

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-08

Milieuraad

Nr. 404

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2012

In navolging van mijn brief van 25 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 21 501-08, nr. 388) informeer ik u over het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 21 december 2011.¹

Inhoud uitspraak Hof

Het Hof concludeert dat de richtlijn die het EU-ETS, het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten, uitbreidt naar luchtvaartactiviteiten (richtlijn 2008/101), in overeenstemming is met beginselen van internationaal gewoonterecht en past binnen de internationale verdragen waaraan de EU is gebonden en waaraan de richtlijn kan worden getoetst. Dit is in lijn met het eerder uitgebrachte advies van de Advocaat-Generaal. Binnen de EU staat de geldigheid van het ETS voor luchtvaartactiviteiten hiermee vast.

Achtergrond

Het arrest van het Hof is gegeven in het kader van een beroepszaak die drie Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen en een Amerikaanse luchtvervoersassociatie in het Verenigd Koninkrijk hadden aangespannen in verband met de toepassing van het EU-ETS op luchtvaartactiviteiten. Ze eisen nietigverklaring van de omzetting van richtlijn 2008/101 in deze lidstaat. Volgens de eisers is de richtlijn in strijd met het internationale recht. De rechter heeft in deze zaak het Hof van Justitie van de EU prejudiciële vragen gesteld. Hij heeft het Hof gevraagd of richtlijn 2008/101 in strijd is met enkele beginselen van internationaal gewoonterecht en met de volgende internationale overeenkomsten: het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, ondertekend te Chicago (hierna: Verdrag van Chicago),² het Protocol van Kyoto (hierna: Protocol) en de Overeenkomst inzake luchtvervoer («Open Sky»-overeenkomst) tussen de EU en de Verenigde Staten. In het arrest van 21 december 2011 zijn deze vragen beantwoord.³

¹ Zaak C-366/10, te vinden op <http://curia.europa.eu/>

² Bij dit verdrag is de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) vastgesteld.

³ De Britse rechter zal nu uitspraak doen in de beroepszaak met inachtneming van de antwoorden van het Hof.

Nederland heeft samen met 10 andere lidstaten, IJsland en Noorwegen, het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend ter ondersteuning van de geldigheid van de richtlijn.

Toelichting op het arrest

In het arrest onderzoekt het Hof of richtlijn 2008/101 kan worden getoetst aan de aangevoerde internationale overeenkomsten en beginselen van internationaal gewoonterecht.

Internationale overeenkomsten

Over het Verdrag van Chicago stelt het Hof vast dat de lidstaten bij dit verdrag partij zijn, maar de Unie zelf niet. De EU kan slechts dan door het Verdrag van Chicago worden gebonden, wanneer ze de uitoefening van alle bevoegdheden van dit verdrag heeft overgenomen van de lidstaten en die daadwerkelijk uitoefent. Dit is niet het geval. De EU is daarom niet gebonden aan het Verdrag van Chicago en richtlijn 2008/101 kan niet aan dit verdrag worden getoetst.

De Unie is weliswaar verdragspartij bij het Protocol, maar toch kan richtlijn 2008/101 hieraan niet worden getoetst. De bepaling van het Protocol, dat partijen via de ICAO streven naar beperking of reductie van emissies van bepaalde broeikasgassen uit de in de luchtvaart gebruikte bunkerbrandstoffen, is niet onvoorwaardelijk en niet voldoende nauwkeurig.

Volgens het Hof kunnen van de verschillende aangevoerde overeenkomsten alleen een aantal bepalingen van de «Open Sky»-overeenkomst worden ingeroepen. Het Hof stelt echter vast dat van strijdigheid hiermee geen sprake is.

Het Hof wijst erop dat de richtlijn niet in strijd is met de verplichting op grond van de «Open Sky»-overeenkomst om brandstof vrij te stellen van rechten, heffingen, kosten of lasten. Anders dan bij de verplichte heffingen op het verbruik van brandstof, bestaat er geen rechtstreekse en onlosmakelijke band tussen de hoeveelheid brandstof die een vliegtuig aan boord heeft of verbruikt, en de financiële last die uit de werking van de regeling voor de handel in emissierechten voor de exploitant van een dergelijk vliegtuig voortvloeit.

Verder is de eenvormige toepassing van de richtlijn op alle vluchten vanaf of naar een Europese luchthaven in overeenstemming met de bepalingen van de «Open Sky»-overeenkomst die discriminatie tussen Amerikaanse en Europese marktdeelnemers verbieden. De richtlijn biedt immers eerlijke en gelijke gelegenheid tot mededinging voor alle luchtvaartmaatschappijen.

Internationaal gewoonterecht

Het Hof concludeert dat voor de beoordeling van de geldigheid van richtlijn 2008/101 alleen de volgende beginselen van internationaal gewoonterecht kunnen worden ingeroepen: de soevereiniteit van staten over hun luchtruim, onrechtmatigheid van soevereiniteitsclaims van staten over de volle zee en de vrijheid om over volle zee te vliegen. Het Hof toetst de richtlijn aan deze beginselen en stelt vast dat van strijdigheid geen sprake is. In dit verband is van belang dat de richtlijn verbonden is met het territorium van de lidstaten van de EU waardoor het onder de volle rechtsbevoegdheid van de EU valt. De richtlijn is alleen van

toepassing op vliegtuigen die van of naar een luchthaven in de EU vliegen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen EU- of non-EU-luchtvaartmaatschappijen.

Uit deze uitspraak volgt dat de EU bevoegd is om de uitoefening van luchtvervoer op het grondgebied van de lidstaten alleen toe te staan als de betrokken marktdeelnemers zich houden aan milieuvoorwaarden. Het is verder niet in strijd met beginselen van internationaal gewoonterecht of internationale verdragen om voor de berekening van in te leveren emissierechten de hele internationale vlucht mee te nemen, mits de betreffende vlucht aankomt op of vertrekt van een luchthaven binnen de EU.

Consequenties van het arrest

De belangrijkste consequentie van het arrest is dat nu binnen de EU definitief is vastgesteld dat richtlijn 2008/101 geldig is. Overigens blijft de inzet van Nederland, in overeenstemming met wat de richtlijn zelf ook stelt, erop gericht om met de EU tot een mondiaal systeem te komen voor de aanpak van luchtvaartemissies.

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