



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.12.2006
SEC(2006) 1685

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen
in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap**

Samenvatting van de effectbeoordeling:

{COM(2006) 818 definitief}
{SEC(2006) 1684}

1. PROCEDURE EN RAADPLEGING

In 2005 heeft de Commissie een mededeling aangenomen getiteld "*Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen*"¹, waarin de daartoe beschikbare beleidsopties werden geëvalueerd en die vergezeld ging van een effectbeoordeling. Daarin werd vastgesteld dat er met het oog op de vermoedelijke toekomstige groei van de uitstoot door het luchtverkeer verdere maatregelen noodzakelijk zijn. Daarom heeft de Commissie besloten de voorkeur te geven aan een nieuw marktgebaseerd instrument op communautair niveau boven andere financiële maatregelen zoals belastingen en heffingen en is zij tot de conclusie gekomen dat "*... de beste aanpak ... hierin bestaat dat het klimaateffect van de luchtvaartsector onder het EU-systeem van verhandelbare emissierechten (EU ETS) wordt gebracht*". Dit voorstel is bedoeld om deze cruciale pijler van de strategie uit te voeren, zonder dat dit gevolgen heeft voor de andere daarin opgenomen middelen voor de aanpak van klimaatverandering via een totaalbenadering op basis van een verbeterde technologie en een beter gebruik van vliegtuigen (door bijvoorbeeld verbeteringen in de luchtverkeersregeling, onderzoek enz.)².

In reactie hierop hebben de **Raad van Milieuministers**, de **Europese Raad** en het **Europees Parlement** de mededeling verwelkomd en erkend dat emissiehandel de beste aanpak lijkt te vormen en deel kan uitmaken van een alomvattend pakket maatregelen.

Op internationaal niveau hebben de beperkings- en verminderingdoelen die in het kader van het Protocol van Kyoto zijn gesteld, wel betrekking op de emissies door de binnenlandse luchtvaart maar niet op de emissies door internationale vluchten. In plaats daarvan verplicht het Protocol van Kyoto de partijen ertoe om te "*streven naar beperking of reductie van emissies van ... broeikasgassen uit de in de luchtvaart ... gebruikte bunkerbrandstoffen, waarbij zij werken via respectievelijk de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ...*". Tijdens de zesde vergadering van het Comité milieubescherming en luchtvaart van de Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in 2004 werd men het erover eens dat een luchtvaartspecifieke regeling voor de handel in emissierechten op basis van een nieuw juridisch instrument onder auspiciën van de ICAO dermate onaantrekkelijk leek dat die niet verder nagestreefd zou moeten worden. In plaats daarvan wordt echter in Resolutie 35-5 van de Algemene Vergadering van de ICAO gepleit voor een open handel in emissierechten en gevraagd om de ontwikkeling van niet-bindende richtsnoeren die eventueel door de staten kunnen worden gebruikt om de emissie door de internationale luchtvaart in hun regelingen voor de handel in emissierechten op te nemen. De Commissie en de lidstaten steunen deze werkzaamheden, die volgens plan in 2007 door de ICAO moeten worden afgerond. De Algemene Vergadering van de ICAO in september 2007 zal dit onderwerp bespreken. Dit voorstel zal naar verwachting in elk geval niet vóór die datum van kracht worden. Gedurende de medebeslissingsprocedure zal indien van toepassing rekening worden gehouden met de definitieve ICAO-richtsnoeren. Dit voorstel is bedoeld om een model voor de handel in emissierechten

¹ COM(2005) 459, 27.9.2005. Voor alle referenties: zie http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm.

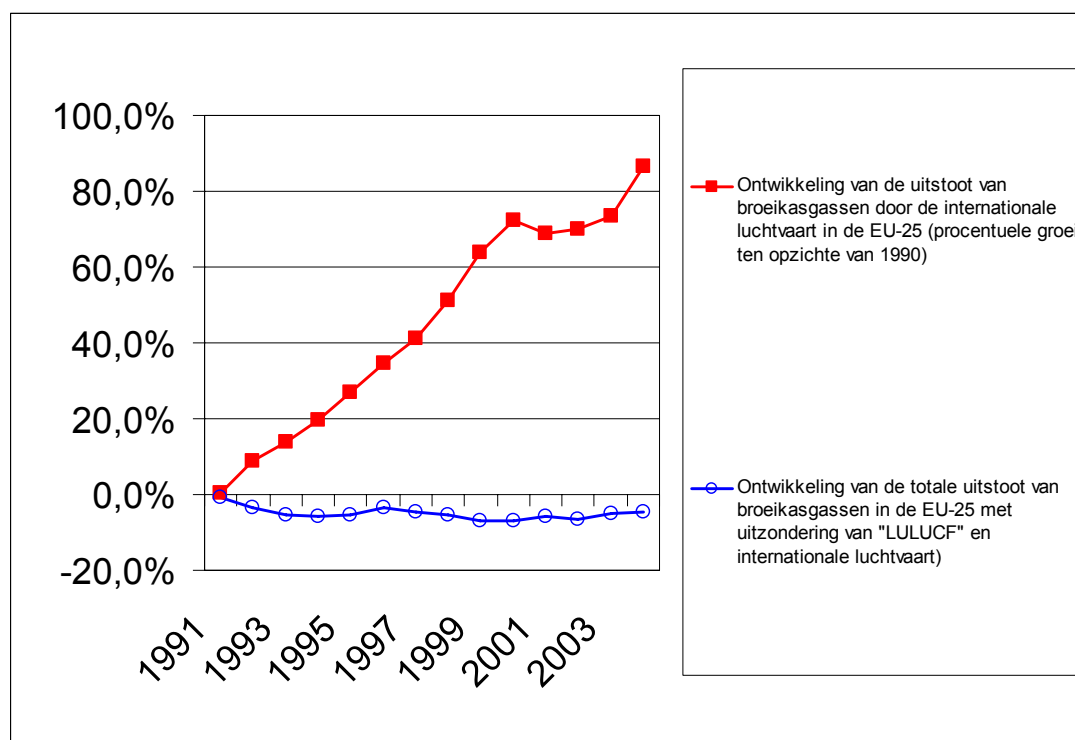
² Zie met name hoofdstuk 5 van COM(2005) 459.

voor de luchtvaart te bieden, dat bij de contacten van de EU met de belangrijkste internationale partners als referentie kan fungeren en wereldwijd kan worden uitgebreid of overgenomen. De Commissie steunt ook de doelstelling om tot een mondiale overeenkomst te komen waarmee de emissie door de luchtvaart op mondiaal niveau effectief kan worden aangepakt.

Het voorstel is gebaseerd op een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden in het kader waarvan een **internetraadpleging** is gehouden en een beroep is gedaan op een **werkgroep "Luchtvaart"** die als onderdeel van het Europees Programma inzake klimaatverandering is ingesteld.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Het luchtvervoer vormt een integraal onderdeel van de samenleving in de 21^e eeuw en draagt bij tot Europese en mondiale integratie. Helaas draagt de sector ook bij tot klimaatverandering. **Hoewel het luchtvervoer slechts circa 0,6% van de toegevoegde waarde van de EU³ vertegenwoordigt, neemt het ongeveer 3% van de uitstoot van broeikasgassen in de EU voor zijn rekening.** Het grootste deel van deze emissies wordt veroorzaakt door internationale vluchten waarop de doelstellingen van het Protocol van Kyoto geen betrekking hebben. **Tot op heden is er nog geen substantiële bijdrage van de luchtvaart gevraagd in het kader van het beleid ter beperking van de klimaatverandering.**



Figuur 1: Ontwikkeling van de uitstoot van broeikasgassen door de internationale luchtvaart in de EU-25 (Bron: EMA).

³ EUROSTAT: Statistics in focus, 37/2005.

Zoals blijkt uit Figuur 1, is de uitstoot van broeikasgassen in de EU door de internationale luchtvaart tussen 1990 en 2004 met 87% toegenomen. Tegelijkertijd hebben beleidsmaatregelen geresulteerd in een vermindering van de totale uitstoot in andere sectoren. **Naar verwachting zal het luchtverkeer tussen 2005 en 2020 meer dan verdubbelen.** Zonder nieuw beleid verandert er niets: de inspanningen die andere sectoren verrichten om de uitstoot terug te dringen, worden ondermijnd door de toename van emissies door het luchtverkeer.

3. DOELSTELLINGEN

De **algemene doelstelling** is de toenemende klimaateffecten van de luchtvaart aan te pakken en ervoor te zorgen dat de sector helpt de algemene doelstelling van de EU te verwezenlijken, die luidt dat de gemiddelde jaarlijkse oppervlaktetemperatuur tot maximaal 2°C boven de pre-industriële niveaus mag stijgen. De **operationele doelstelling** is de opneming van de luchtvaart in het EU ETS.

4. BELEIDSOPTIES

4.1. Inleiding

Bij de opstelling van het voorstel is het van fundamenteel belang onverkort vast te houden aan de **gelijke behandeling van exploitanten ongeacht hun nationaliteit, in overeenstemming met het Verdrag van Chicago.** Tevens is het belangrijk lering te trekken uit de ervaringen met het bestaande EU ETS. Daarom is er gekeken naar meer geharmoniseerde oplossingen voor de luchtvaart.

4.2. Open of gesloten systeem

In de mededeling werd vastgesteld dat opneming van de luchtvaart in het EU ETS de beste aanpak vormt. Een alternatief is de instelling van een aparte regeling voor de luchtvaart (een "gesloten" systeem). Uit de analyse blijkt welke gevolgen een gesloten systeem heeft.

4.3. Geografische reikwijdte

Wat betreft de geografische reikwijdte van het EU ETS werd onderzoek verricht naar de milieueffecten, de economische effecten en de mogelijkheid om met het systeem een uitbreidingsmodel te ontwikkelen. De opties zijn: uitsluitend **vluchten binnen de EU; alle vluchten vanuit** luchthavens in de EU; **alle inkomende en vertrekkende vluchten.** De analyse richt zich op deze opties.

4.4. Andere dan CO₂-emissies

De luchtvaart heeft niet alleen gevolgen voor het klimaat vanwege haar broeikasgasemissies maar ook vanwege enkele indirecte effecten (voornamelijk de uitstoot van NO_x en de toename van cirruswolken). Twee opties om deze effecten aan te pakken, zijn voorgesteld: een vereiste voor de luchtvaart om een hoeveelheid emissies op te geven die overeenkomt met haar CO₂-emissies **vermenigvuldigd met een voorzorgsfactor** om met andere effecten rekening te kunnen houden; of een werkwijze waarbij alleen CO₂ in aanmerking wordt genomen, maar ook nog

instrumenten worden gehanteerd zoals de **differentiatie van luchthavenbelastingen naargelang van de uitgestoten hoeveelheden NO_x**.

4.5. Afgelegen en geïsoleerde regio's

De Raad en het Parlement hebben de Commissie dringend verzocht de gevolgen voor de verscheidenheid van situaties in diverse regio's van de Gemeenschap (inclusief eilanden en de ultraperifere regio's) te analyseren. Drie opties zijn aan een analyse onderworpen: **geen speciale voorzieningen** voor enige regio treffen; **speciale voorzieningen voor ultraperifere regio's** treffen; **nog meer typen regio's vaststellen waarvoor speciale voorzieningen kunnen worden getroffen**.

4.6. Projectkredieten

De luchtvaart moet gebruik kunnen maken van projectkredieten die op grond van het Protocol van Kyoto met het oog op de naleving ervan worden gegenereerd. Dit dient te gebeuren op een wijze die strookt met de huidige praktijk van het EU ETS. Om onderscheid tussen vliegtuigexploitanten te voorkomen, is een geharmoniseerde aanpak nodig. Er worden twee opties geanalyseerd: **gebruik van kredieten tot een maximum dat gelijk is aan de gemiddelde limiet die de lidstaten op basis van het EU ETS hebben vastgesteld**; of **onbeperkte toegang**.

4.7. Totale hoeveelheid emissierechten

Opneming van de luchtvaart in het EU ETS houdt in dat de sector een bepaalde hoeveelheid emissierechten zal ontvangen die vervolgens door aankoop op de markt kunnen worden uitgebreid. Volgens het bestaande EU ETS wordt de uitstoot eerst gestabiliseerd op het niveau van 1990 en vervolgens verder verminderd, op grond van de emissiegrenswaarden die voor de perioden 2005-2007 en 2008-2012 zijn vastgesteld. **Het lijkt echter niet realistisch te eisen dat de uitstoot in de nabije toekomst op of beneden het niveau van 1990 wordt gestabiliseerd. Daarom wordt bij de analyse uitgegaan van een grenswaarde die de uitstoot van de luchtvaart op het niveau van 2005 stabiliseert.**

4.8. Toewijzing van emissierechten

De toewijzing van emissierechten roept twee vragen op: worden emissierechten kosteloos verstrekt en hoe worden kosteloos verstrekte rechten verdeeld? "Grandfathering" (kosteloze verstrekking op basis van historische emissieniveaus) beloont de vervuiler, bestraft vroegtijdig optreden en kan het nemen van maatregelen ter beperking van emissies ontmoedigen. Daarom zijn vooral **"veiling"** (uitgifte van emissierechten tegen betaling) en **"benchmarking"** (kosteloze verstrekking op basis van een rendementsparameter) geanalyseerd.

5. EFFECTANALYSE

5.1. Inleiding

Bij de beoordeling is gebruikgemaakt van drie officiële modellen – AERO, PRIMES en REMOVE. De luchtverkeeranalyse is ook uitgevoerd op basis van gegevens die de Europese Organisatie voor de veiligheid van de luchtvaart heeft verstrekt.

De prijs van een emissierecht volgens het EU ETS is voor de analyse van fundamenteel belang en wordt tegelijkertijd via PRIMES berekend. Daarom zijn twee waarden (6 euro en 30 euro) van de beide uiteinden van het spectrum van de PRIMES-resultaten gebruikt voor de analyse waarbij PRIMES niet is gehanteerd.

5.2. Milieueffecten

De milieueffectiviteit van een handelssysteem is afhankelijk van de grenswaarde, die overeenkomt met het aantal uitgegeven emissierechten. Voor een gegeven grenswaarde hangt de reductie van broeikasgassen af van de aannames in het "business-as-usual"-scenario (BaU). De stijging van de CO₂-uitstoot die als referentie dient, werd berekend via het AERO-model op basis van aannames van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO). Om aan te geven welke verbeteringen dankzij communautaire initiatieven in het beheer van het luchtverkeer zijn aangebracht, wordt er uitgegaan van een extra verbetering van 1% per jaar van 2013 t/m 2019.

Tabel 1 biedt een overzicht van de vermindering van broeikasgasemissies bij verschillende geografische reikwijdtes, waarbij de BaU-uitstoot wordt vergeleken met emissies die op het niveau van 2005 zijn gestabiliseerd.

Geografische reikwijdte	Vermindering in 2015		Vermindering in 2020	
	%	Mt CO ₂	%	Mt CO ₂
Binnen de EU	36%	31	45%	44
Alle vertrekkende vluchten	36%	77	46%	115
Alle inkomende en vertrekkende vluchten	36%	122	46%	183

Tabel 1: Absolute en procentuele vermindering.

5.3. Economische en sociale effecten

5.3.1. Effecten op luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en klanten

Uit de analyse blijkt dat opnemings van de luchtvaart in het EU ETS slechts een marginaal effect op de rentabiliteit zou hebben:

- Aangezien elke luchtvaartmaatschappij op elke route op dezelfde wijze wordt behandeld, **wordt er van de luchtvaartmaatschappijen verwacht dat zij de kosten van deelname aan het EU ETS grotendeels of zelfs volledig aan hun klanten doorberekenen**. Vermoedelijk zal het daarbij niet uitmaken of luchtvaartmaatschappijen de emissierechten kosteloos ontvangen. Wat dit betreft hebben luchtvaartmaatschappijen dezelfde kenmerken als bijvoorbeeld Europese energieproducenten.
- Wanneer de kosten volledig aan de klant worden doorberekend, kan een vliegticket voor een retourvlucht in 2020 met 4,6 euro tot 39,6 euro zijn gestegen, afhankelijk van de duur van de reis. Hierbij wordt aangenomen dat deze doorberekening geldt voor alle vertrekkende en inkomende vluchten en dat de prijs van een emissierecht hoog is, namelijk 30 euro. **Dit zou slechts een geringe**

uitwerking hebben op de verwachte toename van de vraag. De stijging van de "business-as-usual"-niveaus zou 142% bedragen (minimaal 135%).

- **Deze geringe uitwerking op de toename van de vraag laat zien dat de klanten van de luchtvaart op het punt van de vlieggkosten in het algemeen niet erg prijsgevoelig zijn.** Dit komt deels doordat, zoals uit gegevens over de sociaaleconomische verdeling van luchtvervoergebruikers blijkt, de rijkere bevolkingsgroepen de meeste tickets kopen. Daarbij zullen in de toekomst zowel het BBP als het besteedbare inkomen naar verwachting netto stijgen.
- Omdat alle luchtvaartmaatschappijen gelijk worden behandeld, **zal de concurrentie tussen de maatschappijen waarschijnlijk niet sterk worden beïnvloed.** Het grootste verschil tussen de luchtvaartmaatschappijen is de lengte van de vluchten, de leeftijd van het gebruikte vliegtuig en de vervoerde vracht. Daarom is het effect op maatschappijen met kortere vluchten, oudere vliegtuigen of minder passagiers of vracht groter dan op brandstofefficiëntere vervoerders. **Welke geografische reikwijdte gekozen wordt, maakt vermoedelijk weinig verschil.**
- De concurrentie tussen de luchthavens en het toerisme verandert nauwelijks omdat de verwachte toename van de vraag naar het reizen per vliegtuig groot blijft; er zullen altijd economische beweegredenen zijn voor het verlenen van luchtdiensten via luchthavens in de EU; en de grootste bijdrage aan het toerisme in de EU wordt geleverd door de EU-burgers zelf. **Welke geografische reikwijdte gekozen wordt, maakt voor de luchthavens vermoedelijk weinig verschil. De risico's voor het toerisme zullen echter waarschijnlijk afnemen als alle vertrekkende en inkomende vluchten binnen de reikwijdte vallen.**

5.3.2. *Effecten op het EU ETS*

Gesloten systeem: De voorkeur van de Commissie voor een open systeem wordt duidelijk ondersteund door de uitkomsten van de modellen: **bij een gesloten systeem dat alle vertrekkende vluchten omvat, zou een emissierecht in de luchtvaart in 2020 tussen 114,10 euro en 325,80 euro kosten.**

Open systemen: Bij toepassing van de PRIMES-groeiaannames stijgt de prijs van een emissierecht van 31,30 euro tot 34,60 euro in 2020 wanneer het systeem betrekking heeft op alle vertrekkende vluchten maar de toegang tot projectkredieten ontbreekt. Bij gebruik van de groeiaannames van de ICAO stijgt deze prijs van 31,80 euro tot 40,60 euro. Geen van deze scenario's is evenwel erg realistisch omdat de luchtvaart *wel* toegang krijgt tot projectkredieten. **Bij een beperkte toegang tot de kredieten heeft de luchtvaart geen grote invloed op de EU ETS-prijzen. Er worden dan wel meer projectkredieten aangekocht.**

5.3.3. *Toerisme*

Het toerisme in de EU floreert hoofdzakelijk dankzij de behoeften van haar eigen burgers die ongeveer 80% van alle overnachtingen voor hun rekening nemen. Ongeveer 25% van de toeristische reizen is een vliegreis. De conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

- Wanneer wordt uitgegaan van dure emissierechten van 30 euro per stuk, belopen de extra kosten zo'n 2% van de gemiddelde uitgaven voor een typische vliegtreks in Europa. Iets grotere effecten zijn alleen te verwachten in regio's waar de toerisme-inkomsten vrijwel volledig afhankelijk zijn van inkomend luchtverkeer. **Voor bijna alle lidstaten geldt dat de extra kosten vermoedelijk minder dan 2% van de gemiddelde vakantie-uitgaven zullen bedragen en in alle lidstaten zijn deze kosten vergelijkbaar met de jaarlijkse schommelingen als gevolg van trends in toeristenstromen.**
- De ervaring met plotseling dalende en stijgende oliepijzen leert dat de internationale vraag naar toerisme waarschijnlijk niet in sterke mate beïnvloed zal worden door een toename van de kosten wegens een hoge prijs van 30 euro voor een emissierecht. **Ondanks dat de brandstofkosten gemiddeld met 49% zijn toegenomen, registreerde de ICAO een sterke groei van het reizigersverkeer in 2005.**

5.3.4. Effecten op afgelegen en geïsoleerde regio's

Tabel 2 toont de resultaten voor de **ultraperifere regio's** per geografische reikwijdte, bij een prijs van 6 euro en 30 euro voor een emissierecht en bij diverse aannames voor het percentage geveilde rechten.

Geografische reikwijdte	CO ₂	Prijs emissierecht €6			Prijs emissierecht €30		
		Veiling			Veiling		
	Mt	10%	20%	40%	10%	20%	40%
Binnen de EU	0	0	0	0	0	0	0
Alle vertrekkende vluchten	3,4	2	4	8	10	20	40
Alle vertrekkende en inkomende vluchten	6,7	4	8	16	20	40	80

Tabel 2: Extra kosten voor diensten in ultraperifere regio's (in miljoen euro). Ramingen voor 2005.

De luchtvaartmaatschappijen die op ultraperifere regio's vliegen, zijn echter meestal commerciële dienstverleners. Daarom zullen deze kostenstijgingen naar verwachting grotendeels of zelfs volledig aan de klanten worden doorberekend, met slechts beperkte gevolgen voor de vraag naar luchtvervoer.

De situatie verschilt voor **andere minder bevoorrechte regio's en enkele vluchten op de ultraperifere regio's**, waar de luchtvaartmaatschappijen meestal geen commerciële dienstverleners zijn maar van de lidstaten subsidie ontvangen. Er is een schatting gemaakt van de mogelijke extra kosten voor de instandhouding van bestaande luchtdiensten waarvoor openbare-dienstverplichtingen (ODV's) gelden, waarbij ervan uit werd gegaan dat alle aanvullende kosten door de lidstaten moeten worden betaald. Behalve Italië, dat relatief gezien meer ODV's heeft, lopen alleen landen met ultraperifere regio's het risico dat zij meer dan 1 miljoen euro per jaar moeten uitgeven om de effecten van ODV-routes te neutraliseren.

Ten slotte is gekeken naar de mogelijke gevolgen voor **vluchten op luchthavens op eilanden**. In drie lidstaten bedragen de extra kosten voor deze diensten iets meer dan 1 miljoen euro per jaar, uitgaande van het goedkoopste scenario, en meer dan

20 miljoen euro per jaar, uitgaande van het duurste scenario. Voor alle andere lidstaten met eilanden liggen de kosten aanzienlijk lager.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

In hoofdstuk 5 werden de effecten van uiteenlopende afzonderlijke parameters onderzocht en vergeleken. Op grond van deze analyse **wordt in dit hoofdstuk de best mogelijke combinatie van de verschillende ontwerpparameters beschreven.**

De analyse bevestigt de in de mededeling vermelde conclusie dat **een open systeem de voorkeur geniet boven een gesloten systeem.** Een autonoom luchtvaartstelsel zou dezelfde milieuvoordelen niet zonder veel hogere kosten kunnen bewerkstelligen.

De analyse bevestigt dat de breedst mogelijke **geografische reikwijdte van alle vertrekkende en inkomende vluchten** de grootste milieuvoordelen biedt, vanuit concurrentieoogpunt neutraal is vergeleken met andere reikwijdtes en de beste optie voor het toerisme vormt. Wat betreft het eerste punt geldt dat de hogere externe kosten van langeafstandsvluchten hierbij het best zichtbaar worden in de prijzen. Wat betreft het tweede punt geldt dat de concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens vermoedelijk niet door de gekozen geografische reikwijdte zal worden beïnvloed. **De gevolgen voor het toerisme zijn al laag ingeschat, maar worden bij de grootste reikwijdte waarschijnlijk nog kleiner.** Daarom vallen met ingang van 2012 alle vertrekkende en aankomende vluchten onder het voorstel. Aanvankelijk zullen echter in het jaar 2011 alleen vluchten binnen de EU onder het voorstel vallen, zodat de vliegtuigexploitanten door hun deelname aan de regeling praktische ervaring kunnen opdoen voordat het toepassingsgebied wordt verruimd.

Wat betreft de **afgelegen en geïsoleerde regio's** is alleen de ultraperifere regio helder gedefinieerd (artikel 299, lid 2, van het Verdrag). Enkele van deze regio's liggen echter betrekkelijk dicht bij het Europese vasteland, zodat speciale voorzieningen voor deze regio's kunnen leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van het vasteland. Alle andere regio's die mogelijk voor subsidies in aanmerking komen, worden per geval aangewezen. Daarom moet **elke eventuele speciale behandeling plaatsvinden binnen de bestaande regeling voor subsidies voor het luchtvervoer.**

Ten aanzien van **klimaat effecten die niet door de uitstoot van CO₂ worden veroorzaakt**, zal de Commissie eind 2008 na een grondige effectbeoordeling een voorstel indienen om de NO_x-emissie door de luchtvaart aan te pakken, teneinde op die manier de fabrikanten en exploitanten te stimuleren om in technologieën met lage NO_x-uitstoot te investeren.

Uit het overleg met de belanghebbenden bleek opnieuw dat er zeer grote behoefte bestaat aan harmonisatie van de toewijzing van emissierechten op EU-niveau, hetgeen eveneens strookt met de handhaving van het beginsel van de gelijke behandeling ongeacht nationaliteit, zoals in het Verdrag van Chicago wordt voorgeschreven.

Uit de analyse blijkt dat veiling van een deel van de rechten geen onredelijke kosten met zich meebrengt. **Ten eerste wordt er van de luchtvaartmaatschappijen verwacht dat zij de kosten van deelname aan het EU ETS grotendeels of zelfs volledig aan hun klanten doorberekenen, en ten tweede zal het daarbij vermoedelijk niet uitmaken of de emissierechten kosteloos of tegen betaling worden ontvangen.** Veiling van een deel van de rechten zou de aanvankelijke toewijzing ook efficiënter maken. Voor de periode 2011-2012 zal het percentage dat wordt geveild dan ook gelijk zijn aan het gemiddelde percentage dat wordt voorgesteld door de lidstaten die veilingen in hun nationale toewijzingsplannen opnemen. Daarna zal het percentage worden herzien in het licht van de resultaten van de algehele evaluatie van de regeling voor de handel in emissierechten. Ten slotte gebruiken de lidstaten de veilinginkomsten om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, hun beleid op de effecten van de klimaatverandering af te stemmen, bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden, onderzoek en ontwikkeling te financieren en administratiekosten te dekken.

Wat betreft **kosteloos toegewezen emissierechten** beloont benchmarking luchtvervoerondernemers die vroegtijdig in actie zijn gekomen, dit in tegenstelling tot grandfathering. Ook een schoner vliegtuig *en* een efficiënter *gebruik* ervan zijn in geval van benchmarking lonend. Een **benchmark gebaseerd op de uitstoot per kilometerton lijkt de beste aanpak.**

De **hoeveelheid emissierechten** is de voornaamste bepalende factor voor de milieuresultaten van het EU ETS. De analyse laat zien dat de uitstoot in de luchtvaart weliswaar wordt teruggedrongen, maar dat het leeuwendeel van de emissiereducties in andere sectoren plaatsvindt. Hierdoor wordt de kosteneffectiviteit vergroot. Mits de luchtvaart toegang tot enige projectkredieten heeft, is het realistisch de uitstoot in de periode 2011-2022 op het niveau van 2005 te stabiliseren en komen de prijzen voor de toewijzing van emissierechten op basis van het EU ETS niet onder grote druk te staan.

7. BEWAKING EN BEOORDELING

De emissiehandel brengt het bestaan van strenge bewakingssystemen met zich mee en daarom vormen **tijdige uitvoering** en **doeltreffende handhaving** de **belangrijkste voortgangsindicatoren.**