

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. 7**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 27 augustus 2009

## **Inhoudsopgave**

1. Algemeen
2. Hoofdlijnen van het Europese systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart
3. De reikwijdte van afdeling 16.2.2 Wm
4. Het toewijzen en verlenen van emissierechten
5. Afrekenen via de inleverplicht
6. Internationale aspecten
7. Handhaving
8. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

## **1. Algemeen**

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van het CDA, de SP, de VVD en de ChristenUnie hun belangstelling tonen voor dit wetsvoorstel dat handel in emissierechten voor de luchtvaart introduceert. Hieronder beantwoord ik mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat de vragen die door de leden van de verschillende fracties zijn gesteld.

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat het kabinet streeft naar zowel een mondiale koolstofmarkt als een mondiale aanpak voor de emissies van de internationale luchtvaart. Een Europees emissiehandelssysteem zie ik als een noodzakelijke tussenstap op weg naar een mondiaal systeem. Het is denkbaar dat een dergelijk wereldwijd systeem onderdeel uitmaakt van de afspraken die in Kopenhagen worden gemaakt. De inzet van Nederland en van de Europese Unie (hierna: EU) is om in het Kopenhagenakkoord een mondiale emissie-reductiedoelstelling voor de luchtvaart op te nemen. Onderdeel van de

inzet is dat Partijen zich verplichten tot het opstellen van maatregelen in het kader van de International Civil Aviation Organisation (ICAO) ter realisatie van de doelstelling. De maatregelen mogen niet leiden tot concurrentievervalsingen en carbon leakage.

Deze leden vragen in hoeverre een dergelijk mondiaal systeem realistisch is. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Een mondiale reductiedoelstelling voor de luchtvaart roept grote weerstand op bij ontwikkelingslanden, met name de grote landen die zich op dit moment verzetten tegen internationale verplichtingen, afgelegen gebieden en de landen die afhankelijk zijn van internationaal toerisme. Ook binnen de groep van ontwikkelde landen is er geen overeenstemming over de wijze waarop emissies van de internationale luchtvaart het beste op mondiaal niveau kunnen worden aangepakt. Het zal dus een grote opgave zijn om de EU-inzet te realiseren. Positief is dat de EU niet langer geïsoleerd staat in haar ambities. Met name Australië en Noorwegen brengen actief voorstellen naar voren. Daarnaast steunen sommige ontwikkelingslanden reductiedoelstellingen voor de luchtvaart, vooral in combinatie met financiering voor adaptatie (het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van klimaatverandering).

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de regering voornemens is een kop op de Europese regels te zetten. Richtlijn nr. 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (hierna: richtlijn 2008/101)<sup>1</sup> is in het wetsvoorstel zo «plat» mogelijk geïmplementeerd. Er is dus geen sprake van een nationale kop. Wel bevat richtlijn 2008/101 een beperkt aantal onderdelen waar bij de implementatie een beleidsinhoudelijke keuze gemaakt moest worden. Deze beleidsruimte is aangegeven in de transponeringstabel in paragraaf 18 van de memorie van toelichting (zie derde en vierde kolom).<sup>2</sup> Het gaat daarbij onder meer om de toetsing van aanvragen om emissierechten, de ambtshalve vaststelling van emissies en de invulling van het handhavingsinstrumentarium.

De leden van de VVD-fractie vragen zich verder af hoe andere lidstaten richtlijn 2008/101 zullen implementeren. Precieze, per lidstaat uitgesplitste informatie is hierover niet eenvoudig te achterhalen. Wel kan in algemene zin het volgende worden opgemerkt. Het is van groot belang dat lidstaten zoveel mogelijk dezelfde keuzes maken bij de implementatie van de richtlijn. Voor de implementatie wordt dan ook binnen de EU nauw samengewerkt met andere landen. Dit heeft geleid tot uitgebreid overleg met de Europese Commissie (hierna: Commissie) en andere lidstaten in de Europese Task Force Aviation, waarin de Commissie en lidstaten op vrijwillige basis afspraken maken over de geharmoniseerde uitvoering van deze richtlijn. Omdat de uitkomsten niet bindend zijn, kan harmonisatie niet gegarandeerd worden. Alhoewel deelname aan deze task force vrijwillig is, zijn veel landen er sterk bij betrokken.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe richtlijn 2008/101 zal gaan werken voor luchtvaartmaatschappijen van andere continenten. De richtlijn werkt voor deze luchtvaartmaatschappijen in beginsel niet anders dan voor luchtvaartmaatschappijen uit de EU. Wel worden luchtvaartmaatschappijen van andere continenten op andere wijze aan een lidstaat gekoppeld (en aldus onder de werking van de richtlijn gebracht) dan de meeste luchtvaartmaatschappijen die zijn gevestigd in de EU. De Commissie publiceert jaarlijks een lijst van vliegtuigexploitanten en hun administrerende lidstaat. Elke luchtvaartmaatschappij wordt door middel van deze lijst ondergebracht bij een administrerende lidstaat. Deze lidstaat is dan het bevoegd gezag voor deze luchtvaartmaatschappij. Voor vliegtuig-

---

<sup>1</sup> PbEU 2009, L 8.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 963, nr. 3.

exploitanten uit derde landen (en Europese vliegtuigexploitanten zonder exploitatievergunning) is de administrerende lidstaat die lidstaat waaraan het grootste deel van de geschatte luchtvaartemissies van door die exploitant in het referentiejaar uitgevoerde vluchten kan worden toegeschreven. Het referentiejaar hiervoor is 2006 of het eerste kalenderjaar van de exploitatie. Luchtvaartmaatschappijen uit de EU die beschikken over een exploitatievergunning worden gekoppeld aan de lidstaat die hen deze vergunning heeft verleend. Voor alle luchtvaartmaatschappijen die onder de werking van de richtlijn vallen, gelden vervolgens echter dezelfde verplichtingen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe het voorstel de concurrentiepositie van Schiphol beïnvloedt ten opzichte van bijvoorbeeld het vliegveld in het Zwitserse Zürich. Bij het ontwerpen van de regelgeving heeft de Commissie getracht concurrentievervalsingen tussen luchtvaartmaatschappijen zo veel mogelijk te voorkomen. Deelname hangt daarom niet af van het land van herkomst van een maatschappij, maar uitsluitend van de route waarop gevlogen wordt. Dit heeft tot gevolg dat de concurrentievervalsingen tussen EU-luchthavens beperkt zijn. Bij Europese luchthavens die niet onder het systeem vallen omdat het land geen lid is van de EU, kunnen zich wel in beperkte mate concurrentievervalsingen voordoen. Uit onderzoek is gebleken dat Europese luchtvaartmaatschappijen niet alle kosten kunnen doorberekenen.<sup>1</sup>

Passagiers met een bestemming buiten de EU kunnen ervoor kiezen vanaf dan wel via bijvoorbeeld het Zwitserse Zürich te vliegen. Luchtvaartmaatschappijen zouden ervoor kunnen kiezen een hub in Zwitserland te ontwikkelen. Vluchten vanaf Schiphol naar een bestemming buiten Europa maken deel uit van het Europese systeem van emissiehandel (hierna ook wel: EU-ETS), terwijl vluchten vanaf Zürich met een bestemming buiten Europa geen deel uitmaken van het EU-ETS. Door via Zürich te vliegen worden de kosten van het EU-ETS voor het tweede deel van de vlucht vermeden.

Hierbij zullen passagiers (en ook luchtvaartmaatschappijen) een afweging moeten maken tussen de uitgespaarde kosten in verband met emissierechten en de extra kosten die gepaard gaan met deze uitwijkmogelijkheid, in de vorm van bijvoorbeeld tijdverlies (door het maken van een tussenstop) en de eventuele kosten om over de grond naar Zürich te reizen. Dit uitwijkgedrag kan gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van Schiphol. Het is lastig te voorspellen of het ook daadwerkelijk zal gebeuren. Zürich is al een volledig draaiende hub (weliswaar met een kleine hub carrier, maar een die deel uitmaakt van een grote alliantie) waar de capaciteit uit te breiden is. In dat opzicht vormen de luchtvaartmaatschappijen in het Midden-Oosten (Dubai, Qatar), die een gunstige ligging hebben tussen de continenten, ook een risico omdat zij volwaardige hubs zijn. Verandering van hub door een luchtvaartmaatschappij is echter niet zo eenvoudig gemaakt (dit heeft te maken met de kosten voor het opzetten van een nieuw netwerk vanaf een andere luchthaven, het verkrijgen van verkeersrechten en de omvang van de thuismarkt). Om al dergelijke risico's uit te bannen is het van het grootste belang dat de EU en Nederland zich inzetten om niet alleen alle ECAC<sup>2</sup>-landen mee te laten doen met het EU-ETS, maar ook om (via Kopenhagen) in te zetten op invoering van een mondiaal emissiehandelssysteem in de luchtvaart om daarmee het level playing field te garanderen en «vluchtgedrag» te voorkomen. Daar zal Nederland zich dan ook sterk voor maken.

De leden van de VVD-fractie vragen zich tevens af of dit, gezien de huidige crisis, wel het juiste moment is om op korte termijn deze regelgeving in te voeren. Op grond van het Europese recht is Nederland verplicht een EG-richtlijn binnen de implementatietermijn om te zetten in nationaal recht. Richtlijn 2008/101 dient uiterlijk 2 februari 2010 te zijn geïmplemen-

<sup>1</sup> CE Delft, Competitiveness issues for Dutch aviation from EU ETS, oktober 2008.

<sup>2</sup> European Civil Aviation Commission.

teerd. Dit betekent dat Nederland niet unilateraal kan bepalen of en zo ja, wanneer de regelgeving wordt ingevoerd. Daarnaast is het zo dat hoewel het voornemen bestaat de implementatieregelgeving op korte termijn in te voeren, de gevolgen pas vanaf 1 januari 2012 merkbaar zullen zijn. Vanaf die datum gaat het EU-ETS in volle omvang werken voor de luchtvaart; de jaren 2010 en 2011 betreffen oefenjaren (zie paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting). Verwezen wordt tevens naar het antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over de huidige economische recessie in paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

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

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de keuze voor het werken met achtjaarsperiodes. De keuze voor een periode van acht jaar vanaf 2013 is gemaakt bij de algemene herziening van het systeem van emissiehandel in 2008 voor alle sectoren die onder emissiehandel vallen. Hiervoor heeft Nederland gepleit in de fase van de ontwikkeling van het richtlijnvoorstel voor herziening (review) van de ETS-richtlijn.<sup>1</sup> Voor de industrie- en energiesectoren werd in de oorspronkelijke richtlijn, richtlijn 2003/87,<sup>2</sup> voorzien in periodes van vijf jaar. Achtjaarsperiodes bieden echter een perspectief op lange termijn en een grotere voorspelbaarheid, die nodig zijn voor langetermijninvesteringen in efficiënte reducties. Deze leden vragen zich tevens af of de emissierechten over deze periodes kunnen worden gespreid. Dit is inderdaad het geval. Broeikasgasemissierechten zijn niet gebonden aan een bepaald jaar binnen een periode.<sup>3</sup> Emissierechten die bijvoorbeeld in het eerste jaar van een periode zijn verleend of aangekocht, kunnen in het laatste jaar van die periode worden ingeleverd. Er is dus inderdaad geen sprake van een plafond per jaar.

## **3. De reikwijdte van afdeling 16.2.2 Wm**

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of AirFrance-KLM in Nederland of in Frankrijk of in beide landen worden geadministreerd en of dit nog voor- of nadelen heeft, bijvoorbeeld bij de verdeling van de emissierechten. KLM en AirFrance worden beschouwd als twee afzonderlijke vliegtuigexploitanten. Beide maatschappijen hebben in eigen land een eigen exploitatievergunning hetgeen het criterium is voor de aanwijzing van de administrerende lidstaat. KLM wordt dus in Nederland geadministreerd en AirFrance in Frankrijk. Voor de verdeling van rechten is het niet relevant in welke lidstaat een maatschappij wordt geadministreerd. Het aantal te verdelen rechten is op Europees niveau vastgesteld en wordt niet apart naar landen toegerekend. De beschikbare rechten worden over de maatschappijen verdeeld op basis van een benchmark die op Europees niveau wordt vastgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen of de definitieve communautaire lijst van vliegtuigexploitanten inmiddels bekend is en of deze bij het wetsvoorstel kan worden gevoegd. Volgens de richtlijn publiceert de Commissie voor 1 februari 2009 de initiële lijst van vliegtuigexploitanten. De voorlopige lijst is door de Commissie gepubliceerd op 11 februari 2009. De verwachting is dat de definitieve lijst op 22 augustus 2009 wordt gepubliceerd. De lijst is wel al voorgepubliceerd en te vinden op de website van de Commissie.<sup>4</sup> De definitieve lijst wordt niet bij het wetsvoorstel gevoegd. In artikel 16.39a, derde lid, van het wetsvoorstel, waarin de reikwijdte wordt geregeld, wordt verwezen naar de meest actuele uitgave van de door de Commissie uitgegeven lijst. Deze verwijzing biedt voldoende duidelijkheid en is uit het oogpunt van wetgevingstechniek de

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140).

<sup>2</sup> 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 (PbEU L 275).

<sup>3</sup> Zie artikel 13, eerste lid, van richtlijn 2003/87, zoals die bepaling komt te luiden ingevolge de review (richtlijn nr. 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140)).

<sup>4</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm).

beste constructie. Ter informatie van deze leden is de definitieve lijst voor Nederland zoals voorgepubliceerd wel opgenomen als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen of de lijst is samengesteld met het doel te voorkomen dat exploitanten zich in meer dan één lidstaat kunnen administreren. De Commissie publiceert jaarlijks een lijst van vliegtuig-exploitanten en hun administrerende lidstaat. De richtlijn voorziet erin dat steeds slechts één lidstaat bevoegd gezag is voor een bepaalde vliegtuig-exploitant. Hiervoor is gekozen om de lasten voor vliegtuigexploitanten te beperken (zie overweging 26 van de richtlijn). Ook schept de lijst duidelijkheid voor zowel de exploitant als de lidstaten.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden hoe vliegtuigexploitanten uit derde landen worden geadmistreerd verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom sommige exploitanten worden uitgesloten van emissiehandel. Deze leden doelen waarschijnlijk op exploitanten die met commerciële luchtvervoersondernemingen gedurende drie opeenvolgende periodes van vier maanden minder dan 243 vluchten per periode uitvoeren, of vluchten met een totale emissie van minder dan 10 000 ton per jaar uitvoeren.<sup>1</sup> Dit is in overeenstemming met het beginsel van betere regelgeving. Teneinde onevenredige bestuurlijke lasten te voorkomen, zijn deze exploitanten uitgezonderd van de richtlijn (zie overweging 18 van richtlijn 2008/101). Dit zal ten goede komen aan luchtvaartmaatschappijen die in het kader van de Gemeenschapsregeling zeer weinig vluchten uitvoeren (niet vaak de EU aandoen), waaronder luchtvaartmaatschappijen van ontwikkelingslanden.

Deze leden vragen zich tevens af waarom richtlijn 2008/101 bepaalde categorieën vluchten uitsluit. In bijlage I bij richtlijn 2003/87 zoals die wordt gewijzigd door richtlijn 2008/101, zijn bepaalde categorieën vluchten uitgesloten om de complexiteit en de bestuurlijke kosten van het systeem te verminderen. Deze categorieën vluchten hebben in absolute omvang relatief weinig emissies; de emissiereductie staat niet in verhouding tot de bestuurlijke lasten om deze vluchten toch in het systeem te houden. Deze redenering geldt voor militaire toestellen (onderdeel b) en staatsvluchten (onderdeel a), vluchten die worden uitgevoerd volgens zichtvliegvoorschriften (onderdeel d), vluchten die eindigen op het luchterrein van waar het luchtvaartuig is opgestegen en tijdens welke geen tussenlanding is gemaakt (onderdeel e), vluchten in verband met opsporing en redding (onderdeel c), lesvluchten (onderdeel f) en vluchten met als doel wetenschappelijk onderzoek (onderdeel g).

In bijlage I (onderdeel h) is tevens een gewichtsgrens van 5700 kg opgenomen die alleen de allerkleinste operators uitsluit van deelname aan het EU-ETS. Met het uitsluiten van deze operators wordt een verwaarloosbare hoeveelheid emissies niet in het systeem opgenomen. Deze drempel werd gezien als de juiste balans tussen bestuurlijke lasten en reductie van emissies. Deze drempel is overigens één van de standaardcriteria van ICAO.

Ook vluchten in het kader van de openbaredienstverplichtingen (op routes binnen de ultraperifere gebieden of op routes waar de aangeboden capaciteit 30 000 zitplaatsen per jaar niet overschrijdt) zijn uitgesloten van het EU-ETS (bijlage I, onderdeel i). De reden hiervoor is dat er rekening gehouden moet worden met landen die niet beschikken over adequate en vergelijkbare alternatieve vervoerswijzen – en die derhalve in hoge mate afhankelijk zijn van luchtvervoer – en waar de toerismesector een grote bijdrage levert aan het bruto binnenlands product, en die dus structureel afhankelijk zijn van de luchtvaart.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage I bij de richtlijn, Luchtvaartactiviteiten, onderdeel j.

De leden van de CDA-fractie vragen zich verder af of dergelijke uitzonderingen geen ongewenst gedrag uitlokken. Is het bijvoorbeeld denkbaar dat luchtvaartexploitanten splitsingsconstructies realiseren die ertoe leiden dat men onder bepaalde drempels blijft? In antwoord op deze vraag kan het volgende worden opgemerkt. In theorie is het mogelijk dat exploitanten zich splitsen in meerdere bedrijven waarbij de afgesplitste bedrijven onder de emissiedrempel van 10 000 ton per jaar of onder de drempel van 243 vluchten per drie aaneengesloten periodes van vier maanden blijven. Afgesplitste bedrijven moeten dan echter onder andere een aparte exploitatievergunning aanvragen, een apart Air Operator Certificate (AOC) verkrijgen en hun vluchten gaan uitvoeren onder een andere ICAO-designator. Bovendien ligt het tevens uit oogpunt van naamsbekendheid niet voor de hand om een maatschappij op te splitsen. Om geheel onder de grens te blijven, zou een commerciële luchtvaartmaatschappij van gemiddelde grootte zich moeten opsplitsen in meer dan 50 ondernemingen. Gelet op de administratieve lasten die dit met zich meebrengt in relatie tot de voordelen van het vallen buiten het EU-ETS, is het niet aannemelijk dat dit zal voorkomen. Dit geldt eveneens voor een kleine maatschappij die net boven de drempel komt. Ook hiervoor geldt dat het bereiken van een situatie met meerdere exploitatievergunningen en AOC's tot relatief hoge administratieve lasten leidt.

De leden van de CDA-fractie vragen of in percentages kan worden uitgedrukt welk deel van de luchtvaart via deze uitzonderingen buiten emissiehandel blijft. Het exacte percentage is niet bekend. Tijdens de onderhandelingen over de uitzonderingen zijn wel schattingen gemaakt, maar hierbij zijn toen andere uitzonderingsdrempels gehanteerd. Alle uitzonderingen tezamen (die elkaar overigens deels overlappen) omvatten vermoedelijk slechts een paar procent van de totale hoeveelheid emissies.

Deze leden vragen verder of bij het bepalen van de tonkilometergegevens en de jaarlijkse emissies ook rekening wordt gehouden met de vervuiling die gepaard gaat met opstijgen en landen, zodat exploitanten die relatief veel korte vluchten uitvoeren anders worden aangeslagen dan exploitanten die vooral lange vluchten verzorgen. In antwoord op deze vraag merk ik het volgende op. Bij het bepalen van tonkilometergegevens wordt alleen gekeken naar de afstand die gevlogen wordt en het gewicht aan lading dat vervoerd wordt. De emissies en de vervuiling spelen geen rol bij het berekenen van tonkilometers en bij het verkrijgen van rechten. Jaarlijks wordt vervolgens van elke maatschappij de emissie bepaald op basis van het werkelijke brandstofgebruik, dit is dus inclusief de emissies als gevolg van opstijgen en landen. Een maatschappij die bijvoorbeeld door het uitvoeren van korte vluchten meer emissies veroorzaakt, zal dus relatief meer emissierechten moeten inleveren. Overigens krijgt een maatschappij die gebruik maakt van minder zuinige vliegtuigen een gelijk aantal rechten als een maatschappij die gebruik maakt van zuinige vliegtuigen, mits hetzelfde aantal tonkilometers wordt gevlogen. Minder zuinige vliegtuigen veroorzaken echter meer emissies; hiervoor moeten dus wel relatief meer emissierechten worden ingeleverd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de militaire luchtvaart is uitgezonderd van het EU-ETS. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 3 waarin is aangegeven dat de emissiereductie niet opweegt tegen de bestuurlijke lasten. Deze lasten hebben voor militaire vluchten te maken met het feit dat militaire vluchten niet door Eurocontrol worden geregistreerd. Het is dan ook zeer lastig voor een autoriteit om deze te administreren. Voorts is emissiehandel een marktconform, economisch instrument. Militaire vluchten, anders dan civiele vluchten, worden niet uitgevoerd in een marktconforme omgeving. Ze zijn daardoor minder

gevoelig voor het prijsmechanisme. Bij civiele vluchten heeft een prijsverhoging al zeer snel een verlaging van de vraag naar vluchten tot gevolg. De noodzaak tot het maken van militaire vluchten ligt allereerst in het bereiken van de vereiste mate van geoefendheid van de piloten. In het geval van operaties ligt de noodzaak van vliegen bij het bereiken van het doel van de operaties. Dit is niet in de eerste plaats een economische afweging. Het ligt dan ook niet voor de hand dit te willen sturen met een marktconform en economisch instrument als emissiehandel.

De leden van SP-fractie willen tevens weten op welke wijze het Ministerie van Defensie bijdraagt aan het reduceren van CO<sub>2</sub>-emissies door het luchtverkeer. Dit gebeurt op vier manieren:

- 1) Conform rijksbeleid mogen dienstreizen onder 500 km niet met het vliegtuig worden gemaakt.
- 2) CO<sub>2</sub>-uitstoot van dienstreizen per vliegtuig wordt gecompenseerd middels het «Trees for Travel»-project.
- 3) Militair luchttransport wordt door NAVO- en EU-landen centraal gecoördineerd door het Movement Coordination Center Europe. Dit valt onder het Strategic Airlift Command. Dit is een samenwerkingsproject van twaalf landen dat de inzet van (schaarse) militaire luchtvrachtcapaciteit zo efficiënt mogelijk moet maken. Dit voorkomt lege of half lege vluchten. Het vermindert zodoende het aantal benodigde vluchten en zo ook emissies. Nederland doet hierin mee.
- 4) Bij opleiding en training van piloten wordt maximaal gebruik gemaakt van simulatoren. Dit is veiliger, goedkoper en scheelt ook emissies van CO<sub>2</sub>.

De leden van de SP-fractie vragen zich verder af waarom er gekozen is voor het uitzonderen van regeringsvluchten. Voor de duidelijkheid merk ik om te beginnen op dat regeringsvluchten alleen zijn uitgezonderd als het vluchten betreft die worden uitgevoerd voor het vervoer op een officiële dienstreis van een regerend vorst en zijn directe familie, staatshoofden, regeringsleiders en ministers van de regering *van een ander land dan een lidstaat*. Regeringsvluchten die worden uitgevoerd voor het vervoer van bovengenoemde leiders van een lidstaat van de EU zijn dus *niet* uitgesloten van het systeem. Hiertoe is bij de totstandkoming van de richtlijn besloten omdat men meende dat juist de regeringen een voorbeeld moeten geven bij de internationale aanpak van klimaatverandering. Hiermee blijft de door deze leden bedoelde voorbeeldfunctie bij EU-regeringsvluchten intact, maar wordt wel rekening gehouden met regeringsvluchten ten behoeve van niet-EU-landen. Voor de vraag waarom bepaalde regeringsvluchten zijn uitgezonderd van het EU-ETS verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 3. Overigens wordt deze uitzondering ook in ICAO-verband gehanteerd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom vluchten die onder de zichtvliegvoorschriften (Visual Flight Rules; VFR) vallen, zijn uitgezonderd, welke vluchten dit betreft en om hoeveel vluchten het precies gaat. Een VFR-vlucht is een vlucht die wordt uitgevoerd volgens de voorschriften voor vluchten met zicht. Hier tegenover staan de IFR-vluchten. Deze worden uitgevoerd volgens de voorschriften voor vluchten op basis van instrumenten (Instrument Flight Rules). Commerciële vluchten zijn bijna allemaal IFR-vluchten. VFR-vluchten kunnen recreatief, commercieel of publiek van aard zijn. Emissies van deze laatste categorie vluchten zijn zeer beperkt. Bovendien heeft Eurocontrol geen data van deze vluchten zodat het lastig is om de emissiegegevens van dit soort vluchten te controleren. Dit zou tot een te grote bestuurlijke last leiden. Er zijn geen percentages bekend van het aantal vluchten of de omvang van de emissies die door deze uitzondering niet onder het EU-ETS vallen. Aange-

nomen wordt dat alle uitzonderingen tezamen een paar procent van de totale luchtvaartemissies betreffen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom kleinere luchtvaartuigen (tot 5700 kg) zijn vrijgesteld. Verwezen wordt naar het hiervoor opgenomen antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie. Aanvullend vragen de leden van de SP-fractie of deze uitzondering niet juist meer vliegbewegingen op korte afstand oplevert die juist uitstekend met het openbaar vervoer kunnen worden bereisd. Hierover merk ik het volgende op. Toestellen onder de 5700 kg zijn veelal toestellen voor recreatief verkeer (general aviation) en (een klein deel van de) zakentoeestellen. Het vliegen met deze toestellen voor recreatief gebruik is niet vervangbaar door reizen met het openbaar vervoer. Het vliegen met een zakenjet onder de 5700 kg is veel duurder dan reizen met het openbaar vervoer op deze afstanden. Het is dan ook niet aannemelijk dat het vliegen met deze toestellen zal toenemen ten nadele van het reizen van dezelfde afstand met het openbaar vervoer.

De leden van de SP-fractie vragen of de introductie van het EU-ETS voor de luchtvaart er voldoende voor zorgt dat er recht wordt gedaan aan het gelijkheidsbeginsel ten aanzien van belastingen en accijnzen bij andere vormen van vervoer.

Het primaire doel van het EU-ETS voor de luchtvaart is om een plafond te stellen aan de CO<sub>2</sub>-emissies van de luchtvaart. Het EU-ETS is bovendien geen fiscale heffing zoals belastingen en accijnzen dat wel zijn. Het onderbrengen van de luchtvaart onder het EU-ETS leidt er dus niet toe dat op het vlak van belastingen en accijnzen een gelijke behandeling van alle vervoermodaliteiten plaatsvindt.

De kosten voor de luchtvaartmaatschappijen van de veiling van emissierechten en het eventuele bijkopen van rechten op de markt zijn afhankelijk van een aantal factoren. Deze zijn uiteengezet in de brief van de staatssecretaris van Financiën van 24 december 2008 over de stand van zaken bij de invoering van een Europees emissiehandelssysteem voor de luchtvaart.<sup>1</sup>

Een vergelijking met andere sectoren levert bovendien verschillende beelden op: wegverkeer betaalt naast brandstofaccijns belastingen zoals belasting voor personenauto's en motorrijwielen (BPM), motorrijtuigenbelasting en belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet), terwijl de motorbrandstof voor zeescheepvaart buiten de heffing van accijns valt en de zeescheepvaart tot dusver evenmin wordt betrokken in enige verplichting op het gebied van CO<sub>2</sub>-emissies. De CO<sub>2</sub>-emissie van elektrisch spoorvervoer valt via de elektriciteitsproductie onder het EU-ETS. Deze leden vragen daarnaast om de actuele accijnstarieven van motorbrandstoffen. Deze zijn opgenomen in onderstaande tabel.

#### Accijns

Benzine (ongelood)	€ 700,68 per 1000 liter
Diesel (zwavelvrij)	€ 413,22 per 1000 liter
LPG	€ 126,07 per 1000 kilogram
CNG	€ 0,0310 per kubieke meter
Rode Diesel	€ 77,86 per 1000 liter
Kerosine (internationale luchtvaart)	Vrijgesteld
Kerosine (binnenlandse vluchten)	€ 216,34 per 1000 liter

De accijnstarieven als zodanig hebben vrijwel geen directe relatie met de CO<sub>2</sub>- en luchtverontreinigende emissie van de voertuigen waarin ze worden ingezet. De hoogte van het accijnstarief moet verder in het perspectief worden gezien van de algehele belastingdruk. Voor LPG- en dieselpersonenauto's staat tegenover het lagere accijnstarief voor de gebruikte motorbrandstof immers een hoger tarief in de BPM en de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 396, nr. 5.

motorrijtuigenbelasting. Dieselauto's mogen geen rode diesel gebruiken. Naast de accijns wordt van rode diesel ook energiebelasting geheven (€ 170,43 per 1000 liter).

