



Brussel, 8.4.2016
COM(2016) 183 final

2016/0094 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen over een internationaal instrument dat moet worden opgesteld door de organen van de ICAO en dat tot doel heeft vanaf 2020 één mondiale marktgebaseerde maatregel toe te passen om de emissies van de internationale luchtvaart aan te pakken

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

De 21ste Conferentie van de partijen bij het Raamverdrag inzake klimaatverandering van de VN heeft de Overeenkomