hierna: richtlijn 2009/29).²

Met richtlijn 2003/87 is destijds een Europees systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: emissierechten) voor stationaire bronnen ingevoerd. Dit systeem, ook wel bekend als het EU ETS, is in Nederland neergelegd in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde regelgeving.³ Richtlijn 2009/29 voorziet in een herziening van die eerdere richtlijn. Een belangrijke wijziging is dat de kosteloze toewijzing van emissierechten met ingang van de derde fase van het EU ETS (2013-2020) op een meer geharmoniseerde wijze plaatsvindt dan in beide eerdere fases het geval was (vgl. artikel 10bis van de herziene richtlijn 2003/87).

Onderhavige wijzigingsregeling houdt verband met het aanleveren en het borgen van de kwaliteit van gegevens die nodig zijn voor enerzijds het aanpassen van de hoeveelheid emissierechten voor de hele Gemeenschap (omzetting van artikel 9bis, tweede lid, van de herziene richtlijn 2003/87), en anderzijds het berekenen van de kosteloze toewijzing van emissierechten voor de periode 2013-2020 (omzetting van artikel 11, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87). Deze onderdelen van richtlijn 2009/29 moeten eerder worden geïmplementeerd dan de rest van die richtlijn.

¹ PbEU L 275.

² PbEU L 140.

³ Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Stb. 2004, 511).

Deze wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten strekt om te beginnen tot omzetting van artikel 9bis, tweede lid, van de herziene richtlijn 2003/87. Ter toelichting wordt het volgende opgemerkt. Artikel 11 van de herziene richtlijn 2003/87 verplicht lidstaten in het kader van de kosteloze toewijzing van emissierechten zogenaamde nationale uitvoeringsmaatregelen te publiceren. Artikel 11, eerste lid, bepaalt meer concreet dat elke lidstaat een lijst moet opstellen met installaties op zijn grondgebied die onder de richtlijn vallen en alle kosteloze toewijzingen aan elke installatie voor de periode 2013-2020, berekend met toepassing van de binnen de Gemeenschap geldende toewijzingsregels. Deze lijst moet uiterlijk op 30 september 2011 door de lidstaat worden gepubliceerd en aan de Europese Commissie (hierna: Commissie) worden verstrekt. De Commissie stelt vast hoeveel emissierechten voor de derde fase voor alle bedrijven gezamenlijk beschikbaar worden gesteld. Hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met bedrijven die al langer deelnemen aan het EU ETS, maar ook met installaties die vanaf 1 januari 2013 voor het eerst onder dat systeem vallen. In de herziene richtlijn 2003/87 (artikel 9bis, tweede lid) is neergelegd dat deze nieuwe deelnemers bij de bevoegde autoriteit emissiegegevens moeten indienen. Het gaat daarbij om onderbouwde emissiegegevens over de periode 2005-2008. De gegevens moeten uiterlijk op 30 april 2010 worden aangeleverd. Als de gegevens afdoende worden gestaafd, stelt de bevoegde autoriteit de Commissie uiterlijk op 30 juni 2010 daarvan in kennis en past de Commissie de voor de hele Gemeenschap kosteloos te verlenen hoeveelheid emissierechten dienovereenkomstig aan.

Deze wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten strekt daarnaast tot implementatie van artikel 11, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87. Het gaat daarbij om het verzamelen van historische productiegegevens en andere gegevens die Nederland nodig heeft om te zijner tijd goed te kunnen voldoen aan de verplichting uit artikel 11 van de herziene richtlijn 2003/87 tot het opstellen van de lijst met installaties en kosteloze toewijzingen. Het is van groot belang dat deze gegevens op correcte wijze zijn samengesteld en dat ze extern zijn geverifieerd. De noodzaak van een goede wettelijke regeling van deze materie vloeit ook voort uit de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer recentelijk heeft gedaan op basis van onderzoek naar de kosteloze toewijzing van emissierechten in eerdere periodes van het EU ETS.⁴ Artikel 11 van de herziene richtlijn 2003/87 zelf bevat overigens geen eisen ten aanzien van de vergaring en de kwaliteit van genoemde gegevens. De eisen die ter zake in onderhavige regeling zijn opgenomen, zijn naar het oordeel van Nederland echter noodzakelijk om te zijner tijd een kwalitatief goede lijst met installaties en kosteloze toewijzingen te kunnen opstellen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de eisen die in andere lidstaten zijn gesteld (zie paragraaf 2.2 van deze toelichting).

Hoewel de Commissie ingevolge artikel 10bis, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87 nog geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen moet vaststellen voor de kosteloze toewijzing van emissierechten (dit moet gebeuren uiterlijk op 31 december 2010), is thans al wel duidelijk dat de toewijzing zal plaatsvinden aan de hand van ex ante benchmarks. In eerste instantie wordt daarbij uitgegaan van productbenchmarks gebaseerd op historische productiegegevens. Als een dergelijke benchmark niet goed toepasbaar is, wordt te ruggevalen op benchmarks die zijn gebaseerd op andere factoren zoals de warmteproductie of het brandstofverbruik. De kosteloze toewijzing per inrichting wordt berekend door de relevante benchmark toe te passen op de onderliggende gegevens van de inrichting.

⁴ Rapport "Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten: implementatie in Nederland" van de Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II 2009/2010, 31 252, nr. 7.

De artikelen 9bis, tweede lid, en artikel 11, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87 hadden uiterlijk op 31 december 2009 moeten zijn omgezet in nationaal recht (zie artikel 2, eerste lid, tweede alinea, van richtlijn 2009/29). Het vaststellen en bekendmaken van de lijst zelf zal worden geregeld in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal in de loop van 2010 in procedure worden gebracht. Dat wetsvoorstel strekt ter voldoening aan de verplichting, opgenomen in artikel 2, eerste lid, eerste alinea, van richtlijn 2009/29, om de overige onderdelen van die richtlijn uiterlijk op 31 december 2012 om te zetten in nationaal recht. Nederland is echter voornemens om de implementatiewet al eerder, namelijk uiterlijk op 30 september 2011, in werking te doen treden, zodat er een juridische basis is voor het vaststellen van de lijst op het moment dat deze wordt vastgesteld. Genoemd wetsvoorstel zal ook de overige onderdelen van richtlijn 2009/29 implementeren.

Deze wijzigingsregeling is mede gebaseerd op artikel 16.21 van de Wet milieubeheer. Deze bepaling biedt, kort gezegd, de mogelijkheid om voor inrichtingen die onder het EU ETS vallen, bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen die nodig zijn in het belang van de goede werking van het systeem van handel in emissierechten. Artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer bepaalt vervolgens dat hetgeen ingevolge die wet bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld, in afwijking daarvan bij ministeriële regeling wordt geregeld indien de regels uitsluitend strekken ter implementatie van een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat het onderdeel van deze wijzigingsregeling dat ziet op artikel 11, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87, alleen betrekking heeft op het verzamelen van gegevens ten behoeve van de kosteloze toewijzing van emissierechten voor stationaire bronnen en niet ziet op kosteloze toewijzing van emissierechten voor de luchtvaart. Met ingang van 1 januari 2012 vallen luchtvaartactiviteiten ook onder het EU ETS als gevolg van richtlijn nr. 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (hierna: richtlijn 2008/101).⁵ Voor luchtvaartactiviteiten kunnen in beginsel ook kosteloos emissierechten worden toegewezen. Voor die toewijzing geldt echter een apart regime (zie artikel 3 sexies van richtlijn 2003/87 zoals ingevoegd door richtlijn 2008/101). Richtlijn 2008/101 is inmiddels geïmplementeerd in de Wet milieubeheer.⁶

2. Aanleveren en kwaliteitsborging van onderliggende gegevens

2.1. Historische emissiegegevens (artikel 9bis, tweede lid, van de herziene richtlijn 2003/87)

De betrokken bedrijven zijn bij brief van 15 januari 2010, kenmerk DGM/K&L2010001597, door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geïnformeerd over de verplichting om voor 30 april

⁵ PbEU 2009, L 8.

⁶ Wet van 21 januari 2010 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet luchtvaart en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 (PbEU 2009, L 8) tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (handel in emissierechten luchtvaart) (Stb. 2010, 31). De wet is op 24 februari 2010 in werking getreden.

2010 historische emissiegegevens te verstrekken. Artikel 34ba schrijft voor dat deze gegevens terdege onderbouwd moeten zijn. De gegevensverstrekking heeft inmiddels plaatsgevonden. De gegevens worden vervolgens door de overheid geverifieerd. Dit geschiedt door Agentschap NL, een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken. In artikel II, tweede lid, is aan dit onderdeel van de wijzigingsregeling terugwerkende kracht verleend tot en met 16 januari 2010, de datum waarop de betrokken inrichtingen eerdergenoemde brief redelijkerwijs geacht kunnen worden te hebben ontvangen.

2.2. Historische productie - en andere gegevens (artikel 11, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87)

De nieuwe paragraaf 2.1.14 van de Regeling monitoring handel in emissierechten handelt over het verstrekken van onderliggende gegevens ten behoeve van het berekenen van de kosteloze toewijzing van emissierechten en over de kwaliteitsborging van die gegevens. Voor de inhoud van deze paragraaf is aansluiting gezocht bij de eisen die in het Verenigd Koninkrijk ter zake zijn gesteld. Het gaat daarbij enerzijds om een ministeriële regeling ter implementatie - door het Verenigd Koninkrijk - van artikel 11, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87,⁷ en anderzijds om een leidraad ter nadere invulling van de verplichting tot het verstrekken van geverifieerde gegevens.⁸ Naast eisen aan het samenstellen van de gegevens, worden in onderhavige regeling ook eisen gesteld aan de verificatie van die gegevens. Om de kosteloze toewijzing per inrichting op een eerlijke en adequate manier te kunnen vaststellen, is het van groot belang dat de door de inrichtingen aangeleverde basisgegevens door een onafhankelijke deskundige zijn geverifieerd. De eis van verificatie wordt niet gesteld ten aanzien van inrichtingen waarvoor het voornemen bestaat tot toepassing van een opt-out als bedoeld in artikel 27 van de herziene richtlijn 2003/87.⁹

3. Administratieve lasten

In het kader van de administratieve lasten is met name van belang het verzamelen van historische productiegegevens en andere gegevens die Nederland nodig heeft om de lijst met installaties en kosteloze toewijzingen te kunnen vaststellen. In dit kader moeten de betrokken inrichtingen gegevens verstrekken die ze voor een groot deel al beschikbaar hebben. Inrichtingen moeten evenwel bepaalde kosten maken om deze gegevens te verzamelen, te verantwoorden en extern te laten verifiëren waardoor deze wijzigingsregeling leidt tot een toename van de administratieve lasten. Het betreft hier eenmalige administratieve lasten (lasten die voortkomen uit informatieverplichtingen die eenmalig moeten worden uitgevoerd bij introductie van nieuwe regels of wijziging van bestaande regels). De administratieve lasten zijn berekend met behulp van het standaardkostenmodel uit het document "Meten is weten II".¹⁰ Dit model schrijft de volgende formule voor:

? Totale administratieve lasten = de som van de kosten per informatieverplichting. Een informatieverplichting betreft het verschaffen van informatie over handelingen en gedragingen van de inrichting aan de overheid.
? Kosten per informatieverplichting = de som van de kosten per handeling.

⁷ The Greenhouse Gas Emissions Data and National Implementation Measures Regulations 2009 (Statutory Instruments 2009, No. 3130).

⁸ EU Emissions Trading Scheme. Guidance on baseline data verification, versie 31 oktober 2009. Zie: <http://www.defra.gov.uk>.

⁹ Zie nader de toelichting bij artikel 34bc, derde lid.

¹⁰ Meten is Weten II, handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

- ? Kosten per handeling = $P \cdot Q$, waarbij P staat voor de kosten van een administratieve handeling en Q voor het aantal keren dat de administratieve handeling wordt uitgevoerd.
- ? Component P (de kosten van een handeling) wordt bepaald door de tijd die iemand kwijt is met de betreffende handeling en het tarief van de persoon die de handeling uitvoert.
- ? De component Q wordt bepaald door het aantal bedrijven waarop de regeling van toepassing is en de frequentie waarmee de handeling wordt uitgevoerd.

Deze formule kan als volgt worden toegepast op deze wijzigingsregeling.

1. Informatieverplichtingen.

Op basis van deze regeling gelden twee informatieverplichtingen.

1a. Het aanleveren van emissiegegevens in het kader van artikel 9bis, tweede lid, van de herziene richtlijn 2003/87. De handeling betreft het verzamelen van historische emissiegegevens over drie jaren en het verstrekken van deze gegevens aan de overheid.¹¹

1b. Het aanleveren van historische productiegegevens of andere gegevens (artikel 11, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87). Hiervoor moeten de volgende handelingen worden verricht:

- ? het verzamelen van historische productiegegevens dan wel gegevens over warmteproductie, brandstofverbruik of procesemissies;
- ? het schrijven van een verantwoordingsrapportage;
- ? het laten verifiëren van deze gegevens.

2. Kosten van de handelingen (het bepalen van component P)

? Het aanleveren van emissiegegevens in het kader van artikel 9bis, tweede lid, van de herziene richtlijn 2003/87. Deze gegevens zijn bekend bij de inrichting. Het zou dus relatief weinig tijd moeten kosten om deze gegevens te verzamelen. Per inrichting zal dit naar verwachting gemiddeld niet meer dan twee dagen (= 16 uur) kosten. Uiteraard zal het exacte aantal uren voor deze handeling afhangen van de grootte van de inrichting (een grote inrichting zal circa 100 uur kwijt zijn, een kleine inrichting circa 10 uur). Uitgegaan wordt van een gemiddelde.

? Het aanleveren van historische productiegegevens, dan wel gegevens over de warmteproductie, het brandstofverbruik of historische procesemissies. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat inrichtingen niet om al deze data wordt gevraagd, maar dat bekend is welke gegevens er van elke afzonderlijke inrichting nodig zijn. Per inrichting zal dit naar verwachting gemiddeld 16 uur kosten.

? Het schrijven van een verantwoordingsrapportage. Voor deze handeling wordt uitgegaan van een tijdsbeslag van 8 uur.

? Verificatie van de in de vorige alinea bedoelde gegevens. Voor verificatie wordt een vast bedrag gerekend van € 5.000 per verificatie. Grote inrichtingen zullen waarschijnlijk circa € 20.000 kwijt zijn en kleine inrichtingen circa € 4.000.

Uitgaande van een hoog opgeleide kenniswerker wordt een intern uurtarief van € 45 aangehouden.

2. Het bepalen van component Q

¹¹ De betrokken inrichtingen hoeven deze gegevens niet zelf te (laten) verifiëren. Dit doet Agentschap NL in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De kosten hiervan worden gedragen door de overheid.

Component Q wordt bepaald door het aantal bedrijven waarop de handelingen betrekking hebben en de frequentie van de handeling. Het gaat hier steeds om eenmalige handelingen. Het aantal inrichtingen is afhankelijk van de betrokken handeling. Bij het verstrekken van emissiegegevens in het kader van artikel 9bis, tweede lid, van de herziene richtlijn 2003/87 gaat het om 105 inrichtingen. Voor het verstrekken van productiegegevens onder artikel 11, eerste lid, betreft het 478 inrichtingen.

3. Bepalen van de lasten

Uit onderstaande tabel blijkt dat de administratieve lasten per inrichting gemiddeld maximaal € 6.800 bedragen. Dit geldt voor inrichtingen die thans nog niet onder EU ETS vallen. Voor inrichtingen die wel al vallen onder het EU ETS, bedragen de administratieve lasten gemiddeld € 6.080.

	Interne Kosten		Totaal Interne kosten	Externe kosten	P (Totaal)	Aantal handelingen	Frequentie	Q	P*Q
	Tijd	Uurtarief							
1	16	45	720		720	105	1	105	75.600
2	16	45	720		720	478	1	478	344.160
3				12.500	5.000	478	1	478	2.390.000
4	8	45	360		360	478	1	478	172.080
Totaal					6.800				2.981.840

4. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Deze wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten ziet met name op het verzamelen van historische productiegegevens en andere gegevens die Nederland nodig heeft om te zijner tijd goed te kunnen voldoen aan de verplichting tot het opstellen van de lijst met installaties en kosteloze toewijzingen. Aangezien deze kosteloze toewijzingen aanzienlijke bedragen vertegenwoordigen, moeten er voldoende waarborgen in het proces zijn ingebouwd om te komen tot een kwalitatief goede lijst. Dat is ook de reden waarom de herziene richtlijn 2003/87 in artikel 10 bis, eerste lid, stelt dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2010 geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen vaststelt voor de toewijzing. Daarnaast is het cruciaal dat de onderliggende gegevens voor de toewijzing op correcte wijze zijn samengesteld. In deze regeling worden daarom twee maatregelen genomen. Ten eerste dient de inrichting een verantwoordingsrapportage over te leggen voor de verstrekte gegevens en ten tweede dienen de gegevens extern te zijn geverifieerd. De noodzaak van een goede regeling van deze materie vloeit ook voort uit aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (zie paragraaf 1 van deze toelichting). Handhaving van het bepaalde in de paragrafen 2.1.13 en 2.1.14 geschiedt op basis van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer. Er kan worden gehandhaafd als de inrichting in gebreke blijft bij het aanleveren van de gegevens of daarbij niet de vereiste zorgvuldigheid in acht neemt. Los hiervan kan de overheid de hoeveelheid rechten zelf vaststellen. Dit betekent dat de overheid bij onjuiste gegevens de kosteloze toewijzing ambtshalve kan bijstellen. In verband met de uitvoerbaarheid van deze regeling door het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: de emissieautoriteit) zijn onder meer termijnen opgenomen voor het verstrekken van gegevens door de betrokken inrichtingen en is voorzien in het opstellen van een standaardformulier voor deze gegevensverstrekking.

5. Inspraak

De ontwerpregeling is ingevolge artikel 21.6, zesde lid, derde volzin, van de Wet milieubeheer op [datum PM] toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II PM). Voornoemd artikelonderdeel bepaalt dat tussen toezending aan de beide Kamers en de vaststelling van de regeling een periode van ten minste vier weken dient te zitten. Naar aanleiding van de toezending zijn geen reacties binnengekomen / ingaan op ingekomen reacties PM.

6. Inwerkingtreding

Voorzien is in een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van deze regeling. Hierbij is gebruikgemaakt van de uitzondering die het systeem van vaste verandermomenten biedt voor gevallen van implementatie van Europese regelgeving (brief van de Minister van Justitie en de Staatssecretarissen van Economische Zaken, van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 december 2009, Kamerstukken II 2009/2010, 29 515, nr. 309, blz. 3-4). De implementatietermijn voor de artikelen 9bis, tweede lid, en 11, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87 biedt onvoldoende ruimte voor toepassing van het systeem van vaste inwerkingtredingsdata en minimale invoeringstermijnen.

Artikelen

Artikel I

Hieronder worden de afzonderlijke artikelen van de nieuwe paragrafen 2.1.13 en 2.1.14 waar nodig toegelicht.

Artikel 34ba

Deze bepaling implementeert artikel 9bis, tweede lid, van richtlijn 2009/29. Van inrichtingen die nu al onder het EU ETS vallen, beschikt de overheid al over emissiegegevens via de emissieverslagen. Om de hoeveelheid emissierechten voor de derde fase van het EU ETS te kunnen berekenen, is echter ook informatie noodzakelijk over de hoeveelheid emissies van inrichtingen die pas vanaf 1 januari 2013 onder het EU ETS zullen vallen. Deze nieuwe bedrijven moeten daarom uiterlijk op 30 april 2010 onderbouwde emissiegegevens over de periode 2005-2008 verstrekken aan het bestuur van de emissieautoriteit. Verwezen wordt verder naar het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 34bb

Het begrip subinstallaties neemt een belangrijke plaats in bij het rapporteren van gegevens die noodzakelijk zijn om de kosteloze toewijzing van emissierechten te kunnen berekenen. Het begrip subinstallaties is relevant voor de vraag welke benchmarks van toepassing zijn. De exploitant moet in verband hiermee voor elke subinstallatie bepaalde gegevens overleggen. In de geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen die door de Commissie worden opgesteld op grond van artikel 10bis, eerste lid, van de herziene richtlijn 2003/87 zal worden aangegeven hoe het begrip subinstallatie precies moet worden geïnterpreteerd. Omwille van de leesbaarheid van paragraaf 2.1.14 is in artikel 34bb ook een definitie van 'uitvoeringsmaatregelen' opgenomen.

Artikel 34bc

Het eerste lid bakent het toepassingsbereik van paragraaf 2.1.14 nader af door middel van een directe verwijzing naar bijlage I bij richtlijn 2003/87, zoals die bijlage is komen te luiden ingevolge richtlijn 2009/29. Deze paragraaf is hierdoor niet alleen van toepassing op inrichtingen die nu al onder het EU ETS vallen, maar ook op inrichtingen in nieuwe sectoren (sectoren die op 1 januari 2013 voor het eerst onder de werking van het EU ETS worden gebracht). Het betreft alleen

inrichtingen die in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing van emissierechten. Paragraaf 2.1.14 is, met uitzondering van artikel 34bd, daardoor bijvoorbeeld niet van toepassing op elektriciteitsopwekkers en installaties voor de afvang, het transport en de geologische opslag van CO₂.

Inrichtingen die in het geheel niet in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing van emissierechten, moeten aan het bestuur van de emissieautoriteit op grond van het tweede lid van artikel 34bc wel bepaalde in artikel 34bd omschreven gegevens verstrekken. Deze gegevens zijn nodig om vast te stellen dat de inrichting niet in aanmerking komt voor kosteloze toewijzing. Het bestuur van de emissieautoriteit zal op de website www.emissieautoriteit.nl aangeven welke gegevens in dit kader dienen te worden verstrekt en op welke wijze de gegevens moeten worden aangeleverd. De andere verplichtingen van paragraaf 2.1.14 zijn niet van toepassing op dergelijke inrichtingen. Er hoeft dan ook geen verantwoordingsrapportage te worden overgelegd en er hoeft geen verificatie van de gegevens plaats te vinden.

Het derde lid bevat een voorziening in verband met de mogelijkheid voor een opt-out zoals neergelegd in artikel 27 van de herziene richtlijn 2003/87. Slechts kleine inrichtingen die minder dan 25.000 ton CO₂-equivalent uitstoten en die, wanneer zij verbrandingsactiviteiten verrichten, een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 35 MW hebben, kunnen volgens die richtlijn bepaling in aanmerking komen voor een dergelijke opt-out. Het derde lid van artikel 34bc wordt relevant indien de inrichting behoort tot een categorie waarvan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de Staatscourant heeft bekendgemaakt dat hij voornemens is deze bij de Commissie aan te melden voor een opt-out. Er wordt naar gestreefd uiterlijk 1 september 2010 duidelijkheid te verschaffen over het vragen van een opt-out. Indien de Commissie deze opt-out accepteert, vallen de inrichtingen buiten de werkingssfeer van het EU ETS. Deze inrichtingen komen evenmin in aanmerking voor de initiële kosteloze toewijzing van emissierechten (artikel 27, tweede lid, van de herziene richtlijn 2003/87). Een opt-out wordt alleen verleend als aan de in artikel 27 van de herziene richtlijn 2003/87 genoemde voorwaarden is voldaan. Toch dienen deze inrichtingen in de nationale uitvoeringsmaatregelen van artikel 11 van de herziene richtlijn 2003/87 te worden opgenomen. Dit houdt verband met de mogelijkheid dat een inrichting waarvoor een opt-out is verleend, op een later moment weer in het EU ETS wordt opgenomen en daardoor alsnog voor kosteloze toewijzing van emissierechten in aanmerking komt (artikel 27, derde lid, van de herziene richtlijn 2003/87). In dat geval moeten de emissierechten voor het ongewijzigde deel van de inrichting worden berekend op basis van de gegevens die in de nationale uitvoeringsmaatregelen voor die inrichting zijn aangeleverd. In verband hiermee moeten deze inrichtingen productiegegevens of andere relevante gegevens verstrekken. Tevens dienen ze over deze gegevens verantwoording af te leggen in een verantwoordingsrapportage. In verband hiermee is in het derde lid van artikel 34bc paragraaf 2.1.14 van toepassing verklaard, met uitzondering van de artikelen 34bi tot en met 34bl. Vanwege de beperkte kans dat deze inrichtingen alsnog weer in het EU ETS worden opgenomen en de beperkte omvang van de betrokken emissies alsmede ter beperking van de administratieve lasten is afgezien van het stellen van de eis van verificatie in geval van een voornemen tot het aanvragen van een opt-out.