Om de milieubelasting (lees: CO<sub>2</sub>-emissies) van de verschillende brandstoffen tot uitdrukking te brengen in de belasting op de brandstof, bereidt de Commissie op dit moment een voorstel voor een herziening van de Richtlijn Energiebelastingen<sup>1</sup> voor.

#### **4. Het toewijzen en verlenen van emissierechten**

De leden van de CDA-fractie willen weten of het bij het besluit eind 2009 over de aanwending van de veilingopbrengsten gaat om veilingopbrengsten als gevolg van emissiehandel in de luchtvaart of meer in het algemeen. Het gaat hier om de veilingopbrengsten in het algemeen.

De leden van de CDA-fractie willen tevens weten wat de verwachte opbrengsten zijn voor de luchtvaart en hoe andere lidstaten hiermee omgaan. Voor alle lidstaten geldt dat het aantal in een periode te veilen rechten 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 (dit is voor de eerste en tweede periode 2010). Met betrekking tot de exacte vormgeving van de veiling zal nog een veilingverordening worden vastgesteld. Over de opbrengsten van de veiling is nog niet veel te zeggen, aangezien deze ook afhangen van de schaarste in de markt, ofwel de prijs die tot stand zal komen. Over de besteding van de opbrengsten van de veilingen van emissierechten in de verschillende lidstaten is ook nog weinig bekend.

De leden van de CDA-fractie constateren dat er in relatie tot de herziene richtlijn voor de vaste installaties eind 2009 duidelijkheid zal ontstaan over de sectoren die onderhevig zijn aan koolstofdioxidelekkage (carbon leakage). Zij vragen naar de stand van zaken op dit gebied en naar het percentage te veilen rechten voor deze sectoren. De Commissie heeft een conceptlijst opgesteld met sectoren of subsectoren die mogelijk onderhevig zijn aan koolstofdioxidelekkage. Deze lijst zal later dit jaar worden vastgesteld. Bedrijven die op deze lijst staan maken onderdeel uit van (sub)sectoren die voldoen aan de criteria van carbon leakage en krijgen op basis van strenge EU-brede benchmarks, gebaseerd op de 10% meest efficiënte bedrijven, gratis rechten toegewezen. De situatie zal uiterlijk eind 2010 herzien worden, in het licht van de uitkomst van de internationale onderhandelingen in Kopenhagen. Er zijn geen aanwijzingen dat de planning, om uiterlijk eind 2009 te identificeren welke (sub-)sectoren onderhevig zijn aan carbon leakage, niet zal worden gehaald.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens hoe met de gevolgen van deze keuzes rekening is gehouden in het voorliggende wetsvoorstel. Voor de luchtvaartsector is tijdens de onderhandelingen over het klimaat- en energiepakket uiteindelijk besloten vast te houden aan de eisen zoals vastgelegd in de richtlijn over luchtvaartemissiehandel, richtlijn 2008/101. De discussie over carbon leakage heeft hierin geen verandering gebracht. Dit betekent dat voor de luchtvaart in de periode 2013–2020 vastgehouden wordt aan het veilen van 15% van het aantal luchtvaartemissierechten.

De leden van de CDA-fractie willen weten op basis waarvan er gekozen is voor een nieuwkomersreserve van 3%. In het oorspronkelijke Commissievoorstel uit december 2006 was voor de luchtvaartsector geen bijzondere reserve opgenomen. De Commissie vond dat nieuwkomers hun rechten moesten kopen op de markt of via een veiling. De meeste lidstaten waren het eens met de Commissie. Ze waren bang dat nieuwkomers die toch meestal al beschikken over schonere technologieën bevoordeeld zouden

---

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2003/96/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU L 283).

worden of dat er misbruik zou worden gemaakt van de regeling. De nieuwe lidstaten wilden echter wel graag een nieuwkomersreserve. De reserve voor nieuwkomers is toch onderdeel van de richtlijn geworden om ervoor te zorgen dat nieuwe vliegtuigexploitanten tot de markt kunnen toetreden en ter ondersteuning van vliegtuigexploitanten die hun aantal gerealiseerde tonkilometers sterk verhogen. De Commissie kon hier uiteindelijk mee leven omdat er bepaalde waarborgen in het voorstel waren opgenomen die voorkomen dat nieuwkomers zouden worden bevoordeeld boven bestaande bedrijven (zie paragraaf 6.4.1 van de memorie van toelichting). Het uiteindelijk gekozen percentage (3%) is de uitkomst van de politieke onderhandelingen tussen lidstaten over dit onderwerp.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom is gekozen voor perioden van acht jaar verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 2.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor de richtlijn en het voorliggende wetsvoorstel indien in de periode tot 2012 alsnog een mondiaal emissiehandelssysteem gerealiseerd zou kunnen worden. Om te beginnen merk ik op dat het niet erg waarschijnlijk is dat op een dergelijke korte termijn een mondiaal emissiehandelssysteem gerealiseerd zal worden. Mocht een dergelijk systeem wel tot stand komen, dan bevatten richtlijn 2008/101 (luchtvaart) en richtlijn 2009/29 (ter verbetering van het EU-ETS voor de derde handelsperiode) bepaalde voorzieningen om hiermee rekening te houden.

Het meest belangrijk in dit verband is artikel 28 van richtlijn 2009/29. Hierin is bepaald dat de Commissie binnen drie maanden na ondertekening van een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering die leidt tot verplichte verminderingen van broeikasgasemissies met meer dan 20% in 2020 ten opzichte van 1990, een verslag indient waarin zij een aantal punten evalueert. De evaluatie kan onder meer de mogelijkheden tot linking van emissiehandelssystemen betreffen als dat nodig is ter uitvoering van de internationale overeenkomst inzake klimaatverandering. Naar aanleiding van deze evaluatie kan de Commissie een voorstel tot wijziging van de richtlijn indienen bij het Europees Parlement en de Raad. Ook overigens bevat richtlijn 2003/87 enkele bepalingen die rekening houden met overeenkomsten die worden gesloten met derde landen. Zo bepaalt artikel 25 bis (zoals ingevoegd door richtlijn 2008/101) dat indien een derde land maatregelen vaststelt om het klimaateffect van vluchten vanuit dat land te verminderen, de Commissie na overleg met dat derde land en de EU-lidstaten bekijkt welke mogelijkheden er zijn om de maatregelen van dat derde land af te stemmen op het EU-ETS. Indien dit nodig is, kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om de richtlijn te wijzigen door vluchten vanuit het betreffende land uit te sluiten of andere wijzigingen in de in bijlage I bij de richtlijn genoemde luchtvaartactiviteiten aan te brengen. Ook is het mogelijk om verschillende emissiehandelssystemen aan elkaar te linken door bijvoorbeeld overeenkomsten te sluiten met derde landen die een emissiehandelssysteem hebben ontwikkeld. De rechtsbasis voor het ontwikkelen van deze overeenkomsten is te vinden in de artikelen 25 en 25bis van richtlijn 2003/87. Deze overeenkomsten worden in dat geval gesloten door de Europese Gemeenschap onder artikel 300 van het EG-Verdrag. In de nieuwe richtlijn 2009/29 wordt het huidige artikel 25 van richtlijn 2003/87 vervangen door een nieuw artikel 25. Daarin is bepaald dat alleen overeenkomsten mogen worden gesloten met betrekking tot de wederzijdse erkenning van emissierechten als dit een overeenkomst betreft tussen de Europese Gemeenschap en vergelijkbare, verplichte emissiehandelssystemen met absolute emissieplafonds.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom een vliegtuigexploitant die tijdens een periode stopt met vliegen alsnog rechten krijgt voor de gehele periode. In antwoord op deze vraag merk ik het volgende op. In overweging 20 van de richtlijn is aangegeven dat vliegtuigexploitanten die hun vluchten staken, emissierechten krijgen tot het einde van de periode waarvoor kosteloze emissierechten zijn toegewezen (in de bepalingen van de richtlijn is hierover overigens niet expliciet iets bepaald). Hiermee wordt helderheid gecreëerd over de gevolgen die het beëindigen van luchtvaartactiviteiten heeft voor eerder aan de betrokken vliegtuigexploitant toegevoegde emissierechten. Dit zorgt op dit punt voor duidelijkheid in het investeringsklimaat in alle lidstaten. Bovendien komt met deze aanpak het milieudoel van het systeem niet in gevaar; het totale plafond wordt niet verhoogd.

De oorspronkelijke richtlijn voor stationaire bronnen (richtlijn 2003/87) bevatte geen specifieke regels voor beëindiging van activiteiten. Dit werd aan de lidstaten overgelaten, met als gevolg dat elke lidstaat hiervoor een eigen aanpak ontwikkelde. In het kader van de review (richtlijn 2009/29) is in richtlijn 2003/87 ten aanzien van stationaire bronnen inmiddels opgenomen dat geen rechten meer mogen worden toegekend aan installaties die hun activiteiten hebben beëindigd.<sup>1</sup> Hiermee wordt ook voor deze categorie van emissiehandel binnen de EU een geharmoniseerde aanpak bereikt, zij het dus inhoudelijk in een andere richting dan bij de luchtvaart is gebeurd.

Deze leden vragen tevens of het niet meer voor de hand had gelegen bij stopzetting van luchtvaartactiviteiten deze rechten toe te voegen aan de reserve. De rechten toevoegen aan de reserve had eveneens een uitkomst van de onderhandelingen kunnen zijn; het gaat erom dat de beslissing hieromtrent geharmoniseerd is waardoor duidelijkheid ontstaat in het investeringsklimaat.

De leden van de CDA-fractie vragen of het denkbaar is dat toch nog gekozen wordt voor een emissiehandelssysteem op Europees niveau en stellen hierbij dat in de nieuwe richtlijn voor de industrie vanaf 2013 wel voor een dergelijk systeem wordt gekozen. In feite heeft het systeem voor de luchtvaart veel overeenkomsten met het nieuwe systeem voor de industrie- en energiesectoren zoals dat met ingang van 2013 gaat gelden. Beide zijn als een Europees systeem te beschouwen. Immers, de toewijzing van rechten zal in beide gevallen volgens Europese regels en in hoofdzaak via besluitvorming door de Commissie geschieden. Dit in tegenstelling tot de eerste en tweede planperiode voor de industrie- en energiesectoren, toen de rechten op grond van nationale toewijzingsplannen van de lidstaten werden verdeeld. Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, is ook bij de uitvoering van de nieuwe richtlijn voor de industrie vanaf 2013 wel degelijk nog een belangrijke rol weggelegd voor de lidstaten. Ook vanaf 2013 zal voor de industrie- en energiesectoren blijven gelden dat ze een nationaal bevoegd gezag hebben, dat de bedrijven controleert, waaraan ze hun emissierapportages moeten overleggen en dat vaststelt of de bedrijven aan hun verplichtingen (waaronder de inleverplicht) voldoen. Voor de luchtvaart spreekt men van administrerende lidstaten omdat het om mobiele bronnen gaat die niet vanzelfsprekend toevallen aan een bepaalde lidstaat. Bovendien moeten de niet-Europese maatschappijen ook worden meegenomen. Het percentage te veilen rechten voor de luchtvaart wordt op Europees niveau vastgesteld, maar de rechten worden vervolgens op nationaal niveau geveild. Voor de luchtvaart en de industrie- en energiesectoren gaan dezelfde Europese regels gelden voor veilingen. De Commissie ontwikkelt deze veilingverordening in samenwerking met de lidstaten en met inspraak van belangengroepen.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 10bis, negentiende lid, van richtlijn 2003/87, zoals ingevoegd door richtlijn 2009/29.

De leden van de CDA-fractie willen weten of de regering van oordeel is dat de regeling voor nieuwe toetreders en snelle groeiers voldoende ruimte biedt. De richtlijn kent een emissierechtenreserve van 3% om toetreding van nieuwkomers en snelle groeiers tot de markt mogelijk te kunnen maken. Deze uitkomst is een politiek compromis tussen voor- en tegenstanders van een nieuwkomersreserve. Nieuwe lidstaten wilden voorkomen dat er een toetredingsbarrière zou zijn voor nieuwkomers en waren voor een reserve, andere lidstaten waren tegen, uit vrees voor misbruik van de regeling of bevoordeling van nieuwkomers. Het is niet uitgesloten dat de restricties waaronder een beroep op de reserve kan worden gedaan in combinatie met de omvang van de reserve belemmerend werken voor nieuwe toetreders en snelle groeiers en een negatieve invloed hebben op het gelijke speelveld. In hoeverre dit effect zich daadwerkelijk voordoet, is afhankelijk van de kosten van de rechten, het aandeel van de CO<sub>2</sub>-kosten in de omzet en de winstmarge op de tickets van de toetreders. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven (paragraaf 6.4.1), is over deze mogelijke effecten geen nadere informatie beschikbaar.

De leden van de SP-fractie vinden de 82% gratis uitgifte van rechten extreem hoog en vragen zich af waarom niet voor een groter percentage te veilen rechten is gekozen. Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie bevatte een te veilen percentage rechten van 3%. Dit percentage was gebaseerd op het gemiddelde van de toenmalige nationale toewijzingsplannen voor de periode 2008–2012. Nederland is in de onderhandelingen over de luchtvaartrichtlijn sterke voorstander geweest van een hoger percentage te veilen rechten dan 3%. Dit omdat veilen de beste methode is om rechten te verdelen, dit recht doet aan het principe de vervuiler betaalt<sup>1</sup> en omdat het windfall profits zal voorkomen. Overigens is uit onderzoek door CE Delft gebleken dat een hoger veilingpercentage niet tot extra CO<sub>2</sub>-reductie leidt. Het Voorzitterschap heeft uiteindelijk het voorstel gedaan om 10% te veilen. Er bestond grote verdeeldheid over deze kwestie. Het Europees Parlement wilde ook een hoger percentage te veilen rechten. De uiteindelijke 15% is het resultaat van een compromis voor 2012. Het percentage voor de periode 2013–2020 werd overgelaten aan de algemene herziening van het systeem van emissiehandel voor die periode. In de overwegingen bij het voorstel voor de review-richtlijn stelde de Commissie dat de luchtvaart gelijk zou moeten worden behandeld als de overige bedrijfstakken die gratis emissierechten zouden krijgen, en dus dat 80% van de emissierechten vanaf 2013 gratis zou moeten worden toegewezen. Het Europees Parlement had tevens om wijziging van het veilingpercentage gevraagd. Nederland heeft geen uitzonderingspositie voor de luchtvaart bepleit maar heeft wel bijzondere aandacht gevraagd voor de positie van de luchtvaartsector en heeft verzocht deze sector gelijk te behandelen als de overige sectoren die onder emissiehandel vallen. Uiteindelijk is er in het kader van de review in de definitieve tekst van richtlijn 2009/29 geen wijziging op de reeds geacordeerde regels voor de luchtvaart opgenomen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering verwacht dat er uitwijkgedrag zal plaatsvinden doordat vliegtuigexploitanten uitwijken naar andere landen waar het toezicht minder streng is. Om te beginnen merk ik op dat alle lidstaten gehouden zijn te voorzien in doeltreffende en afschrikkende sanctionering van schendingen van hun implementatiewetgeving (vgl. artikel 16, eerste lid, van richtlijn 2003/87 zoals gewijzigd door richtlijn 2008/101). Grote verschillen in niveaus van toezicht en handhaving zouden zich dus niet mogen voordoen.

Daarnaast is van belang dat vliegtuigexploitanten geen vrije keus hebben onder welk bevoegd gezag ze komen te vallen. De Commissie publiceert jaarlijks een lijst van vliegtuigexploitanten en hun administrerende

<sup>1</sup> Overigens komt het principe «de vervuiler betaalt» niet in het geding bij een lager percentage te veilen rechten omdat ongeacht de methode van de verdeling van de emissierechten, het uitstootplafond in combinatie met handel in emissierechten voor een milieuprikkel zorgt.

lidstaat. Elke luchtvaartmaatschappij wordt middels deze lijst ondergebracht bij een administrerende lidstaat. Lidstaten en vliegtuigexploitanten hebben geen invloed op deze lijst. De aanwijzing van een administrerende lidstaat voor exploitanten uit derde landen, en in het algemeen tevens voor niet-commerciële exploitanten, geschiedt namelijk op basis van de geschatte luchtvaartemissies in het referentiejaar.

Verder is van belang dat een exploitant voor een gehele handelsperiode bij dezelfde lidstaat ondergebracht blijft. Voor een nieuwe handelsperiode kan dit alleen gewijzigd worden als in de eerste twee jaar van de eerdere handelsperiode geen enkele vlucht is uitgevoerd op de oorspronkelijke administrerende lidstaat.

Vliegtuigexploitanten binnen de EU worden geadmistreerd door de lidstaat die de exploitatievergunning heeft afgegeven. In theorie kunnen deze exploitanten uitwijken naar een andere EU-lidstaat door zich in die lidstaat te vestigen en aldaar een exploitatievergunning en een AOC aan te vragen. Het is echter niet aannemelijk dat dit zal voorkomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de recessie betekent voor het voorgestelde plafond voor 2012 en 2020. In antwoord hierop wordt het volgende opgemerkt. De huidige crisis heeft geen effect op de hoogte van het emissieplafond, omdat dit wordt bepaald op basis van de gemiddelde historische emissies in de periode 2004–2006. De recessie leidt dus niet tot verandering van het emissiereductiedoel. De crisis heeft naar verwachting wel een effect op de prijs van emissierechten. Een tegenvallende economische ontwikkeling beperkt over het algemeen ook de ontwikkeling in de uitstoot van CO<sub>2</sub>. De vraag naar rechten daalt, en dit dempt naar verwachting de prijs van emissierechten. In zo'n situatie is het mogelijk om tegen lagere kosten onder het plafond te blijven en dus het emissiereductiedoel te halen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich vervolgens af of er met de daling van het aantal vluchten nog een voldoende prikkel zal zijn om tot een structurele daling van de emissies van de luchtvaartsector te komen. Opname van de luchtvaartsector in het EU-ETS met ingang van 1 januari 2012 betekent dat emissies binnen het EU-ETS daar zullen worden gereduceerd, waar dit tegen de laagste kosten kan. Dit kan in de luchtvaartsector zijn, maar ook ergens anders. Hoeveel rechten iedere sector aanvankelijk krijgt, heeft geen invloed op waar de emissies zullen worden beperkt; de rechten zijn immers verhandelbaar. Een daling van het aantal vluchten zal tot gevolg hebben dat het (op basis van historische gegevens) vastgestelde plafond voor de luchtvaartsector tegen lagere kosten bereikt kan worden. Er hoeven immers minder rechten ingeleverd te worden. De prikkel om te innoveren hangt echter vooral af van de huidige en verwachte prijs van een emissierecht op de markt. Ook in een situatie van een dalend aantal vluchten kan er, gezien de prijs van de rechten, dus toch nog een prikkel zijn om te innoveren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af wat de bijdrage van de luchtvaart is aan de reductiedoelstelling van 20% ten opzichte van 1990. De – 20%-doelstelling (ten opzichte van 1990) op Europees niveau kan worden vertaald in een – 14%-doelstelling ten opzichte van 2005 en kan worden verdeeld in een ETS-doelstelling (– 21% ten opzichte van 2005) en een non-ETS-doelstelling (– 10% ten opzichte van 2005). Het luchtvaartplafond maakt onderdeel uit van de ETS-doelstelling (– 21% ten opzichte van 2005). Overigens is binnen het EU-ETS op voorhand geen uitspraak mogelijk over de uiteindelijke bijdrage van specifieke sectoren aan de emissiereductie. Onderling kunnen immers rechten gekocht en verkocht worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er gebeurt met emissierechten uit de emissierechtenreserve voor nieuwkomers en snelle groeiers als er minder nieuwkomers en snelle groeiers zijn dan verwacht. Niet toegewezen rechten uit de speciale reserve zullen beschikbaar komen voor bestaande partijen. Deze rechten zullen namelijk worden geveild (artikel 3septies, achtste lid, van de richtlijn; artikel 16.39q van het wetsvoorstel).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of nieuwkomers die na 2014 en voor 2020 starten al hun rechten moeten kopen. Dit is inderdaad het geval. Om in aanmerking te komen voor de nieuwkomersreserve moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Een daarvan is het inleveren van een tonkilometersverslag over het jaar 2014. Dat jaar vormt het ijkjaar aan de hand waarvan wordt bepaald of sprake is van een nieuwkomer of snelle groeier in de zin van de richtlijn (artikel 3septies, eerste tot en met derde lid, van de richtlijn). Als een luchtvaartmaatschappij na 2014 start, komt zij dus niet in aanmerking voor gratis rechten. Zij kan dan in 2018 een aanvraag indienen voor reguliere gratis rechten vanaf 2021.

