

Vergaderjaar 2008–2009

31 963

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel dient ter implementatie 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.¹ Met deze richtlijn (hierna: richtlijn 2008/101) wordt beoogd de luchtvaartsector onder het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: emissierechten) te brengen. Dit systeem gold tot deze wijziging alleen voor stationaire bronnen (inrichtingen) op grond 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).² Richtlijn 2003/87 is in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten,³ die op 20 oktober 2004 in werking is getreden. Die wet heeft in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) een regeling van handel in emissierechten voor stationaire bronnen ingevoegd. Door de broeikasgasemissies van de luchtvaartsector op te nemen in het systeem van handel in emissierechten, wordt de bijdrage van deze sector aan de klimaatverandering aangepakt. Richtlijn 2008/101 ziet alleen op luchtvaartemissies van kooldioxide (hierna: CO₂).⁴

Met het Kyoto-Protocol hebben de deelnemende landen een doelstelling geaccepteerd voor de reductie van de emissies voor broeikasgassen.⁵ De internationale luchtvaart maakt geen deel uit van het Kyoto-Protocol: de beperkings- en verminderingsdoelen die in dat kader zijn gesteld, hebben

¹ PbEU 2009, L 8. In de Nederlandse tekst van richtlijn 2008/101, zoals gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie van 13 januari 2009, staat in het opschrift in het nummer van de richtlijn abusievelijk het jaartal 2009 in plaats van 2008 vermeld. Deze ommissie is inmiddels gerectificeerd; zie PbEU L 26 van 30 januari 2009.

² PbEU L 275.

³ Stb. 2004, 511.

⁴ Zie overweging 14 van richtlijn 2008/101.

⁵ Op 11 december 1997 te Kyoto tot stand gekomen Protocol bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110).

betrekking op de emissies veroorzaakt door de binnenlandse luchtvaart maar niet op de emissies die worden veroorzaakt door internationale vluchten. In afwachting van de sluiting van een wereldwijde, brede overeenkomst betreffende de vermindering van broeikasgassen na 2012 heeft de Europese Unie (hierna: EU) zichzelf ten doel gesteld om in 2020 de emissies met ten minste 20% te reduceren ten opzichte van 1990. Om deze doelstelling te kunnen bereiken, dienen er zowel op lidstaat- als op Gemeenschapsniveau diverse beleidsmaatregelen te worden getroffen.¹

Als het effect van de luchtvaartsector op de klimaatverandering in het huidige tempo blijft toenemen, zal dit de verminderingen die in andere sectoren zijn bereikt om de klimaatverandering tegen te gaan, in aanzienlijke mate teniet doen. De Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie) heeft onderzoek verricht naar diverse maatregelen voor de reductie van emissies van CO₂ binnen de luchtvaartsector. In dat kader heeft de Commissie een strategie voor de luchtvaartsector bepaald.² Ter uitvoering van die strategie is een breed pakket maatregelen vastgesteld, waaronder richtlijn 2008/101. Een systeem van handel in emissierechten blijkt het meest kosteneffectieve instrument te zijn om de noodzakelijke reductie van CO₂-emissies binnen de luchtvaartsector te realiseren. Richtlijn 2008/101 bevat een apart emissieplafond voor de luchtvaartsector dat neerkomt op het gemiddelde van de historische emissies van CO₂ in de jaren 2004–2006. Dit emissieplafond vormt dus onderdeel van de 20%-doelstelling van de EU. Het systeem voor handel in emissierechten voor de luchtvaart gaat voor het jaar 2012 uit van een kortingspercentage van 3% op de historische emissies. Voor de periode 2013–2020 bedraagt de korting 5%.

Richtlijn 2008/101 houdt kort gezegd in dat CO₂-emissies van de luchtvaartsector, voor zover het betreft vluchten die vertrekken vanaf of aankomen op een luchtvaartterrein in een lidstaat van de EU, vanaf 1 januari 2012 afgedekt moeten zijn door een voldoende aantal emissierechten. Vliegtuigexploitanten die onder het systeem vallen, moeten na afloop van een kalenderjaar bij hun administrerende lidstaat emissierechten inleveren om hun broeikasgasemissies in dat betreffende jaar af te dekken. De categorieën luchtvaartactiviteiten die onder het nieuwe stelsel vallen, zijn aangeduid in bijlage I bij richtlijn 2003/87. De jaren 2010 en 2011 zijn een proefperiode gedurende welke vliegtuigexploitanten hun emissies al moeten monitoren en daarover moeten rapporteren.

Het wetsvoorstel strekt in hoofdzaak tot wijziging van hoofdstuk 16 Wm (Handel in emissierechten). Voorts worden de hoofdstukken 1 (Algemeen), 18 (Handhaving) en 19 (Openbaarheid van milieu-informatie) van de Wm op enkele punten aangepast. Verder wordt de Wet luchtvaart aangepast in verband met de introductie van een communautair exploitatieverbod en wordt de Wet op de economische delicten (hierna: Wed) gewijzigd in verband met de strafbaarstelling van bepaalde handelingen. Op basis van dit wetsvoorstel zullen tevens het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten worden gewijzigd.

Volgens artikel 2 van richtlijn 2008/101 dient de richtlijn uiterlijk 2 februari 2010 in nationale wetgeving te zijn omgezet. Beoogd wordt echter om de in dit wetsvoorstel vervatte regeling al met ingang van 1 januari 2010 in werking te laten treden. Een deel van de verplichtingen die in de richtlijn zijn opgenomen, gaat namelijk reeds per die datum gelden.

¹ Zie ook overweging 11 van richtlijn 2008/101.

² Zie de mededeling van de Commissie van 27 september 2005 «Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen». Zie: http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm.

De inhoud van deze memorie van toelichting is afgestemd met de Minister van Verkeer en Waterstaat.

2. Hoofdpijnen van het Europese systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart

2.1. Achtergrond

In een systeem van handel in emissierechten zijn twee elementen essentieel: emissies en emissierechten. Een emissie is de feitelijke uitstoot van een bepaalde stof. Een emissierecht is een van overheidswege verstrekt recht om een bepaalde hoeveelheid van een emissie te mogen veroorzaken. Een broeikasgasemissierecht is het recht om een emissie van één ton kooldioxide-equivalent in de lucht te veroorzaken (artikel 1.1, eerste lid, Wm).

Doel van elk systeem van handel in emissierechten is het bereiken van een grotere kosteneffectiviteit van milieumaatregelen en emissiereducties. Doordat emissierechten verhandelbaar zijn, zullen emissiebekerkende maatregelen daar genomen worden waar ze het goedkoopst zijn. Handel bestaat uit twee elementen, te weten schaarste en de mogelijkheid tot ruil. In dit geval ontstaat schaarste door het hanteren van een zogenaamd Europees emissieplafond. Het totaal aantal emissierechten dat als gevolg van dit emissieplafond beschikbaar is, is minder dan de vliegtuigexploitanten samen nodig hebben ter dekking van hun broeikasgasemissies. Op die manier kan de achterliggende milieudoelstelling worden bereikt.

2.2. Reikwijdte

Richtlijn 2008/101 richt zich op vluchten die vertrekken vanaf of aankomen op een luchtvaartterrein op het grondgebied van de lidstaten van de EU. Dit is vastgelegd in bijlage I bij richtlijn 2003/87. De normadressaat is de vliegtuigexploitant. Een vliegtuigexploitant wordt in artikel 3, onder o, van richtlijn 2003/87 omschreven als de persoon die een luchtvaartuig exploiteert op het moment dat dit een in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteit uitoefent of, wanneer die persoon niet bekend is of niet is geïdentificeerd door de eigenaar van het vliegtuig, de eigenaar van het vliegtuig.

Iedere vliegtuigexploitant die activiteiten uitvoert die onder de reikwijdte van richtlijn 2003/87 vallen, wordt gekoppeld aan een administrerende lidstaat. Deze administrerende lidstaat ziet toe op de naleving van de verplichtingen uit de richtlijn.

Sommige vliegtuigexploitanten vallen al vanaf het begin (1 januari 2010) onder het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart. Het gaat hierbij ten eerste om vliegtuigexploitanten die op dat moment al beschikken over een door een lidstaat verleende exploitatievergunning. Ten tweede betreft het vliegtuigexploitanten die niet over een dergelijke vergunning beschikken (bijvoorbeeld vliegtuigexploitanten uit derde landen), maar die wel staan vermeld op de lijst die de Commissie op grond van artikel 18bis, derde lid, van richtlijn 2003/87 uiterlijk 1 februari 2009 moet publiceren. Deze vliegtuigexploitanten hebben op of na 1 januari 2006 een in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteit uitgevoerd. Vliegtuigexploitanten aan wie na 1 januari 2010 door een lidstaat een exploitatievergunning is verleend en vliegtuigexploitanten die bij een latere update aan de lijst van de Commissie worden toegevoegd, vallen pas later onder de reikwijdte van het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart.

2.3. Emissies: monitoring en verslaglegging

Een vliegtuigexploitant moet beschikken over een monitoringsplan waarin

is beschreven op welke wijze de monitoring van emissies plaatsvindt (hierna: monitoringsplan emissies). Het monitoringsplan emissies moet zijn goedgekeurd door de bevoegde instantie van de administrerende lidstaat. Voor Nederland wordt als bevoegde instantie aangewezen het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: emissieautoriteit). In het bestaande systeem voor stationaire bronnen beschikken inrichtingen over een emissievergunning. Onderdeel van die vergunning vormt het monitoringplan dat ziet op de monitoring van de emissies. Het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart kent niet de figuur van een vergunningplicht, maar eist wel dat een vliegtuigexploitant beschikt over een goedgekeurd monitoringsplan emissies.

Gedurende ieder kalenderjaar in een periode monitort de vliegtuigexploitant de emissies. Vervolgens is hij verplicht voor 1 april van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin hij heeft geëmitteerd (hierna: emissiejaar) een emissieverslag in te dienen bij de bevoegde instantie van de administrerende lidstaat. In dit verslag wordt onder meer de jaarvracht vermeld. De jaarvracht is de totale CO₂-emissie gedurende het emissiejaar (artikel 16.1, eerste lid, Wm). Het emissieverslag moet zijn geverifieerd door een onafhankelijke deskundige (hierna: verificateur).

2.4. Inleverplicht

Een vliegtuigexploitant moet voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar een aantal emissierechten bij de bevoegde instantie van de administrerende lidstaat inleveren, dat ten minste gelijk is aan de emissies die hij gedurende het emissiejaar heeft veroorzaakt (de inleverplicht). Indien hij te weinig emissierechten inlevert, wordt het aantal emissierechten dat hij in het volgende kalenderjaar moet inleveren, van rechtswege verhoogd met het aantal te weinig ingeleverde emissierechten. Dit wordt de compensatieplicht genoemd. Bovendien wordt in zo'n geval een bestuurlijke boete opgelegd.

2.5. Periodes

Het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart is opgedeeld in verschillende periodes. Het systeem gaat volledig van start op 1 januari 2012. De eerste periode is 2012. Dit jaar wordt gevolgd door perioden van steeds acht jaar (2013–2020 etc). De eerste periode (2012) wordt voorafgegaan door een zogenaamde «pre-handelsperiode» (2010–2011). In die periode moet de vliegtuigexploitant wel monitoren overeenkomstig een goedgekeurd monitoringsplan emissies en een geverifieerd emissieverslag indienen, maar hoeft hij nog geen emissierechten in te leveren. Vanaf het emissiejaar 2012 gaat het «normale» regime gelden en dienen er ook emissierechten te worden ingeleverd. Vanaf 2012 worden ook emissierechten toegewezen.

Schema 1: periodes in het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart

Periode:	Pre-handelsperiode	Eerste periode	Tweede periode	Latere periodes
<i>Kalenderjaren:</i>	2010–2011	2012	2013–2020	Achtjaarsperiodes na 2020
<i>Monitoren en emissieverslag?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Inleverplicht?</i>	Nee	Ja	Ja	Ja
<i>Kosteloze toewijzing emissierechten?</i>	Nee	Ja	Ja	Ja

2.6. Toewijzing emissierechten

Ten behoeve van een bepaalde periode (2012, 2013–2020 etc.) worden emissierechten deels kosteloos toegewezen en deels geveild. Indien een vliegtuigexploitant in aanmerking wil komen voor kosteloze toewijzing,

stelt hij voorafgaand aan een periode een monitoringsplan op waarin is beschreven op welke wijze hij de zogenaamde tonkilometergegevens registreert en bepaalt (hierna: monitoringsplan tkm). Tonkilometergegevens zijn gegevens over de omvang van een luchtvaartactiviteit. Het aantal tonkilometers wordt kort gezegd berekend door de gevlogen afstand te vermenigvuldigen met de vracht (onder vracht wordt verstaan: de totale massa aan vracht, post en passagiers die wordt vervoerd). De precieze berekeningswijze zal bij regeling worden uitgewerkt op basis van bijlage IV bij richtlijn 2003/87. Dit monitoringsplan tkm moet zijn goedgekeurd door de bevoegde instantie van de administrerende lidstaat. Gedurende een vaststaand kalenderjaar voorafgaand aan een periode (het tkm-jaar) worden de tonkilometergegevens bepaald en geregistreerd volgens het goedgekeurde monitoringsplan tkm.

Na afloop van het tkm-jaar kan de vliegtuigexploitant het bestuur van de emissieautoriteit verzoeken om kosteloze toewijzing van emissierechten. Bij de aanvraag dient hij de tonkilometergegevens over het tkm-jaar te overleggen. Die gegevens moeten zijn geverifieerd door een verificateur. Het bestuur van de emissieautoriteit legt de aanvraag voor aan de Commissie. Alleen tijdig ingediende aanvragen die vergezeld gaan van geverifieerde tonkilometergegevens worden aan de Commissie voorgelegd. De Commissie stelt op basis van alle van de lidstaten ontvangen aanvragen een benchmark vast. De bevoegde instanties van de administrerende lidstaten hanteren deze benchmark vervolgens om te berekenen hoeveel emissierechten vliegtuigexploitanten kosteloos krijgen toegevoegd. Hierna worden de emissierechten verleend. Dit geschiedt door bijschrijving van de rechten op de rekening van de vliegtuigexploitant in het register voor de handel in emissierechten. De toewijzing van emissierechten bij de luchtvaart is in sterke mate Europees geharmoniseerd. Hierin verschilt dit systeem van de toewijzing in het bestaande systeem voor stationaire bronnen waarin, in de eerste twee planperiodes (2005–2007 en 2008–2012), voorafgaand aan de betrokken periode een nationaal toewijzingsplan en een nationaal toewijzingsbesluit zijn opgesteld. Tot slot wordt voor de luchtvaart een beperkt deel (15%) van de beschikbare emissierechten geveild.

Daarnaast bevat richtlijn 2003/87 een voorziening voor kosteloze toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers en snelgroeiende vliegtuigexploitanten (hierna: snelle groeiers) in de vorm van een bijzondere Europese reserve. Vanaf de tweede periode (2013–2020) kan een nieuwkomer of een snelle groeier voor een bepaalde deadline een eenmalig beroep doen op deze reserve. De te volgen procedure voor toewijzing is in grote lijnen vergelijkbaar met de hierboven omschreven procedure voor reguliere aanvragen. Op het punt van de bijzondere reserve wijkt het systeem voor de luchtvaart enigszins af van het bestaande systeem voor stationaire bronnen. In laatstgenoemd systeem bestaat de mogelijkheid in het nationale toewijzingsplan te voorzien in een emissierechtendepot voor nieuwkomers en gewijzigde inrichtingen. Zo lang het emissierechtendepot voor de betrokken periode niet is uitgeput, kan in Nederland een beroep worden gedaan op die reserve. In het systeem voor de luchtvaart kan echter slechts eenmaal per periode een beroep worden gedaan op de reserve.

2.7. Handhaving

Qua handhavingsinstrumentarium sluit het wetsvoorstel aan op het bestaande systeem voor stationaire bronnen. Voor vliegtuigexploitanten geldt echter een belangrijke aanvullende sanctie: op verzoek van een administrerende lidstaat kan de Commissie aan een vliegtuigexploitant een communautair exploitatieverbod opleggen. Deze sanctie is bedoeld

als ultimum remedium en komt alleen in beeld als niet met andere handhavingsmaatregelen kon worden gewaarborgd dat de betrokken vliegtuigexploitant zich aan de regels houdt.

2.8. Begrippenkader

2.8.1. Monitoringsplan tkm en monitoringsplan emissies

Een monitoringsplan tkm moet goed worden onderscheiden van een monitoringsplan emissies. Doel en inhoud van beide plannen verschillen. Het monitoringsplan tkm speelt uitsluitend een rol in het kader van een verzoek om toewijzing van emissierechten en is dan ook alleen aan de orde als een vliegtuigexploitant voornemens is zo'n verzoek in te dienen. Een monitoringsplan tkm hoeft slechts eenmaal per periode te worden ingediend, namelijk in het jaar voorafgaand aan het tkm-jaar dat de basis vormt voor de latere toewijzing van emissierechten voor die periode. Een monitoringsplan emissies daarentegen is een plan waarover alle vliegtuigexploitanten moeten beschikken en dat ze gedurende elk jaar binnen de desbetreffende periode moeten hanteren. Een monitoringsplan emissies dient om de omvang van de emissies te kunnen vaststellen. Over de aldus vastgestelde emissies moet de vliegtuigexploitant na afloop van elk jaar emissierechten inleveren. Hoewel in beide gevallen de term monitoringsplan wordt gebruikt, hebben het monitoringsplan tkm en het monitoringsplan emissies inhoudelijk dus niets met elkaar te maken.

2.8.2. Verschillende begrippen «jaar»

In deze memorie van toelichting komen verschillende jaarbegrippen voor. Hieronder worden deze begrippen toegelicht.

Emissiejaar

Het emissiejaar is het kalenderjaar waarin de vliegtuigexploitant vluchten uitvoert en dus emitteert. Dit begrip is van belang voor de monitoring, de verslaglegging en de inleverplicht.

Basisjaar

Het basisjaar wordt gebruikt om te bepalen welke lidstaat de administrerende lidstaat is als de vliegtuigexploitant niet beschikt over een exploitatievergunning van een van de lidstaten. Daartoe wordt vastgesteld aan welke lidstaat het grootste deel van de geschatte luchtvaartemissies in dat jaar kan worden toegeschreven. Met betrekking tot een vliegtuigexploitant die na 1 januari 2006 zijn exploitatie in de Gemeenschap is gestart, is het basisjaar het eerste kalenderjaar van die exploitatie. Voor alle andere vliegtuigexploitanten is 2006 het basisjaar.

Tkm-jaar

Het tkm-jaar is een vaststaand kalenderjaar voorafgaand aan een periode gedurende welk jaar het aantal tonkilometers wordt bepaald en geregistreerd ten behoeve van de aanvraag om kosteloze toewijzing van emissierechten. Het tkm-jaar voor de eerste periode (2012) en de tweede periode (2013–2020) is voor reguliere aanvragen 2010. Het tkm-jaar voor aanvragen uit de bijzondere reserve in de tweede periode is 2014.

Het begrip basisjaar wordt ook in het wetsvoorstel zelf gebruikt (zie artikel 16.39a, tweede lid, onder b). De begrippen emissiejaar en tkm-jaar komen niet voor in het wetsvoorstel, maar alleen in de memorie van toelichting.

Het tkm-jaar wordt in het wetsvoorstel aangeduid als: referentiejaar (artikel 16.39j, tweede lid).

Schema 2: jaarbegrippen in het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
				emissiejaar	emissiejaar	emissiejaar	emissiejaar	emissiejaar
basisjaar standaard	basisjaar starters 2007	basisjaar starters 2008	basisjaar starters 2009	basisjaar starters 2010	basisjaar starters 2011	basisjaar starters 2012	basisjaar starters 2013	basisjaar starters 2014
				tkm-jaar regulier				tkm-jaar bijzondere reserve

3. Regeling in de Wet milieubeheer

Richtlijn 2008/101 wordt in de Wm in hoofdzaak omgezet in hoofdstuk 16 (Handel in emissierechten). In titel 16.2 (Broeikasgassen en broeikasgas-emissierechten) wordt een nieuwe afdeling 16.2.2 (Luchtvaartactiviteiten) opgenomen. In verband hiermee wordt aan titel 16.2 een indelingsniveau toegevoegd. De bestaande regeling van handel in emissierechten voor stationaire bronnen wordt grotendeels geplaatst in een nieuwe afdeling 16.2.1 (Inrichtingen).

De laatste drie afdelingen van de huidige titel 16.2 (de afdelingen 16.2.5, 16.2.6 en 16.2.7) worden verplaatst naar het slot van titel 16.2, ná de bepalingen over de luchtvaart, omdat deze afdelingen algemene onderwerpen regelen die gelden voor zowel het bestaande systeem voor stationaire bronnen als het nieuwe systeem voor de luchtvaart. De huidige afdelingen 16.2.5, 16.2.6 en 16.2.7 regelen de volgende onderwerpen: de overgang van emissierechten, de registratie van emissierechten en instemming met deelname aan projectactiviteiten.¹ De bepalingen over deze onderwerpen in de gewijzigde richtlijn 2003/87 gelden zowel voor stationaire bronnen als voor vliegtuigexploitanten.

Voor de structuur van de nieuwe afdeling 16.2.2 is zoveel mogelijk aangesloten bij de opzet van afdeling 16.2.1 (nieuw). Beide afdelingen zijn zo opgebouwd dat achtereenvolgens geregeld worden:

- de monitoring en de verslaglegging,
- de toewijzing en verlening van emissierechten,
- het afrekenen na afloop van het emissiejaar (waaronder de inleverplicht) en
- enkele algemene onderwerpen, waaronder de overgang en registratie van emissierechten.

In onderstaande tabel is de nieuwe opzet van hoofdstuk 16 Wm weergegeven.

Schema 3: structuur hoofdstuk 16 Wm (Handel in emissierechten)

Huidige structuur:	Nieuwe structuur: ¹
TITEL 16.1. ALGEMEEN	<i>Ongewijzigd</i>
TITEL 16.2. BROEIKASGASSEN EN BROEIKASGAS-EMISSIERECHTEN	<i>Ongewijzigd</i>
Afdeling 16.2.1. Algemeen	<i>Invoegen: afdeling 16.2.1. Inrichtingen</i>
Afdeling 16.2.2. Vergunning	<i>Wordt: paragraaf 16.2.1.1</i> <i>Wordt: paragraaf 16.2.1.2</i>

¹ Paragraaf 16.2.7 is in de Wm opgenomen via de Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen (Stb. 2006, 189). Die wet strekte ter implementatie van de zogenaamde Linking Directive (richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (PbEU L 338)) en ter uitvoering van de op de goedkeuring van projectactiviteiten betrekking hebbende onderdelen van het Kyoto-Protocol.

Huidige structuur:	Nieuwe structuur: ¹
Afdeling 16.2.3. Het toewijzen en verlenen van broeikasgasemissierechten en het gebruik van ERU's en CER's	<i>Wordt:</i> paragraaf 16.2.1.3
Afdeling 16.2.4. De geldigheid van broeikasgasemissierechten, het inleveren van broeikasgasemissierechten, ERU's en CER's, het annuleren van broeikasgasemissierechten en het compenseren van emissies in een ander kalenderjaar	<i>Wordt:</i> paragraaf 16.2.1.4 <i>Invoegen:</i> afdeling 16.2.2. Luchtvaartactiviteiten <i>Invoegen:</i> paragraaf 16.2.2.1. Algemeen <i>Invoegen:</i> paragraaf 16.2.2.2. Monitoring en verslaglegging <i>Invoegen:</i> paragraaf 16.2.2.3. Het toewijzen en verlenen van broeikasgasemissierechten <i>Invoegen:</i> paragraaf 16.2.2.4. De geldigheid van broeikasgasemissierechten, het inleveren van broeikasgasemissierechten, ERU's en CER's, het annuleren van broeikasgasemissierechten en het compenseren van emissies in een ander kalenderjaar <i>Wordt:</i> afdeling 16.2.3
Afdeling 16.2.5. De overgang van broeikasgasemissierechten, ERU's en CER's	<i>Wordt:</i> afdeling 16.2.4
Afdeling 16.2.6. De registratie van broeikasgasemissierechten, ERU's en CER's	<i>Wordt:</i> afdeling 16.2.5
Afdeling 16.2.7. Instemming met deelname aan projectactiviteiten	<i>Wordt:</i> afdeling 16.2.5
TITEL 16.3. STIKSTOFOXIDEN EN NO _x -EMISSIERECHTEN	<i>Ongewijzigd</i>

¹ De aanduiding «ongewijzigd» in de tabel slaat uitsluitend op de hoofdstructuur van hoofdstuk 16 Wm. Dit sluit niet uit dat binnen de betrokken titel, afdeling of paragraaf wijzigingen worden aangebracht in de afzonderlijke bepalingen.

Waar mogelijk zijn in de nieuwe afdeling 16.2.2 (Luchtvaartactiviteiten) bepalingen uit de nieuwe afdeling 16.2.1 (Inrichtingen) van overeenkomstige toepassing verklaard. Het in richtlijn 2003/87 voor beide systemen opgenomen regime is in sommige opzichten namelijk (vrijwel) identiek.

De definitie van het begrip «emissies» in artikel 1.1, eerste lid, Wm is zo breed dat ook emissies door een vliegtuig dat een luchtvaartactiviteit uitvoert, daaronder vallen. In artikel 1.1, eerste lid, Wm wordt emissie omschreven als: stoffen, trillingen, warmte, die of geluid dat direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden, onderscheidenlijk wordt gebracht. Een emissie kan gerelateerd zijn aan allerlei soorten activiteiten. In het kader van hoofdstuk 8 Wm zal het gaan om emissies gerelateerd aan activiteiten die plaatsvinden in het kader van een vergunningplichtige inrichting, maar het begrip emissies is niet beperkt tot emissies vanuit stationaire bronnen.¹ Dit betekent dat dit begrip ook betrekking kan hebben op emissies vanuit mobiele bronnen zoals vliegtuigen.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat bepaalde onderwerpen geregeld zullen worden in verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 386) (hierna: EG-registerverordening). Deze verordening is op 30 december 2004 in werking getreden. De EG-registerverordening wordt nog aangepast in verband met de opname van luchtvaartactiviteiten in het systeem van handel in emissierechten. Bij de implementatie van de

¹ Zie de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat), Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, blz. 27.

oorspronkelijke richtlijn 2003/87 is achteraf gebleken dat bepaalde in de richtlijn benoemde onderwerpen door de (later vastgestelde) EG-registerverordening werden geregeld. Om die reden zijn sommige bepalingen van titel 16.2 Wm bij gelegenheid van de Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten weer uit de wet geschrapt.¹ Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is uitgegaan van een soortgelijke verdeling van onderwerpen tussen richtlijn en verordening. Dit is nader aangegeven in de transponeringstabel die is opgenomen in hoofdstuk 18 van deze memorie van toelichting.

Over de relatie met lopende wetsvoorstellen die ook de Wm wijzigen, kan het volgende worden opgemerkt. De boetebepalingen en de bepalingen over «naming and shaming» in hoofdstuk 18 Wm worden per 1 juli 2009 technisch aangepast in verband met de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb.² Deze gewijzigde wettekst van hoofdstuk 18 is als uitgangspunt genomen bij het opstellen van artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. Sommige waarborgen die voorheen in hoofdstuk 18 Wm waren opgenomen, worden in verband met de vierde tranche Awb geschrapt omdat de Awb daar straks in voorziet. Voor een nadere toelichting op die wijzigingen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet vierde tranche Awb.³ Bij het formuleren van de wijzigingsopdrachten in artikel I, onderdeel D, is ervan uitgegaan dat de wet van 14 februari 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele andere wetten met het oog op integratie van verplichtingen op het terrein van milieuverlaglegging (Stb. 2009, 109) in werking is getreden.

De artikelen die door richtlijn 2008/101 in richtlijn 2003/87 worden ingevoegd, zijn niet in alle taalversies volgens dezelfde systematiek genummerd. Zo wordt in de Nederlandse taalversie het artikel dat na artikel 3 wordt ingevoegd, aangeduid als «artikel 3 bis», terwijl in de Engelse en Duitse taalversie wordt gesproken van «artikel 3a». In het wetsvoorstel is bij verwijzingen naar richtlijn 2003/87 de Nederlandse taalversie als uitgangspunt genomen. Ter voorlichting is hieronder een transponeringstabel opgenomen van de Nederlandse naar de Engelse wijze van nummering.

Schema 4: transponeringstabel Nederlandse-Engelse wijze van artikelnummering in richtlijn 2003/87

Nederlands:	Engels:
Artikel 3 bis	Artikel 3a
Artikel 3 ter	Artikel 3b
Artikel 3 quater	Artikel 3c
Artikel 3 quinquies	Artikel 3d
Artikel 3 sexies	Artikel 3e
Artikel 3 septies	Artikel 3f
Artikel 3 octies	Artikel 3g
Artikel 3 nonies	Artikel 3h
Artikel 11 bis, lid 1bis	Artikel 11a, lid 1a
Artikel 12, lid 2bis	Artikel 12, lid 2a
Artikel 18 bis	Artikel 18a
Artikel 18 ter	Artikel 18b
Artikel 25 bis	Artikel 25a

4. De reikwijdte van afdeling 16.2.2 Wm

4.1. Inleiding

De reikwijdte van afdeling 16.2.2 (Luchtvaartactiviteiten) wordt geregeld in artikel 16.39a. Deze afdeling is van toepassing op vliegtuigexploitanten ten aanzien waarvan Nederland verantwoordelijk is voor de administratie van de regeling voor de handel in emissierechten binnen de Gemeen-

¹ Stb. 2007, 90.

² Aanpassingswet vierde tranche Awb.

³ Kamerstukken 2006/07, 31 124, nr. 3, blz. 148–151.

schap en die luchtvaartactiviteiten als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2003/87 uitvoeren (artikel 16.39a, eerste lid, aanhef en onder a). Afdeling 16.2.2 is van toepassing op emissies van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen broeikasgassen (artikel 16.39a, eerste lid, aanhef en onder b). Hieronder wordt op de verschillende elementen van het toepassingsbereik nader ingegaan.

4.2. Vliegtuigexploitant

Het begrip vliegtuigexploitant is in de richtlijn en in dit wetsvoorstel nodig om een luchtvaartuig te kunnen koppelen aan een persoon die daarvoor voor de toepassing van het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart verantwoordelijk kan worden gehouden. Voor de definitie van vliegtuigexploitant verwijst artikel 1.1, eerste lid, naar de omschrijving die in artikel 3, onder o, van de richtlijn is opgenomen. Deze omschrijving luidt: een persoon die een luchtvaartuig exploiteert op het moment dat dit een in bijlage I bij de richtlijn genoemde luchtvaartactiviteit uitoefent of, wanneer die persoon niet bekend is of niet is geïdentificeerd door de eigenaar van het vliegtuig, de eigenaar van het vliegtuig.

4.3. Nederland als administrerende lidstaat

De administrerende lidstaat is de lidstaat die verantwoordelijk is voor de administratie van de Gemeenschapsregeling met betrekking tot een vliegtuigexploitant (zie de definitie in artikel 3, onder q, van richtlijn 2003/87). In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de emissieautoriteit aan te wijzen als de bevoegde autoriteit als bedoeld in artikel 18 van richtlijn 2003/87. Die aanwijzing betreft uiteraard alleen gevallen waarin Nederland administrerende lidstaat als bedoeld in artikel 18bis van die richtlijn is (zie hieronder). Het voorstel om de emissieautoriteit aan te wijzen, sluit aan bij de keuze die de wetgever heeft gemaakt bij de implementatie van de oorspronkelijke richtlijn 2003/87. De overwegingen die destijds aanleiding zijn geweest om een zelfstandig bestuursorgaan te belasten met de uitvoering van de regelgeving voor het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen, gelden evenzeer nu dat systeem wordt uitgebreid tot luchtvaartactiviteiten. De belangrijkste overweging was de grote behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming.¹

Welke lidstaat jegens een vliegtuigexploitant de administrerende lidstaat is, is nader uitgewerkt in artikel 18bis, eerste lid, van richtlijn 2003/87. Daar wordt onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin de vliegtuigexploitant beschikt over een geldige, door een lidstaat verleende exploitatievergunning (onder a) en alle andere gevallen (onder b). Op basis hiervan kan Nederland op twee gronden administrerende lidstaat zijn.

Ad a: Nederland heeft een exploitatievergunning verleend

In de eerste plaats is Nederland administrerende lidstaat indien de vliegtuigexploitant beschikt over een geldige vergunning als bedoeld in artikel 16 van de Luchtvaartwet die valt onder verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PbEU L 293) (artikel 16.39a, tweede lid, aanhef en onder a). Of dit het geval is, wordt vastgesteld door het bestuur van de emissieautoriteit. Deze verordening heeft de verordening uit 1992 vervangen die in artikel 18bis, eerste lid, onder a, van richtlijn 2003/87 nog wordt genoemd. Hoewel de lijst van vliegtuigexploitanten die de Commissie ingevolge artikel 18bis, derde lid, van richtlijn 2003/87 moet opstellen, ook exploitanten bevat die een geldige, door een lidstaat verleende exploitatievergunning hebben, wordt in het wetsvoorstel uitge-

¹ Zie de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 45–53.

gaan van de gegevens waarover de Nederlandse autoriteiten zelf beschikken omtrent op grond van de Luchtvaartwet verleende vergunningen. Die gegevens vormen namelijk de meest actuele stand van zaken rond de vergunningverlening. De tekst van artikel 18bis van richtlijn 2003/87 laat deze aanpak toe. Deze benadering waarbij Nederland in geval van vergunningverlening zelf vaststelt of zij administrerende lidstaat is, sluit ook aan bij overweging 26 van de richtlijn, waarin is aangegeven dat lidstaten moeten worden verplicht erop toe te zien dat vliegtuigexploitanten aan wie zijzelf een exploitatievergunning hebben verleend, zich houden aan de voorschriften van de richtlijn.

Artikel 16 van de Luchtvaartwet bepaalt dat, voor zover bij internationale overeenkomst niet anders is bepaald, vervoer met luchtvaartuigen in, naar of uit Nederland, of met Nederland als tussenstation, slechts mag geschieden door luchtvaartmaatschappijen aan wie daartoe vergunning is verleend. Met een luchtvaartmaatschappij wordt bedoeld een eigenaar van een onderneming, die geheel of gedeeltelijk haar bedrijf maakt van het vervoer van personen, dieren of goederen met luchtvaartuigen (artikel 1, eerste lid, onder h, van de Luchtvaartwet). Vergunningverlenend gezag voor deze exploitatievergunning is, voor wat de burgerluchtvaart betreft, de Minister van Verkeer en Waterstaat (artikel 1, eerste lid, van de Luchtvaartwet).¹

Ad b: alle andere gevallen

In de tweede plaats is Nederland administrerende lidstaat, in gevallen waarin de vliegtuigexploitant *niet* over een door een van de lidstaten verleende exploitatievergunning beschikt, indien aan Nederland het grootste deel van de geschatte luchtvaartemissies van door de vliegtuigexploitant in het basisjaar uitgevoerde vluchten kan worden toegeschreven (artikel 16.39a, tweede lid, aanhef en onder b). Met betrekking tot een vliegtuigexploitant die na 1 januari 2006 zijn exploitatie in de Europese Gemeenschap is begonnen, wordt als basisjaar aangemerkt het eerste kalenderjaar van die exploitatie. In alle andere gevallen is 2006 het basisjaar (zie artikel 18bis, vijfde lid, van richtlijn 2003/87). Om te bepalen of Nederland op deze tweede grond jegens een bepaalde vliegtuigexploitant als administrerende lidstaat moet worden beschouwd, wordt uitgegaan van de lijst van vliegtuigexploitanten die de Commissie op grond van artikel 18bis, derde lid, van richtlijn 2003/87 publiceert. Dit is geregeld in artikel 16.39a, derde lid. De aanwijzing van administrerende lidstaten kan in deze gevallen uit de aard der zaak alleen op communautair niveau plaatsvinden. Immers, alleen via een centrale benadering, in dit geval via de Commissie, is verzekerd dat er geen hiaten of dubbelingen ontstaan bij het koppelen van een bepaalde vliegtuigexploitant aan een administrerende lidstaat. Er is in deze gevallen geen werkbaar alternatief voor een koppeling aan de lijst van de Commissie. Daarom is er hier, anders dan bij categorie a, voor gekozen om wel aan te sluiten bij deze lijst.

De communautaire lijst van vliegtuigexploitanten wordt noodzakelijkerwijs opgesteld met gebruikmaking van historische gegevens. De initiële lijst bevat de namen van vliegtuigexploitanten die op of na 1 januari 2006 een in bijlage I bij de richtlijn genoemde luchtvaartactiviteit hebben uitgevoerd, met vermelding van de administrerende lidstaat voor elke vliegtuigexploitant overeenkomstig artikel 18bis, eerste lid (artikel 18bis, derde lid, onder a, van richtlijn 2003/87). Deze initiële lijst moet volgens artikel 18bis, derde lid, onder b, van richtlijn 2003/87 vóór 1 februari 2009 worden gepubliceerd. Dit tijdstip is niet gehaald. Op 11 februari 2009 heeft de Commissie een voorlopige lijst van vliegtuigexploitanten en hun administrerende lidstaten gepubliceerd.² Volgens deze lijst is Nederland admi-

¹ Voor de militaire luchtvaart is de Minister van Defensie vergunningverlenend gezag. In bijlage I bij richtlijn 2003/87 worden militaire vluchten uitgevoerd door militaire luchtvaartuigen uitgezonderd van de reikwijdte van de richtlijn (deze uitzondering geldt dus niet voor militaire vluchten die worden uitgevoerd door burgerluchtvaartuigen).

² Zie: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/alloc_operators_110209.pdf.

nistrerende lidstaat met betrekking tot 56 vliegtuigexploitanten. De voorlopige lijst stond tot en met 31 maart 2009 open voor inspraak. Daarna wordt door de Commissie de definitieve lijst gepubliceerd. De lijst wordt vervolgens vóór 1 februari van elk daaropvolgend jaar bijgewerkt. Bij deze actualisering worden aan de lijst toegevoegd de vliegtuigexploitanten die later een in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteit hebben uitgevoerd (artikel 18bis, derde lid, onder b, van de richtlijn). In het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat moet worden uitgegaan van de meest actuele versie van de lijst (artikel 16.39a, derde lid).

Indien gedurende de eerste twee jaar van de periode 2013–2020 of van een daarop volgende periode geen van de toegewezen luchtvaartemissies van vluchten door een onder artikel 18bis, eerste lid, onder b, van de richtlijn vallende vliegtuigexploitant aan zijn administrerende lidstaat is toegewezen, wordt de vliegtuigexploitant voor de volgende periode naar een andere administrerende lidstaat overgeheveld. De nieuwe administrerende lidstaat is de lidstaat waaraan het grootste deel van de geschatte luchtvaartemissies van door die vliegtuigexploitant in de eerste twee jaar van de vorige periode uitgevoerde vluchten kan worden toegeschreven. Deze overheveling is geregeld in artikel 18bis, tweede lid, van richtlijn 2003/87. Een overheveling naar een andere administrerende lidstaat wordt door de Commissie meegenomen bij het actualiseren van de lijst van vliegtuigexploitanten.

Voor een vliegtuigexploitant ontstaan geen juridische verplichtingen op grond van richtlijn 2003/87 dan nadat hij aan een administrerende lidstaat is gekoppeld. De implementatie van centrale richtlijnverplichtingen (zoals de inleverplicht; artikel 12, lid 2bis) wordt door de richtlijn namelijk opgedragen aan «de *administrerende* lidstaat» en niet aan «de lidstaat» (dit laatste is de in EG-richtlijnen gebruikelijke formulering). De voorwaarde dat er een administrerende lidstaat moet zijn aangewezen, vormt een wezenlijk verschil met de wijze waarop het toepassingsbereik van het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen in richtlijn 2003/87 en in hoofdstuk 16 Wm is geregeld. Bij stationaire bronnen ontbreekt de noodzaak expliciet een administrerende lidstaat aan te wijzen. Welke lidstaat bevoegd is, is in die gevallen immers meteen duidelijk. Dit ligt wezenlijk anders bij de luchtvaart, waar sprake is van mobiele bronnen.

4.4. Het uitvoeren van luchtvaartactiviteiten

Voor vliegtuigexploitanten waarvoor Nederland de administrerende lidstaat is, ontstaan verplichtingen zodra ze luchtvaartactiviteiten als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2003/87 uitvoeren. Dit is neergelegd in artikel 16.39a, eerste lid, aanhef en onder a.

In bijlage I staan de categorieën luchtvaartactiviteiten vermeld waarop de richtlijn van toepassing is. Het gaat om alle vluchten die vertrekken vanaf of aankomen op een luchtvaarterrein op het grondgebied van een lidstaat van de EU. Bepaalde vluchten zijn echter uitgezonderd van de reikwijdte van bijlage I.

In de eerste plaats kent bijlage I enkele drempels voor vluchten door commerciële luchtvervoersondernemingen. Niet onder de richtlijn vallen vluchten door commerciële luchtvervoersondernemingen die:

- a. gedurende drie opeenvolgende periodes van vier maanden minder dan 243 vluchten per periode uitvoeren of
- b. vluchten met een totale emissie van minder dan 10 000 ton per jaar uitvoeren.

Deze drempels hebben alleen betrekking op commerciële luchtvervoersondernemingen en gelden dus niet voor privé-vluchten. Dit betekent dat een vliegtuigexploitant die enkel privé-vluchten uitvoert, reeds op basis van een enkele vlucht onder bijlage I valt (althans voor zover hij niet onder een van de hierna te noemen uitzonderingen valt). Om onder bijlage I te vallen, moeten in een concreet geval beide drempels worden overschreden.

In de tweede plaats zijn bepaalde categorieën vluchten uitgezonderd. Het gaat om uitzonderingen voor onder meer: militaire vluchten die worden uitgevoerd door militaire luchtvaartuigen, regeringsvluchten, reddings- en opsporingsvluchten, medische noodvluchten, wetenschappelijke vluchten, rondvluchten, vluchten die uitsluitend worden uitgevoerd volgens zichtvoorschriften («visual flight rules»), lesvluchten en vluchten door kleine luchtvaartuigen (luchtvaartuigen met een gecertificeerde maximumstartmassa van minder dan 5 700 kg).

In de Wm is reeds geregeld dat wijzigingen in bijlagen bij de richtlijn automatisch doorwerken (zie artikel 16.4 Wm).

In bijlage I staat vermeld dat deze geldt voor alle vluchten die plaatsvinden vanaf 1 januari 2012. Dit betekent dat de inleverplicht (artikel 16.39t) voor het eerst relevant wordt per 1 mei 2013 voor emissies van vluchten die in 2012 hebben plaatsgevonden. Dit neemt niet weg dat de monitorings- en verslagleggingsverplichtingen reeds gelden vanaf 1 januari 2010, dus ook al in de «pre-handelsperiode». Dit volgt uit artikel 14, derde lid, van richtlijn 2003/87.

Vliegtuigexploitanten die op 1 januari 2010 zijn gekoppeld aan Nederland als administrerende lidstaat, moeten dus met ingang van die datum voldoen aan de monitorings- en verslagleggingsverplichtingen uit paragraaf 16.2.2.2. Dit betekent dat met ingang van 1 januari 2010 de emissies moeten worden bepaald en geregistreerd volgens een door het bestuur van de emissieautoriteit goedgekeurd monitoringsplan emissies en dat voor 1 april 2011 (en voor 1 april van de daarop volgende jaren) een emissieverslag moet worden ingediend. Er hoeven echter pas emissierechten te worden ingeleverd over vluchten die plaatsvinden vanaf 1 januari 2012.

Voor vliegtuigexploitanten die op een later tijdstip aan Nederland worden gekoppeld, geldt het volgende. Eerst wordt ingegaan op vliegtuigexploitanten die op basis van een Nederlandse exploitatievergunning aan Nederland worden gekoppeld (artikel 16.39a, tweede lid, aanhef en onder a), daarna op vliegtuigexploitanten die via de lijst van de Commissie aan Nederland worden toegewezen (artikel 16.39a, tweede lid, aanhef en onder b).

Vliegtuigexploitanten aan wie na 1 januari 2010, bijvoorbeeld op 1 februari 2013, een Nederlandse exploitatievergunning wordt verleend, moeten vanaf het moment van vergunningverlening monitoren zodra ze luchtvaartactiviteiten als bedoeld in bijlage I uitvoeren. Over de emissies die zijn veroorzaakt, moeten deze vliegtuigexploitanten vervolgens op grond van artikel 16.39t voor 1 mei van het daarop volgende kalenderjaar emissierechten inleveren. In het voorbeeld moeten voor het eerst in 2014 emissierechten worden ingeleverd ter dekking van de emissies die in 2013 (na 1 februari) zijn veroorzaakt, gesteld dat in 2013 luchtvaartactiviteiten als bedoeld in bijlage I zijn uitgevoerd.

Vliegtuigexploitanten die via de door de Commissie opgestelde lijst aan Nederland zijn gekoppeld (artikel 16.39a, tweede lid, aanhef en onder b),

hebben juridische verplichtingen op grond van afdeling 16.2.2 vanaf het moment dat ze op deze lijst zijn geplaatst. Zo is denkbaar dat een vliegtuigexploitant die in 2012 is gestart met het uitvoeren van luchtvaartactiviteiten, per 1 februari 2013 op de lijst wordt gezet en daarmee vanaf dat moment aan Nederland is gekoppeld. In dit voorbeeld is de exploitant verplicht een ontwerp-monitoringsplan emissies in te dienen na het moment dat hij op de lijst is geplaatst, voor 1 april 2013 te rapporteren over zijn emissies in 2012 en voor 1 mei 2013 emissierechten in te leveren ter dekking van zijn emissies in 2012. Anders dan bij vliegtuigexploitanten die via de exploitatievergunning aan Nederland zijn gekoppeld, ziet de rapportage- en inleverplicht hier dus mede op emissies die hebben plaatsgevonden in de periode voorafgaand aan het tijdstip waarop de exploitant (via de lijst) aan Nederland is gekoppeld. Dit houdt verband met het feit dat de lijst van de Commissie altijd enigszins achter de feiten aanloopt (zie paragraaf 4.3). In het geval van een exploitatievergunning zijn vluchten voorafgaand aan het tijdstip van vergunningverlening niet aan de orde. In het voorbeeld van een vliegtuigexploitant die per 1 februari 2013 op de lijst is geplaatst, bestaat geen juridische verplichting om reeds in 2012 een ontwerp-monitoringsplan emissies in te dienen of gedurende 2012 te monitoren conform de daarvoor geldende eisen. De reden hiervoor is dat deze vliegtuigexploitant niet eerder juridische verplichtingen heeft dan nadat hij via de lijst aan een administrerende lidstaat is gekoppeld. Deze vliegtuigexploitant doet er echter wel verstandig aan om gedurende 2012 zijn emissies te monitoren conform de algemene regels voor de monitoring. Hiermee voorkomt hij dat hij achteraf wordt geconfronteerd met de «approach for data gaps» die de Commissie hanteert voor gevallen waarin er leemtes zitten in de aangeleverde gegevens of de gegevens niet zijn samengesteld met gebruikmaking van de voorgeschreven methodiek. De «approach for data gaps» is een alternatieve methode voor het vaststellen van emissies in situaties waarin feitelijke meetgegevens geheel ontbreken, onvolledig zijn of niet of op de voorgeschreven wijze zijn bepaald. Deze benadering wordt neergelegd in de richtsnoeren voor de monitoring van de Commissie. Deze richtsnoeren, die nu nog in de ontwerpfasen zijn, zullen worden geïmplementeerd in de Regeling monitoring handel in emissierechten. Artikel 16.39i, eerste lid, aanhef en onder a, biedt daarvoor de grondslag.

Speciale aandacht vragen de drempels uit bijlage I. Volgens de ontwerp-richtsnoeren die de Commissie op grond van artikel 3b van richtlijn 2003/87 heeft opgesteld voor de uitvoerige interpretatie van de in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteiten, valt een commerciële luchtvervoersonderneming al onder de richtlijn voor het gehele kalenderjaar – jaar (x) – waarin de drempel van 243 vluchten is bereikt of overschreden in een van de periodes van vier maanden van dat jaar. Daarnaast geldt een drempel van 10 000 ton per jaar. Een commerciële luchtvervoersonderneming valt pas onder bijlage I als beide drempels worden overschreden. De richtsnoeren van de Commissie zullen worden omgezet in een ministeriële regeling (artikel 16.39b). Het voorgaande betekent dat deze vliegtuigexploitant aan het begin van jaar (x + 1) moet rapporteren over zijn emissies in het emissiejaar (x) en emissierechten moet inleveren ter dekking van zijn emissies gedurende het gehele jaar (x). Indien reeds aan het begin van jaar (x) duidelijk is dat de desbetreffende drempels zullen worden overschreden, moet de vliegtuigexploitant gedurende jaar (x) ook al monitoren volgens de daarvoor geldende regels. In sommige gevallen zal echter pas aan het eind van jaar (x) duidelijk worden dat de drempels in jaar (x) zijn overschreden. In dat geval kan het bestuur van de emissieautoriteit tijdens jaar (x) de vliegtuigexploitant niet verplichten tot monitoring volgens de algemene regels voor monitoring. Ook hier geldt echter dat deze vliegtuigexploitant er wel verstandig aan doet om gedurende jaar (x) zijn emissies te monitoren conform de monitoringsregels.

4.5. Emissies van broeikasgassen

In artikel 16.39a, eerste lid, aanhef en onder b, is vastgelegd op welke door vliegtuigexploitanten veroorzaakte emissies afdeling 16.2.2 betrekking heeft. Het gaat om emissies van broeikasgassen die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. In bijlage I bij richtlijn 2003/87 wordt ten aanzien van luchtvaartactiviteiten vooralsnog alleen het broeikasgas CO₂ aangewezen. Dit broeikasgas zal dan ook in het Besluit handel in emissierechten voor luchtvaartactiviteiten worden aangewezen. De systematiek van aanwijzing van de emissies bij algemene maatregel van bestuur sluit aan bij de aanpak die bij stationaire bronnen is gekozen (artikel 16.1, tweede lid, Wm). Deze systematiek maakt het mogelijk om in de toekomst zonder wetwijziging, door aanpassing van het Besluit handel in emissierechten, emissies van andere broeikasgassen aan te wijzen. Dit kan op termijn relevant worden in verband met de optionele unilaterale opnemings van gassen door de lidstaten (artikel 24 van richtlijn 2003/87). Op dit moment bestaan overigens geen plannen in die richting.

5. Monitoring en verslaglegging

5.1. Monitoring van emissies

Een vliegtuigexploitant die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, dient zijn emissies te bepalen en te registreren overeenkomstig het monitoringsplan emissies (artikel 16.39e). Het monitoringsplan emissies bevat een beschrijving van de wijze waarop de monitoring en de rapportage van de emissies van CO₂ worden uitgevoerd (artikel 16.39c).

Bij stationaire bronnen is het monitoringsplan (artikel 16.6, tweede lid, Wm) een bedrijfsspecifieke vertaling van alle relevante monitoringsregels uit de Regeling monitoring handel in emissierechten. In het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart ligt dit anders omdat de monitoring daar minder complex is. Bij de luchtvaart ziet het monitoringsplan emissies vooral op het registreren van gegevens die nodig zijn voor het bepalen van de jaarvracht (artikel 16.39c, onder b). Het bepalen van de jaarvracht zelf wordt deels in het monitoringsplan emissies vastgelegd (artikel 16.39c, onder a), maar vindt ook plaats aan de hand van in de Regeling monitoring handel in emissierechten op te nemen regels (zie artikel 16.39e).

Een ontwerp-monitoringsplan emissies dient te worden goedgekeurd door het bestuur van de emissieautoriteit (artikel 16.39d, eerste lid). De goedkeuring wordt geweigerd:

- a. als het monitoringsplan emissies niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen of
- b. als het bestuur van de emissieautoriteit er niet van overtuigd is dat de vliegtuigexploitant in staat is de emissies te bewaken (monitoren) en te rapporteren volgens de regels van richtlijn 2003/87 en de bij of krachtens de Wm gestelde regels (artikel 16.39d, tweede lid).

De gronden voor het weigeren van goedkeuring in artikel 16.39d, tweede lid, komen overeen met de gronden die voor stationaire bronnen gelden (artikel 16.10, eerste lid, Wm).

Het bestuur van de emissieautoriteit neemt na ontvangst van het monitoringsplan emissies een besluit omtrent goedkeuring. Bij ministeriële regeling zal de termijn worden vastgelegd waarbinnen het besluit wordt genomen. Tegen het besluit omtrent goedkeuring kan, na bezwaar op grond van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb),

beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 20.1 Wm).

Het voornemen bestaat om bij ministeriële regeling naast regels voor het bepalen en registreren van de jaarvracht van de emissies van CO₂ ook regels te stellen voor het indienen van een ontwerp-monitoringsplan emissies en het actualiseren en goedkeuren hiervan (artikel 16.39i, eerste lid). Onderdeel van die regels zal de indieningstermijn voor het ontwerp-monitoringsplan emissies zijn. Volgens de door de Commissie opgestelde ontwerp-richtsnoeren voor de monitoring verdient het aanbeveling als het ontwerp van het monitoringsplan emissies voor 1 september 2009 wordt ingediend voor de periodes 2012 en 2013–2020.

Voor vliegtuigexploitanten die staan vermeld op de initiële lijst van de Commissie, gaat de verplichting tot monitoring al per 1 januari 2010 in. Deze datum hoeft niet expliciet in de wet te worden opgenomen omdat deze samenvalt met het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel vervatte regeling.

5.2. Emissieverslag

De emissies moeten na afloop van het emissiejaar precies bekend zijn. Daartoe dient de vliegtuigexploitant gedurende dat jaar de jaarvracht te bepalen en te registreren met inachtneming van het monitoringsplan emissies (artikel 16.39e). Ter zake zullen nog regels worden gesteld door de Commissie. De bij ministeriële regeling te stellen regels inzake het bepalen en registreren van de jaarvracht moeten in elk geval aan deze regels van de Commissie voldoen (artikel 16.39e in verbinding met artikel 16.39i, eerste lid, aanhef en onder a). In het emissieverslag rapporteert de vliegtuigexploitant over zijn emissies in het emissiejaar. Het verslag wordt geverifieerd door een verificateur (artikel 16.39f, tweede lid). Voor 1 april van het jaar volgend op het emissiejaar moet een geverifieerd emissieverslag bij het bestuur van de emissieautoriteit worden ingediend (artikel 16.39f, eerste lid).

Bij het uitblijven van een emissieverslag of indien het bestuur van de emissieautoriteit heeft geconstateerd dat het emissieverslag niet voldoet aan de gestelde eisen, kan het bestuur van de emissieautoriteit een negatieve verklaring afgeven. Het bestuur van de emissieautoriteit heeft conform artikel 16.39h in verbinding met artikel 16.16 Wm de mogelijkheid het emissieverslag zelfstandig inhoudelijk te beoordelen. Dit betekent dat het bestuur van de emissieautoriteit tot het oordeel kan komen dat het emissieverslag, hoewel het voorzien is van een door een verificateur afgegeven verklaring, toch niet voldoet aan de eisen die daarvoor zijn gesteld. Een dergelijke negatieve verklaring kan uiterlijk 31 december van het jaar waarin het emissieverslag is ingediend worden afgegeven. Slechts in bepaalde gevallen kan na het verstrijken van deze termijn alsnog worden verklaard dat het emissieverslag niet voldoet aan de eisen. Welke eisen dat zijn, is limitatief in de wet opgesomd (artikel 16.39h, aanhef, in verbinding met artikel 16.16, tweede lid, Wm). Bovendien is de bevoegdheid voor het afgeven van een negatieve verklaring beperkt tot tien jaar na afloop van het jaar waarin het emissieverslag wordt ingediend (artikel 16.39i, aanhef, in verbinding met artikel 16.16, derde lid, Wm).

Indien een negatieve verklaring is afgegeven of niet tijdig een emissieverslag is ingediend, kan het bestuur van de emissieautoriteit ambtshalve de benodigde gegevens vaststellen (artikel 16.39h in verbinding met artikel 16.17 Wm). Tegen het besluit tot ambtshalve vaststelling kan, na bezwaar, beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6. Het toewijzen en verlenen van emissierechten

6.1. Algemeen

Het toewijzen van emissierechten geschiedt op twee wijzen: via kosteloze toewijzing op basis van een benchmark en via een veiling. Het totaal aantal toe te wijzen rechten wordt bepaald door een Europees emissieplafond. De Commissie berekent het precieze aantal emissierechten. Voor de eerste periode (2012) bedraagt het emissieplafond 97% van de gemiddelde historische emissies in de periode 2004–2006 (artikel 3quater, eerste lid, van richtlijn 2003/87). Voor de tweede periode (2013–2020) bedraagt het emissieplafond 95% van die gemiddelde historische emissies (artikel 3quater, tweede lid, van de richtlijn). Uiterlijk op 2 augustus 2009 stelt de Commissie op grond van de best beschikbare gegevens de historische luchtvaartemissies vast (artikel 3quater, vierde lid, van de richtlijn).

Van de in 2012 te alloceren rechten wordt 82% kosteloos toegewezen op basis van een benchmark, wordt 15% geveild en is 3% bedoeld voor de bijzondere reserve voor nieuwkomers en snelle groeiers. In de tweede periode (2013–2020) wordt dezelfde verdeelsleutel gehanteerd.

In het wetsvoorstel is, overeenkomstig richtlijn 2003/87, geregeld dat een deel van de emissierechten per periode (2012, 2013–2020 etc) aan de vliegtuigexploitant kosteloos kan worden toegewezen. De toewijzing geschiedt per periode. Ieder kalenderjaar binnen een periode wordt uiterlijk 28 februari een deel van de toegewezen emissierechten verleend (artikel 16.39s). Omdat de eerste periode (2012) slechts één kalenderjaar beslaat, worden voor die periode alle emissierechten voor die periode uiterlijk 28 februari 2012 verleend.

6.2. Kosteloze toewijzing van emissierechten: reguliere verzoeken

In deze paragraaf wordt beschreven welke procedure er geldt voor reguliere verzoeken om toewijzing van emissierechten, dat wil zeggen verzoeken van vliegtuigexploitanten die voor het begin van een periode (2012, 2013–2020 dan wel een latere periode) al activiteiten uitvoeren. Voor verzoeken van nieuwkomers en snelle groeiers wordt verwezen naar paragraaf 6.4.

Het proces om tot kosteloze toewijzing van emissierechten te komen, kent vier stappen:

1. het indienen van een aanvraag om emissierechten;
2. het vaststellen van de benchmark;
3. de berekening van het aantal toe te wijzen emissierechten;
4. de feitelijke verlening van de emissierechten.

6.2.1. Stap 1: het indienen van een aanvraag om toewijzing van emissierechten

Een vliegtuigexploitant die in aanmerking wil komen voor kosteloze toewijzing van emissierechten, dient daartoe bij de administrerende lidstaat een verzoek in, zo volgt uit artikel 3sexies, eerste lid, van richtlijn 2003/87. In de artikelen 16.39j en 16.39k is de procedure geregeld die daarbij moet worden gevolgd. De aanvraag wordt ingediend bij het bestuur van de emissieautoriteit (artikel 16.39j, eerste lid).

Artikel 3sexies, eerste lid, van de richtlijn bevat eisen waaraan een aanvraag om kosteloze toewijzing van emissierechten moet voldoen. De belangrijkste eis is dat bij het verzoek geverifieerde tonkilometergegevens moeten worden overgelegd. Verder geldt er voor dergelijke verzoeken een

uiterste indieningsdatum. Op deze eisen, en de omzetting daarvan in afdeling 16.2.2.3 Wm, wordt hieronder nader ingegaan.

Overgelegd moeten worden tonkilometergegevens over de in bijlage I bij richtlijn 2003/87 vermelde luchtvaartactiviteiten die de vliegtuigexploitant in het tkm-jaar heeft uitgevoerd (artikel 16.39j, tweede lid). Een tonkilometer is een ton vracht, vervoerd over een afstand van één kilometer, waarbij onder vracht wordt verstaan: de totale massa aan vracht, post en passagiers die wordt vervoerd (artikel 16.1, eerste lid). De precieze berekening van de omvang van een luchtvaartactiviteit in tonkilometers geschiedt aan de hand van een formule die in bijlage IV bij de richtlijn is vastgelegd. Het tkm-jaar is 2010 voor de eerste periode (2012). Voor latere periodes wordt uitgegaan van het kalenderjaar dat eindigt 24 maanden voor het begin van de desbetreffende periode. Voor de periode 2013–2020 is het tkm-jaar dus ook 2010.

Belangrijk is de eis in artikel 3sexies, eerste lid, van de richtlijn dat de tonkilometergegevens moeten zijn geverifieerd. Deze eis is neergelegd in artikel 16.39j, tweede lid. Richtlijn 2003/87 is in belangrijke mate gebaseerd op vertrouwen in het goed functioneren van het systeem van verificatie. Artikel 16.39g, dat handelt over de verificatie van emissieverslagen, is van overeenkomstige toepassing. Dit houdt het volgende in. De verificateur moet nagaan of de overgelegde tonkilometergegevens voldoen aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm zijn gesteld. Een van die eisen is dat de tonkilometergegevens moeten zijn bepaald en geregistreerd overeenkomstig een monitoringsplan tkm dat door het bestuur van de emissieautoriteit is goedgekeurd (artikel 16.39j, derde en vierde lid). Bij de verificatie moeten voorts de eisen in acht worden genomen die de Commissie op grond van artikel 15, derde alinea, van de richtlijn kan stellen. Deze verplichting is neergelegd in artikel 16.39g, derde lid. Indien de tonkilometergegevens niet aan de gestelde eisen voldoen, mag de verificateur geen goedkeurende verklaring afgeven.

Het indienen van een monitoringsplan tkm en het bepalen van tonkilometergegevens conform dat plan is in de systematiek van de richtlijn uitsluitend relevant voor vliegtuigexploitanten die voornemens zijn een verzoek in te dienen om kosteloze toewijzing van emissierechten (zie de artikelen 3sexies, eerste lid, en 3octies van de richtlijn). Bovendien gaat het om een eenmalige vaststelling over het tkm-jaar, en niet om een jaarlijks terugkerende verplichting. Daarom zijn bedoelde eisen opgenomen in paragraaf 16.2.2.3 (Het toewijzen en verlenen van broeikasgasemissierechten) en niet in paragraaf 16.2.2.2 (Monitoring en verslaglegging). Of een vliegtuigexploitant zijn tonkilometergegevens conform een goedgekeurd monitoringsplan tkm heeft bepaald, wordt nagegaan door de verificateur. Het beschikken over, en monitoren conform, een monitoringsplan tkm is om genoemde redenen niet als een algemeen geldende, zelfstandige verplichting in hoofdstuk 16 Wm opgenomen, anders dan het geval is bij het monitoringsplan emissies. Een dergelijke verplichting zou ook niet te handhaven zijn, reeds niet omdat tijdens het tkm-jaar nog helemaal niet vaststaat of de betrokken vliegtuigexploitant wel of niet voornemens is emissierechten aan te vragen. In artikel 16.39j, vierde lid, is de bevoegdheid voor het bestuur van de emissieautoriteit opgenomen om een monitoringsplan tkm goed te keuren. De inhoud van het monitoringsplan tkm is geregeld in artikel 16.39j, derde lid. De verificateur mag alleen een goedkeurende verklaring afgeven als de tonkilometergegevens overeenkomstig een goedgekeurd monitoringsplan tkm zijn vastgesteld.

De indieningstermijn van het monitoringsplan tkm zal krachtens artikel 16.39j, zevende lid, aanhef en onder c, worden vastgelegd in de Regeling monitoring handel in emissierechten. Het bestuur van de emissieautoriteit

neemt na ontvangst van het monitoringsplan tkm een besluit omtrent goedkeuring. Bij ministeriële regeling zal de termijn worden vastgelegd waarbinnen het besluit wordt genomen. Goedkeuring wordt onder meer geweigerd indien het monitoringsplan tkm niet voldoet aan de gestelde eisen of indien het bestuur van de emissieautoriteit van oordeel is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de vliegtuigexploitant in staat is het monitoringsplan tkm naar behoren uit te voeren (artikel 16.39j, vierde lid, in verbinding met artikel 16.39d, tweede lid). Tegen het besluit omtrent goedkeuring kan, na bezwaar, beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De uiterste indieningsdatum voor een aanvraag om kosteloze toewijzing van emissierechten is opgenomen in artikel 16.39j, zesde lid. Voor de eerste periode (2012) dient de aanvraag uiterlijk 31 maart 2011 bij het bestuur van de emissieautoriteit te zijn ingediend. Voor de daaropvolgende perioden dient dit uiterlijk 21 maanden voor aanvang van de betrokken periode te geschieden. Voor de tweede periode betekent dit dat de aanvraag óók uiterlijk 31 maart 2011 moet zijn ingediend.

Naast de tonkilometergegevens moet de aanvraag ook gegevens bevatten voor het identificeren van de vliegtuigexploitant. Welke gegevens dat zijn, is in bijlage IV bij de richtlijn gespecificeerd. Bij ministeriële regeling krachtens artikel 16.39j, zevende lid, aanhef en onder g, zullen deze aanvraagvereisten worden vastgelegd.

Naar verwachting zal een deel van de aanvragen om toewijzing van emissierechten die bij de emissieautoriteit worden ingediend, afkomstig zijn van buitenlandse vliegtuigexploitanten. De richtlijn bevat geen bepalingen over de taal waarin een dergelijk verzoek moet worden gedaan. Naast in het Nederlands gestelde aanvragen, zullen ook in het Engels gestelde verzoeken in behandeling worden genomen. Artikel 2:6, tweede lid, Awb laat hiervoor ruimte.

Een aanvraag om toewijzing van emissierechten wordt door het bestuur van de emissieautoriteit voorgelegd aan de Commissie. In artikel 16.39k, eerste lid, is geregeld in welke gevallen dit gebeurt. Om te beginnen wordt nagegaan of de aanvraag tijdig is ingediend. Verder gaat het bestuur van de emissieautoriteit na of de vereiste tonkilometergegevens zijn overgelegd en of deze gegevens vergezeld gaan van een goedkeurende verklaring van een verificateur (artikel 16.39j, tweede lid). Ook kan worden getoetst aan artikel 16.39j, tweede lid, derde volzin, voor wat betreft de eisen waaraan de verificateur moet voldoen. Dit betekent onder meer dat het bestuur van de emissieautoriteit een aanvraag niet aan de Commissie voorlegt als blijkt dat de verificateur betrokken is geweest bij het opstellen van het monitoringsplan tkm voor de betrokken vliegtuigexploitant (vgl. artikel 16.39g, tweede lid).

De toezending aan de Commissie moet plaatsvinden binnen de termijnen die zijn neergelegd in artikel 16.39k, tweede lid. Aanvragen worden voorgelegd uiterlijk 18 maanden voor aanvang van de periode (artikel 16.39k, tweede lid). Voor de eerste periode (2012) betekent dit uiterlijk 30 juni 2011. Voor de tweede periode (2013–2020) betekent dit dus ook uiterlijk 30 juni 2011.

Ontbreken de vereiste tonkilometergegevens of zijn deze gegevens niet geverifieerd, dan wordt de aanvrager eerst op grond van artikel 4:5 Awb in de gelegenheid gesteld de aanvraag aan te vullen. Indien de aanvraag ook na toepassing van artikel 4:5 Awb nog steeds niet aan de gestelde eisen voldoet, dan wordt de aanvraag niet aan de Commissie voorgelegd. De beslissing om een aanvraag niet voor te leggen aan de Commissie kan

voor de betrokken vliegtuigexploitant grote (financiële) gevolgen hebben. Het gevolg hiervan is immers dat hij wordt uitgesloten van de toewijzingsprocedure en dat de besluitvorming jegens hem als afgerond moet worden beschouwd. Het gaat om een beslissing in de besluitvorming rond de toewijzing van emissierechten waaraan eigen rechtsgevolgen kunnen worden toegerekend. Daarom moet deze beslissing als een appel-label besluit in de zin van artikel 1:3 Awb worden aangemerkt. Het ligt voor de hand dat het bestuur van de emissieautoriteit voordat het besluit een aanvraag niet door te zenden, de aanvrager hoort overeenkomstig afdeling 4.1.2 Awb. Tegen de beslissing tot het niet voorleggen aan de Commissie staat (na bezwaar) beroep open bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (artikel 20.1, eerste lid, Wv). Desgewenst kan belanghebbende een voorlopige voorziening vragen.

Het bestuur van de emissieautoriteit verricht geen inhoudelijke toets op de aanvraag. Dit houdt om te beginnen verband met het eerdergenoemde uitgangspunt van vertrouwen in het goed functioneren van het systeem van verificatie. Daarnaast is een inhoudelijke controle van de aangeleverde gegevens uitvoeringstechnisch en praktisch niet mogelijk. De richtlijn eist namelijk dat een verzoek binnen drie maanden na ontvangst wordt voorgelegd aan de Commissie (artikel 3sexies, tweede lid). Dit laat geen ruimte voor een inhoudelijke beoordeling door de bevoegde instantie van de lidstaat en eventuele daarop volgende rechtsbeschermingsprocedures. Indien achteraf blijkt dat de verificateur ten onrechte een goedkeurende verklaring heeft afgegeven of dat de vliegtuigexploitant bij zijn aanvraag onjuiste informatie heeft verstrekt, kunnen sancties worden opgelegd (zie hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting).

6.2.2. Stap 2: het vaststellen van de benchmark

Uiterlijk op 2 augustus 2009 stelt de Commissie op grond van de best beschikbare gegevens de historische luchtvaartemissies vast (artikel 3quater, vierde lid, van richtlijn 2003/87). Dit is een essentieel besluit, omdat deze vaststelling de basis vormt voor het vaststellen van het emissieplafond (zie paragraaf 6.1).

De Commissie neemt op basis van de aan haar voorgelegde aanvragen voor de betreffende periode een besluit (artikel 3sexies, derde lid, van de richtlijn) over:

- a. het totale aantal toe te wijzen emissierechten (het emissieplafond);
- b. het aantal emissierechten dat zal worden geveild;
- c. het aantal emissierechten voor de bijzondere reserve (voor nieuwkomers en snelle groeiers);
- d. het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten (zijnde het totale aantal emissierechten, bedoeld onder a, minus het aantal emissierechten, bedoeld onder b en c);
- e. de benchmark die wordt gebruikt voor de kosteloze toewijzing van emissierechten.

De benchmark die de Commissie vaststelt, wordt uitgedrukt in een aantal emissierechten per tonkilometer. Deze benchmark wordt berekend door het totale aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten te delen door de som van de tonkilometers in de bij de Commissie ingediende aanvragen.

Schema 5: formule benchmark

$$\frac{\text{aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten}}{\text{totaal tonkilometer}} = \text{benchmark}$$

Er zijn slechts weinig mogelijkheden voor een vliegtuigexploitant om het besluit van de Commissie tot vaststelling van de historische emissies of de benchmark aan te vechten. Mocht een vliegtuigexploitant hiertoe toch besluiten, dan kan hij beroep instellen bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen voor zover de beschikking van de Commissie hem rechtstreeks en individueel raakt (artikel 230, vierde lid, in verbinding met artikel 225 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap).

6.2.3. Stap 3: de berekening van het aantal toe te wijzen emissierechten

Binnen drie maanden nadat de Commissie overeenkomstig artikel 3sexies, derde lid, van richtlijn 2003/87 heeft berekend hoeveel emissierechten voor de betrokken periode kosteloos zullen worden toegewezen en welke benchmark moet worden gebruikt bij die toewijzing, berekent en publiceert de administrerende lidstaat de volgende hoeveelheden (artikel 3sexies, vierde lid, van de richtlijn):

- a. het totale aantal emissierechten dat voor de periode wordt toegewezen aan iedere vliegtuigexploitant van wie de aanvraag is voorgelegd aan de Commissie;
- b. het aantal emissierechten dat voor elk jaar aan iedere vliegtuigexploitant wordt toegewezen.

Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 16.39I, eerste lid. Artikel 16.39I, tweede lid, bepaalt hoe de berekening precies moet plaatsvinden. Het totale aantal emissierechten dat aan een vliegtuigexploitant wordt toegewezen, wordt berekend door de in de aanvraag opgenomen tonkilometers te vermenigvuldigen met de door de Commissie vastgestelde benchmark. De toewijzing per jaar wordt vervolgens berekend door het totale aantal aan de vliegtuigexploitant toe te wijzen emissierechten te delen door het aantal jaren in de periode. Dit geldt overigens ook als een vliegtuigexploitant tijdens die periode stopt met vliegen. Vliegtuigexploitanten die hun vluchten staken, blijven emissierechten krijgen tot het einde van de periode waarvoor kosteloze emissierechten zijn toegewezen.¹

Het voorgaande betekent dat de administrerende lidstaat juridisch bindend moet vaststellen hoeveel emissierechten aan afzonderlijke vliegtuigexploitanten worden toegewezen. In verband hiermee wordt het besluit van het bestuur van de emissieautoriteit tot definitieve vaststelling van die toewijzing aangemerkt als een toewijzingsbesluit, in status vergelijkbaar met het nationale toewijzingsbesluit voor stationaire bronnen (artikel 16.29, eerste lid, Wm), waarbij bindend wordt vastgesteld hoeveel emissierechten iedere inrichting voor (elk jaar in) de betrokken planperiode krijgt toegewezen. Deze juridische kwalificatie is gebaseerd op de bewoordingen van de richtlijn alsmede op de parallel met de systematiek van toewijzing voor stationaire bronnen. Anders dan bij de toewijzing van emissierechten voor stationaire bronnen is hier echter geen aanleiding om de toewijzingen in een overkoepelend (nationaal) besluit neer te leggen. De toewijzingsbesluiten zijn beschikkingen in de zin van artikel 1:3, tweede lid, Awb. Deze besluiten worden voorbereid met toepassing van hoofdstuk 4 Awb. Tegen deze beschikkingen staat bezwaar open en kan conform hoofdstuk 20 Wm beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Richtlijn 2003/87 voorziet overigens met betrekking tot de luchtvaart niet in een emissierechtendepot bestemd voor rechterlijke procedures. Dit is een verschil met het nationale toewijzingsplan in het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen.

Uit het voorgaande blijkt dat de door de Commissie vastgestelde benchmark een centrale rol speelt bij de berekening van het aantal toe te

¹ Vgl. overweging 20 van richtlijn 2008/101.

wijzen emissierechten. Dit betekent dat de toewijzing van emissierechten door het bestuur van de emissieautoriteit een gebonden bevoegdheid is, waarbij het achterliggende juridische kader geheel in EU-verband is vastgesteld. Het beroep zal zich daarom alleen kunnen richten op eventuele fouten bij de toepassing van de benchmark of op andere berekeningskwesties. De achterliggende besluitvorming door de Commissie kan in dat verband niet worden aangevochten. Omdat de richtlijn eist dat de toewijzingsbesluiten niet alleen worden genomen binnen de voorgescreven termijn van drie maanden na het besluit van de Commissie, maar ook worden gepubliceerd binnen deze termijn, is dat laatste expliciet opgenomen in artikel 16.39l, derde lid. De wijze van bekendmaking volgt reeds uit de Awb: een toewijzingsbesluit wordt bekendgemaakt door toezending aan de aanvrager (artikel 3:41 Awb). Omdat de richtlijn bepaalt dat de berekening wordt «gepubliceerd» (zie artikel 3sexies, vierde lid), is tevens voorzien in mededeling van de toewijzingsbesluiten door publicatie in de Staatscourant.

6.2.4. Stap 4: de verlening van de emissierechten

De verlening van de toegewezen emissierechten is geregeld in artikel 16.39s en verloopt op dezelfde wijze als de verlening van emissierechten voor stationaire bronnen. De verlening vindt jaarlijks plaats door bijschrijving op de rekening die de vliegtuigexploitant in het register voor de handel in emissierechten houdt. De bijschrijving vindt plaats uiterlijk 28 februari van het jaar waarvoor de rechten zijn toegewezen.

Omdat de verlening slechts de uitvoering betreft van een eerder toewijzingsbesluit en niet de vorm draagt van een schriftelijke beslissing van het bestuur van de emissieautoriteit, is geen sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Indien bij de jaarlijkse verlening van emissierechten iets fout gaat (bijvoorbeeld: het aantal verleende emissierechten spoort niet met de toewijzing), dan kan daartegen worden opgekomen bij de burgerlijke rechter. Dit sluit aan bij de benadering die is gehanteerd in het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen.¹

Emissierechten die na afloop van een periode «over» zijn, kunnen worden gespaard (artikel 13, derde lid, van richtlijn 2003/87). Dit gebeurt door het verlenen van zogenaamde vervangende emissierechten. Vervangende emissierechten worden verleend voor de emissierechten die na afloop van een periode overtollig zijn en die op grond daarvan door het bestuur van de emissieautoriteit zijn geannuleerd. De vervangende emissierechten kunnen worden gebruikt in de volgende periode. Het annuleren van overtollige emissierechten en het verlenen van vervangende emissierechten zal worden geregeld in de EG-registerverordening. Die verordening bevat thans al een regeling terzake voor het systeem voor stationaire bronnen (artikelen 60 en 61).

6.2.5. Stappen en termijnen

In de hiernavolgende twee schema's wordt een overzicht gegeven van de stappen die moeten worden gezet om tot kosteloze toewijzing van emissierechten te komen, met vermelding van de termijnen die hierbij in acht moeten worden genomen, uitgaande van de termijnen die richtlijn 2003/87 hanteert. Het betreft hier de reguliere verzoeken.

Het eerste schema heeft betrekking op de toewijzing van emissierechten voor de luchtvaart in de eerste periode (2012). Het tweede schema heeft betrekking op de tweede periode (2013–2020). Uit het schema blijkt dat de

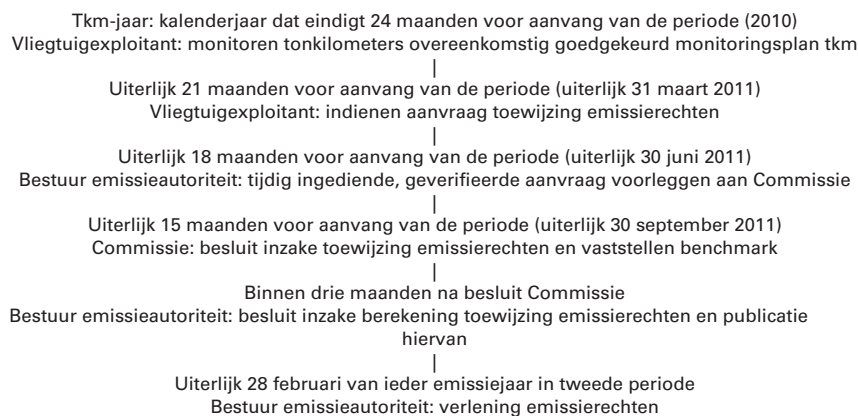
¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 29.

voorbereidende stappen in de eerste en de tweede periode elkaar in hoge mate overlappen.

Schema 6: kosteloze toewijzing emissierechten eerste periode (2012)



Schema 7: kosteloze toewijzing emissierechten tweede periode (2013–2020)



6.3. Het veilen van emissierechten

Naast de kosteloze toewijzing van emissierechten wordt een beperkt deel van de beschikbare emissierechten geveild (artikel 3quinquies van richtlijn 2003/87). Het voorgestelde artikel 16.39m bepaalt daarom dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) een deel van de emissierechten veilt. Voor alle lidstaten geldt dat het aantal in een periode te veilen emissierechten evenredig is met het aandeel van de betreffende lidstaat in de totale hoeveelheid aan de luchtvaart toegewezen emissies op grond van het referentiejaar voorafgaand aan een periode. Het referentiejaar is gelijk aan het tkm-jaar voor reguliere aanvragen van emissierechten. Het referentiejaar voor de eerste en tweede periode is dus 2010. Het gedeelte van de emissierechten dat door Nederland wordt geveild, komt overeen met het aantal emissierechten dat de Commissie voor de betrokken periode op grond van artikel 3sexies, derde lid, aanhef en onder b, van richtlijn 2003/87 ten aanzien van Nederland heeft vastgesteld.

Hoe het veilen precies in zijn werk gaat, is nu nog niet bekend. Voor het veilen zal nog een Europese verordening worden vastgesteld (zie artikel 3quinquies, derde lid, van richtlijn 2003/87). Deze verordening zal gedetailleerde voorschriften bevatten voor de veiling van emissierechten door de lidstaten.

In richtlijn 2003/87 worden de veilingopbrengsten niet geoormerkt voor specifiek beleid en de aanwending ervan is derhalve aan de lidstaten. Wel bevat de richtlijn een aanbeveling ten aanzien van de aanwending van de veilingopbrengsten.¹ Het kabinet heeft toegezegd nog deze kabinetsperiode, bij voorkeur voor eind 2009, duidelijkheid te geven over de vraag hoe de veilingopbrengsten zullen worden aangewend.²

6.4. Toewijzing van emissierechten uit de bijzondere reserve voor nieuwkomers en snelle groeiers

6.4.1. Inleiding

Voor de groep nieuwkomers en snelle groeiers houdt de Commissie vanaf de tweede periode een bijzondere reserve beschikbaar (artikel 3septies, eerste lid, van richtlijn 2003/87). Nieuwkomers en snelle groeiers waarvoor Nederland de administrerende lidstaat is, kunnen bij het bestuur van de emissieautoriteit verzoeken om kosteloze toewijzing van emissierechten uit de bijzondere reserve (artikel 16.39n, eerste lid). Aanvragen zijn mogelijk met betrekking tot de periode 2013–2020 en latere periodes.

Een nieuwkomer is een vliegtuigexploitant wiens luchtvaartactiviteiten aanvangen na het tkm-jaar (artikel 16.39n, eerste lid, onder a). Voor de periode 2013–2020 is het tkm-jaar 2010. Onder een snelle groeier wordt een vliegtuigexploitant verstaan van wie het aantal tonkilometers gemiddeld met meer dan 18% per jaar is gestegen tussen het tkm-jaar en het tweede jaar van de betrokken periode (artikel 16.39n, eerste lid, onder b). Concreet betekent dit voor de periode 2013–2020 dat de tonkilometers van de vliegtuigexploitant tussen 2010 en 2014 met gemiddeld meer dan 18% per jaar moeten zijn gestegen. Voor beide categorieën geldt voorts als belangrijke eis dat de nieuwe respectievelijk bijkomende activiteit geen gehele of gedeeltelijke voortzetting mag zijn van een eerder door een andere vliegtuigexploitant uitgevoerde luchtvaartactiviteit (artikel 16.39n, eerste lid, slot). De reikwijdte van de bijzondere reserve is als gevolg hiervan beperkt. De reikwijdte is ook beperkt doordat vliegtuigexploitanten die naderhand aan de lijst van de Commissie worden toegevoegd, maar die vóór 2011 zijn aangevangen met hun luchtvaartactiviteiten, geen beroep kunnen doen op de bijzondere reserve. Vliegtuigexploitanten die in periode 2013–2020 na 2014 starten, kunnen evenmin een beroep doen op de reserve. Verder wordt erop gewezen dat bij vliegtuigexploitanten die wel aanspraak kunnen maken op emissierechten uit de bijzondere reserve, de toewijzing alleen betrekking heeft op de laatste vier jaar van de betrokken periode. In het geval van de periode 2013–2020 betreft de toewijzing de jaren 2017 tot en met 2020; de eerste verlening van emissierechten vindt plaats in februari 2017 (zie ook schema 8 in paragraaf 6.4.6). Ook dit beperkt de werking van de bijzondere reserve.

De beperkte reikwijdte van de bijzondere reserve vloeit direct voort uit de richtlijn en is in die zin voor de implementerende lidstaten een gegeven. Deze regeling van de bijzondere reserve kan een barrière opwerpen voor nieuwe toetreders. Over de vraag of de beperkte reikwijdte van de bijzondere reserve marktversturende effecten kan hebben, kan het volgende worden opgemerkt.

In het oorspronkelijke richtlijnvoorstel van de Commissie uit december 2006 was voor de luchtvaartsector geen bijzondere reserve opgenomen. Dit zou volgens de Commissie noch praktisch noch kosten-effectief zijn. Nieuwe toetreders kunnen in plaats daarvan emissierechten kopen, aldus het voorstel. Dit is bovendien volgens de Commissie sowieso slechts een tijdelijke situatie: bij de reguliere toewijzing van emissierechten voor de *volgende* periode kunnen nieuwe toetreders uit de eerste periode gewoon meedoen. Naar het oordeel van de Commissie zijn alle opties voor

¹ Zie artikel 3quinquies, vierde lid, en overweging 22 van richtlijn 2008/101.

² Zie de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 24 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 396, nr. 5, blz. 2).

omgaan met nieuwe toetreders (te weten: nieuwkomers emissierechten laten kopen op de markt, nieuwkomers emissierechten laten kopen via een veiling of een speciale reserve voor nieuwkomers in het leven roepen) consistent met het principe van gelijke behandeling van nieuwkomers en bestaande exploitanten.¹

Deze lijn van de Commissie spoort met de aanpak van nieuwkomers in het systeem voor stationaire bronnen zoals dat in de periodes 2005–2007 en 2008–2012 is opgezet. Volgens bijlage III bij richtlijn 2003/87, waarin criteria zijn opgenomen waaraan nationale plannen voor de toewijzing van emissierechten voor stationaire bronnen zijn opgenomen, moeten dergelijke plannen «informatie bevatten over de manier waarop nieuwkomers aan de Gemeenschapsregeling in de betrokken lidstaat kunnen gaan deelnemen.» Het was dus aan de lidstaten overgelaten hoe met nieuwkomers om te gaan. Lidstaten konden er ten aanzien van beide genoemde periodes derhalve ook voor kiezen *geen* speciale reserve voor nieuwkomers te treffen en nieuwkomers emissierechten te laten kopen.² In het kader van de review van richtlijn 2003/87 is een en ander overigens anders komen te liggen. De toewijzing vindt vanaf 2013 in de EU op geharmoniseerde wijze plaats, in welk verband de aangepaste richtlijn ook voorziet in een bijzondere reserve voor nieuwkomers.

Tijdens de verdere behandeling van het voorstel voor richtlijn 2008/101 is alsnog een bijzondere reserve voor nieuwkomers opgenomen om toetreding van nieuwkomers en snelle groeiers tot de markt mogelijk te kunnen maken (zie overweging 20 van richtlijn 2008/101). De Commissie had een voorkeur voor het afzien van zo'n reserve, maar kon er uiteindelijk mee leven, ook omdat in de regeling waarborgen waren ingebouwd die voorkomen dat nieuwkomers worden bevoordeeld boven bestaande bedrijven. De allocatiemethodologie zou daardoor niet worden ondermijnd. Een van die waarborgen is de eis dat de jaarlijkse toewijzing per tonkilometer aan nieuwkomers niet hoger mag liggen dan de jaarlijkse toewijzing per tonkilometer aan gevestigde vliegtuigexploitanten. De Commissie was dus eerder bevreesd voor bevoordeling van nieuwkomers boven de gevestigde maatschappijen dan voor benadeling van deze groep.³ Niettemin is het niet uitgesloten dat de bijzondere reserve voor nieuwkomers en snelle groeiers door haar beperkte reikwijdte marktverstoringe effecten kan hebben. Over deze effecten is geen specifieke informatie beschikbaar. De Raad van de Europese Unie heeft wel in april 2008 de algemene verwachting uitgesproken dat de werking van de bijzondere reserve naar zijn oordeel «geen *significante* verstoringen van de markt» zal veroorzaken.⁴

Het proces om tot kosteloze toewijzing van emissierechten uit de bijzondere reserve te komen, kent net als de procedure bij reguliere verzoeken (zie paragraaf 6.2) vier stappen:

1. het indienen van een aanvraag om emissierechten;
2. het vaststellen van de benchmark;
3. de berekening van het aantal toe te wijzen emissierechten;
4. de feitelijke verlening van de emissierechten.

6.4.2. Stap 1: het indienen van een aanvraag om emissierechten

Bij de aanvraag moeten geverifieerde tonkilometergegevens worden overgelegd over de in bijlage I bij de richtlijn vermelde luchtvaartactiviteiten die de vliegtuigexploitant in het tweede kalenderjaar van de betrokken periode heeft uitgevoerd (artikel 16.39n, tweede lid). Voor de verificatie en het monitoren van de tonkilometergegevens gelden dezelfde regels als bij reguliere verzoeken op grond van artikel 16.39j. Dit betekent dat ook een nieuwkomer of een snelle groeier zijn tonkilometergegevens moet bepalen en registreren volgens een goedgekeurd monitoringsplan tkm. Deze laatste eis staat weliswaar niet expliciet in de richtlijn (artikel

¹ Zie de Impact Assessment behorende bij het oorspronkelijke richtlijnvoorstel van de Commissie van 20 december 2006, COM(2006) 818 final SEC(2006) 1684, blz. 20–22.

Zie: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/sec_2006_1684_en.pdf.

² Vgl. ook de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 105). In artikel 16.25, tweede lid, Wm is de emissierechtenreserve dan ook als een facultatief onderdeel van het nationale toewijzingsplan voor stationaire bronnen opgenomen.

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement van 22 april 2008 over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad inzake richtlijn 2008/101, COM(2008) 221 final, 2006/0304 (COD), blz. 5. Zie:

http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/com_common_position08.pdf.

⁴ Statement of the Council's reasons van 18 april 2008 met betrekking tot het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 18 april 2008 inzake richtlijn 2008/101, 5058/3/08 REV 3 ADD 1, blz. 6. Zie: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05058-re03ad01.en08.pdf>.

3octies), maar volgt wel duidelijk uit het systeem van de richtlijn en uit de parallel met verzoeken om emissierechten als bedoeld in artikel 3sexies van de richtlijn. De Commissie zal deze eis nog vastleggen in de regels omtrent de werking van de bijzondere reserve die zij op grond van artikel 3septies, negende lid, van de richtlijn zal vaststellen. Verder moeten bewijzen worden overgelegd waaruit blijkt dat aan de in artikel 16.39n, eerste lid, neergelegde toekenningscriteria is voldaan. In het geval van snelle groeiers moeten bij de aanvraag ook gegevens over de procentuele stijging en de absolute groei van het aantal gerealiseerde tonkilometers worden verstrekt.

Een aanvraag om toewijzing van emissierechten uit de bijzondere reserve moet worden ingediend uiterlijk 30 juni van het derde jaar van de betrokken periode, dus in het geval van de periode 2013–2020 uiterlijk 30 juni 2015 (artikel 16.39n, derde lid). Het tkm-jaar waarop de aanvraag is gebaseerd, is 2014. Dit betekent dat een vliegtuigexploitant die na 2014 begint met zijn luchtvaartactiviteiten niet in aanmerking komt voor emissierechten uit de bijzondere reserve. Hij moet wachten op de reguliere toewijzing voor de volgende periode (2021–2028). Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag moet worden gedaan en de gegevens die daarbij moeten worden verstrekt (artikel 16.39n, tweede lid, tweede volzin, jo. artikel 16.39j, zevende lid, aanhef en onder g).

Of sprake is van een nieuwkomer of een snelle groeier, wordt ingevolge artikel 3septies, tweede lid, van richtlijn 2003/87 getoetst door de bevoegde instantie van de administrerende lidstaat. In tegenstelling tot de beoordeling van reguliere verzoeken gaat het hier wel om een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Dit volgt uit de tekst van de richtlijn (artikel 3septies, vierde lid). Het bestuur van de emissieautoriteit kan deze toetsing echter alleen uitvoeren als het beschikt over bepaalde gegevens, waaronder een overzicht van alle vluchten van en naar de EU en aanvullende informatie over onder meer achtergrond en omvang van de luchtvaartactiviteit in kwestie. Immers, alleen dan kan worden beoordeeld of de luchtvaartactiviteit waarvoor emissierechten worden aangevraagd, «niet geheel of gedeeltelijk een voortzetting is van een eerder door een andere vliegtuigexploitant uitgevoerde luchtvaartactiviteit» (zoals artikel 3septies, eerste lid, van de richtlijn bepaalt) en of aan de andere toewijzingscriteria is voldaan. De meeste van deze gegevens zijn alleen op Europees niveau beschikbaar. Het is daarom cruciaal dat de Commissie richtsnoeren opstelt voor de werking van de bijzondere reserve, onder meer voor de toetsing van de eerdergenoemde inhoudelijke toekenningscriteria (artikel 3septies, negende lid, van richtlijn 2003/87). Het bestuur van de emissieautoriteit neemt deze richtsnoeren in acht bij het uitvoeren van artikel 16.39n (zie artikel 16.39r). In artikel 16.39n, vierde lid, is geregeld dat bij de vraag of de luchtvaartactiviteit een voortzetting is van een eerder door een ander uitgevoerde luchtvaartactiviteit, ook moet worden gekeken naar vliegtuigexploitanten waarvoor Nederland geen administrerende lidstaat is. Dit moet expliciet worden bepaald, omdat anders in artikel 16.39a, eerste lid, in dit opzicht een onbedoelde beperking zou kunnen worden gelezen.

Nadat het bestuur van de emissieautoriteit heeft vastgesteld dat de aanvraag voldoet aan de bij en krachtens artikel 16.39n gestelde eisen, legt het de aanvraag voor aan de Commissie (artikel 16.39o, eerste lid). De aanvraag wordt aan de Commissie voorgelegd voor 1 januari van het vierde jaar van de betrokken periode, dus in het geval van de periode 2013–2020 voor 1 januari 2016 (artikel 16.39o, tweede lid). De beslissing om een aanvraag niet aan de Commissie voor te leggen, moet worden aangemerkt als een appellabel Awb-besluit (zie paragraaf 6.2.1).

6.4.3. Stap 2: het vaststellen van de benchmark

De Commissie stelt een benchmark vast voor de kosteloze toewijzing van emissierechten uit de bijzondere reserve (artikel 3septies, vijfde lid, van richtlijn 2003/87). De benchmark wordt berekend door het aantal rechten in de bijzondere reserve te delen door de som van:

- a. het totaal aantal tonkilometers dat vermeld is in de aanvragen van nieuwkomers;
- b. het totaal aantal tonkilometers van de absolute groei boven het gemiddelde van 18% dat vermeld is in de aanvragen van snelle groeiers.

De benchmark mag er niet toe leiden dat de jaarlijkse toewijzing per tonkilometer hoger ligt dan de jaarlijkse toewijzing per tonkilometer volgens het reguliere systeem zoals neergelegd in de artikelen 16.39j tot en met 16.39l (zie artikel 3septies, zesde lid, van richtlijn 2003/87). Deze voorwaarde is erop gericht te voorkomen dat er bij een beperkt aantal nieuwkomers een groot aantal emissierechten per tonkilometer kan worden verleend. Deze toets is al verdisconteerd in de benchmark en behoeft daarom geen omzetting naar nationaal recht.

Er zijn slechts weinig mogelijkheden voor een vliegtuigexploitant om het besluit van de Commissie inzake de benchmark aan te vechten; de berekeningswijze is in artikel 3septies, vijfde lid, van richtlijn 2003/87 vastgelegd. Mocht een vliegtuigexploitant hiertoe toch besluiten, dan kan hij beroep instellen bij het Gerecht van Eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen voor zover de beschikking van de Commissie hem rechtstreeks en individueel raakt.

6.4.4. Stap 3: de berekening van het aantal toe te wijzen emissierechten

Binnen drie maanden nadat de Commissie haar besluit omtrent de benchmark heeft genomen, berekent het bestuur van de emissieautoriteit het totale aantal emissierechten dat voor de periode wordt toegewezen aan iedere vliegtuigexploitant van wie de aanvraag is voorgelegd aan de Commissie (artikel 16.39p, eerste lid). De berekening houdt voor nieuwkomers in dat het aantal in de aanvraag opgenomen tonkilometers wordt vermenigvuldigd met de door de Commissie vastgestelde benchmark (artikel 16.39p, tweede lid, aanhef, onder a, onder 1°). Voor snelle groeiers houdt de berekening in dat de absolute groei in tonkilometers boven de gemiddelde groei van 18% per jaar, bedoeld in artikel 16.39n, eerste lid, aanhef en onder b, wordt vermenigvuldigd met de benchmark van de Commissie (artikel 16.39p, tweede lid, aanhef, onder a, onder 2°). Het bestuur van de emissieautoriteit berekent tevens het aantal emissierechten dat jaarlijks gedurende het resterende deel van een periode wordt toegewezen. Dit wordt berekend door het totale aantal toe te wijzen emissierechten te delen door het aantal volledige kalenderjaren dat resteert in de betrokken periode (artikel 16.39p, tweede lid, aanhef en onder b).

In artikel 16.39p, derde lid, is geregeld dat bij een aanvraag van een snelle groeier de toewijzing nooit hoger kan uitvallen dan één miljoen emissierechten. Dit volgt uit artikel 3septies, tweede lid, tweede alinea, van richtlijn 2003/87.¹ Deze toets moet worden uitgevoerd door het bestuur van de emissieautoriteit, omdat pas bij de berekening van het aantal emissierechten door de bevoegde instantie van de lidstaat blijkt of deze grens in een concreet geval wordt overschreden.

Vorenstaande betekent dat de toewijzing van de emissierechten door het bestuur van de emissieautoriteit een geheel gebonden bevoegdheid betreft, waarbij de uitkomst volledig wordt bepaald door de in EU-verband

¹ In de Nederlandse taalversie van richtlijn 2008/101 wordt in artikel 3septies, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn abusievelijk verwezen naar het eerste lid. Dit moet zijn: het eerste lid, onder b. Dit is een kennelijke onjuistheid in de richtlijn. Andere taalversies, waaronder de Engelse en de Duitse, zijn wel correct.

vastgestelde kaders. De berekening moet worden uitgevoerd en bekendgemaakt binnen drie maanden nadat de Commissie op grond van artikel 3septies, vijfde lid, van richtlijn 2003/87 heeft beslist over de door de lidstaten toe te passen benchmark (artikel 16.39p, vierde lid). De juridische status van dit toewijzingsbesluit is dezelfde als die van een toewijzingsbesluit bij reguliere verzoeken (zie paragraaf 6.2.3).

6.4.5. Stap 4: de feitelijke verlening van de emissierechten

De feitelijke verlening van de emissierechten is geregeld in artikel 16.39s en is gelijk aan die bij reguliere verzoeken. Zie paragraaf 6.2.4.

6.4.6. Stappen en termijnen

In het hiernavolgende schema wordt voor de tweede periode (2013–2020) een overzicht gegeven van de stappen die moeten worden gezet en de termijnen die worden gehanteerd om tot kosteloze toewijzing van emissierechten uit de bijzondere reserve te komen.

Schema 8: kosteloze toewijzing emissierechten uit de bijzondere reserve voor de tweede periode (2013–2020)



7. Afrekenen via de inleverplicht

7.1. Inhoud inleverplicht

De vliegtuigexploitant dient voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar ten minste een aantal emissierechten in te leveren, dat gelijk is aan de emissies die hij gedurende het emissiejaar heeft veroorzaakt (artikel 16.39t, eerste lid). Het gaat daarbij om de emissies van luchtvaartactiviteiten als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2003/87 waarvoor de vliegtuigexploitant verantwoordelijk is. Bijlage I ziet op luchtvaartactiviteiten die plaatsvinden vanaf 1 januari 2012.

7.2. Welke rechten mogen worden ingeleverd?

Vliegtuigexploitanten mogen ter voldoening aan de inleverplicht (artikel 16.39t) alle soorten emissierechten gebruiken, dus naast emissierechten voor de luchtvaart ook emissierechten afkomstig uit het systeem voor stationaire bronnen. Degene die een inrichting drijft, mag echter uitsluitend emissierechten afkomstig uit het systeem voor stationaire bronnen inleveren en geen emissierechten voor de luchtvaart (zie de aanpassing van artikel 16.37, eerste lid, Wm in artikel I, onder B, onder 15, van het

wetsvoorstel). Dit komt omdat de internationale luchtvaart buiten het Kyoto-Protocol valt.

Richtlijn 2003/87 maakt het daarnaast mogelijk dat vliegtuigexploitanten ter voldoening aan de inleverplicht naast (om niet toegewezen dan wel aangekochte) emissierechten ook rechten kunnen gebruiken die zijn ontstaan door de projectgebonden Kyoto-mechanismen. Deze mechanismen zijn het Mechanisme voor schone ontwikkeling (Clean Development Mechanism, hierna: CDM) en de Gemeenschappelijke uitvoering (Joint Implementation, hierna: JI). CDM betreft emissiereducties uit projecten in landen die Partij zijn bij het Kyoto-Protocol, maar geen emissiereductieverplichting hebben in de bij dat protocol behorende bijlage B. Bij JI gaat het om emissiereducties uit projecten in landen die wel een emissiereductieverplichting op zich genomen hebben in bijlage B. Dit zijn de meer ontwikkelde landen, zoals de meeste EU-lidstaten en de landen die een overgang maken naar een markteconomie (de voormalige Oostbloklanden). De Kyoto-rechten die CDM genereert, worden gecertificeerde emissie-reducties genoemd (Certified Emission Reductions, hierna: CER's); JI brengt emissiereductie-eenheden voort (Emission Reduction Units, hierna: ERU's).¹

De mogelijkheid om CER's en ERU's te gebruiken, is geregeld in het nieuwe lid 1bis van artikel 11bis van richtlijn 2003/87. Deze bepaling is omgezet in artikel 16.39u, eerste lid. De richtlijn staat het gebruik van CER's en ERU's slechts tot een bepaald maximum toe. Dit maximum is uitgedrukt als een percentage van het aantal emissierechten dat de vliegtuigexploitant over het betrokken kalenderjaar moet inleveren (artikel 16.39u, tweede lid). Voor de eerste periode (2012) bedraagt het percentage 15%. Voor de tweede periode (2013–2020) is in het kader van richtlijn 2008/101 geen concreet percentage afgesproken. Lid 1bis van artikel 11bis van de richtlijn verwijst naar de review van richtlijn 2003/87, waarbij eerdergenoemd maximumpercentage zal worden herzien. In het kader van de review is inmiddels een percentage afgesproken van minimaal 1,5% van de geverifieerde emissies over 2013–2020 en maximaal 50% van de Europese reducties in de periode 2013–2020. Volgens artikel 11bis, lid 1bis, van de richtlijn publiceert de Commissie het precieze herziene percentage uiterlijk zes maanden voor het begin van elke periode volgend op de eerste periode. In artikel 16.39u, tweede lid, aanhef en onder b, wordt verwezen naar dat door de Commissie vast te stellen percentage.

Uit artikel 11bis, derde lid, aanhef en onder b, van richtlijn 2003/87 volgt dat CER's en ERU's uit zogenaamde sinksprojecten uitgesloten zijn van gebruik in het systeem van handel in emissierechten. Sinks is de verzamelaar voor projecten van landgebruik, verandering in het landgebruik en bosbouwactiviteiten (Land-Use, Land-Use Change and Forestry, ook wel afgekort als LULUCF). In artikel 16.37b, tweede lid, aanhef en onder b, Wm is deze uitzondering neergelegd voor wat betreft inrichtingen. Om de uitzondering ook voor vliegtuigexploitanten te laten gelden, is deze bepaling van overeenkomstige toepassing verklaard in 16.39t, derde lid.² Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat de uitzondering van artikel 11bis, derde lid, aanhef en onder a, van de richtlijn (de uitzondering van CER's en ERU's afkomstig van projectactiviteiten voor het opwekken van elektriciteit door het vrijmaken van kernenergie) alleen geldt voor stationaire bronnen en dus niet relevant is voor luchtvaartactiviteiten.

7.3. Gevolgen niet-naleving inleverplicht

Indien de vliegtuigexploitant op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar onvoldoende emissierechten heeft ingeleverd, moet hij de te veel veroorzaakte emissie (de emissie waar geen emissierechten tegen-

¹ Zie over de koppeling van deze Kyoto-mechanismen aan het systeem van handel in emissierechten nader de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen, Kamerstukken II 2004/05, 30 247, nr. 3.

² Zie nader de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen, Kamerstukken II 2004/05, 30 247, nr. 3, blz. 7–8.

over staan) in het jaar na het emissiejaar compenseren (artikel 16.39w). Bovendien zal het bestuur van de emissieautoriteit een bestuurlijke boete opleggen die is gerelateerd aan de omvang van de overmatige emissies (artikel 18.16a Wm). Deze sancties zijn nader beschreven in hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting.

Emissierechten blijven geldig tot het einde van de periode waarvoor ze zijn verleend (artikel 16.39v in verbinding met artikel 16.36, eerste lid, Wm). Emissierechten die na afloop van een periode «over» zijn, kunnen worden gespaard (zie paragraaf 6.2.4). De vervangende emissierechten kunnen in een volgende periode worden gebruikt om aan de inleverplicht in die periode te voldoen.

8. Stroomschema systeem

Het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart is hieronder in een tweetal stroomschema's weergegeven. Het eerste stroomschema heeft betrekking op de «pre-handelsperiode» (2010–2011) en de eerste periode (2012), het tweede stroomschema op de tweede periode van acht jaar (2013–2020).

Schema 9: het systeem voor de «pre-handelsperiode» (2010–2011) en de eerste periode (2012)



Schema 10: het systeem voor de tweede periode (2013–2020)



¹ Deze beslistermijn zal bij ministeriële regeling worden vastgelegd.

9. Verificatie

9.1. Algemeen

In het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart is op twee momenten een goedkeurende verklaring van een verificateur vereist:

- a. bij de aanvraag om kosteloze toewijzing van emissierechten bij het bestuur van de emissieautoriteit;
- b. bij het indienen van het emissieverslag bij het bestuur van de emissieautoriteit.

De verificateur beoordeelt de juistheid van de verzamelde tonkilometergegevens en de juistheid van het emissieverslag. In de borging van de monitoringssystematiek, het gegevensbeheer en het emissieverslag van de vliegtuigexploitant vervult de verificateur dus een cruciale rol. Het systeem van handel in emissierechten is gebaseerd op vertrouwen in het goed functioneren van het verificatiestelsel.

Bijlage V bij richtlijn 2003/87 bepaalt aan welke eisen het verificatieproces en de verificateur moeten voldoen. De Commissie zal nog nadere eisen inzake de verificatie vaststellen (artikel 15 van richtlijn 2003/87).

Volgens artikel 12 van het Besluit handel in emissierechten geldt voor stationaire bronnen dat de verificateur werkzaam is bij een verificatieinstelling die is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie of een vergelijkbare buitenlandse instelling die erkend is door een staat, aangesloten bij het Multilateral Agreement on European Accreditation of Certification. Voorgesteld wordt deze eisen ook te laten gelden voor de verificateurs in het kader van het systeem voor handel in emissierechten voor de luchtvaart.

9.2. Verificatie emissieverslag

De verificateur beoordeelt de juistheid van het emissieverslag. Artikel 16.39g schrijft voor aan welke eisen de verificatie en de verificateur moeten voldoen in verband met de beoordeling hiervan. Deze bepaling komt overeen met artikel 16.14 Wm.

De belangrijkste eis aan de verificateur is neergelegd in artikel 16.39g, tweede lid: de deskundige dient onpartijdig en onafhankelijk te zijn. Hij mag daarom niet betrokken zijn geweest bij het opstellen, beoordelen of uitvoeren van het monitoringsplan emissies of het monitoringsplan tkm (artikel 16.39g, tweede lid). De overige aan de verificateur te stellen eisen worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld (artikel 16.39g, derde lid). De aan de verificateur te stellen eisen voldoen in ieder geval aan de eisen die zijn opgenomen in bijlage V bij richtlijn 2003/87 en aan de richtsnoeren die de Commissie op grond van de artikelen 14, eerste lid, en 15 van de richtlijn heeft vastgesteld.

Bij de verificatie wordt nagegaan of is voldaan aan de eisen die bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm zijn gesteld. Indien aan de eisen is voldaan, geeft de verificateur een goedkeurende verklaring af ten behoeve van het emissieverslag. Indien het emissieverslag niet voldoet, wordt geen verklaring afgegeven (artikel 16.39g, eerste lid). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere eisen aan de verificatie gesteld (artikel 16.39g, derde lid). Deze eisen voldoen in ieder geval aan bijlage V, deel A, bij richtlijn 2003/87. Voorts gelden ingevolge bijlage V, deel B, van de richtlijn enkele aanvullende eisen. Die houden onder meer in dat de verificateur zich er bij de verificatie van dient te vergewissen dat:

- alle onder de in bijlage I bij de richtlijn genoemde luchtvaartactiviteiten vallende vluchten in aanmerking zijn genomen;
- de cumulatieve gegevens over het brandstofverbruik en de gegevens over de voor het luchtvaartuig dat de luchtvaartactiviteit uitvoert, aangekochte of anderszins aangeschafte brandstof, consistent zijn.

Ook bij het invoeren van emissiegegevens in het register voor de handel in emissierechten vervult de verificateur een belangrijke rol. Voor de vliegtuigexploitant waarvan hij het emissieverslag heeft geverifieerd, voert hij zelf het emissiegetal in het register in of hij voert de laatste controle uit indien het geverifieerde emissiegetal door de vliegtuigexploitant zelf in het register wordt ingevoerd.

9.3. Verificatie tonkilometergegevens

De verificateur beoordeelt de juistheid van de verzamelde tonkilometergegevens die nodig zijn ten behoeve van de aanvraag om kosteloze toewijzing van emissierechten. Artikel 16.39j, tweede lid, in verbinding met artikel 16.39g schrijft voor aan welke eisen de verificatie en de verificateur moeten voldoen in verband met de beoordeling van de tonkilometergegevens. Ook hier geldt dat de verificateur niet betrokken mag zijn geweest bij het opstellen, beoordelen of uitvoeren van het monitoringsplan emissies of het monitoringsplan tkm. De nader te stellen eisen voldoen in ieder geval aan de eisen die zijn opgenomen in bijlage V bij richtlijn 2003/87.

Bij de verificatie wordt nagegaan of is voldaan aan de eisen die bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm zijn gesteld. Indien aan de eisen is voldaan, geeft de verificateur een goedkeurende verklaring af ten behoeve van de tonkilometergegevens; in andere gevallen wordt geen verklaring afgegeven. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere eisen aan de verificatie gesteld (artikel 16.39g, derde lid). Ook deze eisen voldoen in ieder geval aan bijlage V, deel A, bij richtlijn 2003/87 voor zover de betreffende bepalingen zich hiervoor lenen. Daarnaast gelden volgens bijlage V, deel B, bij de richtlijn enkele aanvullende eisen, inhoudende dat de verificateur:

- zich er van vergewist dat alleen daadwerkelijk uitgevoerde en onder de in bijlage I bij richtlijn 2003/87 genoemde luchtvaartactiviteiten vallende vluchten waarvoor de vliegtuigexploitant verantwoordelijk is, in aanmerking zijn genomen;
- nagaat of de door de vliegtuigexploitant gerapporteerde vracht overeenkomt met de door hem voor veiligheidsdoeleinden bijgehouden documenten over vracht.

9.4. Overtredingen door de verificateur

Mochten zich bij het afgeven van de goedkeurende verklaring van de verificateur onvolkomenheden hebben voorgedaan, dan staan voor het bestuur van de emissieautoriteit – net als in het bestaande systeem voor stationaire bronnen – verschillende wegen open om op te treden. Zo kan aan de verificateur een bestuurlijke boete worden opgelegd wegens overtreding van de voor hem geldende regels (artikel 18.16a, eerste lid). Van fraude, zoals valsheid in geschrifte, zal in beginsel altijd aangifte worden gedaan met het oog op een strafrechtelijke sanctionering. Ook kan het bestuur van de emissieautoriteit de hoogte van de emissies ambtshalve vaststellen indien onvolkomenheden bij de goedkeurende verklaring voor het emissieverslag zijn geconstateerd (artikel 16.39h in verbinding met artikel 16.17 Wm).

10. Internationale aspecten

10.1. De relatie van richtlijn 2008/101 en het wetsvoorstel tot de ICAO-verplichtingen en het Kyoto-Protocol

Als gevolg van richtlijn 2008/101 wordt vanaf 2012 de luchtvaart, voor zover vluchten worden uitgevoerd van of naar een luchthaven op het grondgebied van de Unie, verplicht deel te nemen aan het Europese systeem voor handel in broeikasgasemissierechten. Het besluit van de Europese Gemeenschap om een emissiehandelssysteem voor de internationale luchtvaart in te voeren, heeft tot verdeeldheid geleid tussen de EU en derde landen. Richtlijn 2008/101 roept namelijk een aantal vragen op in het licht van artikel 2, tweede lid, van het Kyoto-Protocol en de Conventie van Chicago over de Burgerluchtvaart (hierna: Verdrag van Chicago).¹ De niet-Europese leden van ICAO betwisten de bevoegdheid van de EU om de internationale luchtvaart aan een Europees emissiehandelssysteem te onderwerpen. Daarnaast zijn de niet-Europese leden van mening dat het systeem in strijd is met het Verdrag van Chicago. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

Artikel 2, tweede lid, van het Kyoto-Protocol bepaalt onder meer dat de partijen bij het protocol streven naar de beperking of vermindering van de uitstoot van broeikasgassen door de luchtvaart en daarbij werken via de International Civil Aviation Organisation (ICAO). ICAO is een gespecialiseerde organisatie (Specialized Agency) van de Verenigde Naties en verdragsorganisatie van het Verdrag van Chicago. Bij het Kyoto-Protocol zijn zowel de Europese Gemeenschap als de lidstaten partij. De Europese Gemeenschap is weliswaar geen verdragsluitende partij bij het Verdrag van Chicago, maar de lidstaten zijn dit wel.

Hoewel de leden van ICAO de noodzaak van samenwerking bij de ontwikkeling van maatregelen om de bijdrage van de luchtvaart aan de klimaatverandering aan te pakken onderkennen, werd tijdens de zesde vergadering van het Comité milieubescherming en luchtvaart in 2004 besloten om geen luchtvaartspecifiek systeem van verhandelbare emissierechten als juridisch instrument onder het Verdrag van Chicago na te streven. In resolutie A35-5 heeft de 35e Algemene Vergadering van de ICAO in september 2004 een open handel in emissierechten onderschreven, maar in plaats van een eigen instrument te ontwikkelen, stelt de ICAO staten te willen ondersteunen bij de mogelijkheid om de emissies door de internationale luchtvaart op te nemen in hun eigen regelingen voor de handel in emissierechten. Deze uitspraak kan als ondersteunend gezien worden voor het initiatief van de EU. Echter, in resolutie A-36 van de Algemene Vergadering van de ICAO uit 2007 worden de verdragsluitende partijen opgeroepen geen systeem van verhandelbare emissierechten op vliegtuigexploitanten toe te passen, tenzij dat geschiedt in onderlinge overeenstemming met de betrokken staten: *«States shall only include the flights of operators of another State in any market-based charging or emissions trading scheme on the basis of mutual consent between those States.»*

Met het uitblijven van concrete maatregelen van de kant van ICAO en met het oog op het behalen van de Europese reductiedoelen op het gebied van emissies van broeikasgassen heeft de EU eind 2006 een voorstel tot opname van de luchtvaart in het Europese ETS gepubliceerd. Nu de Europese Gemeenschap als partij bij het Kyoto-Protocol gedurende langere tijd serieuze pogingen heeft ondernomen om emissiereducerende maatregelen ten aanzien van de luchtvaart te treffen via ICAO, is voldaan aan de in artikel 2, tweede lid, van het Kyoto-Protocol opgenomen inspanningsverplichting. Artikel 2, tweede lid, moet hierbij zo gelezen worden dat het

¹ Stb. 1947, H 165.

de intentie is met ICAO samen te werken op dit gebied, maar dat dit vervolgacties dan wel parallele acties van landen op het gebied van klimaatbescherming niet in de weg staat. Bovendien zijn staten ingevolge artikel 4, paragraaf 2(A), van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering verplicht leidend te zijn in de strijd tegen klimaatverandering. Tegelijkertijd blijft de EU samen met andere staten binnen ICAO samenwerken bij de ontwikkeling van maatregelen, waaronder marktconforme instrumenten, om de bijdrage van de luchtvaart aan de klimaatverandering aan te pakken.¹ Het in richtlijn 2008/101 neergelegde stelsel kan daarbij worden beschouwd als een model voor de handel in emissierechten voor de luchtvaart, dat bij de contacten van de EU met de belangrijkste internationale partners als referentie kan fungeren, en om de ontwikkeling van soortgelijke systemen wereldwijd te stimuleren. In dat kader steunt de Commissie ook de doelstelling om tot een mondiale overeenkomst te komen waarmee de emissie door de luchtvaart op mondiaal niveau effectief kan worden aangepakt.

Door sommigen wordt het initiatief van de EU gezien als in strijd met de bevoegdheden van de EU omdat zij regels zou stellen in het niet boven haar grondgebied gelegen luchtruim. De EU stelt hierover dat het systeem alleen verplichtingen oplegt binnen het EU-gebied. Door rechten in te leveren voor een vlucht die vertrekt vanuit of aankomt in de EU, regelt het ETS alleen verplichtingen binnen EU-territoir. Volgens de EU dienen de kilometers die boven de vrije wateren worden gevlogen alleen als parameter bij de berekening van wat op het grondgebied van de EG afgerekend moet worden in termen van het aantal in te leveren emissierechten. Daarom is de EU van mening dat het ETS geen gevolgen heeft voor de soevereiniteit van andere landen. Wel erkent de EU dat het systeem in overeenstemming moet zijn met het Verdrag van Chicago. Zij stelt echter dat het systeem niet in strijd is met de verschillende artikelen uit dit verdrag, in het bijzonder de artikelen 11, 12, 15 en 24.

Resoluties van de Algemene Vergadering van de ICAO brengen op zichzelf geen bindende verplichtingen voor partijen met zich mee. In het Verdrag van Chicago wordt het recht erkend van elke verdragsluitende partij om op niet-discriminerende wijze haar eigen wet- en regelgeving inzake luchtvaart toe te passen op de vliegtuigen van alle staten. Onder verwijzing naar dit recht hebben de lidstaten van de Unie bij resolutie A36-22 een voorbehoud gemaakt en zich het recht voorbehouden om op niet-discriminerende wijze marktinstrumenten aan te nemen en toe te passen op alle vliegtuigexploitanten van alle staten die van of naar hun grondgebied diensten leveren.²

Bovenstaande discussie over de relatie van richtlijn 2008/101 tot de ICAO-verplichtingen en het Kyoto-Protocol doet niets af aan de verplichting voor lidstaten om een EG-richtlijn om te zetten in nationale wetgeving.

10.2. Andere internationale verplichtingen tot reductie van emissies voor de luchtvaart

Op het gebied van emissies van CO₂ of het verbruik van fossiele brandstoffen zijn er geen nationale, Europese of internationale normen of regels waaraan vliegtuigexploitanten moeten voldoen. Het systeem voor handel in emissierechten voor de luchtvaart is dus de eerste klimaatmaatregel ter reductie van de emissies van CO₂ van de luchtvaart.

Wel bestaan er voor de luchtvaart voor andere broeikasgassen (onder andere koolwaterstoffen en CO) evenals voor stikstofoxiden (NO_x) en zwarte rook internationaal emissie-eisen. Deze normen zijn afkomstig van de ICAO en gelden voor nieuwe motoren vanaf een bepaalde datum. Deze

¹ Zie overweging 9 van richtlijn 2008/101.

² Zie overweging 9 van richtlijn 2008/101.

normen zijn vastgelegd en beschreven in volume II van bijlage 16 bij het Verdrag van Chicago. Alle lidstaten van de EU zijn lid van ICAO en partij bij dit verdrag. Deze bijlage 16 is geïmplementeerd in verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG.¹ Alle vliegtuigen die in Europa vliegen, voldoen aan deze eisen.

11. Handhaving

11.1. Inleiding

Het algemene doel van handhaving is de naleving van wettelijke verplichtingen te verzekeren. Er is sprake van effectieve handhaving indien de handhavinginstrumenten zodanig worden gebruikt dat het (specifieke) handhavingdoel van de desbetreffende verplichting wordt gerealiseerd. Een belangrijk handhavingdoel bij het systeem van handel in emissierechten is te verzekeren dat dit systeem niet kan worden ondergraven doordat een aantal vliegtuigexploitanten zich niet houdt aan de inleverplicht (artikel 16.39t). Indien bepaalde normadressaten zich aan hun verplichtingen kunnen onttrekken, verdwijnt ook voor andere vliegtuigexploitanten de prikkel om aan de inleverplicht te voldoen en komt het realiseren van de algemene milieudoelstelling van het systeem in gevaar. Een andere doelstelling van de handhaving is te verzekeren dat de vliegtuigexploitanten die onder het systeem vallen, zelf kosteneffectieve oplossingen kunnen kiezen om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen. Hiervoor is van belang dat het systeem van handel in emissierechten goed werkt. Verstoringen van de markt van emissierechten moeten worden voorkomen. Dergelijke verstoringen kunnen optreden bij ontoereikende handhaving. Bovendien is in een systeem van handel in emissierechten vertrouwen tussen de partijen van wezenlijk belang. Goede controle en handhaving zijn nodig om dat vertrouwen te borgen.

De belangrijkste verplichtingen in het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart zijn:

- a. het beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan emissies (artikelen 16.39c en 16.39d);
- b. het bepalen en registreren van de jaarvracht overeenkomstig het monitoringsplan emissies en de algemene regels voor de monitoring (artikel 16.39e);
- c. het indienen van een geverifieerd emissieverslag (artikel 16.39f);
- d. het inleveren van voldoende emissierechten ter dekking van de emissies in het emissiejaar (artikel 16.39t).

Deze verplichtingen komen grotendeels overeen met de verplichtingen die gelden in het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen. Daarom kan bij de keuze van de handhavinginstrumenten in veel opzichten worden aangesloten bij de uitgangspunten die zijn gekozen in de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten uit 2003. De achtergronden van de keuze van instrumenten waaronder de bestuurlijke boete voor de handhaving zijn uiteengezet in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.²

Een deel van de sancties in het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart wordt expliciet voorgeschreven door de richtlijn (artikel 16, tweede tot en met twaalfde lid, van richtlijn 2003/87). Een ander deel van de voorgestelde sancties wordt getroffen ter uitvoering van de alge-

¹ PbEU L 79.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 53–65.

mene verplichting die op de lidstaten rust om doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties vast te stellen op schendingen van de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen (artikel 16, eerste lid, van de richtlijn). In paragraaf 11.2 wordt eerst het nationale handhavingsinstrumentarium beschreven. Daarna komt het communautaire exploitatieverbod aan de orde (paragraaf 11.3). Dit verbod is in richtlijn 2003/87 opgenomen als ultimum remedium als andere handhavingsmaatregelen onvoldoende effect hebben gesorteerd. Dit exploitatieverbod is specifiek voor de luchtvaart; bij stationaire bronnen komt deze sanctie niet voor.

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat er geen handhavingsbevoegdheden bestaan met betrekking tot het naleven van de bepalingen inzake monitoring en verslaglegging van tonkilometergegevens. De reden hiervoor is dat tonkilometergegevens, anders dan emissiegegevens, uitsluitend een rol spelen in het kader van aanvragen om toewijzing van emissierechten, welke aanvragen op vrijwillige basis worden ingediend. Mocht er bij de monitoring of de verslaglegging van tonkilometergegevens iets mis zijn gegaan (bijvoorbeeld: de aanvrager heeft zijn tonkilometergegevens niet bepaald conform een goedgekeurd monitoringsplan tonkilometers), dan heeft dat wel consequenties, maar die blijken dan bij de beslissing op een dergelijke aanvraag.

11.2. Nationale handhavingsinstrumenten

11.2.1. Monitoring

Een vliegtuigexploitant moet beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan emissies (artikelen 16.39c en 16.39d). Het is van groot belang voor een goede werking van het systeem dat iedere vliegtuigexploitant zodra hij onder het systeem valt, beschikt over een goedgekeurd, dus volledig en correct, monitoringsplan. Mocht blijken dat dit niet het geval is, dan kan een last onder dwangsom worden opgelegd om de betrokken vliegtuigexploitant ertoe te bewegen alsnog aan deze verplichting te voldoen. Artikel 18.6a biedt hiervoor de grondslag. Heeft de dwangsom niet het gewenste effect, dan kan uiteindelijk ook een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikel 18.16a, eerste lid). Artikel 16.39e schrijft voor dat de jaarvracht wordt bepaald en geregistreerd overeenkomstig het monitoringsplan emissies. Hierbij dient tevens de Regeling monitoring handel in emissierechten in acht te worden genomen. Als deze verplichting niet wordt nageleefd, dan kan het bestuur van de emissieautoriteit handhavend optreden met dezelfde bevoegdheden als boven ten aanzien van de artikelen 16.39c en 16.39d is beschreven. Indien onregelmatigheden worden geconstateerd ten aanzien van metingen die de vliegtuigexploitant door een meetinstantie heeft laten verrichten, kan ook jegens de meetinstantie handhavend worden opgetreden (zie artikel 18.6a voor zover het betreft artikel 16.12, tweede lid, aanhef en onder a, in verbinding met artikel 16.39h, en artikel 18.16a voor zover het betreft artikel 16.12, tweede lid, aanhef en onder a, in verbinding met artikel 16.39h). In de op artikel 16.12, tweede lid, aanhef en onder a, Wm in verbinding met artikel 16.39h te baseren regels zal worden voorzien in eisen met betrekking tot de kwaliteit van meetinstanties.

11.2.2. Emissieverslag

Voor 1 april moet een geverifieerd emissieverslag worden ingediend over het voorafgaande emissiejaar (artikel 16.39f). Indien niet tijdig een geverifieerd emissieverslag is ingediend, zal het bestuur van de emissieautoriteit eerst stappen ondernemen om te bewerkstelligen dat de vliegtuigexploitant alsnog een emissieverslag indient. Hiertoe kan een last

onder dwangsom worden opgelegd (artikel 18.6a). Dezelfde bevoegdheid bestaat indien het ingediende emissieverslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Als het emissieverslag ook nadat een last onder dwangsom is opgelegd, nog steeds niet voldoet aan de gestelde eisen, dan kan het bestuur van de emissieautoriteit de emissies van de betrokken vliegtuigexploitant over het emissiejaar ambthalf vaststellen (artikel 16.39h jo. artikel 16.17). Gelijke bevoegdheid bestaat als in het geheel geen emissieverslag wordt ingediend. Ook kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Tot slot is van belang dat een vliegtuigexploitant die op of na 1 april van het jaar na het emissiejaar emissierechten wil overdragen, dit niet mag doen zo lang hij geen goedkeurende verklaring van de verificateur heeft ontvangen. Dit tijdelijke handelsverbod (artikel 15 van richtlijn 2003/87) zal worden opgenomen in de EG-registerverordening. Ook tegen de verificateur zelf kan onder omstandigheden worden opgetreden. Bij door de verificateur gepleegde onregelmatigheden kan op grond van artikel 18.16a, eerste lid, een bestuurlijke boete worden opgelegd.

11.2.3. Inleverplicht

Overtreding van de inleverplicht (artikel 16.39t) betekent dat de vliegtuigexploitant te weinig emissierechten heeft ingeleverd. De inleverplicht speelt in het systeem van handel in emissierechten een cruciale rol.

Om te beginnen is een sanctie opgenomen die is gericht op het ongedaan maken van de gevolgen van deze overtreding: de compensatieplicht van artikel 16.39w. De plicht tot compensatie van het tekort aan emissierechten vloeit rechtstreeks uit de wet voort en vergt geen nadere besluitvorming door het bestuur van de emissieautoriteit.

Bij het niet voldoen aan de inleverplicht wordt tevens een bestuurlijke boete opgelegd (artikel 18.16a, tweede lid). Richtlijn 2003/87 schrijft dwingend voor dat in een dergelijk geval een boete wordt opgelegd (artikel 16, derde lid). De hoogte van de bestuurlijke boete wegens overmatige emissies is ook in de richtlijn vastgelegd. De boete bedraagt € 100 per ton broeikasgasequivalent.

Tot slot wordt de sanctie «naming and shaming» toegepast. Artikel 16, tweede lid, van richtlijn 2003/87 schrijft voor dat de namen worden gepubliceerd van vliegtuigexploitanten die te weinig emissierechten hebben ingeleverd. Deze sanctie wordt geregeld in artikel 18.16p, waar al een vergelijkbare regeling is opgenomen voor stationaire bronnen. De sanctie «naming and shaming» is niet gericht op herstel van de gepleegde rechtsinbreuk, maar op leedtoevoeging en heeft dus een punitief karakter. De procedure die hierbij moet worden gevolgd, is identiek aan de regeling die geldt voor stationaire bronnen.

Een vliegtuigexploitant kan problemen met betrekking tot de inleverplicht voorkomen door tijdig extra emissierechten aan te kopen. Hiermee kan hij een eventueel tekort aan rechten aanzuiveren.

11.2.4. Strafrecht

In dit wetsvoorstel is gekozen voor duale handhaving, dat wil zeggen handhaving zowel met een bestuurlijke boete als met een strafrechtelijke sanctie. Dit sluit aan bij de keuze die bij de invoering van het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen is gemaakt. Zoals hieronder zal worden beargumenteerd, ligt het voor de hand om bij de luchtvaart eenzelfde benadering te volgen. Los daarvan zou het handhavingstelsel met betrekking tot handel in emissierechten in zijn

geheel nodeloos ingewikkeld worden als voor het onderhavige deel terrein een andere keuze zou worden gemaakt. Volgens de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel kan duale handhaving een zinvolle keuze zijn als een enkel bestuursorgaan, gelet op de eigen verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsterrein, met een enkel handhavingsorgaan en het openbaar ministerie op eenvoudige wijze afspraken kan maken over de meest effectieve handhaving.¹ Deze situatie doet zich hier voor. Het bestuur van de emissieautoriteit is aangewezen als (enige) bevoegde instantie in Nederland met betrekking tot het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart. Met het openbaar ministerie zullen afspraken worden gemaakt over wat de meest effectieve handhaving is. Dergelijke afspraken bestaan reeds met betrekking tot de handhaving van het eveneens in hoofdstuk 16 Wm geregelde systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen. Die afspraken functioneren goed. Hiermee is ten aanzien van stationaire bronnen de onderlinge verhouding tussen het bestuur van de emissieautoriteit en het openbaar ministerie adequaat geregeld en bestaat er duidelijkheid over de reikwijdte van ieders eigen verantwoordelijkheid. Deze lijn zal worden doorgetrokken naar de luchtvaart. Een extra argument om het strafrecht hier achter de hand te houden, is het deels internationale karakter van de doelgroep (luchtvaartmaatschappijen). Ten aanzien van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen die in Nederland geen vestigingsplaats of bezittingen hebben, biedt het strafrecht mogelijkheden tot ingrijpen (beslaglegging, internationale rechtshulp e.d.) die het bestuursrecht niet of in mindere mate kent. In die gevallen kan via het strafrecht effectiever worden opgetreden.

Net als bij het systeem voor stationaire bronnen, is er bij het stelsel van handel in emissierechten voor de luchtvaart voor gekozen overtredingen primair bestuursrechtelijk af te doen. Het strafrecht wordt pas ingezet indien sprake is van ernstige overtredingen waarbij sprake is van samenloop met andere strafbare feiten. Fraude, zoals valsheid in geschrifte, zal in beginsel altijd strafrechtelijk worden afgedaan. Dit geldt ook voor fraude aan de «emissierechtenkant» van het systeem. Zo kunnen strafrechtelijke maatregelen worden getroffen indien een vliegtuigexploitant bij een aanvraag om kosteloze toewijzing van emissierechten opzettelijk onjuiste tonkilometergegevens heeft verstrekt. Naast de vliegtuigexploitant kan ook aan de verificateur een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd.

Aanwijzing van overtredingen van de Wm als strafbare feiten vindt plaats op grond van de Wed. In dit wetsvoorstel (artikel III) wordt artikel 1a Wed aangepast. Hiermee wordt die wet van toepassing op alle bepalingen die ook via een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, met uitzondering van artikel 16.39t, eerste lid (de inleverplicht). Overtreding van bedoelde artikelen levert een economisch delict en dus een strafbaar feit op. Deze delicten worden op grond van artikel 2 Wed aangemerkt als misdrijven voorzover zij opzettelijk zijn begaan. In de overige gevallen zijn het overtredingen. De Wed kent naast onder meer geldboetes (artikel 6) als bijkomende straffen ook de mogelijkheid van verbeurdverklaring van voorwerpen en gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming (artikel 7). Verder kan de Officier van Justitie een voorlopige maatregel opleggen.

Voor een nadere uiteenzetting omtrent de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht en de waarborgen ter voorkoming van fraude wordt verwezen naar de paragrafen 10.10 en 10.11 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.²

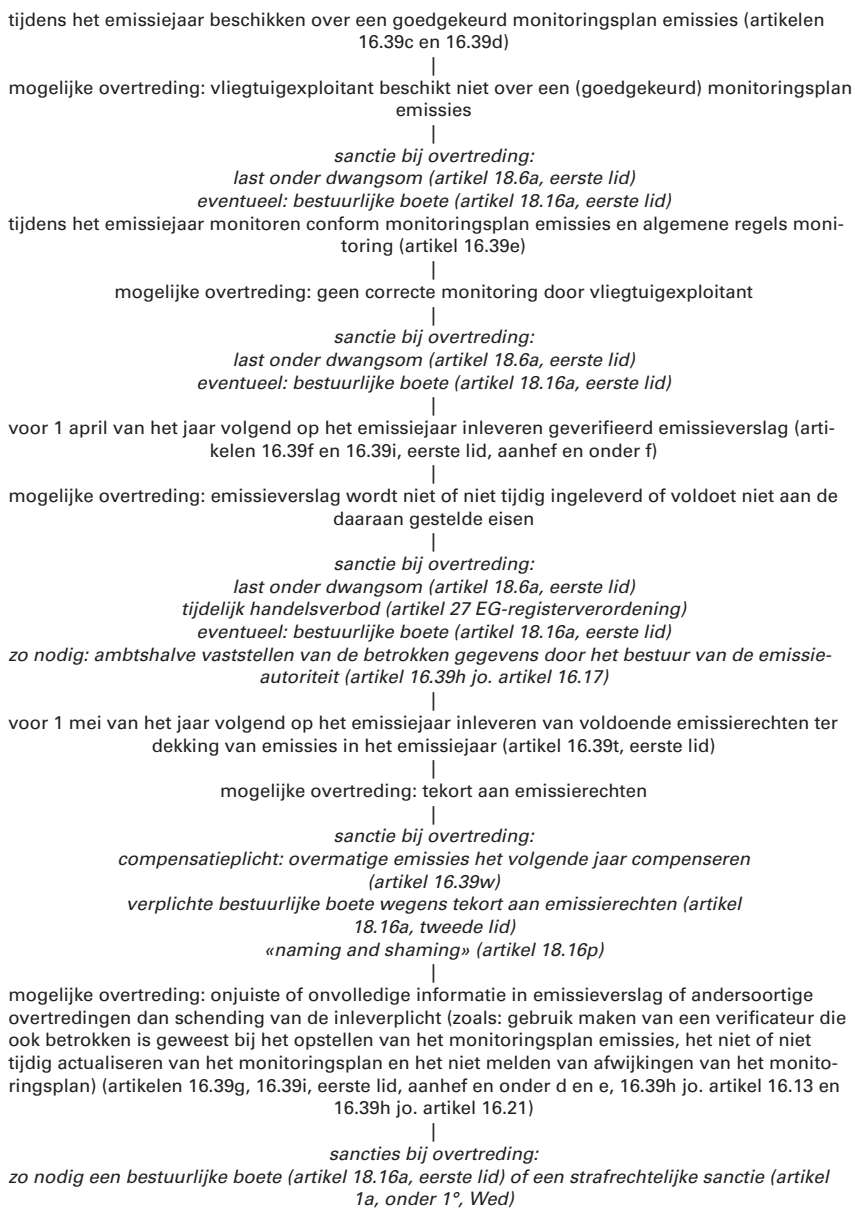
¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69, blz. 12–14.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 60–64.

11.2.5. Stroomschema

In onderstaand stroomschema is het voorgaande samengevat.

Schema 11: stroomschema handhaving



11.3. Exploitatieverbod als ultimum remedium

11.3.1. Algemeen

Volgens artikel 16, tiende lid, van richtlijn 2003/87 kan de Commissie een communautair exploitatieverbod opleggen aan een vliegtuigexploitant die niet aan de eisen van de richtlijn voldoet, indien zulks niet met andere handhavingsmaatregelen kon worden gewaarborgd. Dit is bedoeld als ultimum remedium.¹ Een lidstaat kan hiertoe een verzoek indienen bij de Commissie (artikel 16, vijfde lid). De richtlijn beschrijft de procedure die de Commissie na ontvangst van het verzoek moet volgen (artikel 16, zesde

¹ Vgl. ook overweging 26 van richtlijn 2008/101, waar het exploitatieverbod wordt omschreven als een handhavingsmaatregel die «in laatste instantie» moet kunnen worden opgelegd.

tot en met negende lid). De andere lidstaten worden bij de besluitvorming betrokken en de vliegtuigexploitant wordt vooraf gehoord. Deze procedure kan er uiteindelijk toe leiden dat de Commissie de vliegtuigexploitant een exploitatieverbod oplegt. Een door de Commissie opgelegd exploitatieverbod geldt binnen de gehele Gemeenschap en moet door de lidstaten op hun grondgebied worden gehandhaafd, aldus artikel 16, elfde lid. Deze richtlijnbevestigingen zijn in het wetsvoorstel omgezet in hoofdstuk 18 Wm en in de Wet luchtvaart.

11.3.2. Verzoek tot oplegging exploitatieverbod

In het voorgestelde artikel 18.16r, eerste lid, wordt het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid gegeven de Commissie te verzoeken een exploitatieverbod op te leggen aan een vliegtuigexploitant die niet voldoet aan afdeling 16.2.2 of de daarop gebaseerde regelgeving. Een dergelijk verzoek is alleen mogelijk «indien niet met andere handhavingsmaatregelen kon worden gewaarborgd» dat de betrokken vliegtuigexploitant zich aan die regels houdt. Dit criterium is overgenomen uit artikel 16, vijfde lid, van richtlijn 2003/87. Het indienen van een dergelijk verzoek bij de Commissie is een beleidsarme handeling, die volgt op de vaststelling (door het bestuur van de emissieautoriteit) dat niet met andere handhavingsmaatregelen kon worden gewaarborgd dat de betrokken vliegtuigexploitant zich aan de regels voor handel in emissierechten houdt. De Minister van VROM heeft geen bemoeienis met concrete beslissingen van het bestuur van de emissieautoriteit. Het verzoek moet in elk geval voldoen aan de eisen die artikel 16, zesde lid, van de richtlijn stelt. Een verzoek tot oplegging van een exploitatieverbod moet in elk geval bevatten:

- a. gegevens die aantonen dat de vliegtuigexploitant zijn verplichtingen krachtens de richtlijn niet is nagekomen,
- b. gegevens over de stappen die Nederland heeft ondernomen om naleving af te dwingen,
- c. de motivering voor het opleggen van een exploitatieverbod op communautair niveau en
- d. een aanbeveling voor de reikwijdte van een exploitatieverbod en de toe te passen voorwaarden.

In artikel 18.16r, tweede lid, is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter uitvoering van het eerste lid. In de maatregel worden geregeld de gevallen waarin een verzoek kan worden ingediend (onderdeel a) en de procedure die voorafgaand aan het indienen van het verzoek moet worden gevolgd (onderdeel b). Bij ministeriële regeling kunnen eisen worden gesteld met betrekking tot de overige eisen waaraan een dergelijk verzoek moet voldoen. Indien de Commissie gebruik maakt van de in artikel 16, twaalfde lid, van de richtlijn opgenomen bevoegdheid om nadere regels te stellen, moeten de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur en regeling in elk geval aan die nadere regels voldoen. Op dit moment is nog niet duidelijk of de Commissie nadere regels zal stellen en, zo ja, wat de inhoud daarvan zal zijn. Het ligt voor de hand dat gestreefd wordt naar een geharmoniseerde Europese benadering.

In artikel 18.16r, vijfde lid, is neergelegd dat het bestuur van de emissieautoriteit een afschrift van een verzoek tot oplegging van een exploitatieverbod zendt aan de Ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat. Dit geschiedt gelijktijdig met het indienen van het verzoek bij de Commissie. Nadat een lidstaat een verzoek tot het opleggen van een exploitatieverbod bij de Commissie heeft ingediend, is het uiteindelijk de Commissie die beslist of een dergelijk verbod ook daadwerkelijk wordt opgelegd. In paragraaf 11.3.3 wordt beschreven hoe een door de

Commissie opgelegd exploitatieverbod vervolgens in Nederland ten uitvoer wordt gelegd.

11.3.3. Tenuitvoerlegging exploitatieverbod

Voorgesteld wordt om voor de tenuitvoerlegging op Nederlands grondgebied van een communautair exploitatieverbod op grond van artikel 16 van richtlijn 2003/87 een nieuw algemeen vliegverbod op te nemen in de Wet luchtvaart. Het voorgestelde artikel 7.5 van de Wet luchtvaart bepaalt dat het een vliegtuigexploitant verboden is een vlucht uit te voeren met een luchtvaartuig zolang en voor zover de Commissie hem een exploitatieverbod op grond van richtlijn 2003/87 heeft opgelegd.

De Luchtvaartwet bevat overigens een grondslag voor de uitvoering van een ander Europees exploitatieverbod, namelijk het verbod dat kan worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen die niet voldoen aan internationale veiligheidseisen voor de luchtvaart. Dat verbod vloeit voort uit een EG-verordening op grond waarvan luchtvaartmaatschappijen op een communautaire (zwarte) lijst geplaatst kunnen worden om hen het vliegen binnen de Gemeenschap te beletten (hierna: EG-verordening 2111/2005).¹ Een dergelijk verbod moet op grond van artikel 3, eerste lid, van EG-verordening 2111/2005 door de lidstaten op hun grondgebied worden toegepast. Hiertoe is per 11 juni 2008 een regeling opgenomen in artikel 16b, vijfde lid, van de Luchtvaartwet.² Die regeling houdt in dat de krachtens artikel 16b verstrekte vervoersvergunningen op grond waarvan de luchtvaartmaatschappijen binnen de Gemeenschap kunnen vliegen, door plaatsing op de zwarte lijst buiten werking worden gesteld gedurende de tijd dat de onderneming op die lijst is geplaatst.³

In eerste instantie is onderzocht of niet aangesloten kon worden bij deze regeling in de Luchtvaartwet. Dit bleek niet mogelijk te zijn. Richtlijn 2003/87 heeft namelijk een veel bredere reikwijdte dan (artikel 16b van) de Luchtvaartwet. Zo is het toepassingsbereik van de Luchtvaartwet beperkt tot luchtvaartmaatschappijen. Dit zijn ondernemingen, welke geheel of gedeeltelijk hun bedrijf maken van het vervoer van personen, dieren of goederen met luchtvaartuigen (artikel 1, eerste lid, Luchtvaartwet). Het begrip «vliegtuigexploitant» uit richtlijn 2003/87 is daarentegen niet beperkt tot bedrijfsmatige activiteiten (ook privé-vluchten vallen eronder), terwijl ook het element «vervoer» in de richtlijn ontbreekt (zo valt de categorie luchtwerk – *aerial work* – in beginsel ook onder de richtlijn). Verder doet zich de complicatie voor dat onder de Luchtvaartwet voor lang niet alle vormen van vervoer een vergunning of een andere vorm van toestemming is vereist. Zo is geen toestemming vereist voor privé-vluchten en evenmin voor luchtwerk. Om deze redenen is ervoor gekozen om voor de tenuitvoerlegging van een communautair exploitatieverbod op grond van richtlijn 2003/87 een speciale voorziening op te nemen in hoofdstuk 7 van de Wet luchtvaart.

Een luchtvaartmaatschappij die ondanks een door de Commissie op grond van richtlijn 2003/87 opgelegd exploitatieverbod toch doorgaat met het uitvoeren van vluchten, handelt in strijd met artikel 7.5 van de Wet luchtvaart. Met het oog op een adequate handhaving in dergelijke gevallen beschikt de Minister van Verkeer en Waterstaat over de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang (artikel 11.15 van de Wet luchtvaart). Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32, eerste lid, Awb). Er is voor gekozen de Minister van Verkeer en Waterstaat aan te wijzen als bevoegde instantie vanwege diens bevoegdheden op het terrein van de luchtvaart en de expertise die in verband daarmee onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is opge-

¹ Verordening (EG) nr. 2111/2005 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 december 2005 betreffende de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod binnen de Gemeenschap is opgelegd en het informeren van luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij en tot intrekking van artikel 9 van richtlijn nr. 2004/36/EG (PbEU L 84) (PbEU L344).

² Stb. 2008, 193.

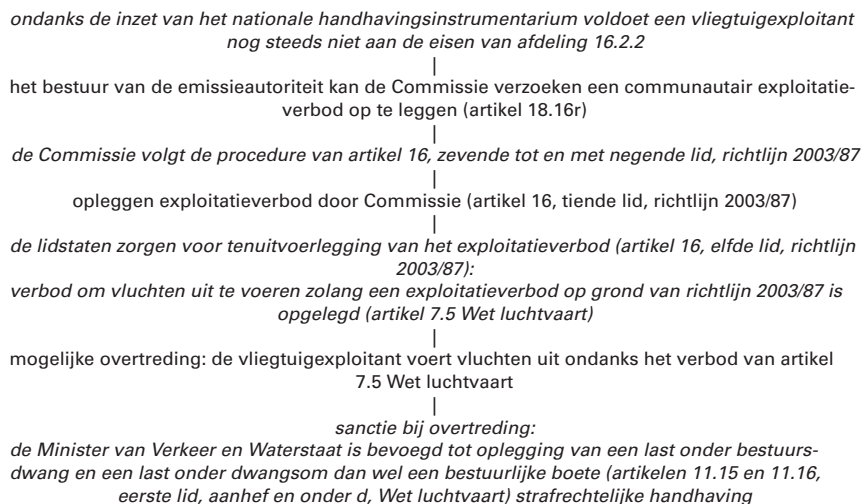
³ Zie de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet ter implementatie van verordening (EG) nr. 2111/2005 inzake de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen met een exploitatieverbod en informatie aan luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij (PbEU L344) en verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU L204), Kamerstukken II 2007/08, 31 232, nr. 3.

bouwd over vliegbewegingen in, van en naar Nederland. Verder wordt voorgesteld deze minister de bevoegdheid te geven een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van het exploitatieverbod. Daartoe wordt artikel 11.16, eerste lid, van de Wet luchtvaart uitgebreid.

11.3.4. Stroomschema exploitatieverbod

In het hierna volgende stroomschema is de werking van het exploitatieverbod kort samengevat.

Schema 12: stroomschema communautair exploitatieverbod



12. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

12.1. Inleiding

De administratieve lasten *direct* voortvloeiend uit dit wetsvoorstel zijn zeer beperkt. Deze lasten bestaan uit het kennisnemen van de wet en het treffen van eventuele voorbereidingen daarop. De daadwerkelijke administratieve lasten van het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart vloeien voort uit de wijziging van het Besluit handel in emissierechten die wordt opgesteld op basis van het onderhavige wetsvoorstel en de wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten. Voor de kwantificering van de lasten zijn de richtsnoeren voor de monitoring van belang.

In de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur en de toelichting bij de wijziging van Regeling monitoring handel in emissierechten zullen de administratieve lasten verder worden uitgewerkt en toegelicht. Hier wordt volstaan met een globale kwantificering van de administratieve lasten.

12.2. Administratieve lasten van het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart

De administratieve lasten bestaan uit algemene informatieverplichtingen, het aanmelden bij de emissieautoriteit, het opstellen van een monitoringsplan emissies en een monitoringsplan tonkilometers, het meten en monitoren van de emissies en de tonkilometers, het intern organiseren van de gegevensverwerking en -opslag, het opstellen en extern laten verifiëren van het emissieverslag en de tonkilometergegevens en het deelnemen

aan de handel in emissierechten voor de luchtvaart. Op basis van de voorlopige lijst van de Commissie gaat het in Nederland om 56 vliegtuigexploitanten.

De administratieve lasten als gevolg van de implementatie van richtlijn 2008/101 hebben betrekking op de in bijlage I bij die richtlijn genoemde luchtvaartactiviteiten. Het betreft vluchten die vertrekken vanaf of aankomen op een luchtvaartterrein op het grondgebied van een lidstaat. Hierbij is een aantal specifieke vluchten uitgezonderd (zie paragraaf 4.4).

De verplichtingen inzake de monitoring en de rapportage zijn essentieel voor een goed functionerend en een goed te handhaven systeem van handel in emissierechten en vloeien direct voort uit richtlijn 2008/101.

Onder informatieverplichtingen, die als administratieve last worden aangemerkt, vallen alle inspanningen die gericht zijn op het kennisnemen van de wet- en regelgeving, het gevolg geven aan toezicht en handhaving en het eventueel voeren van beroepsprocedures. Ten einde deze kosten zo laag mogelijk te houden, is in oktober 2008 een eerste voorlichtingsbijeenkomst voor het bedrijfsleven georganiseerd en zullen ook in 2009 voorlichtingsbijeenkomsten worden gehouden.

Voor een belangrijk deel is de informatie die in het monitoringsplan emissies moet worden opgenomen reeds aanwezig bij de vliegtuigexploitanten (onder meer in kwaliteitssystemen en werkprocedures). Er is in het kader van de totstandkoming van de richtsnoeren voor de monitoring gekozen voor de benadering waarbij vliegtuigexploitanten een op de eigen situatie toegesneden monitoringsplan emissies opstellen en het monitoringsplan emissies zoveel mogelijk laten aansluiten bij de bestaande procedures en systemen binnen het eigen bedrijf. Daarnaast wordt gewerkt met voorbeelden van monitoringsplannen emissies. Dat neemt niet weg dat vliegtuigexploitanten toch enige inspanningen zullen moeten doen om de monitoringsplannen emissies op te stellen in lijn met de eisen die gesteld zullen worden.

Het extern laten verifiëren van het emissieverslag zal voor de vliegtuigexploitanten tot administratieve lasten leiden. Deze lasten vloeien direct voort uit richtlijn 2008/101. Verificatie door een verificateur is onlosmakelijk verbonden met het verantwoording afleggen van de eigen emissies in een systeem van handel in emissierechten en de externe borging daarvan. De eenduidige structuur van het monitoringsplan emissies is in belangrijke mate ook bepalend voor de toegankelijkheid en controleerbaarheid door verificateurs van het emissieverslag. Naarmate vliegtuigexploitanten hun voorzieningen voor de monitoring, de opslag van gegevens en de interne procedures beter op orde hebben, zal de externe verificatie efficiënter kunnen zijn en zullen de kosten ervan lager zijn.

De verschillende handelingen die nodig zijn voor het aanvragen van gratis emissierechten zijn ook aan te merken als administratieve lasten. Dit betreft het opstellen van een monitoringsplan tonkilometers, het monitoren en registreren van tonkilometers en het opstellen en laten verifiëren van de tonkilometergegevens. Dit deel van de lasten zal in ieder geval van toepassing zijn op de grote commerciële bedrijven.

Deelname aan handel in emissierechten is op zichzelf geen verplichting voor de vliegtuigexploitanten. Doel van het systeem van handel in emissierechten is immers niet het «handelen» te bewerkstelligen, maar milieudoelen te realiseren. Er mag echter wel van uitgegaan worden dat vliegtuigexploitanten ten minste eenmaal per jaar in emissierechten zullen handelen. Dit wordt ook als administratieve last aangemerkt. Wanneer een

vliegtuigexploitant vrijwillig besluit vaker per jaar te handelen, wordt dit niet gezien als een administratieve last als gevolg van een wettelijke verplichting, maar als de consequentie van een eigen keuze.

De nieuwe informatieverplichtingen in het kader van het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart sluiten zoveel mogelijk aan bij de gangbare praktijk bij de vliegtuigexploitanten. Vrijwel alle informatie die gevraagd wordt van vliegtuigexploitanten, zoals afstanden, gewichten en brandstofgegevens, wordt al geregistreerd in het kader van bestaande veiligheidsverplichtingen op grond van internationale luchtvaartregelgeving. De nauwkeurigheid waarmee de relevante gegevens nu al bepaald worden, lijkt in voldoende mate overeen te stemmen met de vereisten.

Overigens geldt dat voor het systeem van handel in emissierechten zoals omgezet in de Nederlandse wetgeving, volledig is aangesloten bij het Europese systeem. De administratieve lasten zullen dan ook niet hoger zijn dan die welke het gevolg zijn van richtlijn 2008/101. De uitvoeringsregels voor de monitoring van de emissies van CO₂ voor vliegtuigexploitanten gelden in alle lidstaten.

12.3. Actal

Het wetsvoorstel is ter toetsing aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) voorgelegd. Actal heeft het voorstel niet geselecteerd voor een advies.

13. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

13.1. Inleiding

Voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel kunnen de volgende belangrijke onderdelen worden onderscheiden:

1. de implementatietermijn;
2. de toepasselijkheid van het wetsvoorstel;
3. het toewijzen en verlenen van emissierechten;
4. toezicht en handhaving.

13.2. De implementatietermijn

Richtlijn 2008/101 dient uiterlijk 2 februari 2010 in de Nederlandse wetgeving te zijn geïmplementeerd. De implementatietermijn te rekenen vanaf het moment van publicatie van de richtlijn (13 januari 2009) is relatief kort. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2010, zodat vliegtuigexploitanten waarvoor Nederland op dat moment administrerende lidstaat is, vanaf de aanvang van het systeem gaan monitoren. Dat betekent dat vliegtuigexploitanten zich al in 2009 moeten gaan voorbereiden door het opstellen van een ontwerp-monitoringsplan emissies. Die plannen zullen voor een nog nader vast te stellen datum in 2009 bij het bestuur van de emissieautoriteit moeten zijn ingediend. Het bestuur van de emissieautoriteit zal die plannen moeten toetsen. Als de plannen akkoord bevonden zijn, kan goedkeuring plaatsvinden. Het hele proces van het opstellen, inleveren en toetsen van de monitoringsplannen emissies loopt dus vooruit op de wetgeving. Voor het goedkeuren van plannen door het bestuur van de emissieautoriteit voor inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling is een voorziening getroffen (artikel IV).

Voor de vliegtuigexploitanten betekent het indienen van ontwerp-monitoringsplannen emissies in de loop van 2009 en de start van de monitoring op 1 januari 2010 dat ze relatief weinig tijd hebben om zich op het systeem voor te bereiden. Er zijn echter geen signalen dat dit voor hen tot onoverkomelijke problemen zal leiden. Het bestuur van de emissie-autoriteit zal de vliegtuigexploitanten waarvan vaststaat dat Nederland administrerende lidstaat is, zo vroeg mogelijk in detail informeren over de rechten en verplichtingen, te beginnen in februari 2009.

13.3. De toepasselijkheid van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op vliegtuigexploitanten waarvoor Nederland administrerende lidstaat is. Volgens de op 11 februari 2009 gepubliceerde voorlopige lijst van de Commissie gaat het om 56 vliegtuigexploitanten. Deze lijst is nog niet definitief. Het intreden van verplichtingen op grond van het wetsvoorstel is gekoppeld aan het uitvoeren van luchtvaartactiviteiten als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2003/87. Vluchten met een speciaal doel (zoals medische vluchten) en vluchten met luchtvaartuigen van minder dan 5 700 kg zijn uitgezonderd. Dit geldt ook voor commerciële maatschappijen die onder bepaalde drempels blijven. Commerciële maatschappijen zijn namelijk uitgezonderd als zij:

- gedurende drie opeenvolgende periodes van vier maanden minder dan 243 vluchten per periode uitvoeren of
- vluchten uitvoeren met een totale emissie van minder dan 10 000 ton per jaar.

Op grond van artikel 3ter van richtlijn 2003/87 zal de Commissie nog richtsnoeren ontwikkelen voor een gedetailleerde interpretatie van het begrip luchtvaartactiviteiten, waaronder de drempels en de uitzonderingen. De exacte reikwijdte van het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart is hierdoor nog niet geheel uitgekristalliseerd. Voor de uitvoerbaarheid zijn de ondergrenzen voor de commerciële maatschappijen in ieder geval een aandachtspunt. Door die ondergrenzen zou namelijk pas in de loop van het kalenderjaar of aan het einde van dat jaar duidelijk kunnen worden of een maatschappij luchtvaartactiviteiten in de zin van de richtlijn heeft uitgevoerd en dus ook bepaalde verplichtingen heeft. Het bestuur van de emissieautoriteit dient over gegevens te beschikken om te kunnen toetsen of een vliegtuigexploitant in een bepaald jaar een luchtvaartactiviteit heeft uitgevoerd. Deze gegevens zijn deels niet in Nederland aanwezig. Hierover dienen nog afspraken te worden gemaakt met met name Eurocontrol.¹ Zie verder paragraaf 13.5.1 van deze memorie van toelichting.

Nederland is allereerst administrerende lidstaat voor die vliegtuigexploitanten aan wie Nederland een exploitatievergunning heeft afgegeven. In alle andere gevallen is Nederland administrerende lidstaat als het grootste deel van de geschatte luchtvaartemissies van door die vliegtuigexploitant in het basisjaar uitgevoerde vluchten aan Nederland kan worden toegeschreven. Indien Nederland een exploitatievergunning aan een vliegtuigexploitant heeft afgegeven, is direct duidelijk dat Nederland administrerende lidstaat is. Voor vliegtuigexploitanten die aan een administrerende lidstaat worden gekoppeld op basis van de omvang van de emissies geldt dat in jaar (x) luchtvaartactiviteiten worden uitgevoerd en dat mogelijk pas in jaar (x + 1) definitief duidelijk zal zijn welke lidstaat administrerende lidstaat wordt. De lijst van de Commissie, die ten minste elk jaar uiterlijk 1 februari in geactualiseerde vorm wordt gepubliceerd, moet die duidelijkheid geven. Dergelijke vliegtuigexploitanten zullen mogelijk niet over een goedgekeurd monitoringsplan emissies (kunnen) beschikken. Het is daarom de bedoeling dat in de richtsnoeren voor de monitoring van de Commissie een voorziening wordt opgenomen om de

¹ Eurocontrol, de European Organisation for the safety of Air Navigation, heeft als voornaamste doel een overkoepelend en uniform Europees luchtverkeersleidingssysteem. Eurocontrol werkt intensief samen met nationale autoriteiten, luchtverkeersleidingen, burger- en militaire luchtvaartgebruikers, vliegvelden, de luchtvaartindustrie en relevante Europese instellingen.

emissies over jaar (x) te bepalen, voorzover de betreffende maatschappijen over jaar (x) niet hebben gemonitord volgens een door de administrerende lidstaat goedgekeurd monitoringsplan emissies («approach for missing data»). Deze methode waarborgt dat noch vliegtuigexploitanten noch het bestuur van de emissieautoriteit voor een onmogelijke taak worden gesteld. Voorts kunnen vliegtuigexploitanten in het kalenderjaar (x) al anticiperen op de verplichtingen door vrijwillig te starten met monitoren. Daarnaast kunnen vliegtuigexploitanten zonder exploitatievergunning in veel gevallen op grond van de criteria in richtlijn 2003/87 zelf al bepalen onder welke administrerende lidstaat ze komen te vallen en daarop anticiperen door zelf contact te leggen met de bevoegde instantie in die lidstaat.

13.4. Het toewijzen en verlenen van emissierechten

13.4.1. Reguliere toewijzingsprocedure

Voor de kosteloze toewijzing van emissierechten voor de eerste (2012) en tweede periode (2013–2020) moet een vliegtuigexploitant in 2010 een aanvraag indienen bij het bestuur van de emissieautoriteit. Hierbij zal het bestuur van de emissieautoriteit toetsen of er sprake is van een tijdige aanvraag en of de tonkilometergegevens zijn geverifieerd. Bij die toetsing wordt tevens nagegaan of de verificateur aan de eisen voldoet. Als er geen sprake is van geverifieerde tonkilometergegevens, wordt de vliegtuigexploitant in de gelegenheid gesteld dit gebrek te herstellen. Als dat niet gebeurt, legt het bestuur van de emissieautoriteit de aanvraag niet voor aan de Commissie. Ook aanvragen die te laat zijn ingediend (in casu na 30 maart 2011), worden niet aan de Commissie voorgelegd.

Bij het niet aan de Commissie voorleggen van een aanvraag loopt het bestuur van de emissieautoriteit een zeker juridisch risico. Dit is aan de orde als na bezwaar of beroep wordt vastgesteld dat het oordeel dat geen sprake is van een tijdige indiening of dat geen sprake is van geverifieerde tonkilometergegevens onjuist blijkt te zijn. In zo'n geval loopt de betreffende vliegtuigexploitant namelijk kosteloos toegewezen emissierechten mis voor een periode van acht jaar en kan het bestuur van de emissieautoriteit worden geconfronteerd met een financiële claim. Dat kans dat iets dergelijks zich voordoet lijkt echter zeer gering. Gelet op de financiële consequenties voor de vliegtuigexploitant zal het bestuur van de emissieautoriteit slechts na een uiterst zorgvuldige afweging besluiten een aanvraag uiteindelijk niet voor te leggen aan de Commissie.

13.4.2. Toewijzing uit de bijzondere reserve

Vliegtuigexploitanten die na 2010 zijn gestart, kunnen onder omstandigheden een beroep doen op toewijzing van emissierechten uit de bijzondere reserve. Dat geldt ook voor snelle groeiers. Die procedure vertoont veel overeenkomsten met de procedure voor reguliere toewijzing. Er zijn echter twee belangrijke verschillen.

a. Het bestuur van de emissieautoriteit zal moeten toetsen of sprake is van een nieuwkomer of een snelle groeier. Alleen aanvragen van die vliegtuigexploitanten worden aan de Commissie voorgelegd. Dat betekent een inhoudelijke toets door het bestuur van de emissieautoriteit. Bij die toetsing moet worden beoordeeld of de activiteiten geen voortzetting zijn van een eerder door een andere vliegtuigexploitant uitgevoerde activiteit. Het is belangrijk dat het bestuur van de emissieautoriteit de beschikking krijgt over gegevens om dit te kunnen beoordelen. Deze gegevens zijn deels niet in Nederland aanwezig. Daarom zullen hierover in Europees

verband afspraken gemaakt moeten worden. Zie verder paragraaf 13.5.1 van deze memorie van toelichting.

b. Nu het bestuur van de emissieautoriteit een inhoudelijke toetsing moet verrichten, is er ook meer kans op juridische procedures. De kans bestaat dat zo'n procedure nog niet is afgerond, terwijl de uiterste datum dat aanvragen aan de Commissie kunnen worden voorgelegd, verstrijkt. Mocht in zo'n procedure blijken dat het bestuur van de emissieautoriteit een aanvraag ten onterechte niet aan de Commissie heeft toegezonden, dan is er echter geen mogelijkheid om alsnog emissierechten kosteloos toe te wijzen.

Voorwaarde voor het kunnen toetsen van aanvragen voor de bijzondere reserve is dat het bestuur van de emissieautoriteit in ieder geval de beschikking krijgt over bepaalde gegevens. Dit zou geregeld moeten worden via door de Commissie vast te stellen richtsnoeren.

13.5. Toezicht en handhaving

13.5.1. Toezicht

Bijzonder aan het toezicht en de handhaving ten aanzien van luchtvaartactiviteiten is het grensoverschrijdende karakter van die activiteiten. Het is niet te ontkennen dat dit het bestuur van de emissieautoriteit voor nieuwe uitdagingen zal stellen. Slechts een deel van de luchtvaartactiviteiten die onder het systeem van handel in emissierechten komt te vallen en waarvoor Nederland administrerende lidstaat is, vindt boven Nederlands grondgebied plaats. Verder bevindt een deel van de relevante gegevens die het bestuur van de emissieautoriteit nodig heeft om zijn toezichtsactiviteiten te kunnen verrichten, zich buiten Nederlands grondgebied. Zo nodig kan het bestuur van de emissieautoriteit inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, ook als deze zich in het buitenland bevinden (artikel 5:17 Awb). Niettemin kan het bestuur van de emissieautoriteit tegen de territoriale beperkingen van zijn bevoegdheden aanlopen.

De specifieke problemen waarmee het bestuur van de emissieautoriteit als toezichthouder te maken zal krijgen als gevolg van het grensoverschrijdende karakter van luchtvaartactiviteiten kunnen goeddeels worden verminderd door internationale samenwerking tussen de bevoegde instanties van de lidstaten onderling en de bevoegde instanties met andere luchtvaartautoriteiten van de lidstaten en derde landen. Eurocontrol beschikt over gegevens omtrent vliegbewegingen boven het grondgebied van de EU. Het verkrijgen van vluchtinformatie via Eurocontrol is daarom fundamenteel voor een goede uitvoering door het bestuur van de emissieautoriteit. Nederland is lid van Eurocontrol en heeft in dat verband al de beschikking over bepaalde gegevens. Voor de uitvoering van de gewijzigde richtlijn 2003/87 zijn echter meer gegevens nodig. De lidstaten dienen daarom toegang te krijgen tot *alle* relevante gegevens. Het is de bedoeling dat de Commissie afspraken maakt met Eurocontrol. Het bestuur van de emissieautoriteit kan ook gegevens nodig hebben die berusten bij luchtvaartautoriteiten (luchtverkeersleiding, inspectiediensten) van lidstaten die geen partij zijn bij Eurocontrol. Het is dus belangrijk dat ook met deze lidstaten in Europees verband goede afspraken worden gemaakt over de incidentele uitwisseling van informatie.

13.5.2. Handhaving

De handhaving is ten opzichte van het bestaande systeem van handel in

emissierechten voor stationaire bronnen complexer door het grensoverschrijdende karakter van luchtvaartactiviteiten. Tussen de vliegtuigexploitanten waarvoor Nederland administrerende lidstaat is, bevindt zich een aantal dat geen zetel of eigendommen in Nederland heeft. Niets staat eraan in de weg dat aan hen zo nodig een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Wel kan de daadwerkelijke inning daarvan een probleem zijn, indien uiteindelijk geen beslag gelegd kan worden op eigendommen die zich binnen de rechtsmacht van Nederland bevinden. Richtlijn 2003/87 voorziet wel in een ultimatum remedium: de Commissie kan aan een vliegtuigexploitant voor het grondgebied van de gehele EU een exploitatieverbod opleggen (zie paragraaf 11.3).

14. Milieutoets

Het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart heeft tot doel de emissies van CO₂ terug te brengen. De emissies van CO₂ dragen bij aan het broeikaseffect. Als het effect van de luchtvaartsector op de klimaatverandering in het huidige tempo blijft toenemen, zal dit de verminderingen die in andere sectoren zijn bereikt om de klimaatverandering tegen te gaan, in aanzienlijke mate teniet doen. De EU heeft zichzelf ten doel gesteld om in 2020 de emissies van CO₂ met ten minste 20% te reduceren ten opzichte van 1990. Om deze doelstelling te kunnen bereiken, is onder meer richtlijn 2008/101 vastgesteld. Deze richtlijn bevat een Europees emissieplafond voor de luchtvaartsector.

15. Privaatrechtelijke en fiscale aspecten

Voor de privaatrechtelijke en fiscale aspecten van het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart wordt korthedshalve verwezen naar de paragraaf 14 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.¹

16. Openbaarheid van milieu-informatie

In het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart is de openbaarheid van milieu-informatie op dezelfde wijze geregeld als voor stationaire bronnen. Dit heeft met name betrekking op emissieverslagen. De inhoud hiervan is in beginsel openbaar en voor een ieder opvraagbaar (zie artikel 16.39h in verbinding met artikel 16.18 Wm). Een vliegtuigexploitant kan een beroep doen op de vertrouwelijke behandeling van bepaalde gegevens. Indien dat beroep gerechtvaardigd is, zijn deze gegevens niet openbaar. In dat verband biedt artikel 19.7 Wm (zie artikel I, onder D) de mogelijkheid een tweede tekst van het emissieverslag op te stellen waaruit bepaalde gedeelten, ten aanzien waarvan daarvan terecht een beroep op geheimhouding is gedaan, zijn verwijderd.

Ook de berekening van het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten wordt openbaar gemaakt door hiervan mededeling te doen in de Staatscourant (artikelen 16.39l, tweede lid, en 16.39o, vierde lid). Op die wijze wordt het publiek in de gelegenheid gesteld hiervan kennis te nemen.

Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 15 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

17. Ingekomen reacties

Een eerder concept van dit wetsvoorstel is voor commentaar uitgezet bij Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Dit heeft geleid tot enkele reacties inhoudende verzoeken om nadere uitleg en suggesties voor verduidelij-

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 71 e.v.

king van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de ingekomen reacties is het wetsvoorstel op enkele punten verduidelijkt.

18. Transponeringstabel richtlijn 2008/101

Hieronder is een transponeringstabel opgenomen die aangeeft hoe richtlijn 2008/101 is omgezet in de Nederlandse regelgeving.

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2008/101:	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft:	Omschrijving beleidsruimte:	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte:
Artikel 1: wijziging RI. 2003/87/EG			
1: invoegen titel hoofdstuk I	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
2: artikel 2, derde lid (nieuw): positie Gibraltar	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
3, onder a: wijziging artikel 3, onder b (definitie emissie)	Artikel 1.1, eerste lid, Wm	Geen	Luchtvaartemissies vallen reeds onder het begrip «emissies» zoals gedefinieerd in de Wm.
3, onder b: wijziging artikel 3: toevoeging onderdeel o (definitie vliegtuigexploitant)	Aanvulling artikel 1.1, eerste lid, Wm	Geen	Definitie van «vliegtuigexploitant» opgenomen, met verwijzing naar richtlijn.
3, onder b: artikel 3, toevoeging onderdeel p (definitie commerciële luchtvervoersonderneming)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Een definitie is niet nodig, omdat dit begrip niet voorkomt in de richtlijn zelf, maar uitsluitend in bijlage I bij de richtlijn, waarnaar in de Wm rechtstreeks wordt verwezen.
3, onder b: artikel 3, toevoeging onderdeel q (definitie administrerende lidstaat)	Artikel 16.39a Wm (nieuw)	Geen	Geen definitie opgenomen, maar inhoudelijk verwerkt in artikel 16.39a Wm.
3, onder b: artikel 3, toevoeging onderdeel r (definitie aan de luchtvaart toegewezen emissies)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Het begrip «aan de luchtvaart toegewezen emissies» wordt alleen gebruikt bij de aanwijzing van administrerende lidstaten op grond van artikel 18bis, eerste lid, onder b, richtlijn door de Commissie en in artikel 3quinquies, dat ook is gericht tot de Commissie.
3, onder b: artikel 3, toevoeging onderdeel s (definitie historische luchtvaartemissies)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Gericht tot Commissie. Het begrip historische luchtvaartemissies komt alleen voor in artikel 3quater richtlijn (zie aldaar).
4: invoeging nieuw hoofdstuk II, Luchtvaart; invoeging opschrift Artikel 3bis (Toepassingsgebied van hoofdstuk II)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
Artikel 3ter (Luchtvaartactiviteiten)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Wordt concreet uitgewerkt in andere artikelen van afdeling 16.2.2 Wm (nieuw).
Artikel 3ter (Luchtvaartactiviteiten)	Artikel 16.39b Wm (nieuw); ministeriële regeling (nieuw)	Geen	Betreft richtsnoeren van de Commissie over de interpretatie van bijlage I bij de richtlijn. Deze richtsnoeren worden opgenomen in een beschikking van de Commissie.
Artikel 3quater (Totale hoeveelheid emissierechten voor de luchtvaart)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Gericht tot de Commissie, die beslist over de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten (zie artikel 3sexies, derde lid, aanhef en onder a, richtlijn).

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2008/101:	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft:	Omschrijving beleids- ruimte:	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte:
Artikel 3quinquies (Toewijzingsmethode voor emissierechten voor de luchtvaart middels veiling)	Artikel 16.39m Wm (nieuw); voor het overige: vergt geen omzetting	Geen	Eerste en tweede lid (percentage te veilen emissierechten): gericht tot Commissie. Derde lid (verplichting tot veilen deel van totale aantal emissie- rechten door lidstaten): artikel 16.39m Wm. De Commissie beslist over de hoeveelheid door de lidstaten te veilen emissie- rechten (zie artikel 3sexies, derde lid, aanhef en onder b, richtlijn). Het veilen wordt nader uitgewerkt in een rechtstreeks werkende EG-verordening. Het derde lid vormt daarvoor de basis. Vierde lid (aanbeveling voor gebruik van veilingopbrengsten): vergt geen omzetting.
Artikel 3sexies (Toewijzing en verlening van emissierechten aan vliegtuig- exploitanten)	Artikelen 16.39j, 16.39k, 16.39l en 16.39r Wm (nieuw); wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten; voor het overige: vergt geen omzetting	Geen, behalve bij artikel 3sexies, tweede lid.	Vijfde lid: vergt geen omzetting. Eerste lid: artikel 16.39j Wm + wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten. Tweede lid: artikel 16.39k Wm (voorleggen verzoek aan Commissie). Toelichting beleids- ruimte: ingediende aanvragen worden door het bestuur van de emissieautoriteit niet inhoudelijk getoetst (zie paragraaf 6.2.1 MvT). Derde lid: gericht tot Commissie (besluit omtrent aantallen emissierechten en benchmark). Vierde lid: artikel 16.39l Wm (berekening toewijzing). Vijfde lid: artikel 16.39s Wm (verlening).

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2008/101:	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft:	Omschrijving beleids- ruimte:	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte:
Artikel 3septies (Bijzondere reserve voor bepaalde vliegtuigexploitanten)	Artikelen 16.39m t/m 16.39q Wm (nieuw); wijziging Regeling monitoring handel in emissie- rechten; deels: vergt geen omzetting	Geen, behalve bij artikel 3septies, vierde lid.	Eerste lid: gericht tot Commissie (aanleggen bijzondere reserve). Tweede lid, eerste alinea: artikel 16.39n, eerste en derde lid, Wm (verzoek toewijzing emissie- rechten). Tweede lid, tweede alinea: artikel 16.39p, derde lid, Wm (maximum toewijzing). Derde lid: artikel 16.39n, tweede en vierde lid, Wm + wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten (eisen m.b.t. verzoek). Vierde lid: artikel 16.39o Wm (voorleggen verzoek aan Commissie). Toelichting beleids- ruimte: ingediende aanvragen worden door het bestuur van de emissieautoriteit inhoudelijk getoetst (zie paragraaf 6.4.2 MvT). Vijfde lid: gericht tot Commissie (vaststelling benchmark). Zesde lid: gericht tot Commissie (maximum toewijzing). Zevende lid: artikel 16.39r, eerste en tweede lid, Wm (berekening toewijzing uit bijzondere reserve). Achtste lid: artikel 16.39q Wm (veiling niet toegewezen rechten in bijzondere reserve). Negende lid: artikel 16.39r Wm (regels Commissie over werking bijzondere reserve). Indienen en laten goedkeuren van monitoringsplan tonkilometers is geen zelfstandige verplichting, maar is onderdeel van eisen voor indienen verzoek om emissie- rechten. Volgt uit systematiek afdeling 16.2.1 Wm (nieuw). Aan inleverplicht voor inrichtin- gen niet te voldoen door inleveren van luchtvaartemissierechten. Gevolg hiervan is dat alle bepalingen uit het nieuwe hoofdstuk IV van de richtlijn ook gelden voor de luchtvaart, tenzij de toepassing uitdrukkelijk is uitgesloten of uit de bepaling blijkt dat deze alleen voor vaste installaties geldt.
Artikel 3octies (Plannen voor bewaking en rapportage)	Artikel 16.39j, derde lid, vierde lid, en zevende lid, aanhef en onder c en d (nieuw); wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten	Geen	Indienen en laten goedkeuren van monitoringsplan tonkilometers is geen zelfstandige verplichting, maar is onderdeel van eisen voor indienen verzoek om emissie- rechten.
5: nieuw hoofdstuk III, Vaste installaties; artikel 3nonies (Toepassingsgebied) 6: wijziging artikel 6, tweede lid, onder e (Voorwaarden voor en inhoud van de vergunning voor broeikasgasemissies) 7: toevoeging nieuwe titel: Hoofdstuk IV, Bepalingen voor luchtvaart en vaste installaties <i>Cursieve tekst hieronder: omzetting, voor zover niet reeds vallend onder nr. 8 e.v. van richtlijn 2008/101. Het gaat om bestaande bepalingen van richtlijn 2003/87 die als gevolg van het invoegen van het opschrift «Hoofdstuk IV» ook gaan gelden voor de luchtvaart. De artikelnummering verwijst naar richtlijn 2003/87.¹</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Volgt uit systematiek afdeling 16.2.1 Wm (nieuw).
8: invoeging lid 1bis in artikel 11bis	Wijziging artikel 16.37, tweede lid, Wm	Geen	Aan inleverplicht voor inrichtin- gen niet te voldoen door inleveren van luchtvaartemissierechten.
<i>Artikel 11bis, eerste lid (Gebruik van CER's en ERU's uit projectactiviteiten in de Gemeenschapsregeling)</i>	Zie afzonderlijke artikelen binnen hoofdstuk IV (hieronder).	Geen	Gevolg hiervan is dat alle bepalingen uit het nieuwe hoofdstuk IV van de richtlijn ook gelden voor de luchtvaart, tenzij de toepassing uitdrukkelijk is uitgesloten of uit de bepaling blijkt dat deze alleen voor vaste installaties geldt.
8: invoeging lid 1bis in artikel 11bis	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Ziet alleen op vaste installaties.
8: invoeging lid 1bis in artikel 11bis	Artikel 16.39u, eerste en tweede lid, Wm (nieuw)	Geen	Mogelijkheid gebruik van CER's en ERU's door vliegtuig- exploitanten.
Artikel 11bis, tweede lid	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Ziet alleen op vaste installaties.

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2008/101:	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft:	Omschrijving beleids- ruimte:	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte:
<i>Artikel 11bis, derde lid</i>	Aanhef en onder a: vergt geen omzetting Aanhef en onder b: artikel 16.39u, derde lid, Wm (nieuw)	Geen	Uitzonderingen op gebruik CER's en ERU's. Onderdeel a: ziet alleen op vaste installaties en geldt slechts t/m 2012.
<i>Artikel 11b, eerste lid (Projectactiviteiten)</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Overeenstemming project- activiteiten met het acquis communautaire. Controle geschiedt door de operationele instelling (bij CDM) of de onafhankelijke instelling (bij JI). Geen uitgifte van CER's en ERU's voor emissiereducties onder richtlijn 2003/87. Nederland is geen gastland voor JI- en CDM-projecten.
9: wijziging artikel 11b, tweede lid	Niet relevant voor Nederland	N.v.t.	Voorkomen van dubbeltellingen. Nederland is geen gastland voor JI- en CDM-projecten.
<i>Artikel 11b, derde lid</i>	Niet relevant voor Nederland	N.v.t.	Zie boven.
<i>Artikel 11b, vierde lid</i> <i>Artikel 11 Artikel 11b, vijfde lid</i>	Niet relevant voor Nederland Vergt geen omzetting	N.v.t. N.v.t.	Lidstaat blijft verantwoordelijk voor voldoen aan de verplichtin- gen ingevolge Kyoto-Protocol. Eis m.b.t. toetsing verzoek om instemming met deelname aan projectactiviteiten betreffende waterkrachtcentrales.
<i>Artikel 11b, zesde lid</i>	Afdeling 16.2.5 Wm (nieuw)	Geen	Comitologie. Niet gericht tot de lidstaten.
<i>Artikel 11b, zevende lid</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
<i>Artikel 12, eerste en tweede lid (Over- dracht, inlevering en annulering van rechten);</i> 10, onder a: wijziging artikel 12, tweede lid 10, onder b en c: wijzigingen artikel 12 (invoegen lid 2bis; vervanging derde lid)	Artikelen 16.40 en 16.41 Wm Artikel 16.39t Wm (nieuw); wijziging artikel 16.37, eerste lid, Wm	Geen Geen	Lid 2bis: inleverplicht voor vliegtuigexploitanten omgezet in artikel 16.39t Wm (nieuw); annulering ingeleverde emissie- rechten wordt geregeld in artikelen 58 en 59 EG-registerverordening. Derde lid: inleverplicht stationaire installaties beperkt tot andere emissierechten dan emissie- rechten verleend voor de luchtvaart. Zie wijziging artikel 16.37, eerste lid, Wm.
<i>Artikel 12, vierde lid</i>	Artikel 16.39v Wm (nieuw)	Geen	Intrekking emissierechten op verzoek.
<i>Artikel 13, eerste lid (Geldigheid van emissierechten)</i>	Artikel 16.39v Wm (nieuw)	Geen	Artikel 13, eerste lid, ziet naar de letter alleen op vaste installaties, maar beoogt tevens de geldigheid van emissierechten voor de luchtvaart te regelen.
<i>Artikel 13, tweede lid</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Ziet alleen op vaste installaties en betreft uitsluitend de periode 2008-2012.

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2008/101:	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft:	Omschrijving beleids- ruimte:	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte:
11: wijziging artikel 13, derde lid	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Het annuleren van uitgewerkte emissierechten voor periodes na 2012 wordt volledig geregeld door de artikelen 60 en 61 van de EG-registerverordening en behoeft dus geen omzetting meer in nationale wetgeving. Hetzelfde geldt voor het verlenen van vervangende emissierechten (artikel 13, derde lid, tweede alinea, richtlijn). Gericht tot Commissie.
12, onder a: wijziging artikel 14, eerste lid (Richtsnoeren voor emissiebewaking en -rapportage) <i>Artikel 14, tweede lid</i>	Vergt geen omzetting Artikelen 16.39c, 16.39d, 16.39e, en 16.39i, eerste lid, aanhef en onder a t/m e, tweede en derde lid, Wm (nieuw); wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten	N.v.t. Geen	Betreft monitoring emissies volgens richtsnoeren Commissie. Verplichting tot beschikken over goedgekeurd monitoringsplan emissies (artikelen 16.39c en 16.39d) en bepalen en registreren jaarvracht conform dat plan (artikel 16.39e). Wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten. Verplichting tot indienen emissieverslag voor stationaire bronnen en luchtvaart. Toelichting beleidsruimte: evenals bij stationaire bronnen is geregeld (artikelen 16.16 en 16.17 Wm), is ervoor gekozen het bestuur van de emissieautoriteit ook voor de luchtvaart de bevoegdheid te geven de inhoud van het (geverifieerde) emissieverslag te beoordelen en indien nodig de omvang van de emissies ambtshalve vast stellen (zie paragraaf 5.2 MvT). Deze bevoegdheid is bij stationaire bronnen nuttig gebleken; de richtlijn staat er niet aan in de weg.
12, onder b: artikel 14, derde lid (nieuw)	Artikel 16.12, eerste lid, onder b, Wm; artikel 16.39f, eerste lid, Wm (nieuw)	Geen, behalve m.b.t. ambtshalve vaststelling emissies	Verplichting tot indienen emissieverslag voor stationaire bronnen en luchtvaart. Toelichting beleidsruimte: evenals bij stationaire bronnen is geregeld (artikelen 16.16 en 16.17 Wm), is ervoor gekozen het bestuur van de emissieautoriteit ook voor de luchtvaart de bevoegdheid te geven de inhoud van het (geverifieerde) emissieverslag te beoordelen en indien nodig de omvang van de emissies ambtshalve vast stellen (zie paragraaf 5.2 MvT). Deze bevoegdheid is bij stationaire bronnen nuttig gebleken; de richtlijn staat er niet aan in de weg.
13: vervanging artikel 15 (Verificatie)	Eerste alinea: wijziging artikel 16.14, derde lid, Wm; artikel 16.39g, derde lid, Wm (nieuw); wijziging Besluit handel in emissierechten; wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten Tweede alinea: artikel 27 EG-registerverordening Derde alinea: vergt geen omzetting	Geen	Het nieuwe artikel 15 geldt zowel voor stationaire bronnen als voor de luchtvaart. Tweede alinea: tijdelijk handelsverbod. Is voor stationaire bronnen al geregeld in artikel 27 EG-registerverordening. Derde alinea: gericht tot Commissie.
14: wijzigingen artikel 16 (Sancties): onder a: wijziging eerste lid; onder b: vervanging tweede en derde lid; <i>vierde lid (ongewijzigd)</i> ; onder c: vijfde t/m twaalfde lid (nieuw)	Artikel 16, eerste lid: (wijziging) artikelen 18.6a en 18.16a, eerste lid, Wm; wijziging artikel 1, onder 1°, Wed	Geen, behalve bij artikel 16, eerste en elfde lid.	Artikel 16, eerste t/m derde lid, ziet zowel op vaste installaties als op luchtvaart. Hier wordt alleen ingegaan op de bepalingen die voor de luchtvaart relevant zijn.

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2008/101:	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft:	Omschrijving beleids- ruimte:	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte:
	<p>Artikel 16, tweede en derde lid: (wijziging) artikelen 18.16a, tweede, vierde en vijfde lid, 18.16e, tweede lid, 18.16g, tweede lid, 18.16i, 18.16k en 18.16p Wm; artikel 16.39w Wm (nieuw)</p> <p>Artikel 16, vierde lid: vergt geen omzetting</p> <p>Artikel 16, vijfde tot en met twaalfde lid: artikel 18.16r Wm (nieuw) + ministeriële regeling (nieuw); artikelen 7.5 en 11.16, eerste lid, aanhef en onder d, Wet luchtvaart (nieuw); artikel 11.15 Wet luchtvaart; voor het overige: vergt geen omzetting</p>		<p>Onderdeel a (wijziging artikel 16, eerste lid): bevoegdheid tot opleggen last onder dwangsom c.q. bestuurlijke boete; strafrech- telijk spoor via de Wed. Toelich- ting beleidsruimte: het is aan de lidstaten om een effectief handhavingsinstrumentarium te ontwikkelen. De gemaakte keuzes zijn toegelicht in de paragrafen 11.1 en 11.2 MvT.</p> <p>Onderdeel b (nieuwe tekst artikel 16, tweede en derde lid): sanctie op niet-nakoming inleverplicht: naming and shaming (tweede lid), bestuurlijke boete en compensatieplicht (derde lid). Artikel 16, vierde lid: ziet alleen op vaste installaties.</p> <p>Onderdeel c (artikel 16, vijfde t/m twaalfde lid, nieuw), exploitatie- verbod:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vijfde en zesde lid: artikel 18.16r, eerste lid, Wm (nieuw). – Zevende t/m tiende lid: gericht tot Commissie. – Elfde lid: artikelen 7.5 en 11.16, eerste lid, aanhef en onder d, Wet luchtvaart (nieuw) en artikel 11.15 Wet luchtvaart. Toelichting beleidsruimte: het is aan de lidstaten om te voorzien in een effectieve tenuitvoerlegging van een communautair exploitatie- verbod. De gemaakte keuzes zijn toegelicht in paragraaf 11.3 MvT. – Twaalfde lid: artikel 18.16r, tweede, derde en vierde lid, Wm (nieuw) + algemene maatregel van bestuur/ministeriële regeling (nieuw). <p>Artikel 17 geldt ook voor luchtvaart.</p>
<i>Artikel 17 (Toegang tot informatie)</i>	<p>Artikel 16.39h Wm (nieuw) jo. artikel 16.18 Wm; wijziging artikel 19.7 Wm; artikelen 16.39l, tweede lid, en 16.39o, vierde lid, Wm (nieuw)</p>	Geen	
<i>Artikel 18 (Bevoegde autoriteit)</i>	<p>Artikelen 2.1 tot en met 2.16c Wm</p>	Ja	<p>Het bestuur van de emissie- autoriteit is ook bevoegd gezag voor het systeem van handel in emissierechten voor de lucht- vaart. Toelichting beleidsruimte: de achterliggende redenen voor de aanwijzing van het bevoegd gezag zijn aangegeven in paragraaf 4.3 MvT.</p>

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2008/101:	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft:	Omschrijving beleids- ruimte:	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte:
15: invoeging artikel 18bis (De administrerende lidstaat)	Artikel 16.39a Wm (nieuw)	Nee, behalve bij artikel 18bis, derde lid.	Aanwijzing administrerende lidstaat. Eerste lid: 16.39a, eerste lid, aanhef en onder a. Tweede, derde en vijfde lid: gericht tot Commissie. Toelichting beleidsruimte derde lid: niet geheel duidelijk is welke betekenis de door de Commissie opgestelde lijst in juridisch opzicht heeft. Er is voor gekozen om deels uit te gaan van de door Nederland op grond van de Luchtvaartwet verleende exploitatievergunningen, en voor het overige uit te gaan van de lijst van de Commissie. Zie paragraaf 4.3 MvT. Vierde lid: 16.39a, vierde lid. Gericht tot Commissie.
15: invoeging artikel 18ter (Bijstand van Eurocontrol)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
<i>Artikel 19, eerste lid (Registers)</i>	Artikelen 16.43 en 16.45 Wm	Geen	
<i>Artikel 19, tweede lid</i>	Artikel 16.44 Wm	Geen	
16: wijziging artikel 19, derde lid	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Bezit emissierechten. Inhoud EG-registerverordening.
<i>Artikel 20 (Centrale administrateur)</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
<i>Artikel 21 (Rapportage door de lidstaten)</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
<i>Artikel 22 (wijzigingen van bijlage III)</i>	N.v.t.	N.v.t.	Alleen relevant voor vaste installaties.
17: vervanging artikel 23, derde lid (comité)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
<i>Artikel 24, eerste lid (Procedures voor de unilaterale opnemings van verdere activiteiten en gassen)</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Wordt voornamelijk voor de luchtvaart geen gebruik van gemaakt.
<i>Artikel 24, tweede lid</i>	N.v.t.	N.v.t.	Alleen relevant voor vaste installaties.
<i>Artikel 24, derde lid</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Gericht tot Commissie.
<i>Artikel 24, vierde lid</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Gericht tot Commissie.
<i>Artikel 25 (Koppelingen met andere regelingen voor de handel in broeikasgasemissies)</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
18: invoeging artikel 25bis (Maatregelen van derde landen om het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering te verminderen)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Gericht tot Commissie.
<i>Artikel 26 (Wijziging van Richtlijn 96/61/EG)</i>	N.v.t.	N.v.t.	Alleen relevant voor vaste installaties.
<i>Artikel 27 (Tijdelijke uitsluiting van bepaalde installaties)</i>	N.v.t.	N.v.t.	Alleen relevant voor vaste installaties.
<i>Artikel 28 m.u.v. vierde lid (Pooling)</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Pooling wordt i.h.k.v. review richtlijn 2003/87 geschrapt. Idem
19: wijziging artikel 28, derde en vierde lid	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
<i>Artikel 29 (Overmacht)</i>	N.v.t.	N.v.t.	Alleen relevant voor vaste installaties.
<i>Artikel 30, eerste t/m derde lid (Evaluatie en verdere ontwikkeling)</i>	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
20: toevoeging van vierde lid aan artikel 30	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
21: invoegen titel hoofdstuk V (Slotbepalingen)	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
22: wijzigingen bijlagen I, IV en V volgens bijlage bij richtlijn (zie hieronder, onder «Bijlage»)	Zie hieronder	N.v.t.	Zie hieronder.
Artikel 2: omzetting	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
Artikel 3: inwerkingtreding	Vergt geen omzetting	N.v.t.	
Artikel 4: adressaten	Vergt geen omzetting	N.v.t.	

Artikel, artikellid of artikelonderdeel richtlijn 2008/101:	Bepaling in implementatie- regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft:	Omschrijving beleids- ruimte:	Opmerkingen; toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte:
1. Wijziging bijlage I (Categorieën activiteiten waarop deze richtlijn van toepassing is): a. gewijzigd opschrift; b. invoegen zinsnede boven tabel; c. toevoegen categorie «Luchtvaart»	Artikel 16.39a, eerste lid, aanhef en onder a, Wm (nieuw)	Geen	
2. Wijziging Annex IV (Beginselen voor de bewaking en rapportage, bedoeld in artikel 14, lid 1), onder a	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Invoegen opschrift deel A.
2. Idem, onder b	Wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten	Geen	Invoegen nieuw deel B (Bewaking van en rapportage over emissies door luchtvaartactiviteiten). Deel B bevat eisen voor zowel monitoring van emissies als monitoring van tonkilometer- gegevens. Invoegen opschrift deel A.
3. Wijziging Annex V (Criteria voor de verificatie, bedoeld in artikel 15), onder a	Vergt geen omzetting	N.v.t.	Invoegen opschrift deel A.
3. Idem, onder b	Wijziging Regeling monitoring handel in emissierechten	Geen	Invoegen nieuw deel B (Verificatie van emissies door luchtvaart- activiteiten). Deel B bevat eisen voor zowel verificatie van emissies als verificatie van tonkilometergegevens.

¹ Zie voor betreft de projectgebonden Kyoto-mechanismen tevens de transponeringstabel bij de Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen, Kamerstukken II 2004/05, 30 247, nr. 3, blz. 41–42.

Gebruikte afkortingen:

Commissie: Commissie van de Europese Gemeenschappen

CDM: Clean Development Mechanism

EG-registerverordening: verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 386), zoals deze nog zal worden gewijzigd in verband met richtlijn 2008/101

Jl: Joint Implementation

MvT: memorie van toelichting

Wed: Wet op de economische delicten

Wm: Wet milieubeheer

II. ARTIKELEN

Hieronder worden alleen die bepalingen toegelicht die nog niet in het algemeen deel zijn belicht.

Artikel I

Onderdeel A

De definitie van «vliegtuigexploitant» is overgenomen uit artikel 3, onderdeel o, van richtlijn 2003/87. Dit is gedaan om elk verschil in betekenis en reikwijdte tussen de nationale wet en de richtlijn te voorkomen. Een vliegtuigexploitant is omschreven als een persoon die een luchtvaartuig exploiteert op het moment dat dit een in bijlage I bij de richtlijn genoemde luchtvaartactiviteit uitoefent of, wanneer die persoon niet bekend is of niet is geïdentificeerd door de eigenaar van het vliegtuig, de eigenaar van het vliegtuig. Welke luchtvaartactiviteiten onder bijlage I vallen, is beschreven in paragraaf 4.2 van het algemeen deel. De begrippen «luchtvaartuig» en «vliegtuig» (in de Engelse tekst van de richtlijn beide aangeduid als: aircraft) zijn in de richtlijn niet nader omschreven.

Onderdeel B

Onderdeel 1

In artikel 16.1, eerste lid, worden definities opgenomen van de begrippen tonkilometer en tonkilometergegevens. Het begrip tonkilometergegevens is ontleend aan richtlijn 2003/87. In bijlage IV bij de richtlijn wordt beschreven volgens welke formule de tonkilometergegevens moeten worden berekend.

Onderdelen 2 tot en met 14 en 17 tot en met 19

Deze onderdelen houden verband met het invoegen van een extra indelingsniveau in titel 16.2 Wm. Dit heeft verder geen inhoudelijke gevolgen voor de regeling van handel in emissierechten voor stationaire bronnen. Verwezen wordt verder naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel.

Onderdeel 15

Artikel 1, onderdeel 6, van richtlijn 2008/101 wijzigt artikel 6, tweede lid, van richtlijn 2003/87. Inrichtingen die onder het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen vallen, mogen ter voldoening aan hun jaarlijkse inleverplicht geen emissierechten inleveren die krachtens hoofdstuk II van richtlijn 2003/87 aan vliegtuigexploitanten zijn verleend. In verband hiermee wordt artikel 16.37, eerste lid, Wm aangevuld. De achtergrond van deze richtlijnwijziging is dat het berekeningssysteem voor de Gemeenschapsregeling op die manier consistent wordt gehouden. De emissies door de internationale luchtvaart zijn namelijk niet opgenomen in de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Kyoto-Protocol. In de gewijzigde richtlijn 2003/87 vormen aan vliegtuigexploitanten verleende emissierechten geen aparte juridische categorie. Deze rechten zijn echter te herkennen aan een speciale code. Het toekennen van deze code zal worden geregeld in de gewijzigde EG-registerverordening.

Onderdeel 16

Dit onderdeel behelst het toevoegen van een nieuwe afdeling 16.2.2 (Luchtvaartactiviteiten) aan titel 16.2 (Broeikasgassen en broeikasgas-emissierechten). Hieronder wordt op de afzonderlijke bepalingen van deze nieuwe afdeling ingegaan.

Artikel 16.39a

Dit artikel regelt de reikwijdte van afdeling 16.2.2 (Luchtvaartactiviteiten). Deze reikwijdte is uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4 van het algemeen deel. Indien de Commissie op grond van artikel 18bis, vierde lid, van de richtlijn richtsnoeren vaststelt voor de administratie van vliegtuigexploitanten, moet het bestuur van de emissieautoriteit deze in acht nemen (vierde lid).

Artikel 16.39b

Artikel 3ter van richtlijn 2003/87 bepaalt dat de Commissie richtsnoeren vaststelt met betrekking tot de interpretatie van luchtvaartactiviteiten als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn. De desbetreffende beschikking van de Commissie zal worden verwerkt in een ministeriële regeling. De vraag of sprake is van luchtvaartactiviteiten als bedoeld in bijlage I, is in meerdere opzichten van belang. Deze vraag is om te beginnen relevant om te kunnen vaststellen of een vliegtuigexploitant onder het toepassingsbereik

van de richtlijn valt en dus verplicht is zijn emissies te monitoren. Daarnaast is deze vraag bijvoorbeeld van belang in verband met de controle op de naleving van de inleverplicht van het nieuwe lid 2bis van artikel 12 van de richtlijn. Die inleverplicht, omgezet in artikel 16.39t, houdt in dat een vliegtuigexploitant voldoende emissierechten inlevert om de totale emissies, gedurende het emissiejaar, van in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteiten te kunnen dekken. De emissieautoriteit moet dus kunnen vaststellen welke luchtvaartactiviteiten de betrokken vliegtuigexploitant in dat jaar heeft uitgevoerd.

Artikelen 16.39c tot en met 16.39i

Deze artikelen vormen samen paragraaf 16.2.2.2 (Monitoring en verslaglegging). De hierin opgenomen regeling van het monitoren en rapporteren van emissies die bij luchtvaartactiviteiten vrijkomen, loopt in grote lijnen parallel aan de monitorings- en verslagleggingsverplichtingen die gelden voor stationaire bronnen (zie paragraaf 16.2.1.2, nieuw). Genoemde bepalingen strekken tot implementatie van de artikelen 14 en 15 van richtlijn 2003/87.

Artikel 16.39h

In artikel 16.39h worden de artikelen 16.13, 16.16, 16.17, 16.18 en 16.21 Wm van overeenkomstige toepassing verklaard. Voorgesteld wordt deze bepalingen ook te hanteren in het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart. Hieronder wordt nader op de betekenis van deze artikelen ingegaan.

Artikel 16.12, tweede lid, aanhef en onder a

Op grond van deze bepaling kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot andere personen dan de vergunninghouder die bij de uitvoering van het monitoringsplan zijn betrokken. Concreet kan worden gedacht aan meetinstanties die vliegtuigexploitanten ondersteunen bij het voldoen aan de meetverplichtingen voortvloeiend uit het monitoringsplan. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal onder meer worden voorzien in regels waarin eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de meetinstantie.

Artikel 16.13

Op grond van deze bepaling dient de vliegtuigexploitant regelmatig na te gaan of het monitoringsplan emissies nog actueel is (eerste lid). Indien er een verandering is opgetreden, zoals een wijziging in de voor het meten relevante omstandigheden, die zou moeten leiden tot een wijziging van het plan, moet de vliegtuigexploitant het plan dienovereenkomstig wijzigen (tweede lid). Het bestuur van de emissieautoriteit kan ook om een dergelijke wijziging verzoeken. De vliegtuigexploitant is verplicht aan een dergelijk verzoek gehoor te geven. In het kader van de luchtvaart zijn alleen de onderdelen van artikel 16.13 Wm relevant die zien op de jaarvracht en het brandstofverbruik.

Artikel 16.16

Een belangrijk onderdeel van bijlage V bij richtlijn 2003/87 is dat het emissieverslag als bevredigend wordt aangemerkt «indien de totale emissies niet wezenlijk verkeerd zijn weergegeven» (zie punt 11). Dit is een betrekkelijk marginale toets. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt daarom in het Nederlandse systeem voor stationaire bronnen de bevoegdheid om een zelfstandige controle uit te oefenen op de

aangeleverde emissiegegevens (artikel 16.16 Wm). Het bestuur van de emissieautoriteit kan verklaren dat het emissieverslag, hoewel daarover door een verificateur een positieve verklaring is afgegeven, toch niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16 zijn gesteld.

Deze zelfstandige bevoegdheid is noodzakelijk omdat de kwalificatie «niet wezenlijk verkeerd» onvoldoende is voor het bepalen van de exacte omvang van de compensatieverplichting (artikel 16.39w) en van de hoogte van de bestuurlijke boete die bij overtreding van de inleverplicht moet worden opgelegd (artikel 18.16a, tweede lid). Voor een nadere toelichting op artikel 16.16 Wm wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.¹

Artikel 16.17

Indien het bestuur van de emissieautoriteit heeft verklaard dat het emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16 zijn gesteld (artikel 16.39h juncto artikel 16.16) of indien niet tijdig een emissieverslag is ingediend (artikel 16.39f), kan het bestuur van de emissieautoriteit ambtshalve de voor de bepaling van de omvang van de compensatieverplichting en de boeteoplegging benodigde gegevens vaststellen. Het ambtshalve vaststellen van de emissies is als een bevoegdheid en niet als een verplichting opgenomen, omdat er niet in alle gevallen (direct) aanleiding is om tot ambtshalve vaststelling over te gaan. Zo ligt het voor de hand om bij een geringe overschrijding van de termijn voor het indienen van een emissieverslag eerst even af te wachten of niet (op korte termijn) alsnog een verslag wordt ingediend.²

Artikel 16.18

Voorgesteld wordt om de regeling omtrent openbaarmaking van het emissieverslag uit artikel 16.18 Wm van overeenkomstige toepassing te verklaren op emissieverslagen onder het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart. Artikel 19.7 Wm bevat een regeling van de zogenaamde «tweede tekst», op grond waarvan gedeelten van het emissieverslag ten aanzien waarvan met grond een beroep op geheimhouding is gedaan, uit de openbaar te maken versie kunnen worden verwijderd (zie artikel I, onderdeel D).

Artikel 16.21

Artikel 16.21 is destijds in de Wm opgenomen om in het belang van de goede werking van het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen naast het vereiste van een emissievergunning (artikel 16.5 Wm) rechtstreeks werkende regels te kunnen stellen. Aan deze delegatiemogelijkheid kan ook bij de luchtvaart behoefte bestaan. Met name is hierbij van belang dat de inhoud van veel van de Europese regelgeving die ter uitwerking van richtlijn 2003/87 wordt opgesteld, nu nog niet bekend is. Dit kan met zich meebrengen dat er op korte termijn implementatieregels vastgesteld moet worden terwijl reeds in de wet voorziene delegatiegrondslagen daarvoor onvoldoende basis bieden. Artikel 16.21 biedt daarvoor dan een grondslag.

Artikel 16.39i

Deze bepaling vormt de basis om bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen over monitoring en verslaglegging. Dit niveau van regelgeving ligt het meest voor hand gelet op het detailniveau van de voor-

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 101.

² Zie nader de artikelsgewijze toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 101–102.

schriften en de wenselijkheid om indien nodig snel wijzigingen te kunnen doorvoeren. In het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen bestaan parallelle voorschriften, die zijn opgenomen in de Regeling monitoring handel in emissierechten.

Artikelen 16.39j tot en met 16.39m

Een vliegtuigexploitant die in aanmerking wil komen voor kosteloze toewijzing van emissierechten moet daartoe bij de administrerende lidstaat een verzoek indienen, zo bepaalt artikel 3sexies, eerste lid, van richtlijn 2003/87. In de artikelen 16.39j en 16.39k is de procedure geregeld die daarbij moet worden gevolgd. Deze procedure is uitgebreid beschreven in paragraaf 6.2 van het algemeen deel en is gebaseerd op artikel 3sexies van richtlijn 2003/87. Op het veilen van emissierechten (artikel 16.39m; artikel 3quinquies van richtlijn 2003/87) is ingegaan in paragraaf 6.3.

Artikelen 16.39n tot en met 16.39r

Deze bepalingen regelen het toewijzen van emissierechten uit de bijzondere reserve, bedoeld in artikel 3septies van richtlijn 2003/87. Hoe deze toewijzing verloopt, is uitvoerig beschreven in paragraaf 6.4 van het algemeen deel.

Artikel 16.39s

Net zoals in het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen het geval is, vindt ook in het stelsel voor de luchtvaart een jaarlijkse verlening van emissierechten plaats (artikel 3sexies, vijfde lid, van richtlijn 2003/87). Dit geschiedt steeds uiterlijk 28 februari van het betrokken jaar. De jaarlijkse verlening van emissierechten is beperkt tot het strikt uitvoeren van de eerder genomen toewijzingsbesluiten. Verlening vindt plaats door bijschrijving van het betreffende aantal emissierechten op de rekening die de vliegtuigexploitant in het register van de emissieautoriteit houdt.

Artikel 16.39t

Artikel 16.39t, eerste lid, is een centrale bepaling in afdeling 16.2.2. Deze bepaling regelt de inleverplicht. Deze verplichting, gebaseerd op artikel 12, lid 2bis, van richtlijn 2003/87, is reeds toegelicht in hoofdstuk 7 van het algemeen deel. Het tweede lid van artikel 16.39t bepaalt (via een verwijzing naar artikel 16.37, tweede lid, Wm) van welke emissiegegevens wordt uitgegaan. Het gaat om de gegevens die in het geverifieerde emissieverslag zijn opgenomen en die de emissieautoriteit vervolgens in het register heeft doorgevoerd. Indien het bestuur van de emissieautoriteit met toepassing van artikel 16.17 Wm de emissies ambtshalve heeft vastgesteld, worden die gegevens als uitgangspunt genomen. Voor stationaire bronnen is de inleverplicht opgenomen in artikel 16.37 Wm. Emissierechten die zijn ingeleverd, worden vervolgens door de emissieautoriteit ingetrokken. Het intrekken van ingeleverde emissierechten is geregeld in de artikelen 58 en 59 van de EG-registerverordening.¹ Intrekking wordt in die verordening aangeduid als «annulering».

Artikel 16.39v

Deze bepaling verklaart de artikelen 16.36 en 16.38 Wm van overeenkomstige toepassing. Met de van toepassing verklaring van artikel 16.36 Wm wordt de geldigheid van emissierechten voor de luchtvaart geregeld analoog aan de geldigheid van emissierechten voor stationaire bronnen.

¹ Zie de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten, Kamerstukken II 2005/06, 30 639, nr. 3, blz. 8.

Al deze emissierechten zijn geldig ten behoeve van de periode waarvoor zij zijn verleend.¹ Artikel 16.38 Wm maakt het voor vliegtuigexploitanten mogelijk de emissieautoriteit te verzoeken emissierechten te annuleren.

Artikel 16.39w

Dit artikel regelt de compensatieplicht. Een tekort aan emissierechten moet in het volgende emissiejaar worden gecompenseerd. Dit vloeit direct uit de wet voort en vergt geen nadere besluitvorming door het bestuur van de emissieautoriteit. Artikel 16.39w is identiek aan artikel 16.39 Wm (de compensatieplicht voor stationaire bronnen). Het betalen van een bestuurlijke boete wegens overmatige emissies ontslaat de vliegtuigexploitant niet van zijn verplichting tot compensatie, zo volgt uit artikel 16, derde lid, van richtlijn 2003/87. Dit is neergelegd in artikel 18.16a, vierde lid.

Onderdeel C

Onderdelen 1 en 2, onder 1

Artikel 18.6a

Artikel 18.6a Wm geeft het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van sommige bepalingen uit de huidige titel 16.2 Wm (het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen). Het gaat daarbij vooral om bepalingen die zien op de monitoring van emissies en op de verslaglegging daaromtrent. Een last onder dwangsom is erop gericht de normadessaat ertoe te bewegen alsnog aan de op dat punt gestelde eisen te voldoen. Het is een herstelsanctie. Voorgesteld wordt een last onder dwangsom ook mogelijk te maken bij overtreding van de parallelle bepalingen binnen het systeem voor de luchtvaart, de nieuwe afdeling 16.2.2. Dit leidt tot het volgende resultaat.

Anders dan bij handel in emissierechten voor stationaire bronnen, geldt in het systeem voor de luchtvaart niet het vereiste van een emissievergunning in samenhang met een daaraan gekoppeld verbod. In plaats daarvan geldt de verplichting dat een vliegtuigexploitant beschikt over een goedgekeurd monitoringsplan emissies en dat hij zijn emissies meet overeenkomstig dat plan en de algemene regels die ten aanzien van de monitoring zijn gesteld. Indien een vliegtuigexploitant die onder afdeling 16.2.2 valt, niet beschikt over een (goedgekeurd) monitoringsplan emissies (artikelen 16.39c en 16.39d), kan het bestuur van de emissieautoriteit een last onder dwangsom opleggen om hem te dwingen alsnog aan die verplichting te voldoen. Een dwangsom kan ook worden opgelegd indien de vliegtuigexploitant weliswaar beschikt over een geldig monitoringsplan emissies, maar zijn emissies niet conform dat plan meet en registreert (artikel 16.39e). Verder is oplegging van een last onder dwangsom mogelijk als een vliegtuigexploitant niet, of niet tijdig, een emissieverslag indient (artikel 16.39f, eerste lid) of als bij dat verslag geen goedkeurende verklaring van een verificateur is gevoegd (artikel 16.39f, tweede lid). Er kan ook sanctionerend worden opgetreden als een vliegtuigexploitant zich niet houdt aan de verplichting zijn monitoringsplan up-to-date te houden (artikel 16.39h in verbinding met artikel 16.13). Tot slot kan een last onder dwangsom worden opgelegd als een vliegtuigexploitant zich niet houdt aan de eisen die bij ministeriële regeling krachtens artikel 16.39i, eerste lid, zullen worden gesteld. Het gaat hier onder meer om regels met betrekking tot het bepalen en registreren van de jaarvracht (onderdeel a), het actualiseren van monitoringsplannen (onderdeel d) en het emissieverslag (onderdeel f). Zo kan bijvoorbeeld een last onder dwangsom worden

¹ Hoewel artikel 13, eerste lid, van richtlijn 2003/87 alleen refereert aan planperiodes zoals die worden gehanteerd in het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen, moet deze bepaling zo worden gelezen dat zij ook ziet op de geldigheid van emissierechten voor de luchtvaart.

opgelegd indien een onvolledig emissieverslag is ingediend. Het huidige artikel 18.6a Wm bevat een verwijzing naar artikel 52 van de EG-registerverordening. Daarin is voorgeschreven op welke wijze emissierechten moeten worden ingeleverd. Indien deze bepaling van de verordening ook van toepassing wordt op vliegtuigexploitanten, kan een vliegtuigexploitant die zijn rechten niet op correcte wijze inlevert, met een last onder dwangsom worden gedwongen alsnog conform de verordening te handelen. Regels omtrent het opleggen van een last onder dwangsom zijn vervat in de Awb (afdeling 5.3.2).

De bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen geldt niet in gevallen waarin een vliegtuigexploitant bij het afrekenen over een bepaald jaar te weinig emissierechten blijkt te hebben ingeleverd. In zo'n geval moet volgens artikel 16, derde lid, van richtlijn 2003/87 verplicht een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Artikel 18.16a

Met de voorgestelde aanvulling van artikel 18.16a, eerste lid, Wm krijgt het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens enkele centrale artikelen uit afdeling 16.2.2 Wm. Ook hier is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de handhavingsbevoegdheden voor stationaire bronnen (artikel 18.16a, eerste lid, Wm kent al een bestuurlijke-boetebevoegdheid met betrekking tot inrichtingen). Dit houdt in dat ten aanzien van vliegtuigexploitanten een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij overtreding van in beginsel dezelfde bepalingen als die in artikel 18.6a (last onder dwangsom) zijn opgenomen. In aanvulling daarop kan ook een bestuurlijke boete worden opgelegd als de verificatie niet conform de daarvoor geldende regels heeft plaatsgevonden of als de verificateur zich niet aan de voor hem geldende normen heeft gehouden (artikel 16.39g). Geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd indien niet of niet tijdig een ontwerp van een monitoringsplan wordt ingediend (artikel 16.39i, eerste lid, aanhef en onder b). Een last onder dwangsom is dan een meer geëigend instrument. Om dezelfde reden is met betrekking tot stationaire bronnen in het huidige artikel 18.16a, eerste lid, geen verwijzing opgenomen naar artikel 16.6, eerste, tweede en derde lid.

Bij overtreding van de inleverplicht (artikel 16.39t) geldt het bijzondere regime van artikel 18.16a, tweede lid. Daarin is een verplichte bestuurlijke boete opgenomen ter implementatie van artikel 16, derde lid, van richtlijn 2003/87. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel I, onderdeel C, onder 2, onder 2 en 3.

Onderdeel 2, onder 2 en 3

Onderdeel 14, onder b, van richtlijn 2008/101 bevat een gewijzigde tekst van artikel 16, derde lid, van richtlijn 2003/87. De gewijzigde richtlijn-bepaling verplicht de lidstaten ertoe de regeling van de bestuurlijke boete die al gold voor stationaire bronnen die onder het systeem van handel in emissierechten vallen, uit te breiden naar vliegtuigexploitanten die onvoldoende emissierechten hebben ingeleverd en daarmee de inleverplicht van artikel 16.39t, eerste lid, hebben overtreden. Op grond van artikel 16, derde lid, van richtlijn 2003/87 moet aan elke vliegtuigexploitant die uiterlijk 30 april van elk jaar volgend op een emissiejaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies, een boete worden opgelegd voor elke ton overmatige emissie. Het bestuur van de emissieautoriteit heeft bij deze overtreding geen discretionaire bevoegdheid: in een dergelijk geval schrijft de richtlijn dwingend voor dat een

boete wordt opgelegd. Deze afwijking van de hoofdregel van de Awb is in artikel 18.16a, tweede lid, vastgelegd.

Onderdelen 2, onder 4, en 4

Onderdeel 14, onder b, van richtlijn 2008/101 bevat een gewijzigde tekst van artikel 16, tweede lid, van richtlijn 2003/87. De gewijzigde richtlijn-bepaling schrijft voor dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de namen worden gepubliceerd van vliegtuigexploitanten die onvoldoende emissierechten hebben ingeleverd en daarmee de inleverplicht van artikel 16.39t, eerste lid, hebben overtreden. De bekendmaking van deze namen wordt geregeld in het voorgestelde artikel 18.16p. Het bestuur van de emissie-autoriteit stelt elk jaar voor 1 oktober een overzicht op van de namen van vliegtuigexploitanten die onvoldoende emissierechten hebben ingeleverd. Deze sanctie van «naming and shaming» is niet gericht op herstel van de gepleegde rechtsinbreuk, maar op leedtoevoeging en heeft dus een punitief karakter. In de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten is ervoor gekozen deze sanctie voor exploitanten van inrichtingen qua procedure te koppelen aan de bestuurlijke boete. De namen worden niet eerder in de Staatscourant gepubliceerd dan nadat de boete onherroepelijk is geworden. Bij de sanctie «naming and shaming» voor vliegtuigexploitanten wordt deze koppeling aan de bestuurlijke boete ook toegepast. In verband hiermee worden naast artikel 18.16p ook enkele andere bepalingen uit hoofdstuk 18 Wm aangepast. Zo wordt in het rapport dat wordt opgesteld als het voornemen bestaat een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van de inleverplicht van 16.39t, eerste lid, de vliegtuigexploitant ook op de hoogte gesteld van het voornemen tot «naming and shaming» (artikel 18.16g, tweede lid).

Onderdeel 3

Artikel 18.16e, tweede lid, eerste volzin, Wm bepaalt de hoogte van de bestuurlijke boete bij overtreding van de inleverplicht van artikel 16.37, eerste lid, Wm. Deze bepaling geldt voor stationaire bronnen. Richtlijn 2008/101 breidt de werkingssfeer van de boeteregeling uit richtlijn 2003/87 (artikel 16, derde lid) uit naar vliegtuigexploitanten. Dit betekent dat ook voor deze categorie bedrijven de hoogte van de bestuurlijke boete wegens overmatige emissies direct uit de richtlijn voortvloeit. De boete bedraagt € 100 per ton overmatige broeikasgasemissie. Zie voor de juridische aspecten van een verplicht boetebedrag nader de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.¹ Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de eerste volzin van artikel 18.16e, tweede lid, Wm op bepaalde punten redactioneel te vereenvoudigen.

Artikel I, onderdeel D

De regeling van de zogenaamde «tweede tekst» zoals die op grond van artikel 19.7 Wm reeds geldt voor het emissieverslag in het systeem van handel in emissierechten voor stationaire bronnen, wordt ook van toepassing op het emissieverslag voor de luchtvaart. Bij het formuleren van de wijzigingsopdrachten in artikel I, onderdeel D, is ervan uitgegaan dat de wet van 14 februari 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele andere wetten met het oog op integratie van verplichtingen op het terrein van milieueverslaglegging (Stb. 2009, 109) in werking is getreden.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 123.

Artikel II

De voorgestelde wijzigingen van de Wet luchtvaart zijn reeds toegelicht in paragraaf 11.3.3. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt. De bewoordingen «zolang en voor zover» in het voorgestelde artikel 7.5 zijn ontleend aan artikel 16b, vijfde lid, van de Luchtvaartwet waarin een koppeling wordt gelegd met de zwarte lijst in verband met luchtvaartveiligheid. Bij de wijziging van de Luchtvaartwet in 2008 heeft de wetgever er bewust niet voor gekozen de vergunning van rechtswege te doen vervallen omdat uit EG-verordening 2111/2005 volgt dat luchtvaartmaatschappijen van de zwarte lijst afgehaald kunnen worden zodra ze weer aan de internationale veiligheidsnormen voldoen. In dat geval moet de geldigheid van de vergunning gewoon kunnen herleven.¹ Dit is wets-technisch tot uitdrukking gebracht in het woord «zolang» aan het begin van artikel 16b, vijfde lid, van de Luchtvaartwet. Ook een exploitatieverbod op grond van richtlijn 2003/87 kan onder omstandigheden komen te vervallen. Dit volgt onder meer uit artikel 16, zesde lid, onder d, van de richtlijn, waarin wordt verwezen naar de voorwaarden waaronder het verbod wordt toegepast. In verband hiermee is in het voorgestelde artikel 7.5 van de Wet luchtvaart de aanduiding «zolang» opgenomen. Wanneer plaatsing op de zwarte lijst in verband met vliegveiligheid slechts betrekking heeft op een deel van de activiteiten, verliest de vergunning haar geldigheid slechts voor dat deel van de activiteiten. Dit is tot uitdrukking gebracht met de aanduiding «voor zover» in artikel 16b, vijfde lid, van de Luchtvaartwet. Aan deze nuancering kan ook bij een exploitatieverbod op grond van richtlijn 2003/87 behoefte bestaan. Dit valt af te leiden uit artikel 16, zesde lid, onder d, van de richtlijn, waarin wordt gesproken over de reikwijdte van een exploitatieverbod. Daarom is die zinsnede ook opgenomen in het voorgestelde artikel 7.5 van de Wet luchtvaart.

Artikel III

De voorgestelde wijziging van de Wed is reeds toegelicht in paragraaf 11.2.4.

Artikel IV

Hoewel de uiterste implementatiedatum van richtlijn 2008/101 2 februari 2010 is, gaat de richtlijn er vanuit dat al voor dat tijdstip bepaalde handelingen zijn verricht. Het gaat dan met name om handelingen ter voorbereiding op de monitoring in het basisjaar 2010. In verband hiermee is in artikel IV een voorziening opgenomen. Een monitoringsplan emissies of een monitoringsplan tonkilometers dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van onderhavige wettelijke regeling door het bestuur van de emissieautoriteit is goedgekeurd, wordt aangemerkt als een monitoringsplan als bedoeld in artikel 16.39c respectievelijk artikel 16.39j, derde lid, onder a, dat is goedgekeurd overeenkomstig het daaromtrent bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm. Hiermee wordt voorkomen dat de betrokken vliegtuigexploitant na inwerkingtreding van deze wet nogmaals een monitoringsplan ter goedkeuring moet voorleggen.

Op grond van artikel IV kan een vliegtuigexploitant bij het monitoren van emissies en tonkilometers in het basisjaar 2010 gebruik maken van het monitoringsplan dat voordien is opgesteld en goedgekeurd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

¹ Zie de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2007/08, 31 232, nr. 3, blz. 4.