

Vergaderjaar 2016–2017

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 2326**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders (Kamerstuk 22 112, nr. 2325)

Fiche: Verordening voortzetting beperkte toepassing EU ETS voor de luchtvaart en voorbereidingen implementatie wereldwijd systeem CO<sub>2</sub>-emissiereductie luchtvaart.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

# **Fiche: Verordening voortzetting beperkte toepassing EU ETS voor de luchtvaart en voorbereidingen implementatie wereldwijd systeem CO<sub>2</sub>-emissiereductie luchtvaart**

## **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG om de huidige beperkingen van het toepassingsgebied voor luchtvaartactiviteiten voort te zetten en de tenuitvoerlegging van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 voor te bereiden
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
3 februari 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2017) 54
- d) *EUR-Lex*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0054&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*  
SWD(2017) 30 (NL) SWD(2017) 31 (EN)
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- h) *Rechtsbasis*  
Het voorstel van de Europese Commissie is gebaseerd op Artikel 192 van het VWEU (voortzetting van Verordening nr. 421/2014 en wijziging van richtlijn 2003/87/EG)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

## **2. Essentie voorstel**

### *a) Inhoud voorstel*

In 2008 heeft de EU het voortouw genomen bij de aanpak van de broeikasgasemissies van de luchtvaart door vluchten binnen de EER en tussen de EU en derde landen op te nemen in het EU emissiehandels-systeem (EU ETS). Daarnaast loopt sinds 2013 het proces om in de *International Civil Aviation Organisation* (ICAO) overeenstemming te bereiken over een wereldwijde marktgebaseerde maatregel om de CO<sub>2</sub>-emissies van de internationale luchtvaart te reguleren. In afwachting van deze internationale afspraken is met ingang van 2013 de reikwijdte van het EU ETS beperkt tot vluchten binnen de EER (bekend als «stop-the-clock»).

In 2016 is in de ICAO overeenstemming bereikt over een wereldwijde marktgebaseerde maatregel (hierna „CORSIA»<sup>1</sup>) om de CO<sub>2</sub>-emissies van de internationale luchtvaart vanaf 2021 te reguleren. In het onderhavige

---

<sup>1</sup> CORSIA is erop gericht om de groei van de CO<sub>2</sub>-emissies door de internationale luchtvaart vanaf 2020 te compenseren via specifiek gedefinieerde en goedgekeurde emissiereductieprojecten. Vanaf 2027 is het systeem verplichtend voor alle staten die een individueel aandeel hebben in de internationale luchtvaart van meer dan 0,5 procent in gevlogen kilometers of staten die behoren bij de groep staten die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 90 procent van de gevlogen kilometers. Uitgezonderd zijn enkele specifiek aangeduide groepen ontwikkelingslanden.

voorstel voor wijziging van richtlijn 2003/87/EG wordt daarom een voortzetting van het beperkte toepassingsgebied («stop-the-clock») voorgesteld. Deze «stop-the-clock»-regeling was namelijk van kracht tot 1 januari 2017, en zonder wijziging zou het EU ETS weer gaan gelden voor vluchten tussen de EU en derde landen. Dit zou verstrend kunnen werken op het mondiale proces van implementatie van CORSIA. Met deze wijziging blijft het EU ETS alleen voor intra-Europees vliegverkeer gelden en niet voor internationale vluchten van en naar Europa. Dit voorstel wordt toegejuicht door derde landen en zal ICAO ruimte geven om de nodige nog ontbrekende regels voor de uitvoering van CORSIA vast te stellen.

Het is de bedoeling dat deze wijziging uiterlijk begin 2018 in werking treedt. In april 2018 moeten luchtvaartmaatschappijen namelijk hun emissierechten inleveren over het jaar 2017. Als de wijziging dan nog niet in werking is getreden dan dienen er ook emissierechten voor vluchten van en naar derde landen (volledig toepassingsgebied) over 2017 ingeleverd te worden.

Tevens worden er twee artikelen toegevoegd aan de richtlijn ter voorbereiding op de uitvoering van CORSIA vanaf 2021. Hierin is geregeld dat de Commissie verslag moet uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over relevante internationale ontwikkelingen en over acties die door derde landen zijn ondernomen om CORSIA te implementeren. Daarnaast stelt de Commissie voor om gemachtigd te worden om de nieuwe regelgeving over monitoring, verificatie en rapportage van luchtvaartemissies onder het mondiale systeem vanaf 2021 vast te stellen.

Tot slot verlengt de Commissie de vrijstelling binnen het EU ETS voor luchtvaart voor kleine niet-commerciële vliegtuigexploitanten (bijv. privévluchten van particulieren), die jaarlijks minder dan 1.000 ton CO<sub>2</sub> uitstoten, tot 2030.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie biedt in het voorstel drie opties die op de periode tot aan invoering van het wereldwijde systeem in 2021 alsook voor de periode na inwerkingtreding overwogen zouden kunnen worden. Het huidige voorstel betreft met name de periode tot aan invoering van CORSIA zoals onder 2a omschreven.

In het impact assessment heeft de Commissie drie scenario's uitgewerkt. Voor de periode 2017–2020 kan het EU ETS door de volgende opties in stand gehouden worden: het volledige toepassingsgebied (optie 0); de toepassing voor zowel intra-Europees vliegverkeer als vertrekkende vluchten naar buiten Europa (optie 2); de huidige toepassing voor intra-Europees vliegverkeer (optie 1). Het huidige toepassingsgebied van het voorstel (optie 1) voorziet in het behoud van de bijdrage van de luchtvaart aan de klimaatdoelstellingen van de EU. Daarnaast wordt de uitzondering van kleine maatschappen tot 2030 gecontinueerd (0,2% CO<sub>2</sub>-emissies niet gedekt).

Voor de periode na 2020 blijft de basisoptie het volledige toepassingsgebied van het EU ETS (optie 0). Onder de overige opties worden alle internationale vluchten buiten Europa gedekt onder CORSIA. Onder optie 1 is het EU ETS van toepassing op intra-Europees vliegverkeer. Onder optie 2 wordt het EU ETS voor het intra-Europees vliegverkeer afgestemd op CORSIA en onder optie 3 is enkel CORSIA van toepassing voor het intra-Europese vliegverkeer. De Commissie geeft de voorkeur aan een verlenging van de «stop-the-clock»-regeling totdat er voldoende duide-

lijkheid is over de instrumenten die door ICAO voor de uitvoering van CORSIA zijn goedgekeurd.

De systeemkeuze voor de periode na 2021 zal dus volgen zodra er meer duidelijkheid is over de aard en inhoud van de juridische instrumenten onder CORSIA en de deelname van de internationale partners hieraan. De Commissie geeft aan nog met een nadere beoordeling te komen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Luchtvaart is voor Nederland voornamelijk een transnationale aangelegenheid. De beprijzing van CO<sub>2</sub>-emissies van de luchtvaart moet daarom op Europees en liever nog internationaal niveau geregeld worden.

Nederland heeft van begin af aan ingezet op het voor de internationale luchtvaart invoeren van een mondiaal systeem voor CO<sub>2</sub>-reductie. Uit oogpunt van een gelijk speelveld en klimaat is dit de te prefereren optie. Het is niet wenselijk dat er in de luchtvaart een lappendeken aan reductiesystemen ontstaat. Dit betekent dat de implementatie van CORSIA niet in gevaar mag worden gebracht door terug te keren naar de uitgebreide versie van het EU ETS, waaraan dan alle vluchten vanuit derde landen zouden moeten voldoen.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Nederland steunt dit Commissievoorstel omdat dit recht doet aan het akkoord over CORSIA, de steun van de EU voor de voltooiing en tijdige inwerkingtreding ervan en het voornemen van de EU om CORSIA vanaf 2021 uit te voeren. Het is van belang dat we de ervaringen vanuit het EU ETS gebruiken voor de vormgeving en implementatie van CORSIA en erop inzetten dat er uiteindelijk een goede overgang komt van het EU ETS naar CORSIA. Nederland is daar via het milieuc comité van ICAO nauw bij betrokken.

De Commissie geeft in het voorstel aan dat er voor de periode vanaf 2020 een nadere beoordeling en herziening van het EU ETS volgt zodra er meer duidelijkheid is over de aard en inhoud van de juridische instrumenten onder CORSIA en de deelname van de internationale partners hieraan. Nederland vindt het wel van groot belang dat de Commissie uitwerkt hoe met het EU ETS zal worden omgegaan na de inwerkingtreding van CORSIA. Nederland zal de Commissie oproepen hier tijdig mee te starten en de lidstaten vroegtijdig en intensief bij dit proces te betrekken.

Hoe er verder met het EU ETS voor de luchtvaart wordt omgegaan na 2021 is afhankelijk van de verdere uitwerking van CORSIA. Een aantal belangrijke kenmerken moet namelijk nog verder uitgewerkt worden. Een verdere beoordeling hiervan wordt in de loop van 2018 verwacht. Nederland zal de Commissie oproepen lidstaten tijdig te informeren en betrekken bij de verdere beoordeling van EU ETS na 2021.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De lidstaten zijn in overgrote meerderheid voorstander van de continuering van het EU ETS voor alleen intra-Europees verkeer tot aan de invoering van CORSIA. De meeste Europese landen vinden wel dat er tijdig gewerkt moet gaan worden aan de manier waarop met EU ETS wordt omgegaan na het van start gaan van CORSIA.

Een deel van het Europees Parlement (ENVI) is negatief kritisch over het bereikte resultaat in ICAO en vindt dat Europa aanvullende eisen moet stellen. Het Europees Parlement is van mening dat CORSIA niet toereikend is om aan de reductiedoelen te voldoen en vindt dat EU ETS daarin een belangrijke rol zou moeten spelen.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

##### *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) Subsidiariteit*

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Klimaatbeleid kan, zeker voor een transnationaal opererende sector zoals de luchtvaart, niet uitsluitend nationaal geregeld worden. Actie op EU-niveau is de meest doeltreffende manier om de klimaatdoelstellingen van de EU en de internationale klimaatdoelstellingen te verwezenlijken. Op deze wijze wordt ook de geharmoniseerde uitvoering in de EU geborgd waarbij het internationale concurrentievermogen van de luchtvaartsector in de EU gehandhaafd blijft, evenals het gelijke speelveld op de interne markt.

##### *c) Proportionaliteit*

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. De voortzetting van de «stop-the-clock»-regeling tot aan de start van CORSIA gaat niet verder dan nodig om de beoogde doelen te bereiken. Nederland kan zich vinden in het gekozen instrument van een verordening. Om rechtszekerheid te bieden voor maatschappijen is het van groot belang dat er snel overeenstemming wordt bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad, zodat de verordening in werking is getreden wanneer de volgende nalevingverplichtingen voor 2017 gaan gelden in april 2018. Zonder herziening zal het EU ETS automatisch weer gaan gelden voor vluchten tussen de EU en derde landen.

#### **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

##### *a) Consequenties EU-begroting*

Er worden geen implicaties voor de EU-begroting voorzien.

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

Geen, omdat de voorgestelde optie een voortzetting zal zijn van de bestaande EU ETS «stop-the-clock»-regeling. Voor het proces richting de invoering van CORSIA in 2021 en besluitvorming over het te kiezen instrument (versie EU ETS) is inzet in de begroting reeds meegenomen.

##### *c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Geen

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Er worden geen gevolgen verwacht voor de regeldruk.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Geen

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Voor de uitvoering van het voorstel hoeft geen nieuwe regelgeving tot stand te worden gebracht. Het betreft een voortzetting van de bestaande Verordening nr. 421/2014 (tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG). Het voorstel leidt niet tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden of taken voor de rijksoverheid en decentrale overheden.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Met de toevoeging in artikel 28 quater wordt de Commissie gemachtigd gedelegeerde handelingen vast te stellen om te voorzien in monitoring, verificatie en rapportage (MRV) van luchtvaartemissies onder het mondiale systeem vanaf 2021. Nederland heeft hier geen bezwaar tegen met inachtneming dat de Commissie maar een beperkt mandaat heeft in het besluitvormingsproces van ICAO. De MRV regels voor CORSIA worden onder de regie van de Council van ICAO vastgesteld. Vervolgens zijn de staten verplicht om hieraan toepassing te geven. Doel is een eenduidige en gelijke toepassing van een robuust MRV systeem binnen CORSIA. Met een aantal Europese lidstaten en de Europese Commissie is Nederland actief betrokken bij de ontwikkeling van dit MRV systeem. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de kennis en ervaring met het MRV systeem dat reeds in Europa voor het EU ETS wordt toegepast.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De verordening treedt in werking op de dag van bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het is van groot belang dat er snel overeenstemming wordt bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad, zodat de verordening in werking is getreden wanneer de volgende nalevingsverplichtingen voor 2017 gaan gelden in maart en april 2018. Zonder herziening zal het EU ETS automatisch weer gaan gelden voor vluchten tussen de EU en derde landen. De Raad is voornemens eind tweede kwartaal 2017 de onderhandelingen te starten met het Europees Parlement om zo tijdig tot overeenstemming te komen.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Niet van toepassing

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Het voorstel heeft naar verwachting geen (negatieve) handhavingsgevolgen.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.