

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. 6

VERSLAG

Vastgesteld 9 juli 2009

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

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

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Onder voorzitter Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), Voorzitter Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), Aptroot (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA), Wiegman-van Meppelen Schepink (CU), Linhard (PvdA) en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Pieper (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), De Krom (VVD), Vermeij (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Thieme (PvdD), Sterk (CDA), Ortega-Martijn (CU), Besselink (PvdA) en Agema (PVV).

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat handel in emissierechten voor de luchtvaart introduceert. Deze leden vinden het niet meer dan logisch dat ook de luchtvaart een bijdrage levert om de uitstoot van CO₂ te reduceren. Bij de zoektocht naar een instrument dat het beginsel «de vervuiler betaalt» zo effectief mogelijk vertaalt, hebben deze leden steeds gepleit voor een systeem van emissiehandel. Deze leden verwachten dat het beprijzen van emissies een goede marktconforme manier is van CO₂-reductie, dat bovendien voorlopers beloont en efficiëntie en innovatie stimuleert. Een dergelijk systeem zou bij voorkeur een mondiaal systeem moeten zijn omdat alleen een mondiaal systeem een gelijk speelveld garandeert. Een Europees emissiehandelsysteem is in de ogen van de leden van de CDA-fractie dan ook een noodzakelijke tussenstap op weg naar dat mondiale systeem. Deze leden gaan ervan uit de regering dit streven onderschrijft. Is denkbaar dat een dergelijk wereldwijd systeem onderdeel uitmaakt van de afspraken die in Kopenhagen over een nieuw mondiaal klimaatverdrag gemaakt moeten worden? Kan de regering een onderbouwde inschatting geven van deze mogelijkheid?

De leden van de CDA-fractie staan op hoofdlijnen positief tegenover het voorliggende wetsvoorstel dat de Europese richtlijn implementeert. Dat neemt niet weg dat deze leden nog een behoorlijk aantal vragen hebben bij dit wetsvoorstel.

De leden van de SP fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn er groot voorstander van ook de milieulast die de luchtvaart veroorzaakt door te belasten aan de sector zelf. Het systeem van emissiehandel is een uitstekend middel daarvoor. De leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel met betrekking tot de uitvoering en betrouwbaarheid van het voorgestelde systeem.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorliggende wetsvoorstel. De implementatie van de richtlijn uit Brussel leidt tot bepaalde regelgeving. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de regering voornemens is een kop op de regels te zetten. Tevens vernemen deze leden graag hoe andere Europese lidstaten deze richtlijn gaan implementeren. Hoe zal de richtlijn gaan werken voor luchtvaartmaatschappijen van andere continenten?

Deze leden vragen zich af hoe het voorstel de concurrentiepositie van Schiphol beïnvloedt ten opzichte van bijvoorbeeld het vliegveld in het Zwitserse Zurich.

Tot slot vragen deze leden zich af of dit, gezien de huidige crisis, wel het juiste moment is om op korte termijn deze regelgeving in te voeren.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben daarover een aantal vragen.

2. Hoofdlijnen 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. Betekent dit dat de emissierechten ook over deze periodes kunnen worden gespreid en dat er dus geen sprake is 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 wordt geadministreerd. Kan onderbouwd worden aangegeven of registratie in één of meerdere landen een voor- of nadeel kan zijn? Is bijvoorbeeld registratie in Frankrijk voor Nederland «gunstig» omdat KLM dan geen beroep doet op de emissierechten die in Nederland worden verhandeld?

Gesproken wordt over een communautaire lijst van vliegtuigexploitanten. Is de definitieve lijst hiervan inmiddels bekend en kan deze bij het wetsvoorstel worden gevoegd? Is deze lijst ook opgesteld met het doel te voorkomen dat exploitanten zich in meer dan één lidstaat kunnen administreren? Waar worden vliegtuigexploitanten uit derde landen die onder het emissiehandelssysteem vallen geadministreerd?

Kan beargumenteerd worden weergegeven waarom sommige exploitanten worden uitgesloten van emissiehandel? Een soortgelijke vraag kan worden gesteld voor het uitzonderen van bepaalde categorieën vluchten. De leden van de CDA-fractie vragen zich daarnaast 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? Kan bijvoorbeeld in percentages worden uitgedrukt welk deel van de luchtvaart via deze uitzonderingen buiten emissiehandel blijft?

Wordt bij het bepalen van de tonkilometergegevens en de jaarlijkse emissies ook rekening 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?

De leden van de SP-fractie horen graag waarom de militaire luchtvaart is vrijgesteld van emissiehandel. Op welke wijze draagt het ministerie van Defensie bij aan het reduceren van CO₂ emissie door de luchtverkeer? Datzelfde geldt voor de regeringsvluchten. De leden van de SP-fractie achten het als voorbeeldfunctie dat juist regeringen de uitstoot van hun vluchten onderbrengen in de emissiehandel. Waarom is hier niet voor gekozen en hoe wordt de uitstoot van regeringsvluchten gereduceerd en gecompenseerd?

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom een uitzondering wordt gemaakt voor vluchten onder de zogenaamde visual flight rules. Welke en hoeveel vluchten vallen hier precies onder? Ook horen deze leden graag waarom kleinere luchtvaartuigen (tot 5700 kg) zijn vrijgesteld. Levert dit niet juist meer vliegbewegingen op korte afstand op die juist uitstekend met het openbaar vervoer kunnen bereisd?

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie zich af of het onderbrengen van de luchtvaart onder de emissiehandel voldoende zal zijn om recht te doen aan het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van belastingen en accijnzen van andere vormen van vervoer als spoor, weg en water. Kan de regering de belastingen en accijnzen per brandstof uitsplitsen en aangeven wat de ratio is achter de grote verschillen en hoe hierin de weging naar milieulast terugkomt?

4. Het toewijzen en verlenen van emissierechten

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering eind 2009 een besluit wil nemen over de aanwending van de veilingopbrengsten. Gaat het hierbij uitsluitend over de veilingopbrengsten die het gevolg zijn van de emissiehandel in de luchtvaart of meer in het algemeen? Wat zijn de verwachte opbrengsten voor de luchtvaart? Is al bekend hoe andere lidstaten hiermee omgaan?

De leden van de CDA-fractie constateren dat eind 2009 volgens planning duidelijkheid zal ontstaan over de (sub-)sectoren die onderhevig zijn aan koolstofdioxidelekage. Wat is de stand van zaken daarvan en van de daarmee samenhangende vaststelling van een percentage te veilen rechten en wordt de planning gehaald? Hoe wordt met de gevolgen van deze nog te maken keuzes rekening gehouden in het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de toekenning van emissierechten. Op basis waarvan is gekozen om 3% van de emissierechten voor nieuwkomers te reserveren? Waarom is gekozen voor perioden van acht jaar? Is dit niet erg lang in vergelijking met andere sectoren waar emissiehandel plaats vindt? Indien in de periode tot 2012 alsnog een mondiaal emissiehandelssysteem gerealiseerd zou kunnen worden, welke consequenties heeft dit dan voor de richtlijn en het voorliggende wetsvoorstel. Kan worden aangegeven waarom een exploitant die tijdens een periode stopt met vliegen alsnog rechten krijgt voor de gehele periode? Ligt het niet meer voor de hand deze rechten toe te voegen aan de reserve?

Is denkbaar dat binnen afzienbare termijn toch nog gekozen wordt voor een emissiehandelssysteem op Europees niveau. Dus zonder administrerende lidstaten, zonder veiling en bijkomende extra activiteiten in elke lidstaat? Hiervoor wordt in de nieuwe richtlijn voor emissiehandel voor de industrie wel gekozen in het systeem dat vanaf 2013 in werking treedt. Is de regering van oordeel dat de regeling voor nieuwe toetreders en snelle groeiers voldoende ruimte biedt? De leden van de CDA-fractie willen een geargumenteerde onderbouwing van het antwoord van de regering. Niet voor niets wijst ook de Raad van State erop dat bijvoorbeeld een reserve van «slechts» 3% in combinatie met een relatief lange handelsperiode belemmerend kan werken voor nieuwe toetreders en snelle groeiers en daarmee van negatieve invloed op het gelijke speelveld kan zijn.

De Leden van de SP-fractie vinden ook de 82% gratis uitgifte van rechten extreem hoog. Dat doet geen recht aan het principe dat de vervuiler betaald en stimuleert de sector dan ook niet. Waarom is er niet voor gekozen een groter deel van de rechten direct via verkoop uit te geven? Ook lijkt het mogelijk dat vliegtuigexploitanten uit kunnen wijken naar andere landen waar de emissieautoriteit en het toezicht minder streng zijn op de aangeleverde data en het toekennen van emissierechten. Verwacht de regering dat dit uitwijkgedrag daadwerkelijk zal plaatsvinden? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat het voorgestelde plafond voor 2012 en 2020 betekent in het licht van de huidige economische recessie en de daarmee gepaard gaande daling van het aantal vluchten. Deze leden vragen of dit plafond daarmee nog een voldoende prikkel is om te komen tot een structurele daling van de emissie van de luchtvaartsector. Ook vragen deze leden wat met dit wetsvoorstel precies de bijdrage is van de luchtvaartsector aan de reductiedoelstelling van 20% CO₂ ten opzichte van 1990.

Drie procent van de rechten zal worden gereserveerd voor nieuwkomers en snelle groeiers. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit deel van de rechten daarmee definitief niet beschikbaar komt voor bestaande partijen als er minder nieuwkomers en snelle groeiers zijn dan verwacht. Ook vragen deze leden wat dit betekent voor nieuwkomers die na 2014 en voor 2020 starten. Betekent dit dat deze nieuwkomers al hun rechten moeten kopen terwijl concurrenten slechts gemiddeld 15% van de rechten hoeven te kopen?

5. Afrekenen via de inleverplicht

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden toegelicht waarom ervoor is gekozen om het mogelijk te maken dat vliegtuigexploitanten ook rechten kunnen gebruiken die zijn ontstaan door projectgebonden Kyoto-mechanismen. Dit omdat de luchtvaart buiten het Kyoto-protocol valt. Wordt hiermee het bedrijfsleven dat valt onder emissiehandel voor stationaire bronnen niet benadeeld? Zeker niet nu deze bedrijven geen emissierechten mogen gebruiken die afkomstig zijn uit de emissiehandel voor de luchtvaart en luchtvaartexploitanten op hun beurt wel emissierechten uit de handel voor stationaire bronnen mogen gebruiken?

De leden van de SP-fractie merken op dat het toekennen van de emissierechten aan de luchtvaartsector niet volledig los staat van de handel in emissierechten aan industrie en energiesector. Een exploitant kan de naast de emissierechten uit de luchtvaartsector ook certificaten uit stationaire bronnen inzetten. De leden van de SP-fractie horen graag wat de afweging is om dit niet te splitsen.

6. Internationale aspecten

De leden van de CDA-fractie vragen of meer in het algemeen kan worden aangegeven of naast de emissiehandel voor de luchtvaart ook beleid wordt ontwikkeld dat ertoe leidt dat vliegtuigen schoner en zuiniger worden. Wordt hierbij ook gedacht aan een «beloning» voor het gebruik van biobrandstoffen? Zou het systeem van emissiehandel in de huidige vorm al voldoende prikkels geven voor dergelijk bronbeleid en het gebruik van schonere brandstoffen?

De leden van de CDA-fractie vragen of de richtlijn naar het oordeel van de regering ook voor de luchtvaart qua systematiek en doelstellingen bruikbaar is voor de scheepvaart. Is de regering bereid dit voorstel in te brengen in de diverse Europese raden van ministers?

De richtlijn ziet nu alleen op CO₂. De leden van de CDA-fractie vragen welk beleid voor overige broeikasgassen wordt aangehouden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat gedurende de totstandkoming van de richtlijn geruime tijd van gedachten is gewisseld over de vraag of een Europees systeem van emissiehandel voor de luchtvaart zich verhoudt tot internationale verdragen en in het bijzonder de ICAO afspraken en het verdrag van Chicago. Is de regering nog steeds van oordeel dat een Europees emissiehandel systeem verenigbaar is met deze internationale afspraken. Is de regering bekend met eventuele processen die deze verenigbaarheid ter discussie stellen en zo ja, in welk stadium bevinden zich deze processen?

7. Handhaving

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Europese Commissie toeziet op de naleving van de richtlijn in Europees verband. Het spreekt voor zich dat het van groot belang is voor het borgen van een gelijk speelveld dat alle lidstaten de richtlijn tijdig en adequaat implementeren. Heeft de regering zicht op de vraag of in de andere lidstaten een vergelijkbare implementatie plaats vindt?

De leden van de CDA-fractie vragen of de richtlijn ook betrekking op overzeese gebiedsdelen? Heeft de wet betrekking op het gehele Koninkrijk?

De leden van de CDA-fractie willen graag weten hoe hoog de bestuurlijke boete op kan lopen. Is deze hoog genoeg om calculerend gedrag te ontmoedigen?

Is al bekend welke instanties zijn in Nederland naar verwachting gerechtigd om als verificateur van de rapportages op te treden?

Het is naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie van groot belang

dat alle lidstaten de richtlijn op eenzelfde manier implementeren. Dit geldt zeker ook voor de wijze van handhaving, de sancties, het invoeren van een exploitatieverbod en de administratieve lasten. Is de regering ervan verzekerd dat juist ook op deze punten de implementatie zodanig wordt vorm gegeven dat een gelijk speelveld binnen de EU wordt geborgd?

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 een maal per periode een beroep kan worden gedaan op de reserve. De leden van de CDA-fractie zien een nadere onderbouwing van deze keuze graag tegemoet, zeker nu na een aanlooperperiode gekozen wordt voor periodes van acht jaar.

Bij de leden van de SP-fractie ontstaat het beeld dat het mogelijk is om kleine bv's op te richten om zo voor een deel van de vluchten onder de emissierechten uit te komen; bv's dus die minder dan 243 vluchten per jaar voor rekening nemen of om onder de 10 000 ton per jaar aan totale emissie te blijven. Op basis waarvan zijn deze drempels vastgesteld en hoe wordt deze vorm van duikgedrag voorkomen?

De leden van de SP fractie vragen zich af hoe precies na het emissiejaar de exacte hoeveelheid emissie van dat jaar wordt vastgesteld. Is de exploitant zelf verantwoordelijk voor de opgave? Hoe controleerbaar is dat achteraf en welke reken- en meetmethode liggen hier aan ten grondslag?

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie
Van der Leeden