



Besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 18 maart 2013, nr. IENM/BSK-2013/47385, houdende vaststelling van beleidsregels voor het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit inzake het tijdelijk afzien van handhaving van de regels voor de handel in broeikasgasemissierechten met betrekking tot bepaalde luchtvaartactiviteiten (Beleidsregels tijdelijk niet-handhaven bij ETS luchtvaart)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het voorstel van de Europese Commissie van 20 november 2012 voor een Besluit van het Europees Parlement en van de Raad tot tijdelijke afwijking van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (COM(2012) 697);¹

Besluit:

Artikel 1

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. *de emissieautoriteit*: de emissieautoriteit, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
- b. *EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten*: Richtlijn 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 (PbEU L 275);
- c. *wet*: Wet milieubeheer.

Artikel 2

1. Ten aanzien van een vliegtuigexploitant waarop afdeling 16.2.2 van de wet van toepassing is, legt het bestuur van de emissieautoriteit geen last onder dwangsom of bestuurlijke boete op grond van artikel 18.6a onderscheidenlijk artikel 18.16a, eerste en tweede lid, van de wet op wegens overtreding van de artikelen 16.39c, 16.39e en 16.39f onderscheidenlijk artikel 16.39t van de wet voor zover uit laatstbedoelde bepalingen verplichtingen voortvloeien voor de kalenderjaren 2010, 2011 en 2012, betrekking hebbend op in bijlage I bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten opgenomen luchtvaartactiviteiten waarvoor die vliegtuigexploitant verantwoordelijk is. De eerste volzin is uitsluitend van toepassing indien de vliegtuigexploitant bij de emissieautoriteit het door de Europese Commissie bekendgemaakte aantal broeikasgasemissierechten heeft teruggestort dat overeenkomt met de hoeveelheid broeikasgasemissierechten die voor het kalenderjaar 2012 kosteloos zijn toegewezen en verleend voor luchtvaartactiviteiten als bedoeld in de eerste volzin waarvoor die vliegtuigexploitant verantwoordelijk is of indien aan de vliegtuigexploitant voor het kalenderjaar 2012 voor bedoelde luchtvaartactiviteiten geen kosteloos toegewezen broeikasgasemissierechten zijn verleend. Het terugstorten van broeikasgasemissierechten, bedoeld in de tweede volzin, geschiedt binnen 30 dagen na de dag waarop het Besluit van het Europees Parlement en van de Raad tot tijdelijke afwijking van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (COM(2012) 697),² nadat dit is vastgesteld, in werking is getreden.
2. Het eerste lid geldt voor vluchten die vertrekken vanaf of aankomen op een luchtvaartterrein op het grondgebied van landen die niet behoren tot de Europese Economische Ruimte. Het eerste lid geldt niet voor:
 - a. vluchten tussen landen die behoren tot de Europese Economische Ruimte, en

¹ Zie: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/docs/com_2012_697_en.pdf

² Zie: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/docs/com_2012_697_en.pdf



-
- b. vluchten tussen de onder a bedoelde landen enerzijds en landen en gebieden overzee, Zwitserland en Kroatië anderzijds.

Artikel 3

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij worden geplaatst.

Artikel 4

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels tijdelijk niet-handhaven bij ETS luchtvaart.

Deze beleidsregels zullen met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld*



TOELICHTING

1. Inleiding en achtergrond

Deze beleidsregels voorzien in een tijdelijk niet-handhaven van de naleving van bepaalde verplichtingen voor vliegtuigexploitanten die vallen onder het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (ETS). De beleidsregels geven uitvoering aan het voorstel van de Europese Commissie van 20 november 2012 voor een Besluit van het Europees Parlement en van de Raad tot tijdelijke afwijking van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (COM(2012) 697).³

Dit voorgestelde EU-besluit bepaalt dat lidstaten in bepaalde omstandigheden niet handhavend mogen optreden tegen vliegtuigexploitanten met betrekking tot verplichtingen aangaande vluchten van en naar derde landen. Hiermee heeft de Europese Unie (EU) een positief signaal willen afgeven ter bevordering van de ontwikkelingen in ICAO-verband⁴ ten aanzien van de mondiale aanpak van broeikasgasemissies.

Gelet op het beginsel van gemeenschapstrouw is Nederland gehouden te handelen overeenkomstig het voorgestelde EU-besluit. Vaststelling en publicatie van het EU-besluit worden verwacht in april 2013. Met het vaststellen van deze beleidsregels kon hierop echter niet worden gewacht. Dit houdt verband met het feit dat vliegtuigexploitanten en de uitvoerende instantie, de Nederlandse emissieautoriteit (NEa), op grond van de ETS-regelgeving in de eerste maanden van 2013 al handelingen moeten verrichten in verband met het afsluiten van het handelsjaar 2012. De NEa heeft voortvloeiend op de vaststelling van het EU-besluit in de uitvoeringspraktijk op bepaalde punten dan ook al uitvoering gegeven aan dat voorgenomen besluit.⁵ Bij het opstellen van de beleidsregels is uitgegaan van het voorstel van de Commissie en de documenten die in EU-verband zijn vastgesteld over de interpretatie en toepassing van dat voorgestelde EU-besluit.⁶ Bij eventuele aanpassingen van het (definitieve) EU-besluit zal worden bezien of deze nopen tot wijziging van deze beleidsregels. Het voorgestelde EU-besluit heeft nadrukkelijk een tijdelijke werking. Het afzien van handhaving ziet alleen op enkele centrale verplichtingen binnen het ETS, te weten de monitoringsplicht, de plicht tot het maken van een emissieverslag en de verplichting om broeikasgasemissierechten (hierna: emissierechten) in te leveren ter dekking van de veroorzaakte emissies.

De Tweede Kamer is bij brieven van 19 en 26 februari 2013 op de hoogte gesteld van het in voorbereiding zijnde EU-besluit en de voorgenomen wijze van implementatie daarvan in het Nederlandse rechtssysteem.⁷ Van de zijde van de Tweede Kamer zijn over het voornemen tot vaststelling van deze beleidsregels geen vragen gesteld.

2. Tijdelijk niet-handhaven

Het voorgestelde EU-besluit wordt geïmplementeerd via deze beleidsregels voor het bestuur van de NEa. Het bestuur van de NEa is een zelfstandig bestuursorgaan, belast met de uitvoering van het ETS in Nederland. Op grond van artikel 21, eerste lid, in samenhang met artikel 1, aanhef en onder b, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bevoegd beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door het bestuur van de NEa. Deze benadering sluit het beste aan bij de voorliggende problematiek en de wijze waarop het onderwerp op Europees niveau wordt geregeld. Het voorgestelde EU-besluit laat namelijk de achterliggende regelgeving (de ETS-richtlijn: richtlijn 2003/87/EG) ongemoeid en voorziet uitsluitend in de verplichting om tijdelijk af te zien van handhaving. Wijziging van de Nederlandse implementatiewetgeving voor ETS ligt daarom niet voor de hand. Naast dit inhoudelijke argument is het instrument beleidsregels ook om redenen van flexibiliteit en snelheid het meest aangewezen.

Zoals boven reeds opgemerkt, is Nederland gelet op het beginsel van gemeenschapstrouw gehouden om te handelen overeenkomstig het voorgestelde EU-besluit. Hoewel er geen ruimte is om anders te handelen, zijn deze beleidsregels volledigheidshalve gelegd naast de randvoorwaarden die in Nederland voor gedogen worden gehanteerd. Dat juridische kader is neergelegd in de nota *Gedogen*

³ Zie: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/docs/com_2012_697_en.pdf

⁴ ICAO: *International Civil Aviation Organization*.

⁵ Zie paragraaf 4 van deze toelichting.

