

Vergaderjaar 2010–2011

24 804

Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 78

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2010

Tijdens de begrotingsbehandeling Verkeer en Waterstaat voor 2010 is door de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd u uiterlijk eind november 2010 op de hoogte te stellen van de uitkomst van de 37ste ICAO Assemblee, die van 28 september tot en met 8 oktober j.l. plaatsvond in Montreal. De mondiale aanpak van de klimaatverandering door de luchtvaart was een belangrijk agendapunt. Voor wat betreft marktconforme instrumenten, zoals bijvoorbeeld emissiehandel, spitste de discussie zich net als drie jaar geleden toe op de voorwaarden waaronder deze mondiaal, door landenregio's (EU ETS) of door individuele landen mogen worden toegepast.

De discussie tijdens de Assemblee van september/oktober j.l. kan niet los worden gezien van de Resolutie die tijdens de vorige Assemblee in 2007 is aangenomen. Tegen die Resolutie heeft Europa een officieel voorbehoud gemaakt. Die tekst bevatte een aantal passages met betrekking tot de toepassing van marktconforme instrumenten die voor Europa onacceptabel waren. De 27 lidstaten van de EU en de 15 geassocieerde landen, stonden hierin geïsoleerd, aangezien alle overige leden van ICAO wel met de Resolutie konden instemmen.

Gesteld kan worden dat in 2010 regionale initiatieven zoals het EU-ETS nog steeds niet internationaal zijn geaccepteerd, maar dat het mondiale krachtenveld is gewijzigd en er langzamerhand bij een aantal landen (zoals VS, Canada, UAE, Singapore en Australië) meer begrip voor de Europese positie is ontstaan. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat het vereiste van wederzijdse erkenning («mutual agreement») zoals opgenomen in de resolutie van 2007 is gewijzigd en afgezwakt. Dat laatste is in de ogen van de EU-lidstaten echter nog onvoldoende gebeurd, zodat wederom een voorbehoud is gemaakt door de EU-landen. Het voorbehoud heeft daarnaast betrekking op een aantal andere onderdelen van de resolutietekst.

Ten eerste betrof dit de zogenoemde «de minimis» bepaling, die inhoudt dat luchtvaartmaatschappijen uit bepaalde landen kunnen worden uitgesloten van deelname aan marktconforme instrumenten, zoals het EU

ETS, wanneer deze landen onder een bepaalde emissiedrempel blijven. Volgens de EU is het voorgestelde «de minimis» criterium te ruim gesteld en niet in lijn met de mogelijkheden die het EU-ETS hiervoor biedt aan luchtvaartmaatschappijen met weinig vluchten op Europa respectievelijk aan ontwikkelingslanden. Het nieuwe «de minimis» criterium zou bovendien een groot aantal EU- en andere ontwikkelde landen uitzonderen.

Ook werd door de EU een voorbehoud gemaakt bij de afspraak over een mondiale CO₂-doelstelling voor de luchtvaart omdat deze niet in lijn is met de Europese ambitie en inzet. De doelstelling biedt ruimte voor de CO₂-emissies van de mondiale luchtvaart om tot 2020 onbeperkt te groeien en het is niet helder wie verantwoordelijk is voor het realiseren van deze afspraak, hetgeen zich niet verhoudt met het ICAO non-discriminatieprincipe.

Een aantal grote ontwikkelingslanden (China, Cuba, Argentinië, Saudi-Arabië), ondersteund door een aantal kleinere ontwikkelingslanden, vindt de toepassing van het binnen het mondiale klimaatoverleg toegepaste begrip «common but differentiated responsibilities» (CBDR) echter essentieel en staat hiermee lijnrecht tegenover de ontwikkelde landen. Ondanks de aanwezige controverses wordt de nieuwe resolutietekst algemeen beschouwd als een verbetering ten opzichte van de tekst uit 2007. Hij geeft een beter en gebalanceerder beeld van de uiteenlopende wensen van de landen, plaatst de EU niet in een isolement en biedt door een verschuiving van de positie van een aantal landen ruimte voor mondiale afspraken over klimaatmaatregelen in de internationale luchtvaart.

Het ontbreken van de voorwaarde van wederzijdse instemming in de nieuwe resolutietekst betekent niet dat de invoering van het EU ETS bij derde landen geen weerstand meer ondervindt. Op dit moment behandelt het Europese hof van Justitie prejudiciële vragen naar aanleiding van een rechtszaak, die drie luchtvaartmaatschappijen uit de VS in het Verenigd Koninkrijk hebben aangespannen tegen het EU ETS. Andere derde landen hebben aangegeven dat hun medewerking in de aanloop naar de start van het systeem op 1-1-2012 niet betekent dat er niet alsnog juridische stappen zullen worden ondernomen.

De resultaten van de Assembly worden meegenomen ter voorbereiding op de klimaatop in Cancún. De ICAO Council is momenteel in beraad over de vervolgstappen die in ICAO-verband gezet moeten worden. Nederland zal constructief bijdragen aan verdere ontwikkelingen in mondiaal en Europees verband langs de lijnen van het regeerakkoord. Daarbij staat voor Nederland het bereiken van een mondiaal systeem en het bewaken van het level playing field voorop.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma