

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1739

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij een fiche aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging richtlijn EU ETS luchtvaart

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

Fiche: Wijziging richtlijn EU ETS luchtvaart

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met het oog op de tenuitvoerlegging tegen 2020 van een internationale overeenkomst die op emissies van de internationale luchtvaart wereldwijd één marktgebaseerde maatregel toepast.

Datum ontvangst Commissiedocument

16 oktober 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 722

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041320

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/documentation_en.htm

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

a) *Rechtsbasis*

Het voorstel van de Europese Commissie is gebaseerd op Artikel 192 van het VWEU.

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

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

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het voorstel geeft de Commissie geen nieuwe bevoegdheden om uitvoeringshandelingen of gedelegeerde handelingen vast te stellen.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Europese Commissie stelt voor om de geografische reikwijdte van het EU emissiehandelssysteem (ETS) voor luchtvaart te beperken tot het territorium van de landen van de Europese Economische Ruimte (EER). Oorspronkelijk gold het systeem voor de volledige afstand van vluchten van en naar luchthavens binnen de EER, inclusief vluchten van en naar derde landen. De aanleiding voor het voorstel is de uitkomst van de driejaarlijkse Assemblee van de VN-organisatie voor burgerluchtvaart (ICAO), die plaatsvond van 24 september tot 4 oktober 2013. Het voorstel beoogt een verdere impuls te geven aan de ontwikkeling van een mondiale marktconform systeem voor de reductie van CO₂uitstoot door de luchtvaart die in 2020 moet worden ingevoerd.

Nederland kan zich vinden in de rechtsgrondslag en beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit als positief. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU begroting en het effect op de Rijksbegroting is

beperkt en acceptabel. De administratieve lasten voor kleine niet-commerciële vliegtuigexploitanten worden sterk verminderd.

Nederland is van mening dat het voorstel van de Commissie, een zogenaamde luchtruimbenadering, technisch inhoudelijk gedegen is uitgewerkt en een goede basis vormt voor verdere discussie over aanpassing van het EU ETS voor de luchtvaart. Tegelijkertijd wil Nederland dat andere opties in de besluitvorming worden betrokken, zoals bijvoorbeeld een reikwijdte vergelijkbaar met «stop the clock». Nederland wil dat de EU een oprechte en constructieve dialoog aangaat met derde landen alvorens te besluiten over de toekomst van het EU ETS voor luchtvaart en het voorliggende voorstel. De prioriteit ligt wat betreft het kabinet bij de verdere ontwikkeling van een mondiaal systeem voor emissiereductie door de luchtvaart. De besluitvorming over het EU ETS zou dienstbaar moeten zijn aan de totstandkoming daarvan.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De Europese Commissie stelt voor om de geografische reikwijdte van het EU emissiehandelssysteem (ETS) voor de luchtvaart aan te passen voor de periode tot de invoering van een mondiaal handelssysteem. De aanleiding hiervoor is de uitkomst van de driejaarlijkse Assemblee van de VN-organisatie voor burgerluchtvaart (ICAO), die plaatsvond van 24 september tot 4 oktober 2013. Daar zijn afspraken gemaakt over de ontwikkeling en invoering in 2020 van een mondiaal marktconform systeem voor de reductie van CO₂ uitstoot door de luchtvaart. Ook zijn afspraken gemaakt over de manier waarop (groepen van) landen voor die tijd actie kunnen ondernemen. Het voorstel van de Commissie beoogt een verdere impuls te geven aan de ontwikkeling van een mondiaal systeem. In het voorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen maatschappijen op basis van nationaliteit.

Oorspronkelijk gold het EU ETS voor luchtvaart voor de volledige afstand van vluchten van en naar luchthavens binnen de EER, inclusief vluchten van en naar derde landen. Voor het handelsjaar 2012 gold, als gevolg van besluit nr. 377/2013/EU (ook bekend als «stop the clock»), het systeem tijdelijk alleen voor vluchten binnen de EER en niet voor vluchten van en naar derde landen. De Commissie stelt voor deze reikwijdte ook te hanteren voor handelsjaar 2013. Daarnaast wordt voorgesteld de deadline voor luchtvaartmaatschappijen, met betrekking tot rapportage en inleveren van emissierechten over handelsjaar 2013, één jaar uit te stellen.

De voorgestelde reikwijdte voor de handelsjaren 2014 tot 2020 heeft – in aanvulling op bovengenoemde reikwijdte voor 2013 – ook betrekking op vluchten van en naar landen buiten de EER voor het deel van deze vluchten dat plaatsvindt boven het territorium van landen van de EER. Het voorstel beschrijft de wijze waarop dit in de praktijk tot uitvoering kan worden gebracht.

Tot slot stelt de Commissie voor dat kleine niet-commerciële vliegtuigexploitanten, die zeer weinig CO₂ uitstoten, worden vrijgesteld voor het EU ETS voor luchtvaart. Kleine maatschappijen die niet onder die vrijstelling vallen, wordt de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van versimpelde administratieve procedures.

Volgens het impact assessment faciliteert dit voorstel het proces binnen ICAO om te komen tot een mondiale marktconform systeem. Een mondiale aanpak zou significant meer CO₂ uitstoot adresseren dan een regionale Europese aanpak. Een tijdelijke inperking van het EU ETS wordt gezien als investering in het mondiale proces. Het voorstel van de Commissie vermindert bovendien de administratieve lasten voor kleine luchtvaartmaatschappijen en heeft volgens het impact assessment geen negatieve economische of sociale effecten.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op artikel 192 van het VWEU gericht op de doelstelling om klimaatverandering tegen te gaan van artikel 191 van het VWEU. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief gegeven dat klimaatbeleid, zeker voor een internationaal opererende sector zoals de luchtvaart, niet uitsluitend nationaal geregeld kan worden. Nederland steunt de Commissie in de ambitie om te komen tot een mondiaal marktconform systeem voor de reductie van CO₂ uitstoot voor de luchtvaart. Voor de tijd voorafgaand aan de invoering van een mondiaal systeem is een gezamenlijke aanpak binnen de EU gewenst. Het voorstel van de Commissie bevat geen verandering in de bestaande verdeling van wat op EU- of nationaal niveau wordt geregeld.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Aanpassing van de reikwijdte is het goede instrument om de beoogde doelen te bereiken. Nederland twijfelt echter nog of voor de juiste invulling van de reikwijdte is gekozen. Nederland kan zich vinden in het gekozen instrument van een richtlijn. Dit biedt de juiste juridische basis om tot en met het jaar 2020 af te wijken van de reguliere eisen voor wat betreft luchtvaart.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Niet van toepassing. Het voorstel geeft de Commissie geen nieuwe bevoegdheden om uitvoeringshandelingen of gedelegeerde handelingen vast te stellen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Niet van toepassing.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

De Europese Commissie schrijft in haar *Impact Assessment* dat voor het totale EU ETS voor luchtvaart de veilingopbrengsten dalen. Dit is een gevolg van de afname van de geografische reikwijdte van het systeem en daarmee de hoeveelheid te veilen rechten. Het betreft een afname van de jaarlijkse opbrengsten op het gebied van luchtvaart van circa € 320 miljoen naar circa € 80 miljoen voor 2013 en circa € 120 miljoen per jaar voor de periode 2014–2020. Hierbij is uitgegaan van een prijs per emissierecht van € 10. In de praktijk ligt de prijs lager. De verandering in reikwijdte van het systeem heeft daarnaast ook invloed op het Nederlandse aandeel binnen de totale opbrengsten op EU niveau. Dat aandeel neemt vermoedelijk af en zal bovendien voor

2013 anders zijn dan voor de periode 2014–2020. Over de aandelen per EU-lidstaat zal binnenkort duidelijkheid worden geboden door de Europese Commissie.

De EU ETS opbrengsten zijn relevant voor het inkomstenkader dat door het kabinet wordt gehanteerd. Als het voorliggende voorstel wordt aangenomen betekent dit dat compenserende inkomstenmaatregelen moeten worden getroffen. Zoals gebruikelijk zal dit meegenomen worden in de budgettaire besluitvorming over de inkomstenkant van de Rijksbegroting die elk jaar in augustus plaatsvindt.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
De EU ETS gerelateerde kosten voor luchtvaartmaatschappijen zullen dalen ten opzichte van de oorspronkelijke reikwijdte aangezien zij minder emissierechten hoeven te kopen. Ten opzichte van 2012 («stop the clock») zullen vanaf 2014 de kosten voor luchtvaartmaatschappijen iets toe nemen als gevolg van de voorgestelde toenemende reikwijdte. De precieze bedragen verschillen per luchtvaartmaatschappij en zijn afhankelijk van de hoeveelheid CO₂ uitstoot in een jaar. Er van uitgaande dat luchtvaartmaatschappijen (een deel van) de kosten doorberekenen aan de klanten, zullen ook voor hen (burgers en bedrijven) de kosten dalen ten opzicht van de oorspronkelijke reikwijdte en iets stijgen ten opzichte van de reikwijdte van «stop the clock».
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Als gevolg van het voorstel van de Commissie ontstaan geen nieuwe administratieve lasten. Het onderdeel dat betrekking heeft op kleine niet-commerciële vliegtuigexploitanten vermindert de administratieve lasten voor deze categorie maatschappijen significant. Hetzelfde geldt voor de instantie die belast is met de uitvoering en de handhaving van de regelgeving, de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).

6. Implicaties juridisch

- a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)
Wijziging van de Wet milieubeheer zal noodzakelijk zijn om tot en met 2020 af te wijken van de reguliere eisen. Dit leidt niet tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden of taken voor de rijksoverheid en decentrale overheden.
- b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
De voorgestelde implementatietermijn bedraagt drie maanden. Deze termijn is uitzonderlijk kort en voor Nederland zeer moeilijk haalbaar. Hetzelfde geldt overigens voor de andere EU-lidstaten. Nederland zal zich inzetten voor een oplossing die de kans op te late implementatie minimaliseert.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. Hierin wordt voorgesteld dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad zal rapporteren over de uitkomsten van de ICAO Assemblee van 2016. Zo nodig zal de Commissie, in het licht van die uitkomsten, voorstellen doen ten aanzien van een eventuele aanpassing van het EU ETS voor de luchtvaart. Verder is ook een horizonbepaling opgenomen. De termijn waarbinnen wordt afgeweken van richtlijn 2003/87/EG loopt af in het jaar 2020. Zonder nieuwe besluitvorming treedt dan de oorspronkelijke richtlijn weer volledig in werking.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Het voorstel is uitvoerbaar. Het vereist een beperkt aantal (eenmalige) handelingen van de bevoegde instantie, de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Dit is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Tegelijkertijd leidt het tot een verlichting van de lasten voor de NEa met betrekking tot kleine niet-commerciële vliegtuigexploitanten. Echter, tijdige juridische duidelijkheid over aanpassingen aan het EU ETS voor luchtvaart is belangrijk. Vooral in verband met de communicatie met luchtvaartmaatschappijen en verificateurs over de afsluiting van handelsjaar 2013.

b) *Handhaafbaarheid*

Het voorstel is handhaafbaar. Hiertoe hoeft geen nieuw beleid te worden ontwikkeld. Een aandachtspunt is wel de handhaving van luchtvaartmaatschappijen uit derde landen. Maatschappijen uit sommige landen worden mogelijk door hun eigen overheid, om politieke redenen, verboden om mee te werken aan het EU ETS. Handhaving vindt dan ook plaats binnen een bijzondere politieke internationale context.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel voorziet in een uitzondering van routes van en naar ontwikkelingslanden die verantwoordelijk zijn voor minder dan 1% van de totale mondiale luchtvaartactiviteiten (gemeten in *revenue ton kilometres*, RTK's). De uitwerking hiervan is in lijn met de nieuwe regels voor het schema van algemene tariefpreferenties van de EU die vanaf 1 januari 2014 gelden voor handel met ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Voor Nederland is het belangrijk dat de luchtvaartsector een bijdrage levert aan het beperken van de broeikasgasemissies om klimaatverandering tegen te gaan. Nederland is van mening dat de reductie van CO₂ uitstoot door de luchtvaart het beste kan worden gerealiseerd via een mondiaal marktconform systeem, dat volgens de resolutie van de ICAO Assemblee in 2020 wordt ingevoerd. Daarnaast is Nederland voorstander van een Europese aanpak vooruitlopend op 2020. De prioriteit ligt echter bij de totstandkoming van een mondiaal systeem omdat dit het beste is voor een gelijk speelveld voor luchtvaartmaatschappijen en omdat met een mondiaal systeem meer emissies kunnen worden geadresseerd dan regionaal.

Voor Nederland zijn internationale relaties van groot belang. Goede relaties met landen buiten de EU zijn bovendien essentieel om binnen ICAO te komen tot een mondiaal systeem voor emissiereductie. De Europese aanpak voor de interim-periode (tot en met 2020) dient wat Nederland betreft te worden vormgegeven op een manier die zo min mogelijk verstorend werkt voor de relaties met derde landen en voor het besluitvormingsproces over het mondiale systeem.

Nederland steunt de twee doelstellingen van de Europese Commissie om met dit voorstel het besluitvormingsproces over de werking van een mondiaal systeem te bevorderen en tegelijkertijd regionaal actie te ondernemen vooruitlopend op de invoering van een mondiaal systeem in 2020. De motivatie voor de voorgestelde luchtruimbenadering is vooral politiek van aard, niet juridisch. De EU is immers van mening dat de reikwijdte van het EU ETS voor luchtvaart, zoals dat oorspronkelijk in 2012

is ingevoerd, reeds voldeed aan de eisen van het internationale recht. Dit is in 2011 bevestigd door het Europese Hof van Justitie in zaak C-366/10. Nederland heeft echter sterke twijfels of met dit voorstel de politieke doelstellingen worden behaald.

In de resolutie van de ICAO Assemblée (24 september – 4 oktober 2013) is – tegen de wil van de Europese landen in – een passage opgenomen die bepaalt dat bij het implementeren van regionale systemen zoals het EU ETS onderhandelingen zouden moeten worden gevoerd met derde landen om met hen overeenstemming te bereiken. Hiermee hoopten derde landen hun maatschappijen te kunnen uitzonderen van het EU ETS. Hoewel de resolutie juridisch niet bindend is, en mogelijk op gespannen voet staat met het Verdrag van Chicago, heeft deze wel politieke betekenis. Het voorstel van de Commissie gaat hier deels aan voorbij en is niet geheel in lijn met de resolutie van de ICAO Assemblée. Dit kan op weerstand stuiten van derde landen.

Nederland wil, net als vrijwel alle andere lidstaten, dat de EU een oprechte en constructieve dialoog aangaat met derde landen alvorens te besluiten over de toekomst van het EU ETS voor luchtvaart en het voorliggend voorstel. Mede met het oog op de handhaafbaarheid.

Op die manier laat de EU zien dat de politieke boodschap uit ICAO is begrepen en wordt een inspanning geleverd om overeenstemming te bereiken met derde landen. Dit creëert mogelijk *good will* bij die landen en levert de EU bovendien waardevolle informatie op om een goed geïnformeerde keuze te maken over aanpassing van het EU ETS. Overigens hebben de EU-lidstaten juridisch gezien geen toestemming nodig van andere landen om regels vast te stellen in het eigen territorium.

Nederland is van mening dat het voorstel van de Commissie, een zogenaamde luchtruimbenadering, technisch inhoudelijk gedegen is uitgewerkt. Vooral de manier waarop het brandstofverbruik voor verkeer van en naar derde landen wordt gecorrigeerd naar het deel van de vlucht boven het territorium van EER-landen, is praktisch opgepakt en voorkomt nieuwe administratieve lasten voor luchtvaartmaatschappijen en toezichthouders. Nederland zal op technisch vlak constructief meewerken aan de verdere uitwerking van deze optie. Tegelijkertijd wil Nederland dat andere opties in de besluitvorming worden betrokken, zoals bijvoorbeeld een reikwijdte vergelijkbaar met «stop the clock.».

De versimpelde aanpak van kleine niet-commerciële vliegtuigexploitanten, die ook in het voorstel is opgenomen, wordt door Nederland gesteund. Hiermee worden disproportionele lasten weggenomen dan wel verzacht voor zowel de betreffende maatschappijen als de toezichthoudende instanties.