## **5. Afrekenen via de inleverplicht**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom vliegtuigexploitanten gebruik mogen maken van rechten die zijn ontstaan door projectgebonden Kyoto-mechanismen. Hiervoor is gekozen om de kosteneffectiviteit van het EU-ETS te verhogen (vgl. overweging 24 van richtlijn 2008/101). Hoewel de internationale luchtvaart geen deel uitmaakt van Kyoto, moet luchtvaart onder emissiehandel zoveel mogelijk gelijk worden behandeld als de bestaande sectoren die onder emissiehandel vallen. Daarom kunnen luchtvaartmaatschappijen naast luchtvaartemissierechten ook ERU's (emission reduction units, ingevolge Joint Implementation) en CER's (certified emission reduction units, ingevolge het Clean Development Mechanism) inleveren. Ik zie geen aanleiding om te veronderstellen dat het bedrijfsleven zal worden benadeeld omdat vliegtuigexploitanten CER's en ERU's kunnen inleveren.

De leden van de CDA-fractie vragen of het bedrijfsleven dat valt onder het systeem voor stationaire bronnen hiermee niet wordt benadeeld, mede nu deze bedrijven geen rechten mogen gebruiken uit het luchtvaartstelsel terwijl – omgekeerd – vliegtuigexploitanten wel emissierechten uit het stationaire systeem mogen gebruiken. Daarmee samenhangend merken de leden van de SP-fractie terecht op dat het toekennen van emissierechten aan de luchtvaartsector niet volledig losstaat van de handel in emissierechten voor de industrie en de energiesector. Een exploitant kan naast emissierechten uit de luchtvaartsector ook certificaten uit stationaire bronnen inzetten. Deze leden horen graag wat de afweging is om dit niet te splitsen. In reactie op deze vragen merk ik het volgende op. In de richtlijn is gekozen voor een half-open systeem primair om economische redenen. Een open systeem betekent dat alle sectoren collectief het emissiereductiedoel moeten behalen en daarbij elkaars rechten mogen gebruiken. De marktprijs reflecteert op deze manier de verenigde kosten van het halen van het reductiedoel. Bij een gesloten systeem (een apart systeem voor de luchtvaart) zou de luchtvaart het doel op zichzelf moeten zien te behalen waarbij de rechten niet onderling uitgewisseld kunnen worden. De marktprijs reflecteert dan ook de kosten die de luchtvaartsector moet maken om het doel te behalen. Economisch gezien is een half-open systeem efficiënter omdat één prijs voor het hele systeem ervoor zorgt dat alle participanten aan het systeem voordeel kunnen halen uit het systeem. Dit betekent weer dat het emissiereductiedoel op deze manier behaald wordt met de minste inspanning/kosten. De Commissie

heeft meerdere opties beoordeeld. Uit dit onderzoek is gebleken dat een gesloten systeem enorme kostenposten voor de luchtvaart met zich mee zou brengen. Deze kosten zijn met een half-open systeem geringer. Tevens is een half-open systeem in lijn met het streven naar een wereldwijde koolstofmarkt. Een andere reden waarom is gekozen voor een half-open systeem in plaats van een open systeem is dat luchtvaartrechten niet bestaan onder het Kyoto-Protocol; stationaire installaties kunnen deze rechten dus niet inleveren.

Alhoewel dit half-open systeem kostenefficiënt is, zal het in vergelijking met een gesloten systeem wel een prijsopdrijvende werking hebben op het stationaire systeem. De luchtvaart komt op een gegeven moment rechten tekort. Deze rechten kunnen gekocht worden op de markt voor de stationaire bronnen. Hierdoor is een opwaartse druk op de prijs van die rechten onvermijdelijk. Dat is een gevolg van het streven om CO<sub>2</sub>-emissies te reduceren daar waar dat het goedkoopst is. Hoe groot de opwaartse druk zal zijn, is niet aan te geven. Hier staat natuurlijk wel tegenover dat verkopers in het systeem ook een hogere prijs krijgen voor de rechten.

## **6. Internationale aspecten**

De leden van de CDA-fractie vragen of er naast het EU-ETS ook beleid wordt ontwikkeld dat ertoe leidt dat vliegtuigen schoner en zuiniger worden. Dit is inderdaad het geval. In ICAO-verband worden eisen gesteld aan de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen van vliegtuigmotoren, zoals NO<sub>x</sub>. Dit zijn mondiale eisen aan motoren, die gelden voor de productie van nieuwe motoren vanaf een bepaalde datum. Periodiek wordt besloten tot aanscherping van deze eisen, voor het laatst in 2007 (CAEP/7). Op dit moment wordt in ICAO-verband bezien of een nieuwe aanscherping in 2010 (CAEP/8) haalbaar is.

Tevens wordt binnen ICAO gewerkt aan de meetmethodes en karakterisering van emissies van fijn stof van vliegtuigmotoren met de mogelijkheid om daar ook in de toekomst eisen aan te stellen.

Ten aanzien van brandstofefficiëntie bestaan er geen eisen aan vliegtuigen of vliegtuigmotoren. Wel wordt eveneens in ICAO-verband een verkenning uitgevoerd naar de vormgeving van dergelijke eisen voor nieuwe vliegtuigen.

Genoemde leden vragen voorts of hierbij ook wordt gedacht aan een «beloning» voor het gebruik van biobrandstoffen. In reactie daarop merk ik het volgende op. Omdat een eventuele norm aan het brandstofverbruik (fuel efficiency standard) van nieuwe vliegtuigen of vliegtuigmotoren niet onderscheidend kan zijn naar herkomst van de brandstof (gangbare kerosine dan wel kerosine van bio-herkomst), kan een dergelijke standaard geen beloning voor toepassing van biobrandstoffen bevatten. ICAO beziet de mogelijkheden van CO<sub>2</sub>-normering en de rol die biobrandstoffen daarbij kunnen spelen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het systeem van emissiehandel in zijn huidige vorm voldoende prikkels geeft voor bronbeleid en het gebruik van schonere brandstoffen.

In het systeem van emissiehandel is opgenomen (in de richtsnoeren voor de monitoring en rapportage) dat bij het gebruik van zuivere biobrandstoffen de CO<sub>2</sub>-emissies op nul worden gesteld (emissiefactor 0). Biobrandstoffen worden op dit moment nog niet in het reguliere vliegverkeer ingezet. Toepassing bevindt zich in het onderzoeks- en proefstadium. Vliegtuigmaatschappijen die overschakelen op zuivere biomassa zullen minder CO<sub>2</sub> uitstoten en daardoor minder emissierechten hoeven in te leveren. Hierdoor hoeven minder emissierechten te worden gekocht of houdt de maatschappij emissierechten over die zij kan verkopen. Voor andere alternatieve brandstoffen dan zuivere biomassa (zoals een mix van

fossiele en biobrandstof) moeten emissiefactoren in eerste instantie worden bepaald door laboratoria. Doordat de emissiefactoren lager zullen zijn dan die van de reguliere fossiele brandstoffen, zullen ook voor deze alternatieve brandstoffen minder emissierechten hoeven te worden ingeleverd dan voor de huidige fossiele brandstoffen.

Naast het EU-ETS vormen de beschikbaarheid en de prijs van kerosine en de toekomstige ontwikkeling daarvan een belangrijke prikkel om onderzoek en uiteindelijke toepassing van biobrandstof te bevorderen. Emissiehandel en kosten van luchtvaartmaatschappijen voor kerosine leiden tot toenemende aandacht voor energiezuinigheid van vliegtuigen en vliegoperaties, maar hebben tot op heden niet geleid tot CO<sub>2</sub>-gericht bronbeleid voor vliegtuigen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de richtlijn qua systematiek en doelstellingen ook bruikbaar is voor de scheepvaart. Het kabinet streeft naar een mondiale aanpak van de scheepvaartemissies. De inzet van Nederland en de EU is om in het Kopenhagenakkoord een mondiale emissiereductiedoelstelling voor scheepvaart op te nemen. Indien dit bereikt wordt, zal de uitwerking van deze doelstelling via de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) verlopen. De doelstelling kan met emissiehandel worden gerealiseerd, maar ook door andere instrumenten. De kenmerken van de scheepvaartsector wijken af van de luchtvaartsector. Mogelijk werkt dit door in de vormgeving van een eventueel emissiehandelssysteem. Zo is het waarschijnlijk dat schepen veel makkelijker een regionaal systeem kunnen ontduiken (door een tussenstop te maken buiten de EU). Daarnaast is registratie van het brandstofverbruik op een bepaalde route een stuk lastiger en kunnen schepen onderweg nog wel eens van bestemming verwisselen (als de lading wordt doorverkocht). Een ander punt van aandacht is de vlag waaronder de luchtvaartmaatschappijen respectievelijk de reders opereren. In de luchtvaart is dit sterk landgebonden vanwege de landings- en verkeersrechten die daaraan gekoppeld zijn. In de zeescheepvaart is dit niet het geval, waardoor zij zelfs binnen 24 uur kunnen «omvlaggen» naar een land zonder reductieverplichtingen. Voor wat betreft de doelstellingen kan nog het volgende worden opgemerkt. Binnen de zeescheepvaart zijn de beschikbare CO<sub>2</sub>-reductiemogelijkheden aanzienlijk, zoals blijkt uit een recente studie van IMO (Second IMO GHG study, 2009) waar een significant potentieel van efficiencyverbetering is vastgesteld van 25% tot 75% onder het huidige niveau. De omvang van het emissiereductiepotentieel wordt mede betrokken bij het vaststellen van een doelstelling (of een emissieplafond).

