

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 de 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 de 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. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTIGING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2009

Een dezer dagen wordt aan uw Kamer aangeboden het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet luchtvaart en de Wet op de economische delicten waarmee de luchtvaartsector onder het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten wordt gebracht. Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor handel in broeikasgasemissierechten in de Gemeenschap¹. De richtlijn is op 2 februari 2009 in werking getreden en dient uiterlijk op 2 februari 2010 te zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. Door middel van deze brief wil ik graag het belang van een zo spoedig mogelijke totstandkoming van deze wetswijziging onder uw aandacht brengen.

Een spoedige totstandkoming van de wetswijziging is noodzakelijk omdat het systeem van handel in emissierechten voor de luchtvaart reeds per 1 januari 2010 rechten en verplichtingen meebrengt voor vliegtuigexploitanten, ook al begint het volledige systeem, inclusief de plicht tot het inleveren van emissierechten pas op 1 januari 2012. Inwerkingtreding per 1 januari 2010 (of zoveel eerder als mogelijk is) is naar mijn mening in het belang van de vliegtuigexploitanten die onder de reikwijdte van het systeem gaan vallen. Ik hoop dat verderop in deze brief aan te tonen. Het is de bedoeling de Nederlandse emissieautoriteit (NEa) als bevoegd gezag aan te wijzen. Spoedige totstandkoming van de wetswijziging is

¹ PbEU 2009, L 8.

dus ook in het belang van de NEa, die een wettelijke basis nodig heeft voor het uitvoeren van haar activiteiten.

Hieronder ga ik in op de hoofdlijnen van de richtlijn en de voorgenomen omzetting daarvan in de Nederlandse wetgeving tegen de achtergrond van het in de richtlijn voorziene tijdpad voor de uitvoering.

De inhoud van de richtlijn

De richtlijn bewerkstelligt dat de luchtvaartsector onderdeel wordt van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten, oftewel het Emissions Trading Scheme (ETS).

De luchtvaart zal vanaf 2012 volledig in het emissiehandelssysteem worden opgenomen. Voor luchtvaart is een apart plafond (hoeveelheid te creëren emissierechten) vastgesteld. Dit plafond is afgeleid van het gemiddelde van de historische emissies over de jaren 2004, 2005 en 2006. Voor 2012 geldt een plafond van 97% van de gemiddelde historische emissie. Voor de periode 2013–2020 wordt het plafond 95% van de gemiddelde historische emissie. In zowel 2012 als 2013–2020 wordt 15% van de rechten geveild, 3% zal worden gereserveerd voor nieuwkomers en snelle groeiers.

Op hoofdlijnen werkt het ETS voor de luchtvaart hetzelfde als voor de stationaire bronnen (inrichtingen). De bedrijven krijgen een deel van de benodigde rechten gratis toegewezen en kunnen – indien nodig – aanvullende rechten kopen op een veiling of op de markt. De bedrijven monitoren hun emissies op basis van een door het bestuur van de NEa goedgekeurd monitoringsplan. Na ieder handelsjaar leveren ze bij de NEa een emissieverslag in dat door een onafhankelijke deskundige (verificateur) moet zijn geverifieerd. De bedrijven leveren vervolgens voldoende rechten in bij de NEa om de veroorzaakte emissies af te dekken. Het bestuur van de NEa houdt toezicht en legt zonnodig sancties op. De jaren 2010 en 2011 vormen de pre-trading period. Gedurende die twee jaren zijn de vliegtuigexploitanten ingevolge de richtlijn verplicht hun emissies te monitoren, maar bestaat er nog geen verplichting om rechten in te leveren. Deze pre-trading period is bedoeld om ervaring op te doen met het systeem. Daarnaast zijn de gerapporteerde emissies over 2010 bepalend voor de verdeling van de te veilen rechten over de verschillende lidstaten. Voor de start in 2010 dient de exploitant al over een goedgekeurd monitoringsplan te beschikken.

Gratis rechten voor de eerste periode worden verdeeld op basis van de vervoersprestatie in 2010, uitgedrukt in zogeheten tonkilometers. Als een luchtvaartexploitant in aanmerking wil komen voor gratis rechten stelt hij een monitoringsplan op waarin is beschreven op welke wijze hij de tonkilometergegevens bepaalt en registreert. Tonkilometergegevens (tkm) zijn gegevens over de omvang van een luchtvaartactiviteit. Dit monitoringsplan moet zijn goedgekeurd door de bevoegde instantie van de administrerende lidstaat. Gedurende een vaststaand kalenderjaar (voor de eerste periode betreft dit 2010) worden de tonkilometergegevens bepaald en geregistreerd volgens het goedgekeurde monitoringsplan tonkilometer. Na afloop van dit jaar kan de vliegtuigexploitant het bestuur van de NEa verzoeken om kosteloze toewijzing van emissierechten. Bij de aanvraag moet hij de onafhankelijk geverifieerde tonkilometergegevens over het tkm-jaar overleggen. De NEa legt de aanvraag voor aan de Europese Commissie. Vervolgens stelt de Commissie op basis van alle ontvangen aanvragen een benchmark vast. Deze benchmark (uitgedrukt in rechten per tonkilometer) wordt door de bevoegde instanties van de administrerende lidstaten gehanteerd om te berekenen hoeveel emissierechten elk van de vliegtuigexploitanten kosteloos krijgt toegewezen.

Uit het bovenstaande blijkt dat exploitanten dus in principe per 1 januari 2010 over twee goedgekeurde monitoringsplannen moeten beschikken, één voor emissies (verplicht) en één voor tonkilometerdata (om in aanmerking te komen voor kosteloos toe te wijzen rechten). Deze plannen moeten beide uiterlijk 1 september 2009 ter goedkeuring bij de NEa zijn ingediend, zo blijkt uit de richtsnoeren die de Commissie heeft vastgesteld.

Noodzaak van spoedige totstandkoming van de wetswijziging

Hierboven is uiteengezet dat de exploitanten uiterlijk 1 september 2009 monitoringsplannen moeten indienen om per 1 januari 2010 over goedgekeurde monitoringsplannen te kunnen beschikken. De tonkilometerdata spelen een cruciale rol bij het verkrijgen van rechten: het aantal aan een vliegtuigexploitant kosteloos toe te wijzen rechten wordt namelijk bepaald door de geverifieerde tonkilometerdata over het jaar 2010 op basis van het goedgekeurde monitoringsplan. Omdat de monitoringsplannen een wettelijke basis nodig hebben, is het dus in het belang van de vliegtuigexploitanten dat de implementatiewet zo snel mogelijk in werking treedt.

Implementatiekwesaties

De richtlijn wordt zo «plat» mogelijk geïmplementeerd. Er is geen sprake van een nationale kop. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is terdege rekening gehouden met de gerechtvaardigde belangen van de vliegtuigexploitanten: het systeem wordt voor hen zo simpel gemaakt als mogelijk is gelet op de tekst van de richtlijn en de noodzakelijke kwaliteit. Een ton CO₂ moet immers wel precies een ton CO₂ zijn, juist ook met het oog op de gewenste ontwikkeling naar een wereldwijde koolstofmarkt.

In de tekst van de richtlijn zitten wel onderdelen waarop bij de implementatie een keuze gemaakt moest worden. En omdat de luchtvaart een bijzonder internationale bedrijfstak is, is het van groot belang dat die noodzakelijke keuzes bij de implementatie in de verschillende lidstaten zo veel mogelijk op dezelfde manier – dus geharmoniseerd – worden gemaakt. Dit noopte tot uitgebreid overleg met de Europese Commissie en andere lidstaten in de Europese Task Force Aviation, waarin de Commissie en lidstaten op vrijwillige basis afspraken maken over de geharmoniseerde uitvoering van deze richtlijn. Voor luchtvaart bestaat dit traject uit 3 fasen waarvan fase 1, die gaat over de interpretatie van de richtlijn, inmiddels succesvol is afgerond. Fase 2 richt zich op monitoring en fase 3 op handhaving.

Tenslotte

Om de hiervoor aangegeven redenen is spoedige totstandkoming van deze wetswijziging van groot belang. Graag verzoek ik u daarom om dit wetsvoorstel met enige voorrang te behandelen. Als u prijs stelt op een technische briefing, zal ik deze met genoegen op korte termijn laten verzorgen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer