

Vergaderjaar 2012–2013

33 428

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten (intrekking handel in NO_x-emissierechten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding: aanleiding van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt het systeem van handel in emissierechten voor stikstofoxiden (hierna: NO_x) ingetrokken.

Het systeem is bij wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO_x-emissierechten) (Stb. 2005, 233) (Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 1 tot en met 3) (hierna: Wet ter invoering NO_x-emissiehandel) met ingang van 1 juni 2005 ingevoerd om de emissies van NO_x op een kosteneffectieve en flexibele wijze te kunnen reduceren bij de grote industriële inrichtingen met het oog op het bereiken van het emissieplafond voor NO_x op grond van richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (hierna: NEC-richtlijn). De NEC-richtlijn is de Europese implementatie van het Göteborg-protocol.¹

Het NO_x-emissiehandelsysteem heeft evenwel de verwachtingen niet volledig waargemaakt. Hoewel het NO_x-emissieplafond uit de NEC-richtlijn voor 2010 binnenkort worden behaald (zie ook Kamerstukken II 2010/11, 28 240, nr. 112), is de meerwaarde van de NO_x-emissiehandel daarin beperkt geweest.

Dit is het gevolg van de op de best beschikbare technieken (BBT) gebaseerde NO_x-emissie-eisen die worden gesteld aan individuele installaties op grond van Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: IPPC Richtlijn) en binnenkort zullen worden gesteld op grond van de Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (hierna: Richtlijn industriële emissies). De IPPC Richtlijn is, net als

¹ Protocol van Göteborg van 1 december 1999 bij het Verdrag van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstanden, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau.

binnenkort de Richtlijn industriële emissies, in het Nederlandse recht geïmplementeerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en onderliggende regelgeving en in (hoofdstuk 8 van) de Wet milieubeheer (Wm) en onderliggende regelgeving.

Aangezien deze concentratiewaarden die uit de IPPC Richtlijn volgen vaak strenger zijn dan de prestatienormen die ingevolge het NO_x-emissie-handelsstelsel gelden, voegt het handelssysteem weinig toe aan het beperken van NO_x-emissies en is de prijs van de NO_x-emissierechten is dusdanig laag, dat het systeem niet werkt zoals gewenst. Het systeem heeft dan ook geen duidelijke meerwaarde ten opzichte van de implementatie van de IPPC Richtlijn.

Het in de lucht houden van het systeem brengt echter wel administratieve en bestuurlijke lasten met zich. Er is in overleg met een aantal branchevertegenwoordigers sinds 2009 uitgebreid onderzoek verricht naar de vraag of en hoe NO_x-emissiehandel in de toekomst beter zou kunnen functioneren. Uit dit onderzoek is kort gezegd gebleken, dat het NO_x-emissie-handelsstelsel momenteel niet functioneert als beoogd en niet significant bijdraagt aan het reduceren van de NO_x-emissies, en dat de verwachting is, dat dit in de toekomst niet anders zal zijn. Naar aanleiding van de uitkomst van die onderzoeken heeft het kabinet besloten, het systeem van handel in de emissierechten voor NO_x te beëindigen. Dit heeft het kabinet bij brief van 12 maart 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 27 664, nr. 79) aangegeven.

Het beëindigen van het handelssysteem voor de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) doet overigens niet af aan het handelssysteem inzake de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂). De problemen die bij de NO_x-emissiehandel spelen, komen bij het systeem van handel in broeikasgasemissies (ETS) niet voor. Het ETS blijft dan ook onverkort gelden.

2. Aanleiding en noodzaak

2.1 Functioneren NO_x-emissiehandelsstelsel

Bedrijfslocaties die moeten deelnemen aan het systeem van NO_x-emissiehandel zijn vergunningplichtig. Vergunninghouders bouwen elk jaar een beperkte hoeveelheid emissierechten op. Eén emissierecht geeft het recht om 1 kilogram NO_x uit te stoten. De vergunninghouders hebben de keuze: óf zij investeren in schonere technologie om hun uitstoot te verminderen, óf zij kopen extra emissierechten op de emissierechtenmarkt. De rechten op de markt zijn afkomstig van bedrijfslocaties die minder hebben uitgestoten dan het aantal emissierechten dat zij hebben opgebouwd. Momenteel zijn er 369 inrichtingen die deelnemen aan het NO_x-emissie-handelsstelsel. De Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) heeft als overheidsorganisatie de opdracht toezicht te houden op de wet- en regelgeving inzake de NO_x-emissiehandel en de emissiehandel uit te voeren.

De NO_x-emissie-eisen die ingevolge de IPPC-Richtlijn (en binnenkort de Richtlijn industriële emissies) per individuele installatie gelden, leiden reeds tot een aanzienlijke reductie van de NO_x-emissie. Hierdoor wordt de flexibiliteit van het op de markt kopen en verkopen van NO_x-emissierechten aanzienlijk beperkt. Een bedrijf dat onder de NO_x-emissiehandel valt, moet immers voldoen aan de emissiegrenswaarden die uit de vergunning volgen. Hierdoor kan het bedrijf er niet voor kiezen om meer emitteren dan die emissiegrenswaarden en deze emissie te compenseren door het kopen van NO_x-emissierechten.

Bij het opstellen van het systeem van handel in de emissierechten voor NO_x was het streven van het toenmalig kabinet er op gericht, dat de IPPC Richtlijn zodanig zou worden gewijzigd dat het in de situatie van handel in NO_x-emissierechten niet langer noodzakelijk zou zijn om in de milieuvergunning NO_x-concentratiewaarden op te nemen. Vorige kabinetten zijn echter gedwongen gebleven het systeem van handel in NO_x-emissierechten in de IPPC Richtlijn te passen, waardoor er nog altijd twee systemen naast elkaar bestaan die beide de emissie van NO_x regelen. Ook uit jurisprudentie van de Raad van State volgt, dat deelname aan de NO_x-emissiehandel onvoldoende argument is om soepelere emissiegrenswaarden te stellen aan IPPC-inrichtingen (Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, 15 februari 2006, zaaknummer 200502867/1). De Richtlijn industriële emissies gaat hier geen verandering in brengen.

Ten tijde van het opstellen van het NO_x-emissiehandelsysteem werd in Europees verband ook nagedacht over de invoering van een dergelijk systeem, maar dan op Europees niveau. Inmiddels heeft de Europese Commissie echter op 9 maart 2011 tijdens het «Artikel 13 Richtlijn industriële emissies-Forum» laten weten geen plannen te hebben om een dergelijk systeem verder te ontwikkelen.

Bij het opstellen van het systeem van handel in de emissierechten voor NO_x was bovendien de verwachting, dat de toepassing van de op de op BBT gebaseerde concentratiewaarden onvoldoende zou zijn om de op grond van de NEC-Richtlijn benodigde emissiereducties te behalen. Dit blijkt echter niet het geval. De op BBT gebaseerde maatregelen hebben aanzienlijke reductie in NO_x-emissies tot gevolg gehad. Hierdoor heeft -anders dan verwacht- de NO_x-emissiehandel voor het bereiken van de milieudoelen ten opzichte van de uitvoering van de IPPC-richtlijn minder toegevoegde waarde gehad. NO_x reductiemaatregelen komen vooral tot stand door eisen in vergunningen in plaats van via eisen in het kader van NO_x-emissiehandel.

De emissiereductie als gevolg van BBT heeft bovendien geleid tot een overschot aan emissierechten. De prijs van de NO_x-emissierechten is dusdanig laag (namelijk ongeveer 0,11 euro per kilo NO_x gedurende 2011 in plaats van de verwachte 2 euro per kilo), dat er geen stimulerend effect van uit gaat. Het is voor het bedrijfsleven nagenoeg altijd voordeliger om NO_x-emissierechten te kopen, dan te investeren in NO_x-emissie reducerende technieken. Het overschot is in de loop der jaren wel enigszins afgenomen doordat geleidelijk de allocatie is verminderd.

De problemen die bij de NO_x-emissiehandel spelen, komen bij het systeem van handel in broeikasgasemissies (ETS) niet voor. In de eerste plaats, omdat de IPPC Richtlijn en de Richtlijn industriële emissies geen CO₂-eisen stellen aan installaties die onder het broeikasgasemissiehandel-systeem vallen. Daardoor is er geen sprake van «concurrentie» tussen twee systemen.

Al in een vroeg stadium werden de problemen die spelen rond de NO_x-emissiehandel geconstateerd. Er is dan ook in overleg met de Nederlandse emissieautoriteit en brancheorganisaties als VNO-NCW ten behoeve van de bedrijven die onder de NO_x-emissiehandelsysteem vallen, uitgebreid gekeken naar mogelijke oplossingen.

2.2 Werkgroep Moons

2.2.1. Werkgroep Moons

In vervolg op de vaststelling medio 2008 van de prestatienormen in het kader van NO_x-emissiehandelsysteem was zowel bij overheden als bedrijfsleven behoefte ontstaan aan een kritische bezinning op NO_x-emissiehandelsysteem. Derhalve is in 2009 een werkgroep in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de voormalige ministeries van VROM en EZ, VNO-NCW en de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, om te adviseren over de toekomst van de NO_x-emissiehandel.

Het advies van november 2009 van de werkgroep Moons is het parlement in oktober 2010 toegezonden (Kamerstukken II 2010/11, 28 240, nr. 109, Bijlage). In het advies van deze werkgroep wordt het voortbestaan van de NO_x-emissiehandel als een kosteneffectief en flexibel instrument gesteund, mits aan een aantal voorwaarden zou worden voldaan. Volgens de werkgroep moesten voor het voortzetten van de NO_x-emissiehandel de volgende drie voorwaarden daarbij als harde voorwaarden worden beschouwd.

2.2.2. Eerste randvoorwaarde

Door de werkgroep Moons is als harde randvoorwaarde het oplossen van de problematiek inzake de samenloop van Natura 2000 (Natuurbeschermingswet) met de IPPC richtlijn (inmiddels Richtlijn industriële emissies) en de NO_x-emissiehandel genoemd. Een bedrijf dat ten behoeve van het terugdringen van de uitstoot van NO_x-emissies onder drie regimes valt, wordt fors beperkt in het flexibel kunnen kopen of verkopen van NO_x-emissierechten. Bovendien is het toepassen van drie verschillende systemen voor het terugdringen van NO_x-emissierechten procedureel complex.

Het is op dit moment nog onzeker of aan deze randvoorwaarde kan worden voldaan. Er is namelijk nog geen keuze gemaakt over de maatregelen die moeten worden genomen onder de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). In de brief van 15 december 2011 is de staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie ingegaan op de voortgang van de PAS (Kamerstukken II 2010/11, 30 654, nr. 99).

2.2.3. Tweede randvoorwaarde

Daarnaast is als harde randvoorwaarde genoemd, het vaststellen van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) met NO_x-emissie-eisen die overeenkomstig de soepelste interpretatie van de BBT-referentie-documenten (BREF's) zouden moeten zijn. Het stellen van strengere eisen op het gebied van NO_x door het bevoegde gezag zou slechts mogelijk moeten zijn in uitzonderingsgevallen en op specifieke gronden, zoals lokale milieukwaliteit.

Met deze AMvB zou aan de Europese regelgeving zoals de IPPC-richtlijn (of binnenkort de Richtlijn industriële emissies) en de LCDP-richtlijn¹ worden voldaan, maar ook maximale ruimte bieden aan emissiehandel.

2.2.4. Derde randvoorwaarde

De werkgroep stelde tenslotte als harde randvoorwaarde, dat de ruimte tussen de (ruime) emissie-eisen uit de in paragraaf 2.2.3 genoemde AMvB en (lagere) prestatienormen voor de gezamenlijke bedrijven die

¹ Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties

deelnemen aan emissiehandel, tenminste 15 kiloton zou moeten zijn. Dit zou betekenen, dat het bedrijfsleven ten opzichte van een minimale implementatie van de Richtlijn industriële emissies van tenminste 15 kiloton zou moeten inleveren om aan het industriële deelplafond NEC te voldoen. Als dat inderdaad het geval zou zijn, dan zou dit een indicatie zijn van een reële prijs voor NO_x-emissierechten, en zouden de economische voordelen van marktwerking voldoende groot zijn ten opzichte van de kosten van het systeem.

Om zekerheid te hebben over de vraag of al dan niet aan deze derde (en dus ook de tweede) randvoorwaarde voldaan kon worden, heeft het voormalig ministerie van VROM scenariostudies laten verrichten naar de bijdrage van IPPC-Richtlijn (inmiddels Richtlijn industriële emissies) en de NO_x-emissiehandel aan de reductie van NO_x-emissies en naar de prijsontwikkeling van de NO_x-emissierechten.¹ Deze studies maken een meer onderbouwde evaluatie mogelijk van de werking van de NO_x markt onder verschillende scenario's, dan met het kwalitatieve 15 kiloton criterium mogelijk is. Door te kijken naar de stabiliteit van de prijsontwikkeling, zijn de belangen van structurele kopers in deze studies expliciet meegenomen.

Uit de studies volgt in de eerste plaats, dat de prijs voor NO_x-emissierechten bij een, ten behoeve van een voorzienbare en stabiele markt, geleidelijke daling van de allocatie van NO_x-emissierechten, pas in de tweede helft van dit decennium in evenwicht zal komen. Daarnaast volgt uit de studies, dat in het geval van een laag ambitieniveau bij het vaststellen van emissieplafonds en een laag brandstofverbruik, de NO_x-emissiehandel ten opzichte van de Richtlijn industriële emissies geen meerwaarde zal hebben bij het behalen van het milieudoel, zijnde de reductie van NO_x-emissies.

Naar alle waarschijnlijkheid zal de ambitie bij het vaststellen van een NO_x-emissieplafond niet hoog zijn. In 2009 is de herziening gestart van de nationale emissieplafonds uit het Göteborg-protocol. De besluitvorming over het nieuwe protocol is in mei 2012 afgerond. Naar verwachting zullen de uit de nieuwe emissieplafonds voortvloeiende benodigde emissiereductie behaald worden met reeds vastgesteld Europees en nationaal beleid. De Europese Commissie heeft begin juli 2010 bekend gemaakt dat de herziening van de NEC-richtlijn nationale emissieplafonds van de Europese Unie wordt uitgesteld tot 2013. Er wordt van uit gegaan, dat de Europese Commissie de NEC-plafonds voor 2020 ten opzichte van de Göteborg-plafonds niet significant scherper zal vaststellen. De tijd die lidstaten hebben om additionele maatregelen te nemen is daarvoor namelijk te beperkt.

De te verwachten reductie van NO_x-uitstoot die de Nederland als geheel (macrobenadering) in 2020 moet hebben gerealiseerd ongeveer 20–25 % bedraagt ten opzichte van het NEC-plafond voor 2010. Deze reductie van NO_x-emissies gaat niet verder dan de reductie die reeds zal worden bereikt met de implementatie van de Richtlijn industriële emissies. Met de taakstelling die voor de grote industriële emittenten uit de Richtlijn industriële emissies voortvloeit, zullen de nationale emissieplafonds voor 2020 zeer waarschijnlijk niet worden overschreden. De verwachting is dan ook dat de meerwaarde van de NO_x-emissiehandel ten opzichte van de Richtlijn industriële emissies voor het bereiken van het milieudoel geen meerwaarde zal hebben.

¹ Van der Kolk advies en DHV, *Ontwikkeling concepteisen AMvB's BBT eisen NO_x, Analyse scenarioberekeningen*, april 2011 en Van der Kolk advies, Emissions Care en DHV, *Marktstudie NO_x emissiehandel, Raming markt- en prijsontwikkeling*, oktober 2011.

In de studies is ook onderzocht wat het gevolg zou zijn van een hoog ambitieniveau bij het vaststellen van NO_x-emissieplafonds en een hoog brandstofverbruik. In deze situatie zal volgens de studies in de tweede helft van het decennium de prijs van -nagenoeg- nul zeer snel gaan

stijgen. Dit leidt weer tot een hoge beweeglijkheid (volatiliteit) van de prijs, omdat de emissie van NO_x afhankelijk is van de economie en de productie van elektriciteit ten behoeve de export. Het ene jaar zal er dus een hogere vraag zijn naar NO_x-emissierechten dan in het jaar daarop. Bij een hoge volatiliteit is het voor bedrijven moeilijk om investeringen te plannen. Hierdoor is er zowel een kans dat teveel wordt geïnvesteerd, wat leidt tot hoge maatschappelijke kosten, als een kans dat te weinig wordt geïnvesteerd, waardoor de prijs van de NO_x-emissierechten kan exploderen en in het uiterste geval de markt zelfs verstoord kan worden. Hoewel volatiliteit kan spelen bij elk emissiehandelssysteem, vormt deze bij een relatief kleine markt als de Nederlandse, in een scenario met hoge schaarste, een significanter probleem.

Concluderend kan worden gesteld, dat aan de laatste (en dus ook tweede) door de werkgroep Moons gestelde randvoorwaarde, houdende een reële prijs en voldoende handel, in de nabije toekomst niet kan worden voldaan. Naar alle waarschijnlijkheid zal het ambitieniveau bij het vaststellen van de NO_x-emissieplafond dusdanig laag zijn, dat de NO_x-emissiehandel ten opzicht van de Richtlijn industriële emissies geen meerwaarde heeft bij het terugdringen van de NO_x-emissies. Echter, zelfs bij een hoog ambitieniveau, zal aan deze randvoorwaarde niet kunnen worden voldaan, omdat die situatie zal leiden tot een instabiele prijs van NO_x-emissierechten en een beperking van de concurrentiepositie van een aantal bedrijfstakken.

2.3 Slaapstand NO_x-emissiehandel

Hiervoor is gebleken, dat het NO_x-emissiehandelsysteem momenteel niet functioneert als beoogd en niet significant bijdraagt aan het reduceren van de NO_x-emissies, en dat de verwachting is, dat dit in de toekomst niet anders zal zijn. Volledigheidshalve is echter bezien of het mogelijk of wenselijk is om de NO_x-emissiehandel tijdelijk in een slaapstand te zetten, zodat indien nodig in de toekomst eventueel een beroep op de systeem zou kunnen worden gedaan.

Het tijdelijk uitschakelen van het NO_x-emissiehandelsysteem heeft -afgezien het vraagstuk van de juridische constructie- een aantal nadelen, die ertoe hebben geleid, niet voor deze optie te kiezen. Ten eerste zou het in slaapstand zetten van de NO_x-emissiehandel leiden tot een knipperlicht-beleid, wat vanuit beleidsmatig en bestuurlijk oogpunt onwenselijk is. Bovendien zal het in een slaapstand zetten van het NO_x-emissiehandelsysteem bij zowel het bedrijfsleven als bij het bevoegd gezag leiden tot een verlies aan kennis, kunde en ervaring, die bij de herstart van het systeem opnieuw zou moeten worden opgebouwd. Het heropstarten van het systeem zal dan ook wederom forse introductiekosten met zich brengen.

2.4 Beëindigen NO_x-emissiehandel

Gezien het advies van de werkgroep Moons, de uitkomst van de in paragraaf 2.2 genoemde scenariostudies en de studie die op verzoek van het bedrijfsleven is gehouden, en de onwenselijkheid van het in een slaapstand zetten van de NO_x-emissiehandel, is er voor gekozen om de NO_x-emissiehandelsysteem te beëindigen.

Het stopzetten van het NO_x-emissiehandelsysteem heeft als positief gevolg, dat er niet langer twee systemen met hetzelfde milieudoel -het beperken van NO_x emissies- naast elkaar zullen gelden. Aangezien de Richtlijn industriële emissies onverkort via de Wabo en de Wm en de

onderliggende regelgeving zal gelden, heeft het beëindigen van het NO_x-emissiehandelsysteem geen negatief effect op het milieudoel. Een ander positief gevolg van het beëindigen van de NO_x-emissiehandel, is dat er een aanzienlijke administratieve en bestuurlijke lasten reductie gerealiseerd zal worden. Bij de werkgroep Moons heeft VNO-NCW reeds specifiek aandacht gevraagd voor de concurrentiepositie van structurele kopers en de administratieve lasten van kleine partijen. In hoofdstuk 9 van deze toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de administratieve en bestuurlijke lastenbesparing.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

Het doel van het wetsvoorstel is het beëindigen van het NO_x-emissiehandelsysteem. In het voorliggende wetsvoorstel worden hiertoe de Wm en de Wet op de economische delicten (hierna: WED) gewijzigd. De stopzetting van het systeem wordt in twee momenten gesplitst, zodat het kalenderjaar 2013 gestructureerd kan worden afgerond. Essentieel onderdeel van het wetsvoorstel is het opgenomen overgangsrecht. In hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting zal hier nader op ingegaan worden.

4. Internationale verplichtingen tot reductie van de emissies van NO_x

Hierboven is reeds aangegeven, dat de context waarin destijds besloten is om over te gaan tot een systeem van handel in NO_x-emissierechten is, dat Nederland moet voldoen aan de taakstelling inzake de reductie van NO_x-emissies, die voortvloeit uit het Göteborg-protocol en uit de NEC-Richtlijn. In het Göteborg-Protocol is bepaald, dat Nederland in 2010 niet meer dan 266 kiloton mag emitteren. Dit nationale plafond is in de NEC-Richtlijn in benedenwaartse richting aangescherpt tot 260 kiloton.

Er blijft na het beëindigen van het systeem van handel in NO_x-emissierechten ingevolge het Göteborg-protocol en de NEC-richtlijn een taakstelling inzake de reductie van NO_x-emissie-eisen op Nederland van toepassing. In de eerste plaats volgt uit de NEC-richtlijn, dat Nederland er voor zorg moet dragen, dat ook na het jaar 2010 de opgelegde nationale emissieplafonds niet worden overschreden. Bovendien zal voor het jaar 2020 een nieuw nationaal emissieplafond worden vastgelegd. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven, worden momenteel de nationale emissieplafonds uit het Göteborg-protocol herzien en zal in 2013 de NEC-richtlijn worden herzien. De te verwachten reductie van NO_x-uitstoot die de Nederland als geheel (macrobenadering) in 2020 moet hebben gerealiseerd, bedraagt ongeveer 20–25 % ten opzichte van het NEC-plafond voor 2010.

Nu de NO_x-emissiehandel met de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel niet langer onderdeel uitmaakt van het maatregelenpakket voor het terugdringen van NO_x-emissies, dringt de vraag zich op, of de emissies van NO_x van de grote industriële inrichtingen op een andere wijze dienen te worden gereduceerd met het oog op het bereiken van het (toekomstig) nationale emissieplafonds voor NO_x.

De lidstaten zijn vrij in de keuze van de noodzakelijke maatregelen ten behoeve van het niet overschrijden van de nationale emissieplafonds die uit de NEC-richtlijn volgen. Voor het niet overschrijden van het nationale emissieplafond voor 2010 en -na vaststelling- van 2020 kan derhalve aangehaakt worden bij de op 6 januari 2011 in werking getreden en binnenkort geïmplementeerde Richtlijn industriële emissies en het daarin vervatte beginsel dat elke inrichting zelf de op de best beschikbare techniek (hierna: BBT) gebaseerde emissiereducerende maatregelen moet

nemen. De verwachting is, dat met de taakstelling die voor de grote industriële emittenten uit de Richtlijn industriële emissies voortvloeit, de nationale emissieplafonds voor 2020 zeer waarschijnlijk niet zullen worden overschreden. In de Richtlijn industriële emissies zijn de emissiegrenswaarden voor NO_x door stookinstallaties (voor de opwekking van warmte) met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 50 megawatt of meer en door afvalverbrandingsinstallaties en afvalmeeverbrandingsinstallaties die vaste of vloeibaar afval (mee)verbranden geactualiseerd. De exact te verwachten reductie van NO_x-emissies op grond van de Richtlijn industriële emissies is afhankelijk van de mate waarin de Europese referentiedocumenten voor beste beschikbare technieken (BREF's) worden aangescherpt en de wijze van vergunningverlening door het bevoegd gezag.

Het bovenstaande betekent, dat de reductie van NO_x-emissies van de 369 industriële inrichtingen die tot de inwerkingtreding van het voorliggende wijzigingsbesluit onder de NO_x-emissiehandel vielen, voortaan geëffectueerd wordt via de verlening van de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e van de Wabo (de omgevingsvergunning voor het milieu) of via de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen algemene regels die naast of in plaats van de vergunningvoorschriften gelden. Dit zal in de praktijk voor de betreffende 369 inrichtingen geen gevolgen hebben. De inrichtingen dienden immers al in het bezit te zijn van een omgevingsvergunning voor het milieu en deze vergunningen (en algemene regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer die naast of in plaats van deze vergunning gelden) zijn reeds gebaseerd op de conclusies over beste beschikbare technieken (BBT-conclusies) uit de betreffende BREF-documenten. De betreffende omgevingsvergunningen voor het milieu zijn dan ook reeds dusdanig scherp, dat de gewenste NO_x-emissiereducties al worden bereikt.

In de memorie van toelichting bij de Wet ter invoering NO_x-emissiehandel (Kamerstukken II 2004/05, 29 755, nr. 3) is een aantal redenen genoemd, waarom destijds is besloten dat het instrumentarium van hoofdstuk 8 van de Wm niet geschikt was om voor NO_x aan de internationale reductieplichtingen te voldoen. Deze nadelen zijn van overeenkomstige toepassing op de reductie van NO_x via de omgevingsvergunning voor het milieu.

Ondanks de nadelen van het reduceren van NO_x via de omgevingsvergunning voor het milieu, is er voor gekozen om de NO_x-emissiehandel stop te zetten en de benodigde NO_x-reducties via de regelgeving houdende de implementatie van de Richtlijn industriële emissies te bewerkstelligen. Hier liggen twee overwegingen aan ten grondslag. In de eerste plaats gelden de nadelen van de omgevingsvergunning ongeacht het al dan niet in stand houden van de NO_x-emissiehandel. In verband met de IPPC Richtlijn (binnenkort de Richtlijn industriële emissies) dienen NO_x-reducties immers sowieso te worden bewerkstelligd via de omgevingsvergunning voor het milieu (of via algemene regels); het bestaan van de NO_x-emissiehandel doet daar niet aan af. Het is niet voorzienbaar dat de Europese Commissie in de nabije toekomst de Richtlijn industriële emissies zodanig zal wijzigen, dat het in de situatie van handel in NO_x-emissierechten niet langer noodzakelijke zou zijn om in de omgevingsvergunning voor het milieu NO_x-concentratiewaarden op te nemen.

In de tweede plaats is gebleken, dat de NO_x-emissiehandel niet het beoogde effect heeft, ondanks de afwezigheid van de in de memorie van toelichting bij de Wet ter invoering NO_x-emissiehandel genoemde nadelen

Voor het behalen van de nodige emissiereducties ten behoeve van het niet overschrijden van het nationale emissieplafond voor 2010 en -na vaststelling- van 2020, zijn ook de NO_x-emissie-eisen voor middelgrote stookinstallaties relevant. De emissie-eisen die gelden voor deze stookinstallaties staan voornamelijk in het «Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties», maar worden in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen. Bestaande stookinstallaties dienen vanaf 2017, of, in het geval van een stookinstallatie in de exclusieve economische zone (EEZ), vanaf 2019, aan de emissie-eisen te voldoen. Voor nieuwe stookinstallaties gelden de eisen per direct.

Inrichtingen die deelnemen aan het NO_x-emissiehandelssysteem behoeven niet te voldoen aan de eisen voor de middelgrote stookinstallaties (artikel 1.3, tweede lid, Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties). Met de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel zullen de concentratiewaarden echter ook gaan gelden voor middelgrote stookinstallaties binnen inrichtingen die -tot aan de beëindiging- meededen met het NO_x-handelssysteem. Dit geldt in ieder geval voor nieuwe stookinstallaties.

Voor bestaande middelgrote stookinstallaties zullen de NO_x-emissie-eisen echter niet direct gaan gelden. Het voornemen is om aan te sluiten bij het overgangsrecht dat nu al geldt voor bestaande stookinstallaties. Dit betekent, dat de NO_x-emissie-eisen voor bestaande middelgrote stookinstallaties bij bedrijven die deelnemen aan het NO_x-handelssysteem per 1 januari 2017 gaan gelden, of, indien deze stookinstallaties in de EEZ staan, per 1 januari 2019. Van de 369 bedrijven die onder het NO_x-handelssysteem vallen, zijn er ten hoogste 70 die mogelijk met deze overgangsregeling te maken krijgen. In de bij dit wetsvoorstel behorende algemene maatregel van bestuur zal de overgangsregeling worden geregeld.

Bij het bepalen van de te verwachten emissiereductie die de emissie-eisen voor bestaande middelgrote stookinstallaties met zich zal brengen, dient de overgangstermijn meegenomen te worden. Aan de hand van bij de NEa beschikbare gegevens is de inschatting, dat de uiteindelijke reductie in NO_x uitstoot ongeveer 2 à 3 kiloton per jaar bedraagt.

Verder vinden er momenteel gesprekken plaats met de industrie om middels een convenant (de «Green Deal») afspraken vast te leggen over onder meer de reductie van NO_x-emissies.

Een eventuele verdere reductie van NO_x-emissies kan worden behaald door in Europees verband in te zetten op BREF's met een strengere NO_x-emissie-eis. Hiermee zullen niet alleen de emissiereducties kunnen worden bereikt, maar zal tevens het «level playing field» binnen Europa worden gemaximaliseerd.

Ook kan het Rijk bij het opstellen van het nationale programma voor een geleidelijke reductie van de nationale emissies van NO_x bezien welke andere instrumenten ingezet kunnen en zullen worden om de benodigde emissiereducties te behalen.

5. NO_x-emissiehandelssysteem en staatssteun

Op 23 januari 2003 heeft Nederland het NO_x-emissiehandelssysteem bij de Europese Commissie gemeld. In haar beschikking van 24 juni 2003 heeft de Europese Commissie het NO_x-emissiehandelssysteem aangemerkt als staatssteun, die zij verenigbaar acht met de Europese interne markt.¹

Volgens de Europese Commissie gaat het in het NO_x-emissiehandelssysteem om het toekennen van een voordeel uit staatsmiddelen. Het doorslaggevende argument is dat de rechten ook verkocht of geveild hadden kunnen worden. Rechten die voortkomen uit een prestatienorm dienen volgens de Europese Commissie als immateriële activa te worden

¹ Besluit van de Europese Commissie van 24 juni 2003, N35/2003, C (2003) 1 761 fin. Zie hierover ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter invoering NO_x-emissiehandel, Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 3, p. 21.

beschouwd die een marktwaarde vertegenwoordigen en die de overheid ook had kunnen verkopen of veilen. Door dat niet te doen, derft de staat inkomsten, zodat de maatregel ten laste komt van de staatskas. Op 8 september 2011 heeft het Europese Hof van Justitie in haar uitspraak¹ de goedkeuring en conclusie van de Europese Commissie in stand gehouden.

Met het beëindigen van het NO_x-emissiehandelssysteem vervalt aldus een door de Europese Commissie goedgekeurde staatssteunmaatregel.

6. Beëindiging van het stelsel van verhandelbare NO_x-emissierechten en de eventuele compensatie van de nadelige gevolgen

Reeds bij het introduceren van het stelsel van verhandelbare NO_x-emissierechten is in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 3) in het licht van het rapport van de MDW-werkgroep «Verhandelbare rechten, fase II, Ingrijpen en compenseren?» en het daarbij behorende kabinetsstandpunt en in het licht van het EVRM gezien of, en zo ja in welke mate bij eventueel toekomstig ingrijpen door de overheid, een verplichting bestaat om de nadelige gevolgen daarvan te compenseren. Hoewel in het voorliggende wetsvoorstel het stelsel niet wordt gewijzigd, maar ingetrokken, is die toelichting grotendeels van overeenkomstige toepassing.

6.1 MDW-Werkgroep

Het rapport van de MDW-werkgroep is gebaseerd op algemene rechtsnormen. Op grond van het evenredigheidsbeginsel geldt een plicht tot compensatie van onevenredige, buiten het normale maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade. Analoog aan de Schadevergoedingsregeling in de Wet milieubeheer (Circulaire schadevergoedingen, Stcrt. 1997, 246) kan worden aangenomen, dat er sprake is van een onevenredige last, als de concurrentieverhoudingen wezenlijk worden verstoord. Die last zal veelal bestaan uit relatief hoge en zwaarwegende kosten voor »bovennormale» voorzieningen. »Bovennormaal» vergeleken met gangbare voorzieningen elders in ons land of in andere moderne industrielanden.

Het is moeilijk denkbaar dat een bepaald bedrijf als gevolg van het beëindiging door de overheid van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten een onevenredig zware last zal moeten dragen. Het stopzetten van het NO_x-emissiehandelssysteem en het vervallen van NO_x-emissierechten heeft geen directe gevolgen voor concurrentieverhoudingen. Eerder kan worden gesteld, dat de verhoudingen meer gelijkwaardig worden. Het NO_x-emissiehandelssysteem is een nationaal systeem, waar inrichtingen uit andere moderne industrielanden niet aan hoeven te voldoen.

Hierbij is ook van belang dat de betrokken bedrijven met de beëindiging van het systeem rekening kunnen houden. Al geruime tijd vindt overleg met het bedrijfsleven plaats over het al dan niet aanhouden van het stelsel. In 2009 is naar aanleiding daarvan de werkgroep Moons opgericht en zijn vervolgens scenariostudies en is -op het verzoek van het bedrijfsleven- een aanvullende studie verricht. Bovendien is reeds op 12 maart 2012 een Kamerbrief uitgegaan met de aankondiging, dat het kabinet voornemens is het stelsel stop te zetten (Kamerstukken II 2011/12, 27 664, nr. 79). Aangezien het bedrijfsleven aldus in grote mate rekening heeft kunnen houden met de beëindiging van het stelsel, zal er niet snel sprake zijn van een compensatieplicht van de overheid op grond van het evenredigheidsbeginsel.

¹ Arrest van het Hof (Derde kamer), Europese Commissie/Koninkrijk der Nederlanden, Bondsrepubliek Duitsland, C-279/08 P, 8 september 2011, 2011/C 311/07. Betrof hoger beroep tegen de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg, Nederland / Europese Commissie, Zaak T-233/04, 10 april 2008.

6.2 Eigendomsbescherming van artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Een rechtsgrondslag voor schadevergoeding kan ook worden gevonden in de eigendomsbescherming van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. De vraag of het beëindigen van een stelsel van verhandelbare NO_x-emissierechten zonder financiële compensatie een ongeoorloofde inbreuk vormt op het eigendomsrecht, dient te worden beoordeeld volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM).

Om te beginnen moet worden vastgesteld dat in het voorliggende geval geen sprake is van ontneming van eigendom. Dit volgt indirect uit het arrest van de Hoge Raad van 16 november 2001 (LJN: AD5493; AB 2002, 25 Met noot van: P.J.J. van Buuren) inzake de Wet herstructurering varkenshouderijen. In dit arrest merkt de Hoge Raad op, dat volgens jurisprudentie van het EHRM, in gevallen waarin het niet gaat om een formele onteigening, er slechts sprake is van ontneming wanneer het gaat om een «de facto expropriation». De Hoge Raad merkt op, dat bij intrekking van een vergunning of andersoortige beperkingen van de uit de vergunning voortvloeiende rechten niet de vergunning zelf het aanknopingspunt voor eigendomsbescherming is, maar het met die vergunning uitgeoefende bedrijf. Hoewel in het voorliggende geval met name sprake is van het niet-toekennen van nieuwe NO_x-emissierechten, kan een analogie worden getrokken: het aanknopingspunt voor eigendomsbescherming is het met de NO_x-emissievergunning uitgeoefende bedrijf. Er dient hierbij gekeken te worden naar de effecten van die maatregel op het door die maatregel getroffen bedrijf in zijn geheel. De omstandigheid dat het NO_x-emissiehandelsysteem wordt ingetrokken, leidt niet tot beperkingen van de bedrijfsvoering. Integendeel: bedrijfsactiviteiten zullen -zonder het algemeen belang daarbij te schaden- met de beëindiging van het systeem minder worden beperkt, omdat niet langer aan de eisen ingevolge het NO_x-emissiehandelsysteem behoeft te worden voldaan. Het stopzetten van het NO_x-emissiehandelsysteem is dan ook niet zodanig, dat sprake is van ontneming van eigendom als bedoeld in de tweede volzin van artikelen 1 van het Eerste Protocol. Er is enkel sprake van regulering van eigendom.

Vervolgens moet worden gezien of inmenging in het eigendomsrecht gerechtvaardigd is. In de eerste plaats moet de inmenging bij de wet zijn voorzien. Ingevolge het onderhavig wetsvoorstel wordt aan deze eis voldaan; het betreft een wet in de zin van artikel 81 van de Grondwet. In de tweede plaats moet de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dienen. Het kabinet heeft er voor gekozen het stelsel van handel in NO_x-emissierechten te beëindigen, omdat het stelsel geen meerwaarde heeft en het beëindigen ervan bijdraagt aan het doel om administratieve lasten van het bedrijfsleven te beperken.

In de derde plaats moet sprake zijn van een *fair balance* tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt gediend en de belangen van de betrokken bedrijven; de inmenging moet proportioneel zijn. Het voorliggende wetsvoorstel dient als proportioneel te worden beschouwd. Het beperken van regelgeving die geen significante bijdrage levert aan het milieudoel en het beperken van administratieve lasten zijn belangrijke uitgangspunten van het kabinet. Het instandhouden van het NO_x-emissiehandelsysteem is niet noodzakelijk en leidt tot onnodige kosten.

Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat bij het beantwoorden van de vraag of artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM noopt tot het toekennen van schadevergoeding, als laatste stap per geval moet worden getoetst of er sprake is van een «individuele en buitensporige last»

voor een of meer van de betrokken bedrijven. Alleen als dat laatste het geval is, kan er in een individueel geval aanleiding zijn voor het toekennen van schadevergoeding.

Om te bepalen of er sprake is van een individuele en buitensporige last, is het belangrijk dat gewicht toekomt aan het rechtszekerheidsbeginsel (zie ook het arrest van de Hoge Raad van 16 november 2001). De vraag is daarbij of de benadeelde zich bewust had moeten zijn van de mogelijkheid van inmenging in het gebruik van het eigendom. Dit is zeker het geval bij de voorgestelde stopzetting van het NO_x-emissie-handelsstelsel. In paragraaf 6.1 is reeds aangegeven, dat men met het stopzetten van het NO_x-emissiehandelsstelsel rekening heeft kunnen houden. De beëindiging van het NO_x-emissiehandelsstelsel was kortom voorzienbaar.

Gezien de voorzienbaarheid van de beëindiging van het NO_x-emissiehandelsstelsel, wordt er van uitgegaan, dat met het volledig vervallen van het NO_x-emissiehandelsstelsel op 1 januari 2014 «de voorraad» NO_x-emissierechten van de bedrijven die onder het handelsstelsel vallen, nul is.

In artikel 16.53, in samenhang met artikel 16.51, eerste lid, en artikel 16.56, tweede lid, van de Wm is geregeld dat sparen, lenen en overdragen alleen mogelijk is voor kalenderjaren die binnen een tijdvak liggen waarvoor prestatienormen zijn vastgesteld. Het in het Besluit handel in emissierechten opgenomen tijdvak, gaat niet verder dan 2013. Voor 2014 geldt aldus geen prestatienorm. Dit brengt met zich, dat het lenen van NO_x-emissierechten van 2014 en het ten behoeve van 2014 overdragen of sparen voor NO_x-emissierechten, op de grond van de wet niet mogelijk is. 2013 is daarom het laatste jaar waarvan kan worden geleend, waarvoor kan worden gespaard en ten behoeve waarvan kan worden gekocht. Aangezien het kabinet op 12 maart 2012 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 27 664, nr. 79) en aan de betrokken deelnemers per brief de mededeling heeft uitgedaan, dat het NO_x-emissiesysteem wordt ingetrokken, kan er van uitgegaan worden dat dit voor de betrokken bedrijven voorzienbaar was.

Het bovenstaande betekent, dat er geen sprake zal zijn van een individuele en buitensporige last voor inrichtinghouders wegens een overschot aan NO_x-emissierechten in verband met gespaarde, geleende of gekochte NO_x-emissierechten.

Theoretisch is het mogelijk dat er na het afronden van het kalenderjaar 2013 nog NO_x-emissierechten resteren. Dit kan het geval zijn als voor het kalenderjaar 2013 te veel is gespaard. Schade als gevolg van passieve risicoaanvaarding komt echter in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking. Van passieve risicoaanvaarding is sprake wanneer de benadeelde ervan heeft afgezien om passende (aanpassings)maatregelen te nemen vanaf het moment dat hij redelijkerwijs rekening moest houden met overheidsinterventie. Schade die de betrokkenen had kunnen voorkomen, wordt hem in beginsel aangerekend. Dit betekent in het voorliggende geval, dat – gezien de voorzienbaarheid van de beëindiging van het NO_x-handelssysteem – verwacht mag worden dat de betreffende bedrijven er in hun planning rekening mee houden, dat bij de afronding van het kalenderjaar 2013 de voorraad NO_x-emissierechten nul dient te zijn.

Er is bovendien pas sprake van een individuele en buitensporige last, indien er een rechtstreeks causaal verband bestaat met de overheidsbehandeling. Dit houdt in dat er geen sprake is van een dergelijke last indien inrichtingen investeringen hebben gedaan ten behoeve van het terugdringen van de NO_x-emissie. Deze investeringen zijn in het merendeel van

de gevallen gemaakt naar aanleiding van eisen die volgen uit de omgevingsvergunning ten behoeve van het milieu (BBT). Echter, ook indien de investeringen niet opgelegd zijn in of het gevolg zijn van een dergelijke vergunning, is het uitgangspunt dat er geen sprake is van causaal verband. In verband met de zeer lage prijzen van de NO_x-emissierechten is het vanuit economisch oogpunt niet rationeel om investeringen te doen. Investerings die gedaan zijn na de hierboven reeds genoemde Kamerbrief van 12 maart 2012 met de aankondiging dat het kabinet voornemens is het stelsel stop te zetten, zullen gezien de voorzienbaarheid van het einde van het NO_x-emissiehandelsstelsel vanzelfsprekend niet worden vergoed.

Verder is er alleen sprake van een individuele en buitensporige last indien de last niet binnen het normale maatschappelijke of het normale ondernemersrisico valt. Aangezien de NO_x-emissierechten alleen geldig zijn ten behoeve van het emissiejaar dat ze zijn opgebouwd om aan de emissienorm van dat jaar te voldoen (met uitzondering van opgebouwde spaartegoeden, die één jaar mogen worden doorgeschoven), en de gewekte verwachtingen niet zodanig zijn geweest dat het stelsel tot in de lengte der dagen zou worden voortgezet, zal slechts in uitzonderlijke gevallen sprake zijn van een last die niet binnen het normale maatschappelijke of ondernemersrisico valt. Het verlies van de zogenoemde «*windfall profits*», waarbij kosten van het inleveren van de NO_x-emissierechten aan de consument worden doorberekend, worden in ieder geval tot het normale maatschappelijke en ondernemersrisico gerekend. Voor zover er toch sprake blijkt te zijn van een last die niet binnen het normale maatschappelijke of het normale ondernemersrisico valt, kan analogie worden getrokken met de eerder genoemde Circulaire schadevergoedingen. In deze circulaire is gesteld, dat van bovennormale kosten tenminste 20% altijd behoort tot het normale ondernemersrisico. Dit houdt dus in dat een vergoeding in ieder geval nooit hoger is dan 80% van de bovennormale kosten.

Daarnaast moeten op de omvang van een eventuele financiële compensatie genoten voordelen in mindering worden gebracht. In hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting is reeds aangegeven, dat met het vervallen van het stelsel van NO_x-emissierechten ter zijner tijd de emissie-eisen zullen gaan gelden die gesteld worden aan middelgrote stookinstallaties. Mogelijk zullen de drijvers van deze inrichtingen, om aan de betreffende emissie-eisen voor middelgrote stookinstallaties te kunnen voldoen, investeringen moeten gaan maken. Daar staat echter tegenover, dat deze inrichtingen op dit moment niet aan de emissie-eisen voor middelgrote stookinstallaties hoeven te voldoen en hier dus ten opzichte van andere bedrijven die niet onder het handelsstelsel vallen, financieel voordeel bij hadden. Bovendien is de toepasbaarheid van de regels voor middelgrote stookinstallaties voorzienbaar geweest. Immers, op 12 maart 2012 is door het kabinet aangekondigd, dat het stelsel zal worden ingetrokken. Verder zal in de bij dit wetsvoorstel horende algemene maatregel van bestuur een afdoende overgangstermijn worden geregeld. Voor een toelichting op het overgangsrecht wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

De beëindiging van het stelsel van verhandelbare NO_x-emissierechten vormt gezien het bovenstaande geen ongerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM.

6.3. Teveel schadevergoeding leidt tot ongeoorloofde staatssteun

De uitgangspunten die in paragraaf 6.2 zijn behandeld zijn ook van belang vanuit het oogpunt van staatssteun. Een schadevergoeding aan een onderneming voor schade geleden door rechtmatig overheidshandelen, brengt doorgaans geen selectief voordeel voor deze onderneming met zich mee en is daarom geen staatssteun. Het bieden van schadevergoeding aan een onderneming mag echter niet leiden tot een voordeel dat de onderneming onder normale marktcondities niet zou hebben verkregen. Dit is bijvoorbeeld het geval, wanneer de schadevergoeding verder reikt dan uit het nationale recht en de jurisprudentie voortvloeit.

Een te hoge schadevergoeding zou kunnen leiden tot staatssteun die voor aanvang van de steunverlening volgens de juiste procedure bij de Europese Commissie moet worden gemeld. In het geval een vrijstellingsverordening van toepassing is, kan worden volstaan met een korte melding bij de Europese Commissie. Indien een ander steunkader (zoals de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun voor milieubescherming) van toepassing is, zal de staatssteun ter expliciete goedkeuring aan de Europese Commissie moeten worden voorgelegd. In een dergelijke procedure kan de Europese Commissie de staatssteun verenigbaar dan wel onverenigbaar met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verklaren. Indien Nederland de staatssteun niet volgens één van de hiervoor genoemde procedures bij de Europese Commissie meldt, is er sprake van onrechtmatige staatssteun. In dat geval kan de Europese Commissie Nederland bevelen de verleende staatssteun terug te vorderen. In het uiterste geval kan de Europese Commissie Nederland in gebreke stellen en een procedure voor het Europese Hof van Justitie starten.

Om staatssteun te voorkomen dienen bij eventuele compensatie de in paragraaf 6.2 genoemde concrete criteria voor het bepalen van de schadevergoeding -zijnde causaal verband, geen onderdeel van het normale ondernemersrisico, verdisconteren van voordeel dat de ondernemer heeft gehad-, in acht te worden genomen. Verder dient de schade op objectieve wijze te worden berekend en geverifieerd.

7. Privaatrechtelijke en fiscale aspecten

De gevolgen van inmenging in het eigendomsrecht zijn reeds besproken in het vorige hoofdstuk. De overige privaatrechtelijke aspecten van de beëindiging van het NO_x-emissiehandelsstelsel zijn beperkt. NO_x-emissierechten kunnen alleen worden verhandeld met betrekking tot jaren waarvoor een prestatienorm is vastgesteld. Het is dus feitelijk niet mogelijk om NO_x-emissierechten ten behoeve van 2014 of daaropvolgende jaren over te dragen. Er kan dan ook van worden uitgegaan, dat met de beëindiging van het NO_x-emissiehandelsstelsel, de overdracht van de verhandelde NO_x-emissierechten is afgerond: levering (afschrijving van een NO_x-emissierecht van de rekening van de vervreemder en bijschrijving op de rekening van de verkrijger) heeft plaatsgevonden en de overdracht is ingeschreven in het register voor de handel in NO_x-emissierechten. In dit wetsvoorstel is dan ook geen overgangsrecht opgenomen voor de situatie, dat de overdracht nog niet geheel is afgerond.

In verband met dit wetsvoorstel zijn ook de fiscale gevolgen van het stopzetten van de handel in NO_x-emissierechten in kaart gebracht. In het beleidsbesluit van 17 februari 2011, nr. BLKB 2011/178M van de Staatssecretaris van Financiën (Stcrt 2011, nr. 3477) is aangegeven dat NO_x-emissierechten worden aangemerkt als voorraad.

Zoals in paragraaf 6.2 van deze memorie van toelichting al is aangegeven, is het uitgangspunt, dat met de stopzetting van het NO_x-emissiehandelsstelsel op 1 mei 2014, de voorraad NO_x-emissierechten nul is. Gezien de voorzienbaarheid van de beëindiging van het stelsel wordt er immers van uitgegaan, dat bedrijven hun beleid ten aanzien van het sparen, lenen en aankopen van NO_x-emissierechten dusdanig inplannen, dat na de afronding van het kalenderjaar 2013 er geen zelfopgebouwde of aangekochte rechten meer op voorraad zijn. Bovendien is het niet mogelijk is om NO_x-emissierechten te sparen of aan te kopen voor 2014, aangezien voor dit kalenderjaar geen prestatienorm is vastgesteld. Dit betekent, dat indien na de afronding van het kalenderjaar 2013 bij een bedrijf onverhoopt toch voorraad overblijft, gesproken kan worden van passieve risicoaanvaarding van dat betreffende bedrijf.

Volledigheidshalve kan overigens worden opgemerkt, dat het beëindigen van het NO_x-emissiehandelsstelsel voor wat betreft de voorraad zelfopgebouwde emissierechten sowieso geen gevolgen heeft. In het beleidsbesluit van de Staatssecretaris van Financiën is aangegeven dat de kostprijs van zelf opgebouwde NO_x-emissierechten nihil is. Dit brengt met zich, dat zelfs indien een bedrijf na 1 mei 2014 zelfopgebouwde emissierechten op voorraad heeft, deze voorraad nul waard is.

Het bovenstaande betekent, dat er geen fiscale (overgangs)regelingen getroffen hoeven te worden. Bij de beëindiging van het NO_x-emissiehandelsstelsel, dient de voorraad aangekochte emissierechten nul te zijn. Het beleidsbesluit van de Staatssecretaris van Financiën zal vanzelfsprekend wel in verband met de stopzetting van het NO_x-emissiehandelsstelsel worden geactualiseerd.

8. Uitvoering en handhaving

Met deze wijzigingswet wordt het NO_x-emissiehandelsstelsel ingetrokken. Het stelsel had als doelgroep drijvers van grotere industriële inrichtingen, drijvers van andere specifiek aangeduide bedrijven en elektriciteitsproducenten. Het gaat hierbij om 369 bedrijven.

Met het vervallen van het stelsel komen meerdere verplichtingen, zoals de NO_x-emissievergunningplicht, de monitoringsplicht, datamanagement en rapportages, te vervallen. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving inzake de NO_x-emissiehandel, was gelegen bij de NEa. Met het vervallen van het stelsel en de bijbehorende verplichtingen, is de NEa niet langer verantwoordelijk voor de handhaving van de NO_x-emissies op grond van titel 16.3 Wm. De afspraken die tussen de NEa en het bevoegd gezag zijn gemaakt over de verhouding tussen de uitvoering en handhaving van hoofdstuk 8 van de Wm (inmiddels geregeld in de Wabo en onderliggende regelgeving) en die van titel 16.3 Wm, zullen komen te vervallen.

Uitzondering hierop is het overgangsrecht, dat uit dit wetsvoorstel voortvloeit.

Het bevoegd gezag op grond van de Wabo blijft in verband met de aansluiting bij de Richtlijn industriële emissies op basis van de huidige regelgeving verantwoordelijk voor het toezicht op de NO_x-concentraties van de emissies.

9. Gevolgen

9.1 Financiële gevolgen rijksoverheid

De Rijksoverheid zal door het stopzetten van het NO_x-emissie-handelsstelsel een structurele besparing realiseren van ongeveer 1 miljoen per jaar. Het gaat hier om jaarlijkse uitgaven ten behoeve van de uitvoering en handhaving van het NO_x-emissiehandelsstelsel door de NEa en andere kosten ten behoeve van de onderhoud van het stelsel, zoals personeel- en onderzoekskosten.

9.2 Financiële gevolgen voor burgers, bedrijven en andere overheden

Administratieve lasten

In Kamerstukken II 2010/11, 28 240, nr. 109 is ingegaan op de totale administratieve lasten van het NO_x-emissiehandelsstelsel. Daarbij is uitgegaan van de studie «ACTAL III: Inschatting administratieve lasten NO_x-regelgeving en doorkijk naar CO₂ emissiehandel» uit juli 2003. Een recentere inschatting van de administratieve lasten van NO_x-emissiehandel is gemaakt tijdens de Nulmeting Administratieve Lasten Bedrijven 2007. Aan de hand van deze nulmeting, aangepast aan het aantal bedrijven dat op dit moment deelneemt aan het NO_x-emissiehandelsstelsel, kan de volgende inschatting worden gemaakt van de administratieve lasten die het stelsel met zich brengt:

Aanvragen vergunning NO _x -emissies	€ 5 222 003
Registreren overgang NO _x emissierechten	€ 531 000
Verstrekken emissieverslag ¹	€ 212 400
Verzoek om tijdelijke ontheffing NO _x aanwijzing	€ 102 874
Inleveren NO _x emissierechten	€ 76 995
TOTAAL	€ 6 145 272

¹ De schatting uit de nulmeting is gedeeld door twee, omdat de kosten voor de helft zijn toe te rekenen aan CO₂ emissiehandel

Het stopzetten van NO_x emissiehandel zal dus naar schatting ongeveer 6 miljoen euro per jaar besparen.

Nalevingskosten

Het is in het voorliggende geval niet mogelijk een gedetailleerde berekening te maken van de nalevingskosten. De besparingen op de nalevingskosten zijn immers sterk afhankelijk van het internationale ambitieniveau inzake de reductie van NO_x-emissies.

Bij een beperkte ambitie, zoals nu het geval is en tevens de verwachting is voor de toekomst, blijft de prijs voor NO_x-emissierechten (nagenoeg) nul. De besparing op de nalevingskosten die verbonden zijn aan het NO_x-emissiehandelsstelsel zal in dat geval beperkt zijn. Er zijn bij deze prijs weinig kosten verbonden aan het eventueel kopen van NO_x-emissierechten en er is geen stimulans om te investeren in nieuwe technieken of nieuw materiaal.

Indien de prijs voor NO_x-emissierechten echter stijgt (bij een hoge ambitie en hoge brandstofprijzen), zal ook de besparing op de nalevingskosten bij beëindiging van het handelssysteem stijgen. Bij een stijgende prijs van NO_x-emissierechten brengt het -indien nodig- kopen van deze NO_x-emissierechten meer kosten met zich. Bovendien wordt het voor bedrijven dan aantrekkelijker om te investeren in nieuwe technieken en nieuw materiaal om aan het hen opgelegde NO_x-emissieplafond te kunnen voldoen. In paragraaf 2.2.4 is reeds uitgelegd dat bij het stijgen van de prijzen van NO_x-emissierechten er een kans is op inefficiënte investeringen, wat weer leidt tot hoge maatschappelijke lasten. In het

hypothetische geval van 5 kiloton NO_x-emissie voor een prijs van 9 euro per kilo, zal ongeveer 45 miljoen euro per jaar aan nalevingskosten worden bespaard.

Het vervallen van het NO_x-emissiehandelsstelsel brengt met zich, dat bedrijven die onder dit stelsel vallen te zijner tijd aan de NO_x-emissie-eisen moeten gaan voldoen die voor middelgrote stookinstallaties gelden (zie tevens hoofdstuk 4). Dit geldt in ieder geval voor nieuwe stookinstallaties. Voor bestaande stookinstallaties is het voornemen om de NO_x-emissie-eisen per 1 januari 2017 te laten gelden, of, indien deze stookinstallaties in de EEZ staan, per 1 januari 2019. Hierbij wordt aangesloten bij het overgangsrecht dat geldt voor middelgrote stookinstallaties die bij bedrijven aanwezig zijn die niet deelnemen aan het NO_x-handelsstelsel. In de bij dit wetsvoorstel behorende algemene maatregel van bestuur zal de overgangsregeling worden opgenomen. Bij het bepalen van de te verwachten kosten voor het van toepassing worden van de emissie-eisen voor bestaande middelgrote stookinstallaties, dient de overgangstermijn meegenomen te worden. Op basis van voorlopige gegevens is de verwachting dat investeringskosten buiten de EEZ vanaf 2017 ongeveer 4 miljoen euro per jaar zullen bedragen. In de EEZ is de verwachting dat de investeringskosten vanaf 2019 ongeveer 6 miljoen euro per jaar zullen bedragen. De precieze berekening zal gemaakt worden bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur.

9.3 Gevolgen voor het milieu

Het beëindigen van het NO_x-emissiehandelsstelsel heeft geen gevolgen voor het milieu. Het handelssysteem heeft ten opzichte van de Richtlijn industriële emissies geen meerwaarde bij het bereiken van het milieudoel, zijnde het terugdringen van NO_x-emissies. Het gebrek aan meerwaarde is dan ook reden om het stelsel te beëindigen.

In het geval de ambitie voor het terugdringen van NO_x-emissies in de nabije toekomst echter hoger wordt dan nu de verwachting is, zou het NO_x-emissiehandelsstelsel wellicht nog een toegevoegde waarde voor het behalen van het milieudoel kunnen hebben. In paragraaf 2.2.4 van deze memorie van toelichting is echter gebleken dat in dat geval de prijs van NO_x-emissierechten instabiel wordt en de concurrentiepositie van een aantal bedrijfstakken wordt ondermijnd. Om desalniettemin in een dergelijk situatie het milieudoel te bereiken, zal worden ingezet op andere instrumenten. In hoofdstuk 4 is uitgebreid ingegaan op de verschillende mogelijkheden die het Rijk hierbij heeft.

10. Consultatie

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting is reeds aangegeven, dat het bedrijfsleven sinds de instelling van de Werkgroep «Moons» in 2009 intensief betrokken geweest bij de evaluatie van het NO_x-emissiehandelsstelsel. Na kennis genomen te hebben van de resultaten van de in hoofdstuk 2 omschreven onderzoeken heeft VNO-NCW de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu verzocht het stelsel in te trekken. Mede hierom is besloten geen internetconsultatie te houden. De deelnemers aan het stelsel zijn immers geraadpleegd. Bovendien heeft het beëindigen van het NO_x-emissiehandelsstelsel geen gevolgen voor het milieu.

11. Inwerkingtreding/overgangsrecht

In de vorige hoofdstukken is ingegaan op het intrekken van het NO_x-emissiehandelsstelsel. Een logisch moment voor intrekking is 1 januari 2014, omdat er slechts tot en met 2013 prestatienormen zijn

vastgesteld. Het door laten lopen van het handelssysteem zonder vastgestelde prestatienormen, maakt de wettelijke regeling een lege huls die wel (nalevings)kosten met zich brengt, maar geen effect heeft. Verder wordt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 1 januari 2014 van belang geacht, omdat het niet wenselijk is dat er een onbepaalde periode tussen het aanbieden van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding kan zitten. Voorkomen moet namelijk worden, dat de wetenschap dat het NO_x-emissiehandelssysteem wordt ingetrokken, negatieve gevolgen heeft voor de prijsontwikkeling van de NO_x-emissierechten en het draagvlak bij de betrokken bedrijven.

Ingevolge het overgangsrecht (artikel IV) blijft het recht zoals dat geldt voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gelden voor NO_x-emissies die zijn veroorzaakt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet. Om te bepalen welk recht juist voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet geldt, is artikel IV, derde lid, van de 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) (Stb. ..., ..) (hierna: Wet inzake Verordening 600/2012 en 601/2012) van belang. De Wet inzake Verordening 600/2012 en 601/2012, waarvan de inwerkingtreding voor 1 januari 2013 is gepland, wijzigt een aantal op het NO_x-emissiehandelssysteem van toepassing zijnde bepalingen in de Wm en de WED, maar regelt tegelijkertijd in artikel IV, derde lid, dat het recht dat voor de inwerkingtreding van die wet van toepassing was op het NO_x-emissiehandelssysteem, van toepassing blijft. Dit betekent concreet, dat het overgangsrecht zoals dit in artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen, uitgaat van het recht dat eind 2012 van toepassing is op het NO_x-emissiehandelssysteem.

Het overgangsrecht zoals dit in artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen brengt met zich, dat voor de uitstoot van NO_x in 2013 de verplichtingen inzake bijvoorbeeld het inleveren van een emissieverslag en het inleveren van voldoende emissierechten blijven gelden en dat de regels bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar blijven. Voor de uitstoot van NO_x in 2014 is het stelsel niet meer van toepassing en is aldus geen emissievergunning meer vereist. Ook de bestaande emissievergunningen komen te vervallen.

Het spreekt overigens voor zich, dat – ter voorkoming van negatieve gevolgen voor de prijsontwikkeling van de NO_x-emissierechten en de naleving van regels van het NO_x-emissiehandelssysteem – de NEa tot aan de beëindiging van het NO_x-emissiehandelssysteem toezicht blijft houden op naleving van de geldende regels. Strafrechtelijke handhavingprocedures die voor 2014 zijn gestart zullen in beginsel na de beëindiging van het NO_x-emissiehandelssysteem worden doorgezet. Ook bestuurlijke handhavingprocedures zullen, indien opportuun, worden doorgezet.

Artikelgewijs

ARTIKEL I

Onderdeel A

In artikel 1.1 van de Wm zijn de definities die verband houden met de handel in NO_x-emissierechten opgenomen. Het begrip «stikstofoxiden» komt ook in hoofdstuk 5 van de Wm voor en in regelgeving die onder de Wm hangt. In hoofdstuk 5 is het begrip echter zelfstandig gedefinieerd en in de regelgeving die onder de Wm hangt, roept het begrip geen vragen op. Het is evenwel de bedoeling om volledigheidshalve het begrip wel te definiëren in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Onderdeel B

De taken die voortvloeiden uit titel 16.3 van de Wm waren in artikel 2.2 neergelegd bij de NEa. Met het vervallen van het NO_x-emissie-handelsysteem, komen ook deze taken te vervallen. De NEa is vanzelfsprekend nog wel belast is met de taken die voortvloeien uit het broeikasgasemissiehandelsysteem. Ook is de NEa belast met de taken die voortvloeien uit artikel IV van dit wetsvoorstel.

Onderdeel C

De begripsomschrijvingen die in artikel 16.1 Wm betrekking hebben op titel 16.3 Wm, komen te vervallen.

Onderdelen D, E, F en G

Sommige bedrijven, die niet alleen onder het NO_x-emissiehandelsysteem vielen, maar ook onder het broeikasgasemissiehandelsysteem, hebben op grond van artikel 16.5, tweede lid, van de Wm (oud) één vergunning, waarin voor beide systemen voorschriften zijn opgenomen. In een dergelijk geval vervallen met de inwerkingtreding van onderdeel B van artikel I vanzelfsprekend alleen de voorschriften die zien op de NO_x-emissiehandel, en niet de vergunning in zijn geheel. Aangezien met het vervallen van de NO_x-emissiehandel geen gecombineerde vergunning meer kan worden aangevraagd, is gedeeltelijke weigering als bedoeld in artikel 16.10 Wm en het gedeeltelijk aanvullen of aanpassen als bedoeld in artikel 16.20 van de Wm niet meer relevant (onderdelen F en G).

Onderdeel H

In dit onderdeel is bepaald, dat titel 16.3 Wm, dat specifiek ziet op het NO_x-emissiehandelsysteem, vervalt.

Onderdeel I en J

In de artikelen 18.6a en 18.16a is geregeld, dat de NEa de bevoegdheid heeft om bij overtreding van bepaalde regels van het NO_x-emissiehandelsysteem een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Met het beëindigen van het NO_x-emissiehandelsysteem vervalt vanzelfsprekend ook deze bevoegdheid. Overigens dient te worden opgemerkt, dat op grond van artikel IV, waarin het overgangsrecht is vastgelegd, nog wel een bestuurlijke boete kan worden opgelegd indien het betreft een overtreding die is begaan met betrekking tot emissies van NO_x, veroorzaakt in de periode tot 1 januari 2014. Zo kan bijvoorbeeld worden afgedwongen dat alsnog een (volledig) emissieverslag wordt ingediend.

Tegelijkertijd worden in de artikelen 18.6a en 18.16a enkele omissies hersteld. In de Aanpassingswet handel in emissierechten II (Stb. 2011, 278) en de wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van onder meer richtlijn nr. 2009/29/EG (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) (Stb. 2012, 195) zijn enkele verwijzingen per abuis onjuist of niet aangepast. In dit onderdeel wordt dit gecorrigeerd.

Onderdeel K

Ook artikel 18.17 van de wet, houdende de bevoegdheid van de NEa om de vergunning in te trekken indien er twee maal een bestuurlijke boete is opgelegd, wordt in verband met het beëindigen van het NO_x-emissie-handelsstelsel aangepast. Tegelijkertijd wordt in artikel 18.17 een omissie hersteld. In de Invoeringswet van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Stb. 2010, nr. 142) is per abuis de verwijzing naar de vergunning als bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, Wm komen te vervallen. Artikel 16.5, eerste lid, Wm ziet op de vergunningplicht voor de uitstoot van broeikasgas. Door in het voorliggende onderdeel de zinsnede «in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, of artikel 16.49, eerste lid,» te wijzigen in een verwijzing naar artikel 16.5, wordt artikel 18.17 Wm -net als voorheen- weer van toepassing op emissievergunningen inzake broeikasgassen.

Onderdeel L

Artikel 21.6, vierde lid, van de Wm ziet op de voor- en nahang van algemene maatregelen van bestuur (AMvB) die worden opgesteld op grond van een aantal genoemde artikelen van de Wm. AMvB's die werden opgesteld op grond van de artikelen inzake de NO_x-emissiehandel dienen tevens te worden voor- en nagehangen. Nu het handelssysteem vervalt en aldus tevens de betreffende grondslagen voor het opstellen van AMvB's, wordt artikel 21.6 Wm op dit punt aangepast.

ARTIKEL II

In de WED is bepaald, dat overtreding van bepaalde regels van het NO_x-emissiehandelssysteem als een economisch delict wordt beschouwd. Nu het handelssysteem komt te vervallen, is het niet langer noodzakelijk om deze regels strafrechtelijk te handhaven. Op grond van artikel IV, eerste lid, blijven overtredingen die zijn begaan met betrekking tot NO_x-emissiehandelssysteem, veroorzaakt in de periode tot 1 januari 2014 echter strafbaar.

Tegelijkertijd worden in de WED enkele omissies hersteld. In de Aanpassingswet handel in emissierechten II (Stb. 2011, 278) en de wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van onder meer richtlijn nr. 2009/29/EG (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) (Stb. 2012, 195) zijn enkele verwijzingen per abuis onjuist of niet aangepast. In dit onderdeel wordt dit gecorrigeerd.

ARTIKEL III

De wet ter invoering NO_x-emissiehandel omvat overgangsrecht met betrekking tot zowel de handel in NO_x-emissierechten als met betrekking tot de handel in broeikasgasemissierechten. Met het vervallen van het NO_x-emissiehandelssysteem is er geen noodzaak meer om het overgangsrecht inzake de handel in NO_x-emissierechten te laten gelden. Ook het overgangsrecht met betrekking tot de handel in broeikasgasemissierechten is achterhaald. Derhalve wordt in artikel III die wet ingetrokken.

ARTIKEL IV en V

De wet treedt op 1 januari 2014 in werking, waardoor het NO_x-emissiehandelssysteem met ingang van die datum vervalst. Een aantal artikelen blijft echter van belang in verband met het afronden van het handelssysteem.

In artikel IV is daarom het overgangsrecht opgenomen. In paragraaf 11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is reeds ingegaan op het recht dat van toepassing blijft in verband met het afronden van het NO_x-emissiehandelssysteem; ingevolge het in de Wet inzake Verordening 600/2012 en 601/2012 opgenomen overgangsrecht blijft kort gezegd het recht dat gold op 31 december 2012 van toepassing. Het overgangsrecht dat in artikel IV is opgenomen sluit naadloos aan op het overgangsrecht dat in de Wet inzake Verordening 600/2012 en 601/2012 is opgenomen. Het overgangsrecht dat in de Wet inzake Verordening 600/2012 en 601/2012 kan daarom vervallen. Dat is in artikel V geregeld.

De artikelen die van belang blijven voor het afronden van het handelssysteem, zijn met name de artikelen die zien op de verplichtingen omtrent het inleveren van NO_x-emissierechten en emissieverslagen. De verplichtingen die bijvoorbeeld volgen uit artikel 16.12 Wm of uit de vergunningen (inclusief monitoringsplan) blijven aldus op grond van dit lid van toepassing op NO_x-emissies die veroorzaakt zijn in 2013. De artikelen 16.53 en 16.54 van de Wm zijn niet relevant voor het afronden van het systeem. Deze artikelen zien op het sparen, lenen en verhogen van in te leveren NO_x-emissierechten in de jaren na het betreffende kalenderjaar. Aangezien er geen kalenderjaren na 2013 zullen zijn, kunnen deze bepalingen direct geheel vervallen. Uit het eerste lid volgt verder, dat de artikelen die bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhaafbaar waren, dit blijven voor de toepassing van het NO_x-emissiehandelssysteem tot 1 januari 2014.

In het tweede lid is geregeld dat alle vergunningen met betrekking tot NO_x-emissiehandel per 1 januari 2014 vervallen. Hierdoor hoeft de NEa de vergunningen niet expliciet in te trekken.

Het derde en vierde lid zien op verplichtingen die de NEa na de volledige beëindiging van het NO_x-emissiehandelssysteem nog dient uit te voeren. Het gaat hier om inzage in emissieverslagen (artikel 16.18 in samenhang met artikel 16.49, tweede lid, Wm (oud)) en het bewaren van het register dat de NEa tot 1 mei 2014 dient bij te houden (artikel 16.58 Wm (oud)). De verplichting tot het inzage geven in emissieverslagen en het bewaren van het register vervalst per 1 januari 2025. Voor deze datum is gekozen, omdat op grond van artikel 16.16 van de Wm tot tien jaar na het kalenderjaar waarin het emissieverslag moet worden ingediend kan worden vastgesteld, dat het emissieverslag niet voldoet.

ARTIKEL VI

In hoofdstuk 11 van het algemeen deel is de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel reeds toegelicht. Om te verzekeren, dat het overgangsrecht dat in dit wetsvoorstel is opgenomen naadloos aansluit op het overgangsrecht dat in de Wet inzake Verordening 600/2012 en 601/2012 is opgenomen, is geregeld dat artikel IV voor artikel V in werking treedt.

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