Artikel 34bd

Artikel 34bd regelt het verstrekken van gegevens die als noodzakelijk moeten worden beschouwd om uiteindelijk in Nederland tot een correcte toewijzing van emissierechten binnen het EU ETS te komen. De belangrijkste verplichting is dat inrichtingen voor 1 februari 2011 bij het bestuur van de emissieautoriteit historische productiegegevens en, voor zover van toepassing, andere relevante gegevens aanleveren. Andere relevante gegevens kunnen zijn gegevens over de hoeveelheid geproduceerde warmte, het brandstofverbruik, procesemissies en het

elektriciteitsverbruik (tweede lid). In principe gaat het hierbij om gegevens met betrekking tot de kalenderjaren 2005 tot en met 2009. Slechts in uitzonderingsgevallen dienen tevens gegevens over de kalenderjaren 2010 en 2011 te worden aangeleverd. In de geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen die de Commissie op grond van artikel 10bis van de herziene richtlijn 2003/87 zal vaststellen, zal worden opgenomen wanneer dit noodzakelijk is. Op de website van de emissieautoriteit (www.emissieautoriteit.nl) en in het standaardformulier (artikel 34bf) wordt aangegeven welke gegevens dienen te worden verstrekt en op welke wijze de gegevens moeten worden verstrekt.

Artikel 34be

Om verantwoording af te leggen over de ingevolge artikel 34bd gerapporteerde gegevens, moet de exploitant een verantwoordingsrapportage opstellen en overleggen. In deze verantwoordingsrapportage wordt vooral beschreven op welke wijze de productiegegevens en, voor zover van toepassing, andere relevante gegevens zijn vastgesteld. Daarnaast moeten de systeemgrenzen van de installatie, de subinstallaties en de verbrandingseenheden of proceseenheden worden opgenomen. Dit stelt de verificateur en het bestuur van de emissieautoriteit in staat te beoordelen welk deel van de inrichting onder welke benchmark valt. Per subinstallatie dienen vervolgens specifieke gegevens te worden aangeleverd. Hieronder valt bijvoorbeeld de benchmark die van toepassing is op een subinstallatie. Er zijn vier soorten benchmarks te onderscheiden: de productbenchmark, de warmteproductbenchmark, de brandstofbenchmark en de aan procesemissies gerelateerde benchmark. In de geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen van de Commissie zal worden aangegeven onder welke omstandigheden een benchmark op een subinstallatie van toepassing is.

Daarnaast dient per subinstallatie de van toepassing NACE-code en PRODCOM-code te worden aangegeven. Het aangeven van de NACE-code is van belang om te beoordelen of een subinstallatie is blootgesteld aan een significant weglekrisico (carbon leakage). Indien dit het geval is, dan wordt voor deze subinstallatie op grond van artikel 10bis van de herziene richtlijn 2003/87 100% van de totale hoeveelheid emissierechten, berekend op grond van de toepasselijke benchmark, voor die subinstallatie kosteloos toegewezen.

De PRODCOM-code is van belang om de productiegrenzen van een product te onderscheiden en te bekijken hoever de productbenchmark strekt. In de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie wordt een lijst met PRODCOM-codes en productiegrenzen voor elk product aangegeven.

Artikel 34bf

Op de website van de emissieautoriteit (www.emissieautoriteit.nl) wordt beschreven op welke wijze de gegevens dienen te worden aangeleverd. Ook het format van de verantwoordingsrapportage is op deze website te vinden. In dit format geeft het bestuur van de emissieautoriteit ook aan welke van de in artikel 34bd, tweede lid, bedoelde gegevens een exploitant moet verstrekken om verantwoording af te leggen over de in artikel 34bd bedoelde gegevens en om het aantal emissierechten te kunnen berekenen.

Artikel 34bg

De gegevens die in artikel 34bd zijn genoemd, zijn historische gegevens over de jaren 2005 tot en met 2009 en, indien van toepassing, 2010 en 2011. In de geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen van de Commissie worden verplichtingen opgenomen die inrichtingen in acht moeten nemen bij het vaststellen van deze historische gegevens (eerste lid).

Wanneer een inrichting in de tweede fase van het EU ETS (2008-2012) reeds onder dat systeem valt en de betreffende gegevens reeds overeenkomstig de Regeling monitoring handel in emissierechten heeft bepaald, moet de inrichting

gebruikmaken van deze gegevens (tweede lid). Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om de jaarlijkse brandstofgegevens of gegevens over procesemissies die dienen te worden geleverd indien een warmtebenchmark of een brandstofbenchmark respectievelijk een aan procesemissies gerelateerde benchmark van toepassing is. In deze situaties dienen bedrijven gebruik te maken van de jaarlijkse brandstofgegevens en procesemissies zoals die gegevens overeenkomstig de Regeling monitoring handel in emissierechten zijn vastgesteld over de relevante kalenderjaren.

In deze bepaling is verder een aantal beginselen opgenomen die een inrichting in acht moet nemen bij het vaststellen van de in artikel 34bd bedoelde gegevens. In de eerste plaats is het beginsel van compleetheid van toepassing. Alle subinstallaties en alle voor de van toepassing zijnde benchmark relevante producten, warmtestromen, brandstofstromen, materiaalstromen en bronnen moeten worden meegenomen (derde lid). Het gaat daarbij om subinstallaties, producten, warmtestromen, brandstofstromen, materiaalstromen en bronnen die samenhangen met activiteiten als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn 2003/87. Dubbeltelling van subinstallaties, producten, stromen en bronnen moet echter worden voorkomen (vierde lid). Daarnaast dient de exploitant ervoor te zorgen dat de gegevens consistent worden bepaald over de kalenderjaren 2005 tot en met 2009 en, indien van toepassing, 2010 en 2011 (vijfde lid). Dit betekent dat de gegevens niet per jaar op steeds verschillende wijzen mogen worden vastgelegd en dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van dezelfde soort gegevensbestanden. Het is de bedoeling dat de bepalingenmethodiek zo transparant mogelijk is zodat de verificateur een oordeel kan geven over de productiegegevens of andere relevante gegevens. De aan de gerapporteerde gegevens onderliggende gegevens moet de inrichting documenteren (zesde lid). Dit moet op een transparante manier gebeuren. Het kan voor de verificateur of het bestuur van de emissieautoriteit nodig zijn om de gerapporteerde gegevens tot de primaire gegevensbron te achterhalen. De exploitant dient in ieder geval met de maximaal haalbare nauwkeurigheid de historische gegevens vast te stellen (zevende lid).

Artikel 34bh

Wanneer er onduidelijkheden of leemtes zitten in de gegevens als bedoeld in artikel 34bd of wanneer voor de kalenderjaren 2005 tot en met 2009 en, indien van toepassing, 2010 en 2011 geen gegevens aanwezig zijn, moeten deze gegevens worden geschat. Deze schatting dient op zodanige wijze plaats te vinden dat een te hoge toewijzing van emissierechten wordt voorkomen. De wijze waarop de gegevens worden geschat, moet in de verantwoordingsrapportage worden opgenomen.

Artikelen 34bi en 34bj

De gegevens die in artikel 34bd zijn genoemd en de verantwoordingsrapportage moeten worden geverifieerd door een voor emissiehandel geaccrediteerde verificateur (artikel 34bi).

Deze verificateur geeft over zowel de gegevens als de verantwoordingsrapportage een goedkeurende verificatieverklaring af indien de gegevens en de verantwoordingsrapportage geen materieel onjuiste opgaven bevatten en in materiële zin voldoen aan de eisen in paragraaf 2.1.14 van de regeling (artikel 34bj, vierde lid). Indien niet aan deze eisen is voldaan, wordt geen verklaring afgegeven. Een verificatieverklaring kan tevens niet worden afgegeven wanneer de verificateur wegens opgelegde restricties of andere omstandigheden niet alle bewijsmateriaal heeft kunnen verkrijgen en het onmogelijk is om een oordeel over de gerapporteerde gegevens te geven. In feite is er dan sprake van een materiële onzekerheid van de cijfers (artikel 34bj, zevende lid).

Bij het uitvoeren van de verificatiewerkzaamheden past de verificateur het door het bestuur van de emissieautoriteit vastgestelde verificatieprotocol "Verificatie

van allocatiegegevens voor de derde handelsperiode" toe (artikel 34bj, eerste lid). Dit verificatieprotocol wordt gepubliceerd op de website van de emissieautoriteit (www.emissieautoriteit.nl). In dit verificatieprotocol zullen de verschillende stappen van het verificatieproces worden beschreven zoals de strategische analyse, de risico-analyse, het opstellen van een verificatieplan en het uitvoeren van een verificatieplan. Het protocol zal tevens ingaan op de vraag op welke wijze de verificateur de materialiteit van de onjuiste opgaven of materiële strijd met de eisen in paragraaf 2.1.14 van de regeling dient te beoordelen. Ook zal het verificatieprotocol beschrijven hoe de verificateur eventuele niet materieel onjuiste opgaven of non-conformiteiten met deze regeling dient op te nemen in de verificatieverklaring.

De verificateur moet een beperkte mate van zekerheid toepassen om vast te stellen of de gerapporteerde gegevens als bedoeld in artikel 34bd of de gegevens in de verantwoordingsrapportage niet onjuist zijn weergegeven (derde lid). Een verificatieverklaring met een beperkte mate van zekerheid is negatief geformuleerd en is erop gericht om het risico dat de verificateur een onjuiste verificatieverklaring uitbrengt tot een aanvaardbaar niveau te reduceren. Voor een beperkte mate van zekerheid is gekozen omdat het hier om historische gegevens gaat en het niet goed mogelijk is om met een redelijke en dus hoge mate van zekerheid de gegevens te beoordelen. In het in het eerste lid bedoelde verificatieprotocol is nader uitgewerkt op welke wijze de verificatie van de in artikel 34bd bedoelde gegevens en de verantwoordingsrapportage met een beperkte mate van zekerheid dient plaats te vinden. In het vierde lid van artikel 34bj is aangegeven dat de verificateur bij de verificatie beoordeelt of de gegevens en de verantwoordingsrapportage geen onjuiste opgaven bevatten en niet in strijd zijn met de eisen die in paragraaf 2.1.14 van de regeling zijn opgenomen.

Artikel 34bk

Om een verificatieverklaring af te geven, heeft de verificateur bewijsmateriaal en andere voor de verificatie relevante informatie nodig. De exploitant moet de verificateur deze informatie verstrekken (eerste lid). Wanneer gegevens ontbreken, verzoekt de verificateur de exploitant die informatie alsnog te verstrekken; ook kan de verificateur verzoeken om afwijkingen in de gegevens te verklaren of berekeningen te herzien (artikel 34bj, vijfde lid). Indien een verificateur onjuiste opgaven identificeert of constateert dat de gerapporteerde gegevens niet in lijn zijn met paragraaf 2.1.14 van deze regeling, moet de exploitant dit herstellen (tweede lid).

Artikel 34bl

In deze bepaling zijn de eisen opgenomen die aan een verificateur worden gesteld. Een verificateur mag de gegevens als bedoeld in artikel 34bd en de verantwoordingsrapportage verifiëren als hij voor een of meer activiteiten als bedoeld in richtlijn 2003/87 is geaccrediteerd volgens de richtsnoeren van de Europese Samenwerking voor Accreditatie inzake de erkenning van verificateurs onder richtlijn 2003/87 (eerste lid). Accreditatie-instanties van lidstaten die voor emissiehandel de multilaterale overeenkomst van de Europese Samenwerking voor Accreditation hebben ondertekend, moeten voldoen aan deze richtsnoeren. In bijlage F bij deze richtsnoeren zijn tevens de verschillende activiteiten opgenomen als bedoeld in de voor de tweede handelsfase geldende activiteiten in bijlage I bij richtlijn 2003/87. Deze activiteiten zijn in bepaalde sectoren verdeeld. Een verificateur verkrijgt de accreditatie voor de sector waarvoor hij die accreditatie heeft aangevraagd en waarvoor hij door de accreditatie-instantie is beoordeeld. Een verificateur mag alleen de in artikel 34bd bedoelde gegevens en de verantwoordingsrapportage verifiëren van de inrichting waarin die activiteiten worden verricht waarvoor hij een accreditatie heeft ontvangen (tweede lid). In het accreditatiecertificaat van de verificateur staat voor welke sector hij is geaccrediteerd. Voor nieuwe sectoren die pas met ingang van 1 januari 2013

onder het EU ETS vallen, is op het tijdstip van verificatie van de in artikel 34bd bedoelde gegevens en de verantwoordingsrapportage geen sectorspecifieke accreditatie mogelijk. In deze gevallen mogen die verificateurs werkzaamheden verrichten wanneer ze in het kader van emissiehandel geaccrediteerd zijn en op de website van de emissieautoriteit zijn geplaatst. De verificateur houdt daarnaast een interne verificatiedocumentatie bij zodat de activiteiten die zijn uitgevoerd tijdens de verificatie, worden opgeslagen en zodat daarop de verificatieverklaring kan worden gebaseerd (derde lid).

's-Gravenhage,

De minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,