De richtlijn ziet nu alleen op CO<sub>2</sub>-emissies. De leden van de CDA-fractie vragen welk beleid voor overige broeikasgassen wordt aangehouden. De luchtvaart beïnvloedt het klimaat via de uitstoot van broeikasgassen (koolstofdioxide), maar ook via de uitstoot van stikstofoxiden, waterdamp en sulfaat- en roetdeeltjes. Waterdamp bijvoorbeeld leidt tot de vorming van condensatiestrepen en cirruswolken. Tot nu toe is er geen beleid ontwikkeld voor andere broeikasgassen dan CO<sub>2</sub>. Tijdens de onderhandelingen over de richtlijn is wel nagedacht over het invoeren van een multiplier voor NO<sub>x</sub> (NO<sub>x</sub> is geen broeikasgas; op grote hoogte draagt NO<sub>x</sub> echter bij aan de ontwikkeling van ozon dat wel een broeikasgas is). Omdat er op dit moment binnen de wetenschap echter nog geen overeenstemming bestaat over de precieze impact van de overige broeikasgassen van de luchtvaart op het klimaat, is het voorstel voor de multiplier uiteindelijk niet opgenomen in de richtlijn. Wel staat in overweging 19 van richtlijn 2008/101 dat de uitstoot van stikstofoxiden aan de orde zal komen in andere wetgeving die door de Commissie in 2008 zou worden voorgesteld. Onderzoek naar de vorming van condensatiestrepen en cirruswolken en naar doeltreffende maatregelen daartegen, moet volgens de

Commissie bovendien worden bevorderd. Het Commissievoorstel is echter nog niet verschenen. Nederland wacht dit voorstel af. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de regering nog steeds van oordeel is dat een Europees emissiehandelssysteem verenigbaar is met internationale afspraken waaronder in het bijzonder de ICAO-afspraken en het Verdrag van Chicago. De regering is inderdaad nog steeds van mening dat dit systeem daarmee verenigbaar is. Ik verwijs hiervoor naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (paragraaf 10.1). Deze leden vragen verder of de regering bekend is met eventuele processen die deze verenigbaarheid ter discussie stellen en zo ja, in welk stadium deze processen zich bevinden. Voor zover bekend zijn er formeel nog geen juridische procedures in gang gezet. Ondanks de meer positieve houding van de regering-Obama is echter te verwachten dat de Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen niet zonder slag of stoot akkoord zullen gaan met de implementatie van het emissiehandelssysteem voor de luchtvaart.

## **7. Handhaving**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de richtlijn in andere lidstaten tijdig en adequaat wordt geïmplementeerd. Voor een antwoord op de vraag of de richtlijn adequaat wordt geïmplementeerd verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1. Wat betreft het tijdig implementeren is het globale beeld dat een meerderheid van de lidstaten de richtlijn tijdig zal hebben omgezet.

Deze leden vragen of de richtlijn ook betrekking heeft op overzeese gebiedsdelen. In bijlage I bij de richtlijn staat dat de richtlijn ziet op luchtvaartactiviteiten. Onder luchtvaartactiviteiten worden vluchten verstaan die vanaf 1 januari 2012 vertrekken van of aankomen op een luchtvaartterrein dat gelegen is op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is. Onder het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, vallen ingevolge artikel 299, derde lid, van het EG-Verdrag jo. bijlage II bij het EG-Verdrag niet de overzeese gebiedsdelen van Nederland.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de maximale hoogte van de bestuurlijke boete. Ingevolge artikel 18.16e, eerste lid, van de Wet milieubeheer bedraagt de bestuurlijke boete normaliter maximaal € 450 000; indien de wereldwijde netto-omzet van de overtreder meer dan € 4 500 000 bedraagt, is de maximale boete 10% van die omzet. Ik heb beleidsregels opgesteld met betrekking tot de wijze waarop het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit (NEa) zal omgaan met de grote discretionaire ruimte die de wet hem biedt. De meest recente versie van deze beleidsregels dateert van 9 december 2008 (Stcrt. 19 december 2008, nr. 2195). Deze beleidsregels, die oorspronkelijk zijn opgesteld ten behoeve van emissiehandel voor stationaire bronnen, zullen door het bestuur van de NEa op overeenkomstige wijze worden toegepast op de luchtvaart. Voor zover nodig zal ik de beleidsregels zodanig aanpassen dat deze beleidsregels ook uitdrukkelijk richting geven bij de uiteenlopende overtredingen van voorschriften die bij of krachtens het voorliggende wetsvoorstel worden vastgesteld. In geval van overtreding van de inleverplicht (artikel 16.39t, eerste lid, van het wetsvoorstel) geldt op grond van de richtlijn een speciale regeling inzake de bestuurlijke boete. De boete bedraagt dan een vast bedrag per ton te veel veroorzaakte emissie (artikel 18.16e, tweede lid, zoals dat komt te luiden ingevolge dit wetsvoorstel).

De leden van de CDA-fractie vragen of de hoogte van de boetes die kunnen worden opgelegd, toereikend is om calculerend gedrag te ontmoedigen. Dit is naar mijn mening het geval. Een bedrag van

€ 450 000 dan wel 10% van de netto-omzet is een substantieel en daarmee voldoende afschrikwekkend bedrag. De NEa heeft tot dusver nog geen boetes hoeven opleggen ter hoogte van 10% van de netto-omzet. Het vaste boetebedrag bij overtreding van de inleverplicht (100 euro per ton) is eveneens toereikend.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of al bekend is welke instanties de emissieverslagen kunnen verifiëren merk ik het volgende op. Artikel 12 van het Besluit handel in emissierechten stelt eisen aan de verificateur. Op dit moment is een wijziging van het Besluit handel in emissierechten in voorbereiding waarbij ook artikel 12 zal worden aangepast. Bedoeling is dat die wijziging gelijktijdig met de in het onderhavige wetsvoorstel vervatte regeling in werking zal treden. Op grond van dit nieuwe artikel 12 dienen verificateurs die het emissieverslag of de tonkilometergegevens beoordelen werkzaam te zijn bij een verificatie-instelling die ter zake is geaccrediteerd door een nationale accreditatie-instantie. Dit is een instantie als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93.<sup>1</sup> Naar verwachting zal de nationale accreditatie-instantie in Nederland met ingang van 1 januari 2010 de Raad voor Accreditatie zijn.<sup>2</sup> Ook andere lidstaten zullen per die datum een nationale accreditatie-instantie aanwijzen. Indien een Nederlandse of buitenlandse verificateur werkzaam is bij een verificatie-instelling die door de Raad voor Accreditatie of een andere nationale accreditatie-instantie ter zake is geaccrediteerd, mogen zij het emissieverslag en de tonkilometergegevens beoordelen. Bij de accreditatie worden de richtsnoeren van de Europese Samenwerking voor Accreditatie, de EA-6/03, betrokken. Deze richtsnoeren bevatten concrete eisen voor accreditatie aan de hand waarvan verificatie-instellingen worden beoordeeld. De EA-6/03 geldt vooralsnog alleen voor verificateurs in het EU-ETS voor stationaire bronnen (inrichtingen), maar een aanpassing van de richtsnoeren is in voorbereiding, zodat deze in de loop van 2010 van toepassing zijn voor de luchtvaart.

Gelet op vorenstaande is vooralsnog niet bekend welke verificateurs de luchtvaartactiviteiten straks mogen verifiëren. Logisch lijkt dat de verificateurs die werkzaam zijn bij een van de zeven geaccrediteerde verificatie-instellingen en die nu in het EU-ETS voor stationaire bronnen al gerechtigd zijn te verifiëren straks ook kunnen optreden als verificateur voor de luchtvaartactiviteiten (mits zij natuurlijk aan alle eisen voldoen). Tot op heden is in het EU-ETS voor stationaire bronnen slechts eenmaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de accreditatie van de verificatie-instelling door een buitenlandse instelling te laten verrichten. Dit zal naar verwachting veranderen met de uitbreiding van het EU-ETS naar de luchtvaart. De inschatting is dat deze verandering tevens een aanzienlijke uitbreiding zal betekenen van het aantal verificateurs dat werkzaam is bij een buitenlandse verificatie-instelling. Indien deze verificateurs namelijk aan de eisen van artikel 12 van het Besluit handel in emissierechten voldoen, zijn zij gerechtigd het emissieverslag en de tonkilometergegevens te verifiëren.

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie is het van groot belang dat alle lidstaten de richtlijn op een zelfde manier implementeren. Zij vragen of de regering ervan verzekerd is dat de implementatie zodanig wordt vormgegeven dat er een gelijk speelveld binnen de EU is voor wat betreft handhaving, sancties en het exploitatieverbod. Voor de implementatie van de richtlijn wordt binnen de EU nauw samengewerkt met andere landen. Voor de implementatie en uitvoering van de richtlijn is, mede op initiatief van Nederland, een Task Force Aviation opgericht waarin

<sup>1</sup> PbEU L 218.

<sup>2</sup> Zie het voorstel van wet, houdende regels omtrent de aanwijzing van een nationale accreditatie-instantie in verband met de implementatie van EG-verordening 765/2008 (Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie), Kamerstukken II 2008/09, 31 931, nr. 2.

verschillende EU-lidstaten nauw samenwerken met als doel juist op deze punten te komen tot een gelijkwaardig speelveld in alle lidstaten. Voor wat betreft het aanvragen van een exploitatieverbod heeft de Commissie de mogelijkheid om nadere regels te stellen voor de te volgen procedures. Vanuit Nederland zal er bij de Commissie op aangedrongen worden om deze regels ook daadwerkelijk vast te stellen.

### **8. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets**

De leden van de CDA-fractie constateren dat voor de luchtvaart, in afwijking van andere sectoren waar sprake is van emissiehandel, gekozen is voor een systeem waarin slechts eenmaal per periode een beroep kan worden gedaan op de reserve. Deze leden verzoeken om een nadere onderbouwing van deze keuze, zeker nu na een aanloopperiode gekozen wordt voor periodes van acht jaar. De keuze voor een eenmalig beroep op de reserve is het resultaat van een compromis dat tijdens de totstandkoming van de richtlijn is gesloten. Verwezen wordt naar het antwoord op een vraag van deze leden over de bijzondere reserve in paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SP-fractie vragen op basis waarvan de drempels van 243 vluchten en 10 000 ton emissie per jaar zijn vastgesteld. Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 3.

De leden van de SP-fractie vragen in verband met deze drempels hoe duikgedrag in de vorm van het oprichten van allerlei kleine BV's kan worden voorkomen. In principe kan deze vorm van duikgedrag niet worden voorkomen. Zoals eerder gesteld is het echter niet aannemelijk dat deze praktijk zal voorkomen. Verwacht wordt dat de administratieve lasten die dergelijke constructies met zich meebrengen niet opwegen tegen het eventuele voordeel dat door de bedrijven verkregen kan worden. Zo is eerder het voorbeeld gegeven van een luchtvaartmaatschappij van gemiddelde grootte die zich zou moeten opsplitsen in 50 bedrijven om onder het EU-ETS uit te komen.

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe de exacte hoeveelheid emissies jaarlijks wordt vastgesteld, hoe controlebaar dit achteraf is en welke reken- en meetmethode hieraan ten grondslag ligt. Op basis van het wetsvoorstel dient iedere vliegtuigexploitant een monitoringsplan op te stellen waarin wordt beschreven hoe de emissie worden vastgesteld en gerapporteerd. Dit monitoringsplan moet vooraf worden goedgekeurd door het bestuur van de NEa. De Commissie heeft inmiddels richtsnoeren vastgesteld voor het monitoren en rapporteren van luchtvaartemissies. Deze richtsnoeren worden nog geïmplementeerd in de reeds bestaande Regeling monitoring handel in emissierechten. Op basis van deze regeling moeten de wijze waarop de emissie wordt vastgesteld en de inhoud van het monitoringsplan voldoen aan gedetailleerde voorschriften. De exploitant is zelf verantwoordelijk voor de opgave van emissies; deze opgave dient echter wel tot stand te zijn gekomen op basis van het goedgekeurde monitoringsplan.

De CO<sub>2</sub>-emissies worden berekend op basis van de verbruikte brandstof. De hoeveelheid verbruikte brandstof moet door de exploitant voor elke vlucht afzonderlijk gemonitord worden. De vliegtuigexploitant kan dit bepalen op basis van metingen van de brandstofleverancier zoals gedocumenteerd in facturen of zich baseren op meetsystemen aan boord van het vliegtuig. Aan de nauwkeurigheid van meetsystemen zijn eisen gesteld. De CO<sub>2</sub>-emissie wordt vervolgens berekend door de hoeveelheid verbruikte brandstof te vermenigvuldigen met een in de regeling vastgestelde emissiefactor voor de standaard-vliegtuigbrandstoffen. In het moni-

toringsplan moet de exploitant aangeven welke procedures en systemen gebruikt worden voor de registratie, zodat transparant en achteraf controleerbaar is hoe het emissieverslag tot stand is gekomen. Daarnaast moet het emissieverslag zijn geverifieerd en voert de NEa nog een extra controle uit op de emissieverslagen. Voorts beschikt Eurocontrol over gegevens omtrent vliegbewegingen boven het grondgebied van de EU die gebruikt kunnen worden om de inhoud van het emissieverslag te controleren. Het verkrijgen van vluchtinformatie via Eurocontrol is fundamenteel voor een goede uitvoering door het bestuur van de NEa. De lidstaten dienen daarom toegang te krijgen tot alle relevante gegevens van Eurocontrol. Recent is door Eurocontrol een initiatief genomen om tot een structurele uitwisseling van gegevens met de lidstaten te komen.

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

**Bijlage**

List of aircraft operators which performed an aviation activity listed in Annex I to Directive 2003/87/EC on or after 1 January 2006 specifying the administering Member State for each aircraft operator

**NETHERLANDS**

Code	Aircraft operator	State of the operator
33290	AERODATA REMOTE	NETHERLANDS
30998	AEROVERTIGO 2	UNITED STATES
29998	AIR UNIVERSAL LTD	JORDAN
32251	ALLPLANES	NETHERLANDS
21363	ANGOLA AIR CHARTER	ANGOLA
28382	ARMAVIA	ARMENIA
29335	ASPEN I LLC	UNITED STATES
31611	BLUE AIRWAYS LLC	ARMENIA
34080	BRASILIAN AIRCRAFT	NETHERLANDS
33147	BUSINESS AIR (TX)	UNITED STATES
34199	CANAL AIR LLC	UNITED STATES
6984	CHINA AIRLINES	TAIWAN (REPUBLIC OF CHINA)
24134	CHINA SOUTHERN	CHINA
30777	CORENDON AIRLINES	TURKEY
34761	COVENTRY FIRST	UNITED STATES
34743	DAC AVIATION	CANADA
31592	DAC-AVIATION	CANADA
28015	DC-YHDISTYS	FINLAND
22713	EASTMAN CHEMICAL	UNITED STATES
1005	ELAL	ISRAEL
21725	EMERGO FINANCE	CANADA
33648	EMERSON CLIMATE (2)	UNITED STATES
29640	FLORIDA WEST INTL AW	UNITED STATES
28766	FLY HAVA YOLLARY	TURKEY
8034	FOKKER AIRCRAFT SERV	NETHERLANDS
30803	FOKKER HERITAGE	NETHERLANDS
11556	GABON AIR TRANSPORT	GABON
24666	GCB BE HEER	NETHERLANDS
34347	GHASSAN AHMED	KUWAIT
28885	GLOBAL ACFT SERVICES	UNITED STATES
12137	GOLDEN EUROPE JET	GERMANY
31759	GREAT WALL AIRLINES	CHINA
3707	HEEREMA Vlieg Bedrijf	NETHERLANDS
31163	INTERSTATE AIRLINE	NETHERLANDS
31955	JADE CARGO INTL	CHINA
28873	JET MANAGEMENT EUROP	NETHERLANDS
26620	JET SOURCE CHARTER	UNITED STATES
19232	JETAWAY	UNITED STATES
28464	JETNETHERLANDS	NETHERLANDS
31085	JETSUPPORT	NETHERLANDS
5131	JM FAMILY AVIATION	UNITED STATES
27319	KALITTA CHARTERS	UNITED STATES
12573	KEYCORP	UNITED STATES
1640	KLM	NETHERLANDS
1989	KLM CITYHOPPER	NETHERLANDS
12405	KOM ACTIVITY	NETHERLANDS
33694	KORFEZ HAVACILIK	TURKEY
29439	LIBERTY GLOBAL EUROP	NETHERLANDS
1770	LUCHT RUIJMTEV LABO	NETHERLANDS
1833	MARTINAIR	NETHERLANDS
34413	MAXEM AVIATION	AUSTRALIA
23109	MEISNER AIRCRAFT	UNITED STATES
34757	MICAWBER 640	SOUTH AFRICA
34026	MIL NETH TRANSPORT	NETHERLANDS
25666	MOUNTAIN AVIATION	UNITED STATES
278	NIPPON CARGO	JAPAN
2023	NORTHWEST AIRLINES	UNITED STATES
34344	PARADIGM JET MGMT	UNITED STATES
449	PATH	UNITED STATES
2135	PHILIPPINE AIRLINES	PHILIPPINES
22139	POLAR AIR CARGO WW	UNITED STATES
30294	RUYGROK	NETHERLANDS
32167	SAMA	SAUDI ARABIA
32631	SEXTANT HOLDINGS	UNITED STATES

---

Code	Aircraft operator	State of the operator
2440	SHELL AIRCRAFT	UNITED KINGDOM
31729	SILVER AIR LTD	UNITED ARAB EMIRATES
20544	SKYLINE AVIATION	NETHERLANDS
6050	SKYWEST AIRLINES	AUSTRALIA
31449	SOC. DE CONSERVATION	NETHERLANDS
30351	SOLID AIR	NETHERLANDS
34530	SUMMER SUN TRADING	SOUTH AFRICA
2723	TRANSAVIA AIRLINES	NETHERLANDS
30852	TUI NED. ARKEFLY	NETHERLANDS
19198	UNIVERSAL WEATHER UK	UNITED KINGDOM
23316	WILMINGTON TRUST CY	UNITED STATES
31532	XOJET	UNITED STATES

---