

Vergaderjaar 2011–2012

31 936

Luchtvaartbeleid

21 501-08

Milieuraad

Nr. 102

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2011

Tijdens het VAO Luchtvaart op 8 november 2011 (Handelingen II 2011/12, nr. 20, behandeling van het verslag van een algemeen overleg over luchtvaart) heeft uw Kamer mij gevraagd een actuele stand van zaken te geven van de ontwikkelingen rondom de invoering van het Europese emissiehandelssysteem voor de luchtvaart (EU ETS Luchtvaart). Met deze brief voldoe ik aan die toezegging.

Om te voldoen aan de Europese CO₂-reductiedoelstellingen moet ook de luchtvaart bijdragen aan de reductie van CO₂-emissies. Daartoe hebben de Europese lidstaten, waaronder Nederland, eind 2008 unaniem de richtlijn ondertekend waarmee het EU ETS Luchtvaart werd uitgebreid door de luchtvaartsector daarin op te nemen. Vervolgens is deze richtlijn (2008/101/EG) in 2009 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd en sindsdien hebben overheid en sector zich voorbereid op de start van het systeem op 1 januari 2012.

Kern van het systeem is dat luchtvaartmaatschappijen emissierechten moeten hebben om CO₂ te mogen uitstoten. De hoeveelheid emissierechten voor de luchtvaartsector is vastgesteld (het plafond) op basis van een referentieperiode (jaaremissie over 2004–2006). Dit plafond is lager dan de feitelijke uitstoot. Op basis van het plafond is het aantal emissierechten bepaald dat grotendeels om niet wordt verstrekt (82%). De overige benodigde rechten moet worden gekocht. De resterende rechten worden geveild. De opbrengst van de veiling valt toe aan de staatskas van de Europese lidstaten.

Het EU ETS Luchtvaart geldt niet alleen voor EU maatschappijen. Ook maatschappijen uit derde landen die op een Europese luchthaven landen of daarvandaan vertrekken moeten aan het systeem deelnemen en dus rechten inleveren voor de CO₂ die zij uitstoten voor vluchten van en naar Europa. Dit heeft van begin af aan geleid tot weerstand bij derde landen en hun maatschappijen. Deze weerstand en de dreigementen met

tegenmaatregelen tegen Europese lidstaten staan momenteel centraal in de aanloop naar de start van het eerste handelsjaar voor de luchtvaart op 1 januari 2012. Het kabinet maakt zich zorgen over de weerstand en de mogelijke gevolgen.

Deze brief geeft een overzicht van de recente ontwikkelingen.

De Delhi Declaration (30 september 2011)

Op 29 en 30 september 2011 kwam op uitnodiging van India een groep niet-EU landen bijeen om gezamenlijk hun afkeuring van het EU ETS Luchtvaart te bespreken. Als resultaat van deze bespreking is een verklaring opgesteld, de zogenaamde Delhi Declaration, die door 21 van de daar aanwezige landen is ondertekend. In deze verklaring zetten deze landen zich sterk af tegen het opnemen van luchtvaartactiviteiten van niet-EU landen in het EU ETS Luchtvaart en dringen er bij de EU op aan om niet-EU landen niet tot deelname aan het EU ETS Luchtvaart te verplichten. Deze Delhi Declaration is vervolgens voorgelegd aan de vergadering van de Council van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie van de VN (ICAO) op 2 november 2011 (zie onder).

EU standpunt met betrekking tot de Delhi declaration

In reactie op de Delhi Declaration heeft de Europese Commissie in overleg met de lidstaten een notitie opgesteld waarin de door derde landen ingebrachte punten worden weerlegd. In deze notitie worden ook punten van overeenstemming benoemd, zoals het belang van CO₂-reductie en de noodzaak van vorming van een wereldwijd systeem onder de verantwoordelijkheid van ICAO. De EU hoopt hiermee een basis te vormen voor verder constructief overleg binnen ICAO teneinde een mondiaal systeem tot stand te brengen. Deze Europese notitie is voorgelegd aan de ICAO Council vergadering op 2 november 2011 (zie bijlage bij deze brief)¹.

ICAO Council vergadering

Op 2 november 2011 vond een ICAO Council vergadering plaats. Die bijeenkomst werd vrijwel volledig besteed aan het bespreken van het EU ETS Luchtvaart aan de hand van de door India, namens de ondertekenaars, ingebrachte verklaring en de door EU landen ingebrachte notitie. Aangezien de EU slechts met acht lidstaten in de ICAO Council is vertegenwoordigd was van te voren duidelijk dat de Delhi Declaration als ICAO Resolutie zou worden aangenomen, wanneer de meerderheid van landen daarom zou vragen.

Uiteindelijk ondersteunden 26 van de 36 leden van de Council de Delhi Declaration o.a. China, VS, India, Brazilië, Japan, Rusland. Australië en Canada onthielden zich van stemming, maar hebben zich tijdens de vergadering wel tegen de invoering van het EU ETS Luchtvaart uitgesproken. De acht leden van de Europese Unie in de ICAO Council (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Italië, Spanje, Slovenië, Denemarken en Roemenië) hebben een vooraf opgestelde formele reservering tegen de verklaring ingebracht.

Naast het voorstel van de EU om een constructieve dialoog richting een mondiaal systeem te voeren, bracht ook Australië een voorstel in. Dit voorstel werd positief ontvangen en betreft het opzetten van een groep binnen ICAO die toewerkt naar een oplossing die door de Assembly in 2013 bekrachtigd moet worden. Het ICAO secretariaat heeft dit voorstel in overweging genomen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Gevolgen uitkomst ICAO Council

Voorafgaand aan de discussie en het aannemen van de Delhi Declaration gaf het hoofd van het Juridisch Bureau van ICAO op verzoek van het Verenigd Koninkrijk aan, dat de Verklaring, indien aangenomen, beschouwd moet worden als een politieke verklaring en dat deze geen juridisch bindende werking heeft. Dit sluit maatregelen door individuele landen overigens niet uit.

Na de vergadering verklaarde de voorzitter van de ICAO Council dat het EU ETS Luchtvaart niet meer door de ICAO Council zal worden besproken. Dit laat onverlet dat de mogelijkheid blijft bestaan dat derde landen een artikel 84 procedure beginnen. Dit artikel biedt een mogelijkheid tot geschillenbeslechting door de Council voor zover het geschil de toepassing of de interpretatie van het ICAO verdrag betreft. Lidstaten, die bij het geschil betrokken zijn, mogen overigens niet over het Council standpunt meestemmen. Lidstaten mogen wel beroep aantekenen bij het Permanente Hof van Justitie of een arbitrage tribunaal. Mochten een of meerdere derde landen hiertoe overgaan, dan is de verwachting dat dit plaatsvindt nadat het Europees Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan in de prejudiciële zaak (zie onder).

De Europese Commissie heeft bij monde van Commissaris Hedegaard laten weten dat het standpunt van de Commissie niet is veranderd als gevolg van de uitkomst van de ICAO Council. De Commissie geeft aan in gesprek te zijn met de derde landen (Rusland) over de zogenaamde «equivalent measures». Dit biedt een mogelijkheid derde landen uit te zonderen van deelname aan het EU ETS Luchtvaart, indien zij vergelijkbare reductiemaatregelen treffen met betrekking tot de luchtvaartemissies. Andere landen, waaronder China, hebben verzocht om technische besprekingen over het EU ETS Luchtvaart. De Commissie heeft tot nu geen inzicht gegeven in haar strategie als deze gesprekken geen resultaat opleveren. De Europese Unie legt de bal bij derde landen door te benadrukken dat de beste manier om het EU ETS Luchtvaart overbodig te maken de totstandkoming van een mondiaal regime is.

Prejudiciële zaak (C-366/10 ATAA)

Bij brief d.d. 25 oktober (Kamerstuk 21 501-08, nr. 388) heb ik u geïnformeerd over het advies van de Advocaat-Generaal van het Europese Hof van Justitie over de zaak die de Amerikaanse Air Transport Association en drie bij deze associatie aangesloten luchtvaartmaatschappijen in het Verenigd Koninkrijk hebben lopen tegen het EU ETS Luchtvaart. De Britse rechter heeft deze zaak voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie. Het gaat hierbij met name om vragen naar de toelaatbaarheid van de toepassing van het EU ETS Luchtvaart op buitenlandse luchtvaartmaatschappijen. Naar verwachting zal een uitspraak niet eerder dan begin 2012 plaatsvinden.

De Chinese associatie van luchttransport en een aantal Chinese maatschappijen heeft onlangs bekend gemaakt te overwegen een rechtszaak te beginnen tegen het EU ETS Luchtvaart bij de Duitse rechter. In het licht van de nog plaats te vinden uitspraak van het Europese Hof is niet duidelijk welke bezwaren in deze rechtszaak aan de orde zullen komen.

Ontwikkelingen in de VS

De VS blijft onverminderd tegenstander van het EU ETS Luchtvaart. In de VS is recentelijk een wetsvoorstel door het Huis van Afgevaardigden

aangenomen, dat luchtvaartmaatschappijen moet gaan verbieden om deel te nemen aan het EU ETS Luchtvaart (Mica Bill). Behandeling in de Senaat zal naar verwachting niet eerder dan eind dit jaar plaatsvinden. Of het voorstel door de Senaat zal worden aangenomen is nog de vraag. Wanneer de wet van kracht zou worden, zijn negatieve gevolgen voor het vliegverkeer tussen EU en VS te verwachten. De exacte aard en omvang van de eventuele schade voor bijvoorbeeld het netwerk op de mainport Schiphol, dat in grote mate afhankelijk is van transatlantische verbindingen, is van te voren lastig in te schatten.

ETS tijdens handelsmissies

De Nederlandse regering hanteert bij uitgaande handelsmissies waarbij luchtvaart onderwerp van gesprek is een reactieve houding en spreekt alleen over het EU ETS Luchtvaart als de ontvangende autoriteiten het zelf opbrengen. In oktober heeft de Minister van IenM met een handelsmissie een bezoek gebracht aan de Russische Federatie. Mede door de aandacht die vanuit de delegatie werd besteed aan het EU ETS Luchtvaart kwam het onderwerp ter sprake. Minister Levitin van Transport heeft aangegeven dat Rusland ETS unilateraal nooit zal accepteren en noemt verhogen van de kosten van transsiberische overvliegrechten als mogelijke sanctie. De Minister heeft er bij haar Russische ambtgenoot vooral op aangedrongen samen te werken aan een mondiale oplossing van het probleem.

Tijdens mijn bezoek aan China is het onderwerp EU ETS Luchtvaart aan de orde gesteld door de vice minister van Transport de heer Gao. En ook tijdens het gesprek met Vice Minister Xia Xinghua van Luchtvaart werd het onderwerp van Chinese zijde uitgebreid aan de orde gesteld. De Chinezen hebben aangegeven tegenstander te zijn van EU ETS Luchtvaart en niet te accepteren dat Chinese carriers onderworpen worden aan het systeem. Een juridische actie wordt overwogen. Ik heb gepleit voor een open dialoog zoals ook de Chinezen hebben aangegeven die voor te staan.

Tegenmaatregelen van derde landen

Door diverse derde landen is gedreigd met tegenmaatregelen. Dreigementen worden op dit moment vooral van de kant van nationale luchtvaart autoriteiten en vakministeries geuit. Onduidelijk is tot nu toe waaruit die tegenmaatregelen bestaan. Het aanhouden van een bestelling bij Airbus door China is tot dusver de meest concrete actie. De Europese Commissie heeft aangegeven zich hard te verweren tegen maatregelen gericht tegen de EU of tegen individuele lidstaten.

Hoewel het van start gaan van het EU ETS Luchtvaart op 1 januari 2012 een politiek belangrijk moment is, zal eventuele handhaving van de kant van de Europese Unie pas in beeld komen in april 2013, wanneer deelnemende luchtvaartmaatschappijen rechten zullen moeten inleveren ter dekking van hun emissies over 2012. Vooralsnog hebben ook de luchtvaartmaatschappijen van derde landen aan hun uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen in het kader van monitoring, registratie en validatie van gegevens voldaan.

Onderzoek naar de effecten van de invoering van ETS voor KLM en Schiphol

De vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een paar keer gevraagd naar de verschillende effecten van opname van luchtvaart in het ETS en meer recentelijk heeft ook de Tweede Kamerfractie van de PVV hierover vragen gesteld (Aanhangsel Handelingen II 2011/12, nr. 726).

Een motie van Kamerlid Van Tongeren dienaangaande is op 13 oktober verworpen (Kamerstuk 21 501-08, nr. 387).

Desalniettemin hecht ik eraan zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over de mogelijke gevolgen. Temeer omdat de Nederlandse luchtvaartpartijen eerder hebben laten weten dat de mogelijke negatieve consequenties substantieel kunnen zijn.

Recentelijk heb ik aan het Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid (KiM) opdracht gegeven een onderzoek te laten uitvoeren. Dit onderzoek zal voortbouwen op eerdere onderzoeken naar de effecten van invoering van ETS luchtvaart, waarover de Kamer destijds is geïnformeerd in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel tot implementatie van richtlijn 2008/101 over ETS luchtvaart (Kamerstukken II 2008/09, 31 963, nr. 7, blz. 3). Ook zal gebruik worden gemaakt van recente onderzoeken, zoals van Deutsche Bank naar de verstoring van de concurrentiepositie van de Europese luchtvaart. Vooruitlopend op de resultaten van dit onderzoek heb ik de KLM gevraagd in kaart te brengen wat de effecten van het ETS stelsel voor hen zijn. Volgens eigen berekeningen zouden de effecten voor de Nederlandse luchtvaartsector neerkomen op tientallen miljoenen per jaar. Voor KLM kan dit oplopen tot 65 miljoen Euro per jaar. Ook kunnen kosten voortvloeien uit tegenmaatregelen zoals verhoging van de kosten voor overvliegrechten Siberië. De Russische dreiging met een verdrievoudiging van deze kosten zou een additionele kostenpost van 160 miljoen Euro per jaar betekenen. Een en ander zal worden gevalideerd in het onderzoek dat KiM zal uitvoeren. De eerste resultaten van dit onderzoek worden begin 2012 verwacht.

Tevens heb ik Europees commissaris Hedegaard (klimaat) gevraagd de mogelijke gevolgen voor de Europese luchtvaart in beeld te brengen.

Concluderend, de Europese Unie houdt vast aan het EU ETS Luchtvaart gezien de noodzakelijke bijdrage aan de reductie van CO₂-emissies door de luchtvaart. Ik steun die lijn, maar ik ben mij zeer bewust van de recente internationale ontwikkelingen zoals hierboven omschreven. Met het oog op de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart laat ik nader onderzoeken wat de effecten van het EU ETS Luchtvaart zijn op onze eigen maatschappijen en luchthavens. Mijn inzet blijft verder gericht op het tot stand komen van een mondiaal handelssysteem, zodat de Nederlandse luchtvaart en de luchthavens zo min mogelijk concurrentienadeel ondervinden.

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