

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1685

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (Kamerstuk 22 112, nr. 1681)

Fiche 2: Mededeling verbetering bestuur van OLAF (Kamerstuk 22 112, nr. 1682)

Fiche 3: Verordening betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) (Kamerstuk 22 112, nr. 1683)

Fiche 4: Stroomlijning richtlijn drukapparatuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1684)

Fiche 5: Mededeling en verordening emissies maritiem vervoer

Fiche 6: Verordening einde-afval-criteria teruggewonnen papier (Kamerstuk 22 112, nr. 1686)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling en verordening emissies maritiem vervoer

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en sociaal Comité van de Regio's over de integratie van emissies in het maritiem vervoer in het EU beleid voor de reductie van broeikasgassen.

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van kooldioxide-emissies door maritiem vervoer en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013.

Datum ontvangst Commissiedocument

28 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 479

COM(2013) 480

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041037

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041028

Nr. Effectbeoordeling Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 237 final/2;

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/docs/swd_2013_237_1_en.pdf

SWD(2013) 237 final

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/docs/swd_2013_237_2_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Het voorstel is gebaseerd op artikel 192(1) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) *Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt geregeld in: artikel 15(5) – het verder specificeren van de verificatieprocedures; artikel 16(3) – het verder specificeren van de methodes voor accreditatie van de verificateurs; artikel 23 – aanvullen en aanpassen van Annex I en II met betrekking tot de methodes van monitoring.

Artikel 24 regelt de uitvoering van de gedelegeerde handelingen.

Tenslotte wordt in artikel 26(2) een wijziging van verordening 525/2013 (betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme met betrekking tot klimaatverandering) voorgesteld, waarin gedelegeerde handelingen zijn opgenomen met betrekking tot monitoring en rapportage.

De bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen wordt achtereenvolgens geregeld in: artikel 6 (4) – het opstellen van technische regels van de templates voor monitoringsplannen; artikel 12(2) – vaststelling van het elektronische format voor het emissierapport; artikel 17(5) – vaststelling technische regels voor de data uitwisseling.

Artikel 25 regelt dat de onderzoeksprocedure wordt gebruikt.

Tenslotte wordt in artikel 26(2) een wijziging van verordening 525/2013 voorgesteld, waarin uitvoeringshandelingen zijn opgenomen met betrekking tot de procedures inzake rapportage.

2. Samenvatting BNC-fiche

De mededeling schetst de Europese en internationale beleidscontext waarin de verordening moet worden geplaatst en zet een gefaseerde strategie uiteen. De Commissie geeft aan dat om de mondiale klimaatdoelstellingen te halen verdergaande maatregelen nodig zijn dan tot dusverre in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) genomen om de maritieme CO₂ uitstoot te reduceren. Gegeven de aard van de sector zijn uiteindelijk mondiale overeen te komen maatregelen noodzakelijk. Om in te spelen op lopende positieve ontwikkelingen in IMO stelt de Commissie een strategie voor die de internationale discussie kan voeden en stimuleren met de volgende fasering:

- (1) invoering van MRV;
- (2) de vaststelling van de maritieme reductiedoelstelling; en
- (3) marktgerichte maatregelen.

Het voorstel voor een verordening voor «monitoring, rapportage en verificatie» (MRV) van maritieme CO₂ emissies heeft betrekking op zeescheepvaartroutes van, naar en binnen de EU. Evenals voor andere sectoren is informatievoorziening via MRV een noodzakelijk bestanddeel van een reductieprogramma. Een EU systeem voor MRV kan het onderhandelingsproces in IMO faciliteren en de weg naar verdergaande maatregelen faciliteren. Alle grote schepen die EU havens aandoen moeten beschikken over een monitoring plan dat, net als het jaarlijkse emissierapport, goedgekeurd moet worden door onafhankelijke verifiers. Gepoogd is zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande procedures voor informatievoorziening in de maritieme sector. Zodra in IMO besluiten over MRV worden genomen worden de consequenties voor de Verordening gezien.

Het Nederlandse oordeel over de subsidiariteit is positief. Tegelijkertijd benadrukt Nederland dat het doel van EU MRV moet zijn om tot mondiale maatregelen te komen. Het Nederlandse oordeel over de proportionaliteit is positief met kanttekeningen op het gebied van de exacte inhoudelijke bepalingen die in het voorstel veel details bevatten en op onderdelen onvoldoende helder zijn.

MRV leidt tot hogere administratieve lasten en heeft financiële consequenties voor overheid en bedrijfsleven. Aanpassing van wetgeving is nodig. MRV kan door het bieden van inzicht in de maritieme CO₂ uitstoot bijdragen aan het (mondiaal) realiseren van de reductiemaatregelen en biedt uitzicht op kostenbesparingen bij de zeescheepvaartsector. Het risico bestaat dat derde landen – onderdelen uit – EU MRV aangrijpen om de internationale discussie te frustreren, dat de administratieve lasten voor de kustvaart onevenredig toenemen en de handhaafbaarheid op onderdelen beperkt is. Dat de MRV verplichtingen van toepassing zijn op routes van/naar EU havens over internationale wateren kan door derde landen worden uitgelegd als ongewenste extra territoriale werking, net als in het luchtvaart ETS dossier.

Het kabinet acht aanvullende maatregelen nodig om de maritieme CO₂ emissies te reduceren met een sterke voorkeur voor mondiale maatregelen. MRV kan een goede eerste stap zijn; een concreet en doordacht voorstel van de EU kan een constructieve bijdrage leveren aan de onderhandelingen in IMO. Op onderdelen is verduidelijking wenselijk en zal waar nodig worden ingezet op aanpassing.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De Commissie geeft in de mededeling aan dat de huidige klimaatmaatregelen waartoe in 2011 door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) is besloten onvoldoende zijn om, in het licht van de groeiprognoses van de zeescheepvaart, de mondiale klimaatdoelstellingen te halen. Aanvullende maatregelen zijn nodig en mogelijk. Studies tonen aan dat technische en operationele maatregelen de uitstoot met maximaal 75% kunnen reduceren. Er is echter sprake van marktbarrières die implementatie in de weg staan, zoals gebrek aan financiering, tekort aan informatie over de mogelijkheden en belangentegenstellingen tussen eigenaren en gebruikers (bijvoorbeeld dat eigenaren opdraaien voor investeringen, terwijl de gebruikers baat hebben bij lagere brandstofkosten). De Commissie constateert een positieve ontwikkeling in IMO die zicht biedt op verdere stappen die uiteindelijk tot marktgerichte maatregelen kunnen leiden. Vanwege effectiviteit en gelijk speelveld zijn mondiale maatregelen noodzakelijk. De Commissie stelt een gefaseerde benadering voor die aansluit op initiatieven in IMO van onder meer de Verenigde Staten en die de internationale discussie kan voeden en stimuleren. Die fasering omvat: (1) invoering van MRV; (2) de vaststelling van de maritieme reductiedoelstelling; en (3) marktgerichte maatregelen.

De eerste stap, MRV, kan helpen de marktbarrières voor technische en operationele maatregelen te slechten, helpt het inzicht te verschaffen dat nodig is om reductiedoelstellingen vast te stellen en reductiemaatregelen te treffen, alsmede de voortgang te monitoren en verder is de gedachte dat door deze elementen MRV ook een directe (bescheiden) bijdrage levert aan de reductie van de uitstoot. Dit regionale instrument moet uitdrukkelijk als voorbeeld voor IMO kunnen dienen en aansluiten bij wat in IMO gangbaar is. In de vervolgfases dient de normering voor de maritieme uitstoot te worden vastgelegd, gevolgd door een keuze voor marktgerichte maatregelen die op kosteneffectieve wijze tot reductie van de uitstoot kunnen leiden.

In preambule 3 van richtlijn 2009/29/EC roepen Raad en EP de Commissie op om met voorstellen voor EU maatregelen te komen indien er eind 2011 in de Internationale Maritieme Organisatie onvoldoende maatregelen zijn genomen om de maritieme CO₂ emissies te reduceren. Het voorstel voor «monitoring, rapportage en verificatie» is een eerste stap om de uitstoot van broeikasgassen door zeevervoer te integreren in het EU CO₂ beleid. De verordening heeft betrekking op maritieme CO₂ emissies op routes van, naar en binnen de EU. De maatregel kan aangepast worden zodra IMO ter zake over maatregelen besluit. Uit de effectbeoordeling blijkt dat de maatregel kan helpen de huidige barrières te slechten voor kosteneffectieve technische en operationele maatregelen die de uitstoot van maritieme emissies kunnen tegengaan.

Om de – administratieve – lasten beperkt te houden sluit het voorstel kleine schepen uit (onder 5000 bruto ton), maakt het zoveel mogelijk gebruik van bestaande structuren en sluit het aan bij bestaande methodes voor monitoring die reders zelf mogen kiezen. Die keuze wordt vermeld in

een monitoring plan en het jaarlijkse emissierapport. De conformiteit van zowel dit plan als het jaarlijkse emissierapport met de in de verordening neergelegde eisen moet door een geaccrediteerde verificateur worden beoordeeld. Het door de verificateur afgegeven conformiteitsdocument moet aan boord van het schip worden bewaard. Het emissierapport moet worden toegestuurd aan de Commissie en de betrokken vlaggenstaten.

Effectbeoordeling Commissie

De *effectbeoordeling* vergelijkt *business as usual* met vier uitvoeringsvormen van marktgerichte maatregelen (inclusief MRV) en met MRV alleen. Geconcludeerd wordt dat het potentieel voor kosteneffectieve emissiereducerende technische en operationele maatregelen groot is bij inzet van marktgerichte maatregelen en bij inzet van alleen MRV in geringe mate. Niettemin kan MRV als eerste stap internationale onderhandelingen voeden en bijdragen aan het slechten van de genoemde barrières.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op artikel 192(1) van het VWEU en verwijst naar artikel 191(1) van het VWEU voor de doelstelling om klimaatverandering tegen te gaan. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief, gegeven dat MRV niet nationaal geregeld kan worden. Nederland steunt de Commissie in de ambitie om tot een mondiaal systeem voor MRV te komen.

Effectieve en robuuste beleidsregels voor de monitoring van maritieme CO₂ emissies vragen een mondiale aanpak. Hoewel de onderhandelingen in IMO over vervolgmaatregelen¹ om de emissies te reduceren weer meer kans lijken te maken dan het zich enige tijd liet aanzien² kan een EU voorstel voor MRV zinvol zijn. Het biedt de mogelijkheid ervaring op te doen, er wordt beter inzicht verkregen in de emissies nu en in de toekomst en het kan de besluitvorming in IMO faciliteren.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het gekozen instrument als positief. De inhoudelijke invulling is echter op onderdelen erg gedetailleerd en soms onduidelijk. Dit leidt mogelijk tot disproportionele administratieve lastenverhoging voor Nederland als lidstaat met een belangrijke kustvaart, doordat het verbruik voor iedere route en havenaanloop apart geadministreerd moet worden. Om besluitvorming in IMO te kunnen faciliteren is robuustheid evenzeer van belang, evenals een goed oog voor de reikwijdte. De MRV verplichtingen zijn ook van toepassing op routes van/naar EU havens over internationale wateren, hetgeen door derde landen kan worden uitgelegd als ongewenste extra territoriale werking, evenals bij het luchtvaart ETS dossier.

¹ In 2011 besloot het milieuc comité van IMO (MEPC) tot een verplichte energie efficiency design index voor nieuwe schepen (EEDI) en een verplicht ship energy efficiency managementplan (SEEMP) voor alle schepen.

² Het MEPC nam in mei 2013 een resolutie aan die voorziet in procedures om steun te verlenen aan landen die een verzoek aan IMO richten voor ondersteuning bij de implementatie van EEDI. De totstandkoming van deze resolutie vormde voor een aantal landen in IMO de voorwaarde om over verdere klimaatmaatregelen te discussiëren.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Nederland kan instemmen met de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor het verder specificeren van de verificatie procedures (artikel 15–5) en het verder specificeren van de methodes voor accreditatie van de verificateurs (artikel 16–3).

«Nederland is van mening dat een uitvoeringshandeling met onderzoeksprocedure meer voor de hand ligt bij het aanvullen en aanpassen van Annex I en II met betrekking tot de methodes van monitoring (artikel 23)».

Nederland kan instemmen met de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake de technische regels van de templates voor monitoringsplannen (artikel 6–4), het elektronische format voor het emissierapport (artikel 12–2) en technische regels voor de data uitwisseling (artikel 17–5) met gebruikmaking van de onderzoeksprocedure (artikel 25).

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*
De uitvoeringskosten van taken voor het Europese Maritieme Veiligheidsagentschap EMSA (door de Commissie geschat op € 0,5 mln.) worden onder de vigerende EMSA begroting gebracht.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*
De inspectielast neemt toe, bijvoorbeeld doordat overheden bij inspecties de aanwezigheid van het document van naleving moeten vaststellen. De precieze omvang hiervan dient nader te worden vastgesteld, maar kan naar verwachting beperkt blijven tot een fte. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Het gebruik van verificateurs door scheepvaartbedrijven (zie «d») zal betaald moeten worden.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Reders zullen monitoring plannen en emissieverslagen moeten opstellen (gecontroleerd door verificateurs wat in principe de erkende classificatiemaatschappijen zijn). De ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) zal de controle op de documenten moeten verrichten bij aanlopen in Nederlandse havens.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Wetswijziging (Wet milieubeheer dan wel Wet voorkoming verontreiniging door schepen) zal noodzakelijk zijn ter uitvoering van de verplichting tot handhaving en sanctionering van de op ondernemers rustende monitorings-, rapportage- en verificatieverplichtingen. Daarnaast is te voorzien een wijziging van de Wet havenstaatcontrole, de Regeling havenstaatcontrole en de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen. Dit ter uitvoering van de verplichting tot controle van schepen in havens op de aanwezigheid aan boord van een conformiteitsdocument, de mogelijkheid tot een verwijderingsbevel met betrekking tot schepen die herhaaldelijk niet aan de monitorings- en rapportageverplichtingen voldoen en de verplichting tot weigering

van toegang aan schepen ten aanzien waarvan een verwijderingsbevel is uitgevaardigd.

- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De voorgestelde datum voor de inwerkingtreding is 1 juli 2015 en het eerste monitoring plan moet door reders 31 augustus 2017 bij de verificateurs worden ingediend. Voor Nederland is dit haalbaar.

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In artikel 22(3) voorziet de Commissie een evaluatie (*review*) wanneer overeenstemming is bereikt over mondiale maatregelen, in welk geval en voor zover toepasselijk de Commissie wijzigingen kan voorstellen. Het kabinet acht een evaluatie wenselijk. In het geval er in IMO besluiten worden genomen over klimaatmaatregelen ligt het voor de hand dat de Commissie die besluiten waar toepasselijk kopieert.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*

Het voorstel is uitvoerbaar, mits de inspecties onderdeel worden van het reguliere regiem voor vlaggenstaat- en havenstaat inspecties (voor Nederland gaat het jaarlijks om ongeveer 1270 schepen). De benodigde capaciteit voor de uitvoering van de inspecties door ILT wordt bij de uitwerking van de implementatie regelgeving (ad. 6) nader gekwantificeerd.

- b) *Handhaafbaarheid*

Het voorstel is handhaafbaar. In het kader van de implementatie (ad. 6) dienen daartoe beleid en procedures te worden ontwikkeld (onder andere voor registratie en informatie uitwisseling). Een van de aandachtspunten betreft de handhaving van schepen uit derde landen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

In deze fase worden geen gevolgen voor ontwikkelingslanden verwacht.

9. Nederlandse positie

Nederland hecht sterk aan een bijdrage van de maritieme sector aan de bestaande mondiale klimaatdoelstellingen. Gegeven het karakter van de sector, de effectiviteit en het gelijke speelveld, bestaat er een sterke voorkeur voor mondiale maatregelen om de maritieme CO₂ emissies te reduceren. Het kabinet erkent dat er, in aanvulling op wat er tot dusverre in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) is overeengekomen extra maatregelen nodig zijn in verband met de toename van de emissies als gevolg van de verwachte groei van het maritieme transport en evenzeer dat deze maatregelen mogelijk zijn. Nederland kan grote delen van de door de Commissie voorgestelde strategie dan ook omarmen. Een EU initiatief met betrekking tot marktgerichte maatregelen is nog niet aan de orde.

Het is van groot belang dat het voorstel door de internationale partners als constructief wordt ervaren. Gezien de ervaringen met het ETS luchtvaartdossier is dat nog zeer de vraag, vooral voor de onderdelen die extraterritoriale werking hebben.

In elk denkbaar toekomstig reductieregime zullen emissies ondubbelzinnig vastgesteld moeten kunnen worden, hetgeen inhoudt dat MRV onmisbaar is. Hoewel ook op dit gebied een mondiaal systeem overeengekomen zal moeten worden, kan een concreet en doordacht voorstel

vanuit de EU een constructieve bijdrage leveren aan de onderhandelingen in de IMO.

De invulling van MRV bevat naar het oordeel van Nederland nog onduidelijkheden en veel detail. Daardoor zouden onder meer de administratieve lasten voor lidstaten met een belangrijke kustvaart verhoudingsgewijs te sterk kunnen toenemen. De gewenste verduidelijking betreft onder andere de definitie van bedrijven die voldoende identificeerbaar en traceerbaar moeten zijn en de wijze van sanctioneren, niet in de laatste plaats met betrekking tot schepen uit derde landen. Voor de uitvoerbaarheid is bijvoorbeeld de beschikbaarheid van voldoende geaccrediteerde verificateurs van belang. Verder is congruentie wenselijk met reeds bestaande rapportageverplichtingen over broeikasgassen. Op deze punten zal worden ingezet op opheldering en verduidelijking en waar nodig op aanpassing. In een latere fase kan de opportuniteit worden gezien van het meenemen van luchtverontreinigende emissies in MRV.