

Vergaderjaar 2020–2021

**22 112**

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

**Nr. 3192**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 14 fiches inzake het Fit-for-55 pakket die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

De brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, getiteld «Beoordeling van Fit-for-55 pakket van de Europese Commissie» die u separaat toegaat, is tevens onderdeel van de kabinetsreactie en betreft de reactie op de overkoepelende Commissiemededeling alsook de overkoepelende uitgangspunten voor de Nederlandse inzet in de komende onderhandelingen in de Raad.

Ondergenoemde 14 fiches zijn bijgesloten:

Fiche: Herziening Richtlijn Hernieuwbare Energie (Kamerstuk 22 112, nr. 3185)

Fiche: Herschikking Richtlijn energie-efficiëntie (Kamerstuk 22 112, nr. 3186)

Fiche: Herziening Richtlijn energiebelastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3187)

Fiche: Verordening bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3188)

Fiche: Verordening stimuleren hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart (Kamerstuk 22 112, nr. 3189)

Fiche: Verordening uitrol infrastructuur alternatieve brandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3190)

Fiche: Verordening aanscherping CO<sub>2</sub>-normen nieuwe personen- en bestelauto's in 2030 en 2035 (Kamerstuk 22 112, nr. 3191)

Fiche: Herziening richtlijn EU ETS voor luchtvaart en implementatie CORSIA

Fiche: Herziening EU ETS, herziening MSR (Kamerstuk 22 112, nr. 3193)

Fiche: ESR Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3194)

Fiche: Voorstel tot aanpassing LULUCF-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3195)

Fiche: Mededeling EU-Bossenstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3196)

Fiche: Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism (Kamerstuk 22 112, nr. 3197)

Fiche: Verordening Social Climate Fund (SCF) (Kamerstuk 22 112, nr. 3198)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
Th.J.A.M. de Bruijn

## **Fiche: Herziening richtlijn EU ETS voor luchtvaart en implementatie CORSIA**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG betreffende de bijdrage van luchtvaart aan de economie-brede emissiereductiedoelstelling van de Unie en de implementatie van een mondiale marktgerichte maatregel.  
Voorstel voor een BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG betreffende de notificatie van CO<sub>2</sub>-compensatie door luchtvaartmaatschappijen uit de Unie in relatie tot de mondiale marktgerichte maatregel.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
14 juli 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM (2021) 552 final  
COM (2021) 567 final
- d) *EUR-lex*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0552&qid=1626446169902>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0567&rid=10>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD (2021) 603 final
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 192 (1) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket<sup>1</sup>. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet<sup>2</sup>.

Het betreft een voorstel voor de herziening van de richtlijn met betrekking tot het EU emissiehandelssysteem (ETS) voor de luchtvaart waarbij ook wijzigingen worden voorgesteld in het licht van de implementatie van het mondiale systeem voor compensatie en reductie van CO<sub>2</sub>-emissies van de internationale luchtvaart (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for*

---

<sup>1</sup> Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 813, nr. 808.

*International Aviation, hierna «CORSA<sup>3</sup>»*). Daarnaast presenteert de Commissie het voorstel voor een besluit van de Raad en het Europees Parlement tot wijziging van de ETS-richtlijn met het oog op de notificatie aan luchtvaartmaatschappijen van CO<sub>2</sub>-emissies onder CORSIA over het jaar 2021 (hierna: het besluit).

De Commissie stelt in de richtlijn hoofdzakelijk vier wijzigingen voor van het ETS-luchtvaart om verdere reductie van broeikasgasemissies in de luchtvaartsector te stimuleren. Ten eerste stelt de Commissie voor om de wijze waarop de allocatie (toewijzing) van de luchtvaartrechten berekend wordt per 2024 te baseren op emissiedata van 2023, in plaats van tonkilometerdata uit 2010. Gekoppeld hieraan bevat het voorstel wijzigingen t.a.v. de daling van het emissieplafond. Onder de huidige richtlijn daalt het emissieplafond voor de luchtvaart met 2,2% per jaar. De Commissie stelt voor om per 2024 het emissieplafond te reduceren met 4,2% per jaar. Tegelijkertijd stelt de Commissie voor om de reductie van 4,2% met terugwerkende kracht te laten gelden vanaf 2021, door het plafond eenmalig te verlagen in het jaar waarop de herziene richtlijn in werking treedt. Ten tweede stelt de Commissie voor om de allocatie van gratis rechten voor de luchtvaart af te bouwen, ten behoeve van de effectiviteit van het systeem. Op dit moment ontvangt de luchtvaart 82% van de eigen rechten gratis en wordt 15% geveild. De overige 3% van de rechten zijn ten behoeve van de reserve. Minder gratis rechten betekent dat het aandeel te veilen rechten toeneemt, te beginnen met 25% veiling in 2024, lineair oplopend naar het volledig veilen van alle rechten in 2027. Ten derde stelt de Commissie voor de toepassing van het EU ETS voor intra-Europees vliegverkeer te continueren. De Commissie stelt voor om CORSIA voor internationale vluchten van en naar bestemmingen buiten de EU (extra-EU vliegverkeer) toe te passen. Ten vierde wil de Commissie verzekeren dat een gelijke behandeling voor luchtvaartmaatschappijen plaatsvindt op dezelfde routes t.a.v. hun verplichtingen met economische impact. Daarom wordt voorgesteld om op vluchten van en naar landen die niet deelnemen aan CORSIA de verplichtingen tijdelijk uit te zonderen tot 2027.

Naast het voorstel voor een richtlijn heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd voor een besluit. Dit besluit ziet toe op de verplichting die lidstaten hebben om luchtvaartmaatschappijen die onder hun jurisdictie vallen jaarlijks te notificeren over de hoeveelheid CO<sub>2</sub> die zij moeten compenseren onder CORSIA. De Commissie stelt voor dat lidstaten over het jaar 2021 luchtvaartmaatschappijen nul emissie laten notificeren. De Commissie verwacht namelijk dat vanwege de gevolgen van de COVID-19 pandemie de uitstoot van de luchtvaartsector dit jaar niet boven het niveau van de CORSIA *baseline* (mondiale sectoremissies van het internationale luchtverkeer in 2019) zal uitkomen. Deze notificatie moet uiterlijk 30 november 2022 plaatsvinden en de Commissie schat in dat de onderhandelingen m.b.t. het voorstel voor de herziening van de ETS-luchtvaart richtlijn dan nog niet afgerond zullen zijn, terwijl de verplichting tot notificatie wel vastligt in huidige de richtlijn. Daarom stelt de Commissie een apart besluit voor om de notificatie over het jaar 2021 in de ETS-richtlijn te regelen, wat bovendien bijdraagt aan het verminderen van administratieve lasten bij de implementatie van CORSIA.

---

<sup>3</sup> CORSIA is er 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 specifieke aangeduide groepen ontwikkelingslanden.

### *b) Impact assessment Commissie*

In het impact assessment kijkt de Commissie naar verschillende scenario's waarin het ETS-luchtvaart wordt herzien op een effectieve manier, in samenhang met het opgehoogde klimaatdoel. Daarbij rekening houdend met de energietransitie die benodigd is in alle sectoren om bij te dragen aan de EU-klimaatdoelstellingen. In het impact assessment staan de co-existentie van het EU ETS en CORSIA en de allocatie van gratis rechten voor de luchtvaart centraal. Hierbij is gekeken naar scenario's waarbij enkel het EU ETS of CORSIA is toegepast en verschillende varianten waarin het EU ETS en CORSIA naast elkaar bestaan. Voor de afbouw van de allocatie van gratis rechten voor de luchtvaart kijkt de Commissie naar verschillende tijdspaden voor de afbouw, alsook naar het voortzetten van de huidige situatie en naar een onmiddellijke volledige veiling.

De Commissie concludeert dat de optie om het EU ETS voor intra-EU vluchten toe te passen en CORSIA voor extra-EU vluchten het beste past binnen de opgehoogde klimaatdoelen en geopolitieke situatie. Daarbij stelt de Commissie dat de CO<sub>2</sub>-compensatiekredieten die EU-luchtvaartmaatschappijen gebruiken om aan de compensatieverplichting onder CORSIA te voldoen, afkomstig moeten zijn uit deelnemende landen aan het Overeenkomst van Parijs om zo dubbelrekening van emissiereductie te voorkomen en milieu integriteit te borgen. Hiermee beoogt de Commissie de Europese klimaatambities voort te zetten en tegelijkertijd een constructief internationaal signaal af te geven t.a.v. de implementatie van CORSIA buiten de EU. Omdat het impact assessment laat zien dat er een beperkt risico is op koolstoflekage en dat opportuïteitskosten doorberekend kunnen worden naar de eindgebruiker, stelt de Commissie dat een onmiddellijke volledige veiling de voorkeur heeft. De Commissie stelt echter voor om de allocatie van gratis rechten stapsgewijs af te bouwen tot 2027 en stelt in de impact assessment dat het tempo waarin de gratis rechten worden afgebouwd mogelijk ook onderhavig is aan politieke onderhandelingen.

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

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

De essentie van het Nederlands beleid op het gebied van verduurzaming van de luchtvaart is uiteengezet in de Luchtvaartnota<sup>4</sup>. Deze aanpak is erop gericht om verduurzaming van de sector te stimuleren en zodoende in-sector broeikasgasreducties te realiseren. Broeikasgassen zijn een mondiaal probleem. De reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot door de luchtvaart vereist daarom vooral een internationale aanpak. Daar waar een wereldwijde aanpak (nog) niet haalbaar is, bieden Europese afspraken uitkomst. Nationaal beleid is complementair en kan nadrukkelijk ook dienen als impuls voor krachtiger internationaal beleid.

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

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om het ETS-luchtvaart aan te scherpen en CORSIA te implementeren. Dit doet recht aan de Europese klimaatdoelstellingen. Het kabinet is van mening dat het voorstel van de Commissie de juiste balans bevat tussen klimaatambitie en geopolitieke haalbaarheid. Via de aanscherping van het ETS voor de luchtvaart draagt ook de luchtvaart zijn aandeel bij. Met dit voorstel doet de Commissie tevens recht aan het akkoord over CORSIA, de toegezegde steun van de EU voor de voltooiing en tijdsige inwerkingtreding van

<sup>4</sup> Kamerstuk 31 936, nr. 820

CORSIA en het voornemen van de EU om CORSIA uit te voeren, wat positief is met het oog op het internationale concurrentievermogen (zie ook onderdelen 5c en d van dit fiche).

De aanscherping van het ETS-luchtvaart is in lijn met het huidige nationale beleid ten aanzien van de verduurzaming van de luchtvaart. Het kabinet heeft in de Luchtvaartnota sectorspecifieke doelen gesteld voor de luchtvaart, die binnen de luchtvaart zelf dienen te worden gerealiseerd. Het EU ETS ziet op de borging van de economie brede netto CO<sub>2</sub>-reductie in alle sectoren onder het ETS. Omdat het ETS een prijs op de uitstoot van broeikasgassen zet, kunnen duurzame alternatieven uiteindelijk aantrekkelijker worden. Rechten onder het EU ETS zijn verhandelbaar, waardoor broeikasgassen worden gereduceerd daar waar dit het goedkoopste kan. Hiermee draagt het EU ETS bij aan een kostenefficiënte energietransitie.

De aanscherpingen in het ETS-luchtvaart voorstel kunnen tevens leiden tot een hogere prijs voor emissierechten waardoor een sterkere prikkel ontstaat voor in-sector CO<sub>2</sub>-reductie, net als de reductie die wordt voorzien als gevolg van een ambitieuze inzet op alternatieve brandstoffen; in dit kader is ook het ReFuelEU Aviation voorstel<sup>5</sup> van belang. Het kabinet is in dit kader positief over de voorgestelde mogelijkheid om de CO<sub>2</sub>-reductie als gevolg van duurzame luchtvaartbrandstoffen in te boeken in het ETS-luchtvaart of CORSIA. Ook kan het kabinet de voorgestelde wijze waarop de allocatie van de rechten berekend worden en de voorgestelde daling van het emissieplafond voor de luchtvaart steunen. De allocatie van rechten zal hiermee passen bij de huidige markt.

Met de voorgestelde daling van het emissieplafond zal de sector bovendien bijdragen aan de hogere klimaatdoelen. Het kabinet ziet echter een risico bij het berekenen van de allocatie op basis van het jaar 2023. Dit kan een perverse prikkel geven om in 2023 meer te vliegen voor een hogere allocatie van gratis rechten. Het kabinet zal de Commissie hierover bevragen.

Daarnaast verwelkomt het kabinet de afbouw van de gratis rechten voor de luchtvaart. Dit heeft het kabinet in de kabinetsreactie op de publieke consultatie<sup>6</sup> van het onderhavige voorstel reeds gecommuniceerd. Hiermee wordt recht gedaan aan de werking en effectiviteit van het systeem. De Commissie geeft in het impact assessment daarbij aan dat er voor de luchtvaart slechts een beperkt risico op koolstoflekage is, waardoor een snellere afbouw van de gratis rechten ook gerechtvaardigd zou zijn. Het kabinet zal de Commissie oproepen om te verduidelijken waarom gekozen is voor een langzamer tijdsfad.

Het kabinet kan de keuze van de Commissie steunen om CORSIA te implementeren op extra-EEA vluchten en het ETS-luchtvaart toe te passen op intra-EEA vliegverkeer. Zolang derde landen CORSIA implementeren op extra EEA routes, ontstaat er een duidelijke scheiding tussen het toepassingsgebied van beide systemen en ontstaat er een gelijk speelveld voor luchtvaartmaatschappijen op gelijke routes. Wanneer landen CORSIA niet implementeren bestaat een ETS-luchtvaart verplichting op (bepaalde) extra-EEA routes voor de luchtvaartmaatschappijen van die landen. Het kabinet vindt het belangrijk dat de Commissie nadere duiding geeft ten aanzien van de wijze waarop zij gelijke behandeling voor luchtvaartmaatschappijen wil stimuleren door CORSIA en ETS-luchtvaart verplichtingen op te schorten voor specifieke extra-EEA vluchten tot 2027 en dit

<sup>5</sup> Zie separaat BNC-fiche over de bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen

<sup>6</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 3024

zodoende als stimulans in te willen zetten voor een volledige implementatie (buiten de EU) van CORSIA.

In het EU ETS wordt momenteel een emissiefactor gehanteerd voor de berekening van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van 3,15 kg CO<sub>2</sub> per kg kerosine. De factor die ICAO hanteert voor CORSIA is 3,16 kg CO<sub>2</sub> per kg kerosine. Aangezien CORSIA via de EU ETS Richtlijn binnen de Europese Economische Ruimte geïmplementeerd wordt, roept het kabinet de Commissie op om te komen tot harmonisatie van de gebruikte factoren.

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de publieke consultatie ziet het kabinet graag dat er in de ETS-richtlijn een expliciete grondslag (naast de algemene grondslag in artikel 193 VWEU) wordt opgenomen voor nationaal verdergaande maatregelen, zoals een CO<sub>2</sub>-plafond, mits deze verenigbaar zijn met internationaal recht. Het huidige voorstel bevat deze expliciete grondslag niet. Door ambitieuze lidstaten deze ruimte te geven ontstaat meer flexibiliteit om de doelen te halen en kan de EU in 2030 mogelijk meer dan 55% reductie realiseren.

Ten aanzien van het besluit m.b.t. CORSIA kan het kabinet zich vinden in de inschatting van de Commissie dat de onderhandelingen en implementatie van de richtlijn niet op tijd afgerond zullen zijn om de CORSIA-notificatie voor het jaar 2021 te regelen. Ook kan het kabinet zich vinden in de inschatting dat emissies in 2021 zeer waarschijnlijk onder het niveau van 2019 zullen liggen, wat de *baseline* is voor de pilotfase van CORSIA. Daarom steunt het kabinet de keuze voor een apart besluit en zal zij zich inzetten voor een snelle aanname hiervan met het oog op de uniforme uitvoering van CORSIA.

#### *Gevolgen brede welvaart*

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan<sup>7</sup> om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt de effecten op alle vier de aspecten als positief. Met het ETS-luchtvaart draagt de luchtvaart bij aan de klimaatdoelen voor 2030 en 2050 via een kostenefficiënte manier. De positieve welvaartseffecten van klimaat zullen alle groepen van de samenleving ten goede komen. Hierbij valt te denken aan de positieve impact op klimaat en milieu, de volksgezondheid en de kapitaalvoorraden voor latere generaties.

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

EU lidstaten die gereageerd hebben op de publieke consultatie ondersteunen een co-existentie van het EU ETS en CORSIA. De wijze waarop deze co-existentie vorm wordt gegeven zal mogelijk een discussiepunt zijn. Lidstaten ondersteunen het belang van het afbouwen van de gratis rechten voor de luchtvaart en staan positief over de sterkere daling van het emissieplafond. Het is nog onduidelijk hoe het Europees Parlement tegenover het voorstel staat, omdat zij zich hierover nog niet heeft uitgesproken. Tot nu toe heeft het Europees Parlement zich zeer kritisch opgesteld ten aanzien van de mate waarin CORSIA toereikend is om aan de reductiedoelen te voldoen, op basis van de inzet bij de voortzetting van de *stop the clock* in 2017, i.e. de voortzetting van de derogatie onder

<sup>7</sup> Kamerstuk 35 377, nr. 19

artikel 28a waarmee het ETS-luchtvaart enkel van toepassing is op intra-EU vluchtverkeer.

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

##### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor beide voorstellen is positief. De voorstellen zijn gebaseerd op artikel 192, lid 1, VWEU. Op grond van dit artikel stelt de EU de te ondernemen activiteiten vast ter verwezenlijking van de doelstellingen uit artikel 191 VWEU. Artikel 191 VWEU bepaalt dat het beleid van de Unie op milieugebied bijdraagt aan maatregelen om het hoofd te bieden aan mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich vinden in deze voorgestelde rechtsbasis. Op het terrein van het milieu heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU).

##### *b) Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van de ETS-richtlijn en de voorgestelde wijzigingen daarin als positief. De ETS-richtlijn heeft tot doel om broeikasgasemissies binnen de EU te reduceren door middel van emissiehandel. Hiermee wordt beoogd broeikasgasreducties te bewerkstelligen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte manier. Tevens wordt beoogd het geldende ETS voor de luchtvaart in lijn te brengen met de ambitie vanuit het fit for 55 pakket. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Klimaatbeleid kan immers niet uitsluitend nationaal geregeld worden gezien het grensoverschrijdende karakter van emissies en zeker in het geval van een transnationaal opererende sector zoals de luchtvaart. Actie op EU-niveau heeft een hoger CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel dan op nationaal niveau. Door optreden op EU-niveau 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. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorgestelde besluit als positief. Het voorgestelde besluit heeft tot doel om administratieve lasten voor de implementatie van CORSIA te minimaliseren. Door optreden op EU-niveau wordt gewaarborgd dat er een gelijk speelveld bestaat in de EU v.w.b. de notificaties die lidstaten afzonderlijk moeten doen. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

##### *b) Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de voorgestelde richtlijn als positief. Het voorstel heeft tot doel om via de luchtvaart een bijdrage te leveren aan de 55% reductiedoelstelling in 2030 van de EU. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat hiermee op kosteneffectieve wijze broeikasgasemissies worden vermindert en de goede werking van de interne markt wordt gewaarborgd. De kosteneffectieve reductie van broeikasgasemissies wordt verder gestimuleerd door de voorgestelde daling van het emissieplafond voor de luchtvaart en de afbouw van de allocatie van gratis rechten voor de luchtvaart. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, onder andere vanwege het gekozen intra-EU toepassingsbereik. De aanscherping van het ETS-luchtvaart is een noodzakelijke



aanvulling op onder andere niet bindende afspraken, zoals het Nederlandse Akkoord Duurzame Luchtvaart.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorgestelde besluit als positief. Dit besluit gaat namelijk niet verder dan strikt noodzakelijk, omdat het slechts ziet op de jaarlijks te notificeren hoeveelheid CO<sub>2</sub> die luchtvaartmaatschappijen moeten compenseren onder CORSIA en dan specifiek op het jaar 2021. Het gaat niet verder dan benodigd om de klimaatdoelen op kosteneffectieve wijze te behalen, waarbij het gelijke speelveld en milieu integriteit van zowel het ETS-luchtvaart als CORSIA niet worden aangetast. Het voorgestelde besluit is geschikt omdat het een heldere oplossing biedt voor de notificatie die lidstaten moeten doen onder CORSIA.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

De voorstellen zullen naar verwachting geen consequenties hebben voor de EU-begroting.

Mogelijk zijn er wel consequenties voor de EU-begroting door de nog niet gepubliceerde voorstellen die gekoppeld zijn aan de opbrengsten van het (uitgebreide) ETS. Dit betreft een aangekondigd voorstel voor een nieuw eigenmiddelenbesluit (EMB), dat naar verwachting in het najaar door de Commissie wordt gepubliceerd. Het kabinet zal deze voorstellen op hun eigen merites beoordelen en zal de Kamer hierover informeren.

Er zijn administratieve kosten voorzien op EU-niveau, voor onder andere het updaten van IT systemen en kosten voor registratie. De Commissie noemt hierbij geen concreet bedrag. Het kabinet is van mening dat benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

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

Onder de huidige ETS Richtlijn worden de veilingopbrengsten grotendeels toebedeeld aan de individuele lidstaten. Omdat het voorstel uitgaat van een verhoging van de te veilen rechten voor de luchtvaart zal dit een positieve impact hebben op het nationale budget.

De Commissie voorziet daarnaast dat de meeste administratieve kosten bij de lidstaten zullen liggen. Voor de uitvoerder, Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), leidt het voorstel tot een stijging van de uitvoeringskosten, door de implementatie van CORSIA. Ook hebben de afwijkende toepassingsgebieden van het ETS-luchtvaart en CORSIA hier effect op. Het voorgestelde besluit m.b.t. de notificatie onder CORSIA heeft geen financiële gevolgen.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdisci-

pline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

*c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

De Commissie voorziet met het richtlijnvoorstel hogere administratiekosten voor luchtvaartmaatschappijen door de co-existentie van het ETS-luchtvaart en CORSIA. Doordat de twee systemen geen administratieve overlap kennen worden de hogere kosten echter wel maximaal beperkt. Voor het ETS-luchtvaart betreft het een voortzetting van bestaande administratieve procedures, waar de regeldruk van CORSIA bovenop zal komen. Verder zullen luchtvaartmaatschappijen CO<sub>2</sub>-compensatiekredieten moeten kopen om aan CORSIA regelgeving te voldoen op vluchten die van, naar en buiten de EU plaatsvinden. Naar verwachting zijn de kosten voor CO<sub>2</sub>-compensatiekredieten van CORSIA relatief laag, vergeleken met de totale algehele kosten voor een luchtvaartmaatschappij. Uit het impact assessment komt verder naar voren dat het aannemelijk is dat een groot deel van de kosten voor het EU ETS doorberekend zullen worden in de ticketprijzen. De Commissie schat in dat dit één à twee euro zal zijn voor een vliegticket op een intra-Europese vlucht in 2030. ETS-kosten voor de luchtvaartmaatschappijen kunnen lager uitvallen door het gebruik van duurzame brandstoffen.

Het voorstel voor een besluit heeft geen financiële gevolgen voor bedrijfsleven en burger. Dit besluit draagt wel bij aan het verminderen van de regeldruk door het bieden van een eenduidige lijn t.a.v. de CORSIA-notificatie.

*c) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De verplichtingen onder het EU-ETS zijn onafhankelijk van het land van herkomst van de luchtvaartmaatschappij. Met bovenstaande financiële consequenties en de implementatie van CORSIA op extra-EU vliegverkeer en het ETS-luchtvaart voor intra-EU vliegverkeer worden geen gevolgen voor de concurrentiekracht van luchtvaartmaatschappijen voorzien. Doordat vluchten vanuit en naar landen die CORSIA niet geïmplementeerd hebben tot 2027 uitgezonderd zijn van de verplichtingen voor CORSIA worden ook hier geen gevolgen voor de concurrentiekracht voorzien.

Het voorstel heeft een significante geopolitieke dimensie. De keuze om ETS-luchtvaart alleen in te zetten op vluchten binnen Europa moet gezien worden vanuit de ondervonden (dreiging met) represailles die volgde op de beoogde eenzijdige inwerkingtreding in 2012 van het EU ETS op alle vluchten van en naar Europa («full-scope») en pogingen van niet-Europese staten in ICAO om een algeheel verbod op regionale emissiehandelssystemen vast te leggen in een resolutie. Het voorgestelde besluit t.a.v. de notificatie onder CORSIA heeft geen geopolitieke gevolgen.

Het EU-ETS luchtvaart voorstel biedt een positieve impuls voor het behalen van de klimaatneutraliteitsdoelstelling in 2050, en derhalve voor een mondiale voortrekkersrol voor Nederland en de EU op het gebied van verduurzaming. Het hogere ambitieniveau draagt ten slotte sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen maken en zich in willen spannen voor mondiale problemen.

## 6. Implicaties juridisch

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

Het betreft twee voorstellen voor het wijzigen van een bestaande richtlijn die geïmplementeerd is via de Wet milieubeheer. Het voorstel voor de richtlijn zou kunnen leiden tot een wijziging van de Wet milieubeheer als het gaat om het afbouwen van de gratis rechten voor de luchtvaart. Een wetswijziging ter implementatie van deze richtlijn zal zoveel mogelijk in samenhang worden gezien met de andere gelijktijdige herzieningsvoorstellen voor het EU ETS. Daarnaast heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een gedeeltelijke bevoegdheid m.b.t. de handhaving van het EU ETS krachtens artikel 7.5 wet luchtvaart. Niet naleving kan namelijk tot een door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) op te leggen exploitatieverbod leiden. Naar aanleiding van de implementatie van CORSIA zal bepaald moeten worden of het exploitatieverbod als ultimatum remedium ook voor CORSIA zal moeten gelden, waarbij artikel 7.5 wet luchtvaart aangepast zal moeten worden.

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

Het voorstel voor een richtlijn geeft de Commissie vijf nieuwe bevoegdheden voor uitvoeringshandelingen. In artikel 11a stelt de Commissie voor om per uitvoeringshandeling aanvullende eisen te specificeren voor CORSIA kredieten met het oog op het voorkomen van dubbelrekening in de nationaal bepaalde bijdrages onder de Overeenkomst van Parijs van landen waarin de onderliggende projecten plaatsvinden. Ook zal de Commissie krachtens artikel 11a per uitvoeringshandeling en lijst opstellen van CORSIA kredieten die goedgekeurd zijn door de Raad van ICAO en voldoen aan de aanvullende eisen zoals gesteld in eerdere paragrafen. De Commissie past deze lijst zo nodig aan. In artikel 25a zal de Commissie allereerst per uitvoeringshandeling een lijst vaststellen van landen, buiten de EER, Zwitserland en het VK, die CORSIA toepassen zoals verstaan onder deze richtlijn. Ten tweede zal de Commissie per uitvoeringshandeling luchtvaartmaatschappijen uitzonderen van verplichtingen onder CORSIA, in het geval van significante marktverstoringen doordat derde landen CORSIA minder stringent implementeren, of ontoereikend handhaven jegens hun eigen maatschappijen. Als laatste kan de Commissie per uitvoeringshandeling luchtvaartmaatschappijen toestaan additionele typen CORSIA-kredieten te gebruiken op vluchten tussen twee staten die aan CORSIA deelnemen en deze staten andere kredieten toestaan.

Deze uitvoeringsbevoegdheden regelen geen essentiële onderdelen van de richtlijn voor het ETS-luchtvaart, waardoor de toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is. Het kabinet acht het toekennen van deze bevoegdheid ook wenselijk, omdat dit de wetgevingsprocedure niet onnodig belast en bijdraagt aan de snelheid. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor uitvoeringshandelingen (i.p.v. delegatie) omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen onder 11a en 25a wordt gekozen voor de onderzoeksprocedure. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure gelet op het feit dat de uitvoeringshandelingen betrekking hebben op het milieu (artikel 2, lid 2, sub b, onder iii, verordening (EU) nr. 182/2001). Wel lijken de uitvoeringshandelingen toe te zien op de voorzieningen onder CORSIA. Over deze voorzieningen zijn binnen ICAO reeds afspraken gemaakt. Het kabinet vindt het belangrijk dat met de implementatie van CORSIA in de EU wordt uitgegaan van de reeds internationaal gemaakte afspraken over

de CORSIA verplichtingen en zal de Commissie dan ook opheldering vragen over de wijze waarop dit gewaarborgd kan worden.

Het voorstel voor de aanpassing van de ETS-richtlijn geeft de Commissie tevens een nieuwe en aangepaste bevoegdheid voor een gedelegeerde handeling. In artikel 3d kan de Commissie per gedelegeerde handeling aanvullingen aannemen op de richtlijn met gedetailleerde afspraken over het veilen van ETS-luchtvaartrechten door lidstaten. In artikel 12 kan de Commissie per gedelegeerde handeling de methodologie voor het berekenen van de benodigde hoeveelheid CO<sub>2</sub>-compensatie onder CORSIA vastleggen. Deze delegatie zal vallen onder dezelfde voorwaarden als voor de reeds bestaande bevoegdheden, zoals voorgesteld in artikel 23. In de gedelegeerde handelingen worden geen essentiële onderwerpen van de richtlijn geregeld. De toekenning van een delegatiebevoegdheid is daarmee mogelijk. Daarnaast ligt de keuze voor de gedelegeerde handelingen voor de hand, aangezien het gaat om bevoegdheden om de richtlijn aan te vullen en/of te wijzigen. De toekenning van de gedelegeerde handelingen draagt bij aan de flexibiliteit, daar de reguliere wetgevingsprocedure hier niet mee wordt belast, waardoor het toekennen van deze bevoegdheid beleidsmatig wenselijk is. Omdat de gedelegeerde handelingen ook deels toezien op de voorzieningen onder CORSIA zal het kabinet opheldering vragen hoe deze de reeds internationaal gemaakte afspraken over CORSIA gewaarborgd blijven.

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

De voorgestelde inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn is de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De voorgestelde implementatietermijn is 31 december 2023. Het is van belang dat er tijdig overeenstemming wordt bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad, zodat de wijziging van de richtlijn in werking is getreden voordat het beperkte toepassingsgebied («*stop the clock*»)<sup>8</sup> voor de luchtvaart op het EU ETS verloopt op 31 december 2023. Indien dit niet tijdig gebeurt zal het EU ETS teruggaan naar het volledige toepassingsgebied en wordt CORSIA niet geïmplementeerd binnen de EU. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde implementatietermijn, maar acht deze ook erg ambitieus en verwelkomt daarom bijbehorend voorgestelde besluit.

De voorgestelde inwerkingtreding van het voorgestelde besluit is de dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet kan zich hierin vinden.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel voor de richtlijn bevat geen evaluatie-/horizonbepaling. Omdat er geen grote wijzigingen aangebracht zijn in de werking van het handelssysteem is dit niet noodzakelijk. Het voorstel voor een besluit bevat geen evaluatie-/horizonbepaling maar beslaat slechts een eenmalige handeling in het jaar 2022 en zal daarna niet langer relevant zijn.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

---

<sup>8</sup> Verordening 2017/2392

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

### *a) Uitvoerbaarheid*

De bestaande uitvoeringsorganisatie (NEa) is ongewijzigd. Ook de bevoegdheden ten opzichte van de toewijzing van de gratis rechten zijn ongewijzigd. De bevoegdheid voor de nieuwe taak van het berekenen van de compensatie onder CORSIA is in artikel 12 toegewezen aan de lidstaat.

De uitvoering van het EU ETS is in de laatste jaren complexer geworden, vanwege het onlangs afgesplitste Britse ETS en de koppeling met het Zwitserse ETS. Daarbovenop komt nu ook de implementatie van CORSIA, waardoor de deelnemersscope en rapportagescope minder overzichtelijk zijn geworden. Deze additionele complexiteit vraagt om extra aandacht bij de uitvoering en heeft tot risico dat verplichtingen niet nagekomen worden.

Met onderhavig voorstel krijgt de NEa twee nieuwe taken. Allereerst moeten de compensatie verplichtingen van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen berekend worden over het voorgaande jaar. Jaarlijks worden deze verplichtingen vóór 30 november genotificeerd aan de luchtvaartmaatschappijen. Ten tweede moeten units door luchtvaartmaatschappijen geannuleerd worden aan het eind van iedere driejaarlijkse periode van CORSIA. De manier waarop de annulering plaats moet vinden is nog niet gespecificeerd en zal worden vastgesteld in een uitvoeringshandeling. Ongeacht de wijze waarop annulering uiteindelijk plaats zal vinden (bijv. het opnemen in het EU ETS register, of via CORSIA Central Registry) is het aannemelijk dat de NEa een rol zal spelen in de controle, in samenwerking met de EU ETS verificateurs.

### *b) Handhaafbaarheid*

De bestaande toezichthouder (NEa) is ongewijzigd. Het voorstel doet echter geen specifieke uitspraken over de rol en bevoegdheden die de NEa heeft ten aanzien van de units die moeten worden geannuleerd in verband met de verplichtingen voor CORSIA en welke sancties er mogelijk zijn. Het is belangrijk dat er internationale afspraken gemaakt worden over de uitzondering van intra-EU vluchten binnen het toepassingsgebied van CORSIA. Zonder dergelijke afspraken kan het namelijk ertoe leiden dat luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU verplichtingen hebben voor zowel het EU ETS als CORSIA op intra-EU vluchten. Deze situatie kan leiden tot problemen m.b.t. het naleven van de verplichtingen met buitenlandse luchtvaartmaatschappijen. Deze zijn naar hun aard moeilijk te handhaven en kosten doorgaans veel tijd.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het EU ETS is alleen van toepassing op vluchten binnen de Europese Economische Ruimte en heeft dus geen implicaties voor ontwikkelingslanden. In de opzet van CORSIA is rekening gehouden met implicaties voor ontwikkelingslanden, in de eerste plaats door deelname aan het systeem niet te verplichten voor staten die een klein aandeel in het internationale luchtverkeer hebben en/of opgenomen zijn in bepaalde lijsten van ontwikkelingslanden.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Minst ontwikkelde landen (LDC), geheel door land omsloten ontwikkelingslanden (LLDC), kleine eilandstaten in ontwikkeling (SIDS).

De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Het ETS luchtvaart voorstel leidt tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van deze klimaatverandering.