

Fiche: Richtlijn ETS luchtvaart

Titel: Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de EU houdende wijziging van richtlijn 2003/87 teneinde luchtvaartactiviteiten op te nemen in het systeem van emissiehandel van broeikasgasemissierechten in de EU

Datum Raadsdocument: 9 januari 2007
Nr. Raadsdocument: 5154/07
Nr. Commissiedocument: COM(2006)818
Eerstverantwoordelijk ministerie: VROM

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroepen Milieu op 15 januari, 1 februari, 15 februari en Milieuraad op 20 februari 2007 (oriënterend debat)

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De Commissie stelt voor om de richtlijn emissiehandel van broeikasgasemissierechten (emission trading system, ETS, richtlijn 2003/87) te wijzigen zodat vanaf 2011 luchtvaartactiviteiten onder dit systeem komen te vallen.

In dat jaar wordt gestart met vluchten tussen luchthavens binnen de Europese Unie (EU). Vanaf 2012 moeten ook vluchten die vertrekken vanaf of aankomen op een luchthaven in de EU onder ETS vallen. Vanaf 2012 vallen dus ook luchtvaartmaatschappijen uit niet-EU-landen onder de reikwijdte. Indien deze niet-EU-landen maatregelen nemen om CO₂-uitstoot tegen te gaan, kan de Commissie besluiten ze uit te zonderen van ETS luchtvaart.

De Commissie bepaalt het plafond van de totale hoeveelheid luchtvaartemissierechten in de EU. Dit plafond ligt op het gemiddelde van de CO₂-emissies in de jaren 2004-2006. Voorts bepaalt de Commissie op basis van een benchmark de hoeveelheid gratis rechten voor de luchtvaartindustrie. Daarnaast wordt een door de Commissie nader vast te stellen percentage rechten geveild. Hiervoor komt een verordening. Nieuwkomers kunnen via een veiling rechten kopen. De veilingen zullen door de lidstaten nationaal worden uitgevoerd.

Tevens stelt de Commissie in artikel 3c, derde lid, van het richtlijnvoorstel dat inkomsten voorkomend uit de veiling van luchtvaartemissierechten ten bate dienen te komen van de beperking van broeikasgasemissies, de adaptatie ten aanzien van de gevolgen van klimaatverandering, onderzoek en ontwikkeling naar beperking en adaptatie en ter compensatie zijn van de uitvoeringskosten van de lidstaat bij uitvoering van de richtlijn.

Luchtvaartmaatschappijen kunnen naast luchtvaartemissierechten ook bestaande CO₂-rechten kopen, alsmede ERUs (emission reduction unit, ingevolge Joint Implementation) en CERs (certified emission reduction unit, ingevolge Clean Development Mechanism voor projecten in ontwikkelingslanden). Jaarlijks is er een inleverplicht van de luchtvaartemissierechten. Blijven er rechten over, dan kunnen die worden verkocht of naar een volgend jaar worden meegenomen. Is er een tekort, dan kunnen rechten worden bijgekocht om aan de inleverplicht te voldoen.

Rechtsbasis van het voorstel:

Artikel 175(1) van het EG-Verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Over het richtlijnvoorstel vindt besluitvorming plaats bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en met medebeslissing van het Europees Parlement (art. 251 EG-Verdrag).

Instelling nieuw Comitologie-comité:

Geen.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

Positief, Emissiehandel voor luchtvaartmaatschappijen kan moeilijk op een geharmoniseerde wijze door afzonderlijke lidstaten worden verwezenlijkt. Gelet op het internationale karakter van de luchtvaart zou emissiehandel door afzonderlijke lidstaten kunnen leiden tot verstoring van de concurrentieverhoudingen binnen de EU indien er geen afstemming is. Van belang bij emissiehandel voor luchtvaartmaatschappijen is dat in EU-verband luchtvaartmaatschappijen op dezelfde wijze worden behandeld als ze vluchten uitvoeren vanaf luchthavens in de EU. Een stelsel van emissiehandel heeft de meeste voordelen indien luchtvaartemissierechten in de gehele EU kunnen worden verhandeld en geaccepteerd. Zonder een gemeenschappelijk kader vallen de economische voordelen weg van emissiehandel waarin kan worden gehandeld in luchtvaartemissierechten in de EU.

Een uitzondering op dit positieve oordeel geldt ten aanzien van het voorstel tot het oormerken van de nationale opbrengsten van de veiling voor bepaalde maatregelen op het terrein van klimaat en milieu. Nederland betwijfelt of de bevoegdheid om deze oormerking Europees voor te schrijven bestaat. Zelfs als die bevoegdheid zou bestaan is Nederland er tegen dat de EG dit verplicht aan lidstaten oplegt, omdat dit een onredelijke beperking van het nationaal begrotingsbeleid tot gevolg heeft. Op dit onderdeel van het voorstel is het Nederlands subsidiariteitsoordeel daarom negatief. Aan de proportionaliteitstoets op dit onderdeel hoeft dus niet te worden ingegaan. Onderstaand proportionaliteitsoordeel betreft enkel de rest van het voorstel.

Proportionaliteit:

Positief. Met de incorporatie van luchtvaartemissierechten in richtlijn 2003/87 inzake emissiehandel voor broeikasgasemissierechten wordt met de minst mogelijk extra maatregelen een zo groot mogelijk effect bereikt. Er is namelijk al een gemeenschappelijk kader voor emissiehandel. Gelet op het internationale karakter van de luchtvaart ligt het in de rede dat de Commissie het plafond vaststelt van de totale hoeveelheid luchtvaartemissierechten en het deel gratis dan wel te veilen rechten. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor de toewijzing van luchtvaartemissierechten aan luchtvaartmaatschappijen. Ook blijven lidstaten verantwoordelijk voor het monitoren, verifiëren, handhaven en vervolgen. Hiermee wordt een evenwichtig stelsel geschapen waarin de Commissie het plafond bepaalt en de lidstaten verantwoordelijk blijven voor toewijzing en handhaving van emissierechten.

Consequenties voor de EU-begroting:

Geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Voor zover luchtvaartmaatschappijen meer CO₂ uitstoten dan ze aan luchtvaartemissierechten hebben zullen ze daarvoor rechten moeten bijkopen, activiteiten beperken of investeringen moeten plegen om de CO₂ uitstoot te reduceren. Aangezien nog niet bekend is hoeveel luchtvaartemissierechten worden verstrekt, is nog moeilijk in te schatten hoeveel kosten hiermee gemoeid zijn. De Commissie gaat in haar impact assessment hierop in en verwacht, overeenkomstig de gangbare economische theorieën, dat luchtvaartmaatschappijen de prijs van luchtvaartemissierechten doorberekenen in de prijs van een ticket. De Commissie heeft berekend dat uitgaande van een hoge prijs van luchtvaartemissierechten van € 30, een prijsstijging van een retourticket met een bedrag tussen de € 4,60 tot € 39,60 is te verwachten, afhankelijk van de lengte van een vlucht. Aangezien de milieukosten van luchtvaart (behalve geluidhinder) thans niet tot uitdrukking komen in de prijs van een ticket, is deze prijsstijging voor burgers en bedrijven alleszins te billijken. Aan de Commissie is gevraagd nader in te gaan op de economische en commerciële gevolgen van emissiehandel voor de Europese luchtvaartindustrie. Hoewel luchtvaartemissierechten grotendeels gratis worden verstrekt, zal deels veiling van luchtvaartemissierechten plaatsvinden. Voor de eerste periode wordt voorgesteld 3% van de luchtvaartemissierechten te veilen. Hoewel 3% van de luchtvaartemissierechten wordt geveild, kan nog geen schatting worden gemaakt van de precieze opbrengst. Een hypothetisch voorbeeld: uitgaande van 3% van circa 10 miljoen ton CO₂ luchtvaartemissies ter waarde van € 15 per ton, kan de opbrengst voor de eerste periode als volgt worden ingeschat: $0,03 \times 10 \text{ miljoen ton} \times € 15 = € 4,5 \text{ miljoen per jaar}$. Nederland is overigens voorstander van een hoger aandeel te veilen rechten. Aan de Commissie is

gevraagd waarom niet gekozen is voor een hoger percentage, bijvoorbeeld 10% zoals thans mogelijk is.

Voorts rust op luchtvaartmaatschappijen de plicht om gegevens aan te leveren, bij te houden en mee te werken aan verificatie ervan. Gelet op het feit dat luchtvaartmaatschappijen in het kader van de reguliere bedrijfsvoering gegevens bijhouden over de belading van luchtvaartuigen, de afstand die wordt afgelegd en de hoeveelheid gebruikte brandstof is sprake van een minimale extra informatieverplicht zodat de administratieve lasten nauwelijks zullen toenemen.

De uitvoering van de nieuwe taak ligt bij de Nederlandse emissieautoriteit (Nea). De Nea zal hiervoor financieel en in personele zin moeten worden toegerust.

Vervolgtraject financiële afspraken:

Zodra redelijkerwijs een schatting is geven van de kosten voor luchtvaartmaatschappijen, de Nea en de opbrengsten uit veiling zal u hierover worden geïnformeerd.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het Inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Het richtlijnvoorstel leidt tot enkele aanpassingen in het bestaande hoofdstuk 16 inzake emissiehandel van de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde besluit en ministeriële regeling. Elementen die moeten worden opgenomen zijn: luchtvaartmaatschappijen als rechthebbende, toewijzing van luchtvaartemissierechten, registratie- en inleverplicht van rechten, veiling van luchtvaartemissierechten. Aan de Commissie is gevraagd nader uiteen te zetten waarom er geen vergunning voor luchtvaartemissierechten nodig zou zijn en hoe inspraak en rechtsbescherming in dat geval gewaarborgd zijn. Ook is gevraagd hoe handhaving ten aanzien van luchtvaartmaatschappijen uit niet-EU landen gewaarborgd is. Ten aanzien van monitoring en verificatie worden op de luchtvaart toegesneden parameters aangelegd. Voorts zal luchtvaart onder de bestaande bepalingen inzake handhaving en strafbaarstelling worden gebracht. Een meer ingrijpende wijziging betreft het nieuwe instrument veiling. Er komt een verordening waarin regels over veiling worden gegeven.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum Inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De omzettingstermijn bedraagt 12 maanden. Gelet op de koppeling met een verordening over veiling van luchtvaartemissierechten zou de omzettingstermijn van de richtlijn verbonden moeten zijn met de inwerkingtreding van de verordening. Ook dient rekening te worden gehouden met de wijziging van de registratieverordening.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

In het kader van Clean Development Mechanism kunnen projecten in ontwikkelingslanden onderdeel uitmaken van de emissiehandel. Enerzijds leidt dat tot inkomsten voor ontwikkelingslanden, anderzijds vindt daar uitstoot plaats. In Nederland kunnen luchtvaartmaatschappijen voor dergelijke projecten CERs (certified emission reduction unit) kopen ter aanvulling van hun luchtvaartemissierechten om te voldoen aan hun inleverplicht.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Het voorstel van de Commissie om luchtvaartactiviteiten te scharen onder het emissiehandelsysteem maakt onderdeel van een samenhangend pakket van maatregelen van de Commissie om het volledige milieueffect van de luchtvaart te reduceren. Een eerste stap is het onderbrengen van CO₂-emissies onder het emissiehandelsysteem.

Nederland deelt het standpunt van de Commissie dat het vanuit milieuoogpunt de voorkeur verdient dat het emissiehandelsysteem zo veel mogelijk vluchten omvat. Dat in 2011 wordt gestart met vluchten binnen de EU en vanaf 2012 alle vluchten die vertrekken vanaf of aankomen op een luchthaven in de EU past in het streven zo veel mogelijk vluchten onderdeel te laten uitmaken van ETS luchtvaart. Wel zal goed gekeken moeten worden naar de mogelijke consequenties in de relatie

tussen Europa en andere landen, zoals de VS. Afstemming met besluitvorming in de International Civil Aviation Organisation (september 2007) over dit onderwerp is derhalve van belang.

Voorts is Nederland voorstander van veiling van luchtvaartemissierechten, hoewel het aandeel van de te veilen rechten substantieel hoger mag liggen dan de 3% waarvan thans sprake zou zijn. Aan de Commissie is gevraagd waarom niet gekozen is voor een hoger percentage, zoals de 10% die in het huidige ETS maximaal mogelijk zijn.

Daarnaast komt de Commissie in 2008 met een voorstel inzake maatregelen ten aanzien van niet CO₂-emissies, meer specifiek NO_x, waarvoor wordt gedacht aan luchthavenheffingen. Voorts wordt onderzoek gedaan naar vergroening van luchtvaarttransport. Ook wordt gedacht aan het wegnemen van juridische hindernissen voor het belasten van brandstof voor luchtvaartuigen. Verder wordt gewerkt aan verbeteringen in technische eisen voor het ontwerp van luchtvaartuigen. In het kader van Single European Sky wordt de verkeersleiding in Europa efficiënter ingericht wat ook de bedoeling is van het voorstel inzake SESAR ten aanzien van het luchtruim in Europa. Nederland staat positief tegenover het inzetten van deze en andere instrumenten naast emissiehandel. Ook blijft de mogelijkheid open staan voor belasting of heffing op kerosine of tickets.

Nederland onderschrijft op hoofdlijnen het Commissievoorstel om de luchtvaart in het EU emissiehandels-systeem op te nemen. Vanwege de groeiende uitstoot van broeikasgassen door de luchtvaartsector, is opname van de sector in het ETS van groot belang.

Aan de Commissie is meegedeeld dat de bevoegdheid van de Gemeenschap voor het oormerken van de opbrengst van veiling niet vaststaat en dat het instrument richtlijn voor het oormerken vragen oproept. Aan de juridische dienst van de Raad is tevens om juridische onderbouwing op dit punt gevraagd.

Zelfs als de Gemeenschap de bevoegdheid mocht blijken te hebben oormerking voor te schrijven, dan nog is het voorstel vanuit begrotingsoverwegingen ongewenst. Eén van de hoekstenen van het Nederlandse nationale begrotingsbeleid is de strikte scheiding in de begroting tussen inkomsten en uitgaven. (Dit geldt overigens ook voor de EU-begroting). Schatkistinkomsten uit een bepaalde bron kunnen binnen de Nederlandse begrotingssystematiek niet worden geoormerkt voor uitgaven aan een bepaald beleidsterrein. Er zijn situaties waarin wordt besloten om een opbrengst aan te wenden om binnen de inkomstenkant compenserende maatregelen te nemen. Dit betreft echter specifieke besluitvorming en geen oormerking.

Tot slot is er een aantal onderzoeksvragen voor de Commissie onder meer over de juridische onderbouwing van het voorstel in relatie tot het Verdrag van Chicago en het stelsel van bilaterale luchtvaartovereenkomsten, het soort vluchten dat onder de richtlijn valt (waaronder de uitzondering voor regeringsvluchten) en economische en commerciële effecten voor Europese luchtvaartmaatschappijen.