⁶ Zie: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/faq_en.htm

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 21 501-33, nr. 407, blz. 5-6, en Kamerstukken II 2012/13, 21 501-08, nr. 453, blz. 8.



in Nederland⁸ (hierna: de nota). Qua vorm is hier sprake van expliciet, vooraf, categorisch en voorwaardelijk gedogen.⁹ De voorwaardelijkheid is een belangrijk aspect. De voorwaarden waaronder van handhaving wordt afgezien, worden hieronder beschreven (paragraaf 3). Als in een concreet geval niet aan deze voorwaarden is voldaan, zullen de reguliere ETS-regels worden toegepast.

Afzien van handhaven is volgens de nota slechts aanvaardbaar in uitzonderingsgevallen, mits het tevens beperkt is in omvang en/of in tijd.¹⁰ Er is hier sprake van een tijdelijke situatie. Het voorgestelde EU-besluit waarvan deze beleidsregels de omzetting zijn, hebben namelijk uitsluitend betrekking op verplichtingen van vliegtuigexploitanten met betrekking tot de kalenderjaren 2010, 2011 en 2012. Deze tijdelijke afwijking van het reguliere juridische regime voor ETS luchtvaart draagt een uitzonderlijk karakter. Dit ligt besloten in het voorgestelde EU-besluit en de verplichting voor Nederland om dat besluit op correcte wijze te implementeren in de nationale rechtsorde.

Afzien van handhaven is volgens de nota alleen gerechtvaardigd als er dringende redenen voor zijn.¹¹ Er is hier een zwaarderwegend belang dat deze tijdelijke afwijking rechtvaardigt. Dat belang ligt in het voorgenomen EU-besluit, tegen de politieke achtergrond van stimulering van de ontwikkelingen in ICAO-verband. Als in situaties als hier aan de orde toch handhavend zou worden opgetreden, zou dat leiden tot aperte onbillijkheden. Vliegtuigexploitanten waarvoor Nederland administrerende lidstaat is, zouden dan in strijd met het voorgestelde EU-besluit verplichtingen hebben en kosten moeten maken. Bovendien zou handhaving het *level playing field* binnen de EU verstoren, nu andere lidstaten in vergelijkbare situaties wel van handhaving afzien. Andere betrokken belangen worden door het afzien van handhaving niet onevenredig geschaad.¹² Bij ETS luchtvaart is met name het milieubelang relevant. Op langere termijn bezien is dat belang niet in het geding. Het gaat om een tijdelijke Europese maatregel om uiteindelijk mondiaal stappen vooruit te kunnen zetten bij de reductie van CO₂-emissies. Na de ICAO Assemblee van september/oktober 2013 wordt bezien in hoeverre dat effect behaald is en welke consequenties daaraan moeten worden verbonden voor de Europese aanpak van CO₂-emissies door de luchtvaart.

3. Toepassingsbereik

Deze beleidsregels bepalen dat het bestuur van de NEa ten aanzien van bepaalde vluchten en als is voldaan aan de andere voorwaarden uit het voorgestelde EU-besluit (zie hieronder) afziet van handhaving bij overtreding van verplichtingen onder ETS luchtvaart. De verplichtingen waar het om gaat, zijn neergelegd in de artikelen 16.39c, 16.39e, 16.39f en 16.39t van de Wet milieubeheer. De artikelen 16.39c en 16.39e regelen de monitoringsplicht: de verplichting voor een vliegtuigexploitant om te beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan en om de emissies te bepalen en te registreren conform dat plan. Artikel 16.39f schrijft voor dat jaarlijks een emissieverslag moet worden ingediend bij het bestuur van de NEa. Artikel 16.39t bevat de inleverplicht. Dat is de plicht om voor 1 april voldoende emissierechten in te leveren ter dekking van de emissies in het voorafgaande kalenderjaar.

Ten aanzien van overtreding van deze bepalingen ziet het bestuur van de NEa af van toepassing van de artikelen 18.6a en 18.16a, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer. Hierin is de bevoegdheid opgenomen tot oplegging van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Een bijzonderheid hierbij is dat de bestuurlijke boete bij overtreding van artikel 16.39t (de inleverplicht) op grond van artikel 18.16a, tweede lid, normaal gesproken verplicht moet worden opgelegd. Ter zake beschikt het bestuur van de NEa niet over beleidsruimte. Deze verplichte bestuurlijke boete uit de ETS-richtlijn (richtlijn 2003/87/EG) wordt dus opzij gezet door het voorgestelde EU-besluit.

Het voorstel van de Europese Commissie grijpt direct in op het bestaande ETS-traject, namelijk de afsluiting van het handelsjaar 2012, die voor 1 april 2013 moet plaatsvinden. Gehoopt wordt op een snelle besluitvorming zodat het EU-besluit in april 2013 in werking kan treden. Het is echter niet zeker dat dit gaat lukken. Om het EU-besluit, nadat het is vastgesteld en in werking is getreden, goed uit te kunnen voeren, moeten vliegtuigexploitanten, de NEa en de verificateurs nu al (in de maanden januari tot en met mei 2013) stappen zetten in verband met het afsluiten van het handelsjaar 2012.¹³ Vliegtuigexploitanten die alleen willen afrekenen over de emissies die veroorzaakt worden door intra-Europese vluchten, moeten namelijk hun rapportage dienovereenkomstig gaan opmaken. Deze beperktere

⁸ Kamerstukken II 1996/97, 25 085, nr. 2.

⁹ Nota Gedogen in Nederland, blz. 6.

¹⁰ Nota Gedogen in Nederland, blz. 9 en 33 e.v..

¹¹ De hier geschetste criteria zijn ontleend aan de Nota Gedogen in Nederland, blz. 9 en 33 e.v..

¹² Nota Gedogen in Nederland, blz. 35.

¹³ Zie nader paragraaf 4 van deze toelichting.



reikwijdte moet dan vervolgens ook worden doorgevoerd ten aanzien van de verificatieplicht en de kosteloze toewijzing van emissierechten.

Vaststelling van deze beleidsregels impliceert dat de NEa stappen kan zetten vooruitlopend op het uiteindelijke EU-besluit. Voor verificateurs en de vliegtuigexploitanten wordt daarmee ook duidelijk dat het emissieverslag, indien de vliegtuigexploitant daarvoor kiest, alleen intra-Europese vluchten betreft en dat de verificatieverklaring zich ook slechts daartoe uitstrekt.

Deze beleidsregels zijn wat betreft tijd in hun werking beperkt. Afzien van handhaving ziet namelijk alleen op bovengenoemde centrale verplichtingen binnen het ETS over de kalenderjaren 2010 tot en met 2012. Concreet gaat het hierbij om: de inleverplicht van artikel 16.39t van de Wet milieubeheer over het jaar 2012, het eerste jaar binnen het ETS dat deze verplichting voor de luchtvaart geldt, de rapportageplicht van artikel 16.39f van de Wet milieubeheer over de jaren 2010 tot en met 2012, en de monitoringsplicht van de artikelen 16.39c en 16.39e van de Wet milieubeheer over de jaren 2011 en 2012. Welke verplichtingen voor welke jaren gelden, volgt uit hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat te zijner tijd (begin 2014) over het handelsjaar 2013 zal moeten worden afgerekend volgens de reguliere ETS-regels.

De uitzondering heeft alleen betrekking op vluchten van en naar derde landen. Deze vluchten zijn nader aangeduid in artikel 2, tweede lid, van de beleidsregels. Onder de uitzondering vallen vluchten die vertrekken vanaf of aankomen op een luchtvaartterrein op het grondgebied van landen die niet behoren tot de Europese Economische Ruimte (EER). De 27 lidstaten van de Europese Unie behoren tot de EER. Hetzelfde geldt voor Noorwegen, IJsland en Liechtenstein en voor ultraperifere gebieden. De uitzondering geldt niet voor vluchten tussen landen die behoren tot de Europese Economische Ruimte en evenmin voor vluchten tussen deze landen enerzijds en landen en gebieden overzee, Zwitserland en Kroatië anderzijds. Op deze intra-Europese vluchten blijft het ETS op de gebruikelijke wijze van toepassing. Dit betekent dat de reguliere ETS-regels, zoals die onder meer zijn opgenomen in de Wet milieubeheer en de beleidsregels voor het bestuur van de NEa over de hoogte van de sancties,¹⁴ daarvoor blijven gelden. Omwille van de leesbaarheid is de geografische reikwijdte in artikel 2 van de beleidsregels op onderdelen anders geformuleerd dan in het voorgestelde EU-besluit. Materieel heeft dit verschil in formulering geen gevolgen.

Afzien van handhaven is alleen aan de orde als ook aan een aanvullende voorwaarde is voldaan (artikel 2, eerste lid, van de beleidsregels). De betrokken vliegtuigexploitant moet het aantal emissierechten dat door de Europese Commissie is bekendgemaakt, tijdig terugstorten. Het gaat hierbij om het terugstorten van specifieke luchtvaartemissierechten die eerder kosteloos aan de vliegtuigexploitant zijn toegewezen en verleend voor het handelsjaar 2012. Het aantal terug te storten emissierechten komt overeen met de emissies van vluchten van en naar derde landen door die vliegtuigexploitant zoals berekend door de Europese Commissie op basis van 2010 ton-kilometergegevens. Het is ook mogelijk dat een vliegtuigexploitant geen kosteloos toegewezen emissierechten verleend heeft gekregen voor uitgezonderde vluchten over 2012. Ook in dat geval wordt afgezien van handhaving. Vliegtuigexploitanten die geen rekening in het emissiehandelsregister hebben geopend, vallen hier per definitie onder, aangezien hierdoor voor deze vliegtuigexploitanten geen verlening kan plaatsvinden.

Bij het indienen van het emissieverslag over 2012, uiterlijk 31 maart 2013, worden de vliegtuigexploitanten geacht kenbaar te maken of zij wel of niet onder de uitzondering wensen te vallen, dus of alleen intra-Europese vluchten worden meegenomen dan wel de volledige reikwijdte van het ETS.

4. Uitvoering door de NEa

Vooruitlopend op de vaststelling van deze beleidsregels heeft de NEa in het kader van de afwikkeling van de ETS-verplichtingen over het kalenderjaar 2012 reeds uitvoering gegeven aan het voorgestelde EU-besluit. Zo is een elektronisch formulier vastgesteld waarmee vliegtuigexploitanten hun keuze om wel of niet onder de uitzondering te vallen, kenbaar kunnen maken. Verder zijn vliegtuigexploitanten en verificateurs voorgelicht over de nieuwe, tijdelijke situatie. In de eerste maanden van 2013 registreert de NEa welke vliegtuigexploitanten hebben aangegeven gebruik te willen maken van de uitzondering. De NEa controleert of deze bedrijven daartoe voldoende emissierechten terugstorten (het precieze aantal emissierechten wordt vastgesteld door de Europese Commissie) of corrigeert – indien mogelijk – de toewijzing zelf. Na 1 april 2013 zal worden bekeken welke vliegtuigexploitanten ten onrechte niet hebben gerapporteerd. Na 1 mei 2013 zal de NEa vervolgens controleren of

¹⁴ Beleidsregels voor het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit inzake het bepalen van de hoogte van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete bij de handhaving van de regels voor de handel in emissierechten.



vliegtuigexploitanten aan hun inleverplicht (al of niet uitsluitend voor intra-Europese vluchten) hebben voldaan. Ten aanzien van de genoemde verplichtingen over het emissieverslag en de inleverplicht beschikt het bestuur van de NEa over handhavende bevoegdheden.

De artikelen 2 en 3 van het voorgenomen EU-besluit hebben betrekking op de doorwerking van de tijdelijke uitzondering van artikel 1 van dat voorgenomen besluit. De NEa zal bij de uitvoering van ETS luchtvaart handelen overeenkomstig deze twee bepalingen en de nadere uitleg die daaraan is gegeven in de toelichtende documenten van de Europese Commissie. Artikel 2 betreft het annuleren van emissierechten over 2012 die samenhangen met uitgezonderde vluchten. Artikel 3 heeft betrekking op de gevolgen van deze annulering voor de berekening van het gebruik van internationale kredieten binnen het ETS.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld*