



Brussel, 3.2.2017
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

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

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2017) 30 final}

{SWD(2017) 31 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

De broeikasgasemissies van luchtvaartactiviteiten nemen aanzienlijk toe. Als er geen extra maatregelen worden genomen, zullen de kooldioxide-emissies (CO₂-emissies) van de internationale luchtvaart tegen 2050, in vergelijking met 2010, naar schatting nagenoeg verviervoudigen. Diverse studies tonen aan dat technische en operationele maatregelen alleen, zoals CO₂-normen voor luchtvaartuigen of het gebruik van duurzame biobrandstoffen, niet volstaan om de emissies van de luchtvaart te beteugelen. Vandaar dat er behoefte is aan marktgebaseerde maatregelen om de toename ervan aan banden te leggen. De sterke stijging van de broeikasgasemissies van de luchtvaartsector dreigen de inspanningen die door de EU en wereldwijd worden geleverd om de klimaatverandering doeltreffend aan te pakken, te ondermijnen.

In 2008 heeft de EU met de aanpak van de broeikasgasemissies van de luchtvaart het voortouw genomen door vluchten tussen luchtvaartterreinen in de Europese Economische Ruimte (hierna „vluchten binnen de EER”) en vluchten tussen luchtvaartterreinen in de EER en luchtvaartterreinen in derde landen (hierna „vluchten buiten de EER”) in de EU-regeling voor de handel in emissierechten (hierna „EU-ETS”) op te nemen. Dit heeft een grote rol gespeeld om in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) overeenstemming te bereiken over een proces met het oog op een wereldwijde marktgebaseerde maatregel (hierna „de maatregel”) voor de internationale luchtvaart, een proces dat in 2013 is ingeleid. Zo heeft ook de luchtvaart kunnen bijdragen aan de klimaatdoelstelling van de EU om de emissies tegen 2020 ten opzichte van de niveaus van 1990 met 20 % te doen dalen. In afwachting van een akkoord in de ICAO en ter bevordering van de ontwikkeling van een wereldwijde maatregel om de emissies van de internationale luchtvaart in het kader van de ICAO te reguleren, heeft de EU het toepassingsgebied van de EU-ETS tot 2016 tijdelijk beperkt tot vluchten binnen de EER, totdat de ICAO het toepassingsgebied met betrekking tot vluchten buiten de EER herzielt. Indien de EU-ETS-richtlijn niet wordt gewijzigd, zal de EU-ETS vanaf 2017 automatisch naar haar volledige toepassingsgebied terugkeren.

De Europese Raad heeft in oktober 2014 het beleidskader voor klimaat en energie voor 2030 vastgesteld. Een centraal element van dat beleidskader is de bindende doelstelling om tegen 2030 in de EU de totale broeikasgasemissies ten opzichte van de niveaus van 1990 met minstens 40 % te reduceren. Om dit doel op kosteneffectieve wijze te bereiken, zullen de bedrijfstakken die onder de EU-ETS vallen, hun emissies ten opzichte van 2005 met 43 % moeten verminderen, terwijl bedrijfstakken die daar niet onder vallen, hun emissies ten opzichte van 2005 met 30 % zullen moeten verminderen. Zo heeft de EU haar bijdrage krachtens de Overeenkomst van Parijs als een verbintenis van de hele economie, met inbegrip van de luchtvaartemissies, kunnen voorleggen. Zij verbindt er zich namelijk toe een passende bijdrage te leveren aan de klimaatdoelstelling volgens de overeenkomst van Parijs, namelijk de opwarming van de aarde ruim onder 2 °C boven de pre-industriële niveaus houden, inspanningen blijven leveren om de temperatuurstijging tot 1,5 °C te beperken, alsook bijdragen aan de ambitieuze doelstelling van de ICAO om de wereldwijde netto CO₂-emissies van de internationale luchtvaart de niveaus van 2020 niet te laten overschrijden ("koolstofneutrale groei vanaf 2020").

In oktober 2016 heeft de ICAO tijdens haar 39e Algemene Vergadering een resolutie inzake een wereldwijde marktgebaseerde maatregel aangenomen om de toename van de emissies van de internationale luchtvaart vanaf 2021 over de hele wereld aan te pakken door middel van

een compensatieregeling met als ambitieus doel die emissies op het niveau van 2020 te handhaven. In de eerste fase van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel (2021-2026) is de deelname expliciet vrijwillig. Vanaf het begin van de tweede fase in 2027 zijn alle grote luchtvaartlanden echter verplicht de maatregel toe te passen. De EU en haar lidstaten hebben te kennen gegeven dat zij de maatregel al tijdens de vrijwillige fase zullen toepassen. Ook al is men het over het ambitieuze doel en de wezenlijke aard van de maatregel als compensatieregeling eens, toch moet een aantal belangrijke kenmerken van de maatregel die voor de doeltreffendheid en milieu-integriteit ervan uit het oogpunt van het klimaat essentieel zijn, in de ICAO nog verder worden uitgewerkt en overeengekomen voordat de maatregel in 2021 kan worden uitgevoerd. Elke vertraging in het bereiken van overeenstemming over deze elementen dreigt de inwerkingtreding van de maatregel te vertragen. Dit zou ook de omzetting door de lidstaten in nationaal recht kunnen vertragen, wat van cruciaal belang is omdat de concrete toepassing van de maatregel op die nationale en regionale maatregelen berust.

Volgens de bestaande wetgeving moet de Commissie de resultaten van de 39e Algemene Vergadering van de ICAO evalueren en op basis daarvan het toepassingsgebied van de EU-ETS voor vluchten naar en vanuit de EER herzien. Zonder wijziging van de bestaande wetgeving zou het oorspronkelijke toepassingsgebied van de EU-ETS (d.w.z. inclusief vluchten buiten de EER) weer van toepassing zijn. Gezien het akkoord over de maatregel bij de ICAO, de steun van de EU voor de voltooiing en tijdige inwerkingtreding ervan en het voornemen van de EU om de maatregel vanaf 2021 uit te voeren, wordt het noodzakelijk geacht de EU-ETS-wetgeving te herzien.

Om een extra impuls te geven aan de internationale discussies over de overige regelgeving en governance die voor de uitvoering van de maatregel nodig zijn, wordt voorgesteld het beperkte toepassingsgebied van de EU-ETS (d.w.z. voor vluchten tussen luchtvaartterreinen in de EER, zoals bepaald in Verordening (EU) nr. 421/2014) na 2016 aan te houden. Zodra er meer duidelijkheid is over de aard en inhoud van de juridische instrumenten die door de ICAO voor de uitvoering van de maatregel zijn vastgesteld, alsook over het voornemen van onze internationale partners met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de maatregel, zal een nadere beoordeling en herziening van de EU-ETS voor de periode na 2020 worden verricht. Hierbij zal ook terdege rekening worden gehouden met de noodzakelijke samenhang met de door de EU voor de gehele economie aangegane verbintenis in het kader van de Overeenkomst van Parijs en de overeengekomen doelstelling om de broeikasgasemissies binnen de Unie tegen 2030, in vergelijking met het niveau van 1990, met 40 % te verminderen.

Om rechtszekerheid te bieden voor de naleving van de ETS in 2017, is het van belang dat er over dit voorstel tussen het Europees Parlement en de Raad spoedig en liefst vóór eind 2017 overeenstemming wordt bereikt.

- **Samenhang met bestaand beleid op het betrokken gebied**

Dit voorstel behelst in het algemeen de handhaving van de voor de ETS-sectoren bestaande beleidsbepalingen die in de EU-ETS-richtlijn zijn vastgelegd, en houdt rekening met nieuwe en verdere ontwikkelingen in de ICAO en voornamelijk met het akkoord dat over de maatregel is bereikt. De Europese Raad heeft uitdrukkelijk verzocht het huidige beleidskader voor de EU-ETS voort te zetten en heeft advies gegeven over specifieke kwesties die voor de periode 2021 tot en met 2030 moeten worden aangepakt. Ingevolge dat advies heeft de Europese Commissie in juli 2015 een wetgevingsvoorstel gedaan tot herziening van de EU-ETS voor vaste installaties voor de periode na 2020. Dat voorstel had geen betrekking op kwesties in verband met de voor de luchtvaart geldende bepalingen in de EU-ETS, omdat het

niet passend werd geacht deze vóór de 39e Algemene Vergadering van de ICAO in oktober 2016 aan te snijden. Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad wordt met dit voorstel over luchtvaartemissies de aanpak van de emissies van intra-Europese vluchten in het kader van de EU-ETS gehandhaafd. Dit voorstel vormt een aanvulling op de meer algemene toetsing van de ETS die door de Commissie in juli 2015 is voorgesteld en momenteel de medebeslissingsprocedure doorloopt.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel voorziet in de uitvoering van een deel van het beleidskader voor 2030 voor klimaat en energie als een essentieel element voor de totstandbrenging van een veerkrachtige energie-unie met een toekomstgericht klimaatbeleid. Aanvullende wetgevingsvoorstellen zijn al gedaan om de verschillende, door de Europese Raad vastgestelde doelstellingen te helpen realiseren. Deze voorstellen moeten aan de verwezenlijking van de ETS- en niet-ETS-klimaatdoelstellingen bijdragen. Voorts beogen de luchtvaartstrategie van de Commissie en de strategie voor emissiearme mobiliteit maatregelen om de broeikasgasemissies in het vervoer verder te verminderen als onderdeel van ruimere inspanningen die de EU heeft geleverd en toegezegd om het vervoer koolstofvrij te maken, ook voor de periode tot 2030.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De artikelen 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bevestigen en specificeren de bevoegdheden van de EU op het gebied van klimaatverandering. De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 192 VWEU.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De EU-ETS-richtlijn is een bestaand beleidsinstrument van de EU dat na 2020 blijft bestaan. In overeenstemming met het in artikel 5 van het VWEU vastgestelde subsidiariteitsbeginsel kunnen de doelstellingen van het voorstel tot wijziging van dat instrument enkel worden bereikt door middel van een voorstel van de Commissie op het niveau van de EU.

Optreden op EU-niveau en, waar mogelijk, op wereldniveau is efficiënter dan optreden op het niveau van de lidstaten vanwege de grensoverschrijdende effecten van de klimaatverandering en het grotendeels transnationale karakter van de luchtvaart. Actie op EU-niveau is de meest doeltreffende manier om de klimaatdoelstellingen van de EU en de internationale klimaatdoelstellingen te verwezenlijken en de geharmoniseerde uitvoering van de maatregel in de EU te waarborgen. Zo kan de luchtvaartsector gegarandeerd een passende bijdrage leveren om de gevolgen van de klimaatverandering te beperken, terwijl het internationale concurrentievermogen van de luchtvaartsector van de EU wordt gehandhaafd en een gelijk speelveld op de interne markt van de EU in stand wordt gehouden.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel omdat het niet verder gaat dan nodig is om de doelstellingen te bereiken, namelijk de door de EU voor 2020 en 2030 beoogde vermindering van de broeikasgasemissies op kostenefficiënte wijze verwezenlijken,

en tegelijkertijd de goede werking van de interne markt waarborgen en de vaststelling van regelgeving voor de tenuitvoerlegging van de maatregel vergemakkelijken.

- **Keuze van het instrument**

Dit voorstel voor een verordening bouwt voort op Verordening (EU) nr. 421/2014, die na de Algemene Vergadering van de ICAO in 2013 is aangenomen. Net als bij Verordening (EU) nr. 421/2014 is het belangrijk dat over dit voorstel snel overeenstemming wordt bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad, zodat de verordening in werking is getreden wanneer de volgende nalevingsverplichtingen krachtens de EU-ETS in maart en april 2018 gaan gelden. Zonder herziening valt de ETS terug op haar oorspronkelijke toepassingsgebied. Dit voorstel moet dus door het Europees Parlement en de Raad worden goedgekeurd en uiterlijk begin 2018 in werking treden, zodat rechtszekerheid en duidelijkheid worden geboden aan vliegtuigexploitanten die anders, zoals in Richtlijn 2003/87/EG is bepaald, op 30 april 2018 voor hun totale emissies naar en uit derde landen emissierechten zouden moeten inleveren.

Gezien de beperkte beschikbare tijd wordt ervan uitgegaan dat dit voorstel het best door middel van een verordening kan worden verwezenlijkt. Verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten en verbindend in al hun onderdelen en zijn dus de beste manier om een tijdige en uniforme toepassing van de wijzigingen vóór de uiterste nalevingstermijnen voor het jaar 2017 in maart en april 2018 te verwezenlijken.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving**

In het kader van de herziening van de EU-ETS voor de periode 2021-2030 maakte een toetsing van de bestaande ETS-richtlijn deel uit van de effectbeoordeling en heeft zij geleid tot de beoordeling van de beleidsopties. Er was geen ex-postevaluatie of geschiktheidscontrole die specifiek verband hield met de EU-ETS voor de luchtvaart, omdat de EU-ETS voor de luchtvaart nooit in haar volle omvang is toegepast zoals dat aanvankelijk de bedoeling was. Wijzigingen in het toepassingsgebied van de EU-ETS voor de luchtvaart zijn doorgevoerd op basis van uitgebreide beoordelingen met als doel de problemen aan te pakken, rekening te houden met bezwaren tegen de maatregel zoals die aanvankelijk was bedoeld en tegelijkertijd de gelijke behandeling van alle marktdeelnemers op dezelfde routes te waarborgen. De effectbeoordeling van 2013¹ bij het voorstel voor Verordening (EU) nr. 421/2014, alsook de effectbeoordeling bij dit voorstel, samen met de door de Commissie opgestelde verslagen over de koolstofmarkt en de ICAO-actieplannen van de EU die door de Commissie aan de ICAO zijn voorgelegd, zijn een effectieve evaluatie en beoordeling van de doeltreffendheid en werking van de EU-ETS-richtlijn voor de luchtvaart, wat voldoende wordt geacht als retrospectief evaluatierapport en als geschiktheidscontrole van de EU-ETS-richtlijn voor de luchtvaart.

¹ SWD(2013) 430 final.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Met het oog op een herziening van de EU-ETS na de Algemene Vergadering van de ICAO in 2016 werd tussen 7 maart en 30 mei 2016 een online openbare raadpleging gehouden die 12 weken heeft geduurd. Over het algemeen zijn de meeste groepen belanghebbenden het eens dat ambitieuze emissiereductiedoelstellingen in de internationale luchtvaart moeten worden overeengekomen en dat marktgebaseerde maatregelen passende instrumenten zijn om de emissies van de internationale luchtvaart terug te dringen. Er heersten echter verschillende opvattingen over het gewenste ambitieniveau en de specifieke mechanismen om de uitstoot te verminderen. Sommige belanghebbenden waren van oordeel dat de EU-ETS met het huidige, tot de EER beperkte toepassingsgebied na 2017 moet worden voortgezet, anderen waren van mening dat zij weer naar haar volledige toepassingsgebied (met inbegrip van vluchten naar en vanuit derde landen) moet terugkeren. Veel respondenten hebben de opmerking gemaakt dat na 2020 de opties voor de EU-ETS moeten afhangen van het ambitieniveau, de aard, de reikwijdte en de milieu-integriteit en -doeltreffendheid van het akkoord dat op de ICAO-vergadering van 2016 is bereikt. De Commissie zal constructieve bilaterale en multilaterale contacten met belanghebbenden en derde landen blijven onderhouden.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Wat de algemene, mondiale broeikasgasemissieprognoses betreft, is bij deze effectbeoordeling gebruik gemaakt van het Emission Gap Report 2015 (rapport van 2015 over de emissiekloof) van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties en van het vijfde evaluatierapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering. Voor de algemene broeikasgasemissieprognoses van de EU hebben de verslagen van het Europees Milieuagentschap als basis gediend. De studie steunde op desbetreffende gegevens uit de milieurapporten van de ICAO, met name over emissies en emissieprognoses voor de internationale luchtvaart, alsook over het emissiereductiepotentieel voor de internationale luchtvaart van technische en operationele maatregelen. In de onderliggende econometrische modellen en analyses is gebruikgemaakt van de gegevens over de voorspelde groei van de luchtvaartsector in het milieurapport van de ICAO.

- **Effectbeoordeling**

De effectbeoordeling analyseert verschillende opties, zowel voor de periode vóór 2020 als voor die vanaf 2021. Vóór 2020 worden de voortzetting van het tot de EER beperkte toepassingsgebied en een alternatief dat alle vertrekkende EER-vluchten omvat, beoordeeld en vergeleken met de basisoptie (volledig toepassingsgebied). Na 2020 gaan alle opties ervan uit dat de wereldwijde marktgebaseerde maatregel van toepassing zal zijn op de vluchten naar en vanuit derde landen. Eén optie gaat er ook vanuit dat de emissies binnen de EER door de maatregel worden gecompenseerd, terwijl een andere optie vasthoudt aan de EU-ETS-verplichtingen voor vluchten binnen de EER. Tussenliggende opties betreffen wijzigingen in de EU-ETS voor vluchten binnen de EER om enigszins aan te sluiten bij de maatregel (met de EU-ETS als een soort compensatieregeling) of om beide regelingen te combineren (met de EU-ETS voor emissies die niet onder de maatregel vallen).

Uit de effectbeoordeling is gebleken dat voortzetting van het huidige, tot de EER beperkte toepassingsgebied van de EU-ETS de meest geschikte optie voor de periode 2017-2020 zou zijn en de verwachte bijdrage van de luchtvaart aan de klimaatdoelstelling voor 2020 zou leveren. Zij zou ook door derde landen worden toegejuicht en de ICAO een impuls geven om de nodige nog ontbrekende regels voor de uitvoering van de maatregel vast te stellen; dit zou mogelijk zijn tegen zeer lage administratieve kosten, aangezien de regeling al is ingevoerd en door iedereen zeer goed wordt nageleefd. De wereldwijde inspanningen om de emissies van de sector te beperken, zouden maximaal worden versterkt door de daadwerkelijke uitvoering van de maatregel vanaf 2021, zoals verwacht, in de hand te werken.

In de effectbeoordeling zijn ook verschillende opties voor een scenario na 2020 bestudeerd, waaruit blijkt of en hoe zij ertoe zouden bijdragen om de klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 te bereiken. Aangezien er echter nog onzekere factoren zijn die van invloed zijn op de concrete uitvoering van de maatregel, wordt het voorbarig geacht om in dit stadium al een besluit te nemen over de regeling na 2020, maar wij zijn bereid de situatie tijdig te evalueren voordat de maatregel naar verwachting operationeel gaat worden.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Om de administratieve taken voor de kleinste vliegtuigexploitanten te verlichten, zou de vrijstelling voor niet-commerciële vliegtuigexploitanten die jaarlijks minder dan 1 000 ton CO₂ uitstoten, nog eens tien jaar van toepassing moeten blijven.

- **Grondrechten**

Het voorstel eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend. Het draagt met name bij aan de doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming, in overeenstemming met het beginsel van duurzame ontwikkeling dat in artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is vastgelegd.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Gemeenschap.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel**

Als reactie op de vooruitgang die door de 39e Algemene Vergadering van de ICAO is gemaakt en om de inspanningen met het oog op de succesvolle uitvoering van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel met betrekking tot de internationale luchtvaartemissies vanaf 2021 nog te versterken, wordt voorgesteld wijzigingen aan te brengen in de luchtvaartactiviteiten die onder de EU-ETS vallen. Het voorstel is de huidige aanpak voor de toepassing van de EU-ETS, zoals vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 421/2014, tot na 2016 te verlengen totdat er voldoende duidelijkheid zal zijn over de aard en inhoud van de juridische instrumenten die door de ICAO voor de uitvoering van de maatregel zijn vastgesteld, zodat de Europese Commissie in staat wordt gesteld aanvullende beoordelingen te verrichten en de EU-ETS voor de periode na 2020 te herzien. Volgens deze aanpak zou de toewijzing aan vliegtuigexploitanten vanaf 2017 dezelfde moeten zijn als in 2016. Deze regelingen zullen naar verwachting al van toepassing zijn op de toewijzing voor

2017. In afwachting van de inwerkingtreding van de wijziging zou de tenuitvoerlegging van de EU-ETS in dat jaar daar dus zoveel mogelijk mee moeten overeenkomen en moeten aansluiten bij het verwachte eindresultaat van de medebeslissingsprocedure.

Dit voorstel is gericht op de voortzetting van het huidige, zeer positieve milieueffect van de EU-ETS, die aan ongeveer 17 miljoen ton CO₂-emissiereducties per jaar bijdraagt. Dit betekent dat de luchtvaart binnen de EER zoals elke andere economische sector aan de binnen de Unie geleverde inspanningen tot emissiereductie bijdraagt. Het voorstel zorgt ervoor dat de EU, overeenkomstig haar klimaatdoelstellingen, via de EU-ETS aanzienlijke emissiereducties van de luchtvaart zal blijven verwezenlijken en blijft een stimulans voor de werkzaamheden in de ICAO over de daadwerkelijke uitvoering van de maatregel om met de wereldwijde emissiebeperking zoveel mogelijk resultaten te behalen. De herzieningsclausule geeft een positief signaal over het voornemen van de EU om de maatregel toe te passen.

- **Artikel 1 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG**

Het voorstel wijzigt artikel 28 bis van de richtlijn, voegt twee artikelen (28 ter en 28 quater) toe en wijzigt bijlage I.

Artikel 28 bis

Er worden wijzigingen aangebracht in artikel 28 bis van de EU-ETS-richtlijn over de afwijkingen die gelden in afwachting van de tenuitvoerlegging van een internationale overeenkomst voor de toepassing van één wereldwijde marktgebaseerde maatregel. Volgens dezelfde aanpak als in het kader van Verordening (EU) nr. 421/2014 voor de periode 2013-2016, wordt van de toepassing van de EU-ETS-richtlijn op vluchten naar en van ultraperifere regio's en derde landen na 2016 afgeweken, terwijl vluchten tussen luchtvaarterreinen in de EER onder de regeling blijven vallen. Aangezien het toepassingsgebied blijft zoals in 2016, zal de kosteloze toewijzing aan vliegtuigexploitanten dezelfde blijven als in 2016, d.w.z. evenredig met de activiteiten binnen de EER, en zal de lineaire reductiefactor die geldt voor alle sectoren die onder de EU-ETS-richtlijn vallen, wel degelijk van toepassing zijn, maar pas vanaf 2021. Toewijzingen uit de bijzondere reserve moeten gelijk worden behandeld en de verlening ervan moet aan het tot de EER beperkte toepassingsgebied worden aangepast. De hoeveelheden te veilen rechten moeten ook dezelfde blijven als in 2016. De regeling zal gelden voor vluchten met landen waarmee een bilaterale overeenkomst over de koppeling van „cap-and-trade”-regelingen is gesloten, maar enkel en alleen overeenkomstig de bepalingen van die overeenkomst.

Artikel 28 ter

In de EU-ETS-richtlijn wordt een nieuw artikel 28 ter geïntroduceerd als voorbereiding op de tenuitvoerlegging van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021. Het vraagt de Commissie om aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit te brengen over internationale ontwikkelingen die voor de uitvoering van de maatregel van belang zijn, alsook over de acties die door derde landen zijn ondernomen om de maatregel uit te voeren. Daartoe moet de Commissie nagaan op welke wijze de desbetreffende instrumenten van de ICAO door een herziening van de EU-ETS-richtlijn in de wetgeving van de Unie kunnen worden opgenomen. Dit kan zo nodig gepaard gaan met wetgevingsvoorstellen.

Artikel 28 quater

Eveneens ter voorbereiding van de uitvoering van de maatregel wordt de Commissie ertoe gemachtigd gedelegeerde handelingen vast te stellen om te voorzien in de passende monitoring, rapportage en verificatie van de emissies die op vliegtuigexploitanten van toepassing zijn met het oog op de tenuitvoerlegging van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel die in het kader van de ICAO wordt uitgewerkt.

Bijlage I

Bijlage I bij Richtlijn 2003/87/EG wordt gewijzigd door de vrijstelling voor niet-commerciële vliegtuigexploitanten die in de periode van 2020 tot en met 2030 jaarlijks minder dan 1 000 ton CO₂ uitstoten, uit te breiden. Deze maatregel is doeltreffend gebleken, omdat daarmee de administratieve inspanning die voor de uitvoering van de EU-ETS moet worden geleverd, aanzienlijk wordt beperkt en er tegelijkertijd via de EU-ETS verder aanmerkelijke emissiereducties worden verwezenlijkt. De vrijstelling heeft het aantal door de lidstaten gereguleerde vliegtuigexploitanten met ongeveer 2 200 doen dalen, wat slechts 0,2 % van de emissies vertegenwoordigt.

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

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's³,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op de 21e Conferentie van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), die van 30 november tot en met 12 december 2015 in Parijs plaatsvond, is een internationale overeenkomst gesloten om het mondiale antwoord op de klimaatverandering te versterken. De Overeenkomst van Parijs bevat onder meer een streefcijfer op lange termijn dat strookt met de doelstelling om de wereldwijde temperatuurstijging ruim beneden 2 °C boven de pre-industriële niveaus te houden en inspanningen te blijven leveren om de stijging tot 1,5 °C boven die niveaus te beperken. De Overeenkomst van Parijs is bij Besluit (EU) 2016/1841 van de Raad namens de Unie goedgekeurd. Zij is op 4 november 2016 in werking getreden. Om het doel van de Overeenkomst van Parijs te bereiken, zullen de partijen opeenvolgende nationaal vastgestelde bijdragen voorbereiden, bekendmaken en handhaven.
- (2) De milieudoelstellingen van de Unie zoals bedoeld in artikel 191 van het Verdrag, zijn behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bescherming van de gezondheid van de mens; en bevordering op internationaal niveau van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en met name de bestrijding van de klimaatverandering.
- (3) Wat de reductie van de door de hele economie uitgestoten broeikasgassen betreft, heeft de Europese Raad van 23-24 oktober 2014 een bindend streefcijfer van ten minste

² PB C van , blz. .

³ PB C van , blz. .

40 % eigen reductie van de broeikasgasemissies tegen 2030 vastgesteld ten opzichte van 1990. Tijdens de zitting van de Raad op 6 maart 2015 is deze bijdrage van de Unie en haar lidstaten formeel goedgekeurd als hun voorgenomen nationaal vastgestelde bijdrage krachtens de Overeenkomst van Parijs. Volgens de conclusies van de Europese Raad van oktober 2014 moet het streefcijfer collectief door de EU op de meest kosteneffectieve manier worden behaald, waarbij de reducties door de sectoren die wel en niet onder de regeling voor de handel in emissierechten (ETS) vallen, tegen 2030 respectievelijk 43 % en 30 % moeten bedragen ten opzichte van 2005. Alle economische sectoren moeten een bijdrage leveren om die emissiereductie te verwezenlijken.

- (4) De Unie en haar lidstaten hebben er sinds 1997 naar gestreefd voortgang te maken met een internationale overeenkomst om de gevolgen van de broeikasgasemissies van de luchtvaart te beperken en sinds 2008 beschikken zij over wetgeving om de gevolgen van luchtvaartactiviteiten voor de klimaatverandering te beperken door middel van de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS), die sinds 2005 operationeel is. Om bij de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) sneller vooruitgang te kunnen maken, heeft de Unie tweemaal tijdgebonden afwijkingen van de EU-ETS goedgekeurd teneinde de nalevingsverplichtingen te beperken tot de emissies van vluchten tussen luchtvaartterreinen binnen de Europese Economische Ruimte (EER), met gelijke behandeling op de routes van de vliegtuigexploitanten, waar ze ook zijn gevestigd. De meest recente afwijking van de EU-ETS-Verordening (EU) nr. 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad beperkte de nalevingsverplichtingen tot vluchten binnen de EER tussen 2013 en 2016 en beoogde mogelijke wijzigingen in het toepassingsgebied van de regeling voor activiteiten van en naar luchtvaartterreinen buiten de EER met ingang van 1 januari 2017, na de in die verordening bedoelde herziening.
- (5) In het licht van de op de 39e Algemene Vergadering van de ICAO in oktober 2016 aangenomen resolutie over de uitvoering van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 ter compensatie van de emissies van de internationale luchtvaart boven de niveaus van 2020, wordt het passend geacht de bestaande uitzondering voort te zetten in afwachting van verdere vooruitgang met het ontwerp en de tenuitvoerlegging van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel. In dit verband is de vaststelling van normen en aanbevolen praktijken door de ICAO ter completering van die resolutie en ter uitvoering van de mondiale regeling gepland voor 2018. Voor de concrete toepassing ervan zullen de ICAO-partijen echter actie moeten ondernemen op nationaal niveau. Ook governanceregelingen moeten door de ICAO worden uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld een registratiesysteem. In deze context moet de huidige afwijking van de EU-ETS-verplichtingen voor vluchten naar en uit derde landen worden verlengd, onder voorbehoud van de herziening van de toepassing van de ICAO-regeling, teneinde de ICAO een nieuwe impuls te geven en de uitvoering van de regeling te vergemakkelijken. Als gevolg van de verlenging van de afwijking zou de hoeveelheid te veilen en kosteloos te verlenen emissierechten, met inbegrip van de speciale reserve, dezelfde moeten zijn als voor 2016 en evenredig moeten zijn met de reductie van de verplichting om emissierechten in te leveren.
- (6) Aangezien essentiële elementen van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel nog moeten worden uitgewerkt en de uitvoering ervan afhankelijk is van de eigen wetgeving van de staten en regio's, wordt het passend geacht om, zodra er duidelijkheid is over de aard en omvang van deze wettelijke instrumenten vóór de start van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel van de ICAO, een onderzoek in te

stellen en daar bij het Europees Parlement en de Raad verslag over uit te brengen. In dat verslag moet aandacht worden besteed aan alle via de ICAO goedgekeurde normen of andere instrumenten, aan de acties die door derde landen zijn ondernomen om de wereldwijde marktgebaseerde maatregel uit te voeren zodat deze vanaf 2021 van toepassing is op de emissies, en aan andere internationale ontwikkelingen op dit gebied (bv. regels krachtens het UNFCCC en de Overeenkomst van Parijs inzake koolstofmarkten en boekhouding). In dat verslag moet worden onderzocht hoe deze instrumenten door middel van een herziening van de EU-ETS in de wetgeving van de Unie kunnen worden opgenomen. Ook moet daarin worden nagegaan of de regels die voor vluchten binnen de EER gelden, adequaat zijn. Dat verslag dient zo nodig vergezeld te gaan van een voorstel aan het Europees Parlement en de Raad om erop toe te zien dat de luchtvaart bijdraagt aan de verbintenis tot reductie van de broeikasgasemissies die de Unie voor 2030 voor de hele economie is aangegaan.

- (7) Teneinde niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van sommige niet-essentiële elementen van een wetgevingshandeling, moet de bevoegdheid om handelingen vast te stellen overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag aan de Commissie worden overgedragen om maatregelen te nemen voor de monitoring, rapportage en verificatie van de emissies die op vliegtuigexploitanten van toepassing zijn met het oog op de wereldwijde marktgebaseerde maatregel die in het kader van de ICAO wordt uitgewerkt. Het is van bijzonder belang dat de Commissie bij haar voorbereidende werkzaamheden tot passende raadpleging overgaat, onder meer op deskundigenniveau, in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016. Om met name te zorgen voor gelijke deelname aan de voorbereiding van gedelegeerde handelingen, ontvangen het Europees Parlement en de Raad alle documenten op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten en hebben hun deskundigen systematisch toegang tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die zich bezighouden met de voorbereiding van gedelegeerde handelingen.
- (8) Ter vereenvoudiging en om de administratieve taken voor de kleinste vliegtuigexploitanten te verlichten, moeten niet-commerciële vliegtuigexploitanten die jaarlijks minder dan 1 000 ton CO₂ uitstoten, worden geacht te voldoen aan de voorschriften van Richtlijn 2003/87/EG voor een nieuwe periode van tien jaar, waarin maatregelen moeten worden uitgewerkt om ervoor te zorgen dat in de toekomst alle marktdeelnemers aan emissiereducties bijdragen.
- (9) Het is van essentieel belang dat vliegtuigexploitanten en nationale autoriteiten rechtszekerheid wordt geboden met het oog op de uiterste inleveringstermijn van 30 april 2018, zoals vastgesteld in Richtlijn 2003/87/EG. Deze verordening moet dienovereenkomstig van toepassing zijn op de dag van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
- (10) Richtlijn 2003/87/EG moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBERN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 2003/87/EG wordt als volgt gewijzigd:

- (1) Artikel 28 bis wordt als volgt gewijzigd:

- a) lid 1 wordt als volgt gewijzigd:
 - i. de punten a) en b) worden vervangen door:
 - a) alle emissies van vluchten naar of van luchtvaartterreinen gelegen in landen buiten de Europese Economische Ruimte (EER) in elk kalenderjaar met ingang van 1 januari 2013, behoudens de in artikel 28 ter bedoelde herziening;
 - b) alle emissies van vluchten tussen een luchtvaartterrein dat gelegen is in een ultraperifere regio in de zin van artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en een luchtvaartterrein dat gelegen is in een andere regio van de EER in elk kalenderjaar met ingang van 1 januari 2013, behoudens de in artikel 28 ter bedoelde herziening."
 - ii. punt c) wordt geschrapt.
 - b) lid 2 wordt als volgt gewijzigd:
 - i. de eerste alinea wordt vervangen door:

"In afwijking van de artikelen 3 quinquies tot en met 3 septies en totdat de wijzigingen als gevolg van de in artikel 28 ter bedoelde herziening in werking zijn getreden, wordt met ingang van 1 januari 2017 aan vliegtuigexploitanten jaarlijks het aantal emissierechten toegewezen dat overeenkomt met het jaar 2016. Vanaf 2021 zal op dat aantal emissierechten de lineaire factor van artikel 9 worden toegepast."
 - ii. de derde alinea wordt geschrapt.
 - c) lid 4 wordt vervangen door:

"4. In afwijking van artikel 3 quinquies, lid 3, wordt het aantal emissierechten dat elke lidstaat vanaf 1 januari 2013 veilt, zo gereduceerd dat het overeenstemt met haar aandeel in de toegewezen emissierechten voor vluchten die niet vallen onder de afwijkingen in lid 1, onder a) en b), van dit artikel."
 - d) lid 7 wordt vervangen door:

"Op landen waarmee een overeenkomst krachtens artikel 25 of 25 bis is gesloten, is lid 1 alleen van toepassing volgens de bepalingen van die overeenkomst."
- (2) De volgende artikelen 28 ter en 28 quater worden ingevoegd:

„Artikel 28 ter

Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel van de ICAO

- 1. De Commissie brengt aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de desbetreffende ICAO-normen of andere wettelijke instrumenten, alsook over binnenlandse maatregelen die door derde landen zijn genomen met het oog op de uitvoering van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel die vanaf 2021 op de emissies moet worden toegepast, en over andere relevante internationale ontwikkelingen.

2. In het verslag moet worden onderzocht hoe die ICAO-instrumenten door middel van een herziening van deze richtlijn in het recht van de Unie kunnen worden opgenomen. In het verslag moet ook worden nagegaan of de regels die voor vluchten binnen de Europese Economische Ruimte (EER) gelden, adequaat zijn.
3. Het verslag mag zo nodig vergezeld gaan van voorstellen aan het Europees Parlement en de Raad tot wijziging, schrapping, verlenging of vervanging van de afwijkingen waarin artikel 28 bis voorziet, zulks in overeenstemming met de verbintenis inzake reductie van broeikasgasemissies die de Unie voor 2030 voor de hele economie is aangegaan.

Artikel 28 quater

Bepalingen inzake monitoring, rapportage en verificatie voor de toepassing van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel

1. De Commissie stelt bepalingen vast voor de passende monitoring, rapportage en verificatie van de emissies met het oog op de tenuitvoerlegging van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel die in de ICAO wordt uitgewerkt. Die bepalingen steunen op dezelfde beginselen als de in artikel 14, lid 1, bedoelde verordening en zorgen ervoor dat de ingediende emissieverslagen worden geverifieerd overeenkomstig artikel 15.
2. De Commissie wordt gemachtigd om overeenkomstig artikel [23] een gedelegeerde handeling vast te stellen.”
- (3) In bijlage I, onder k), wordt het jaar "2020" vervangen door "2030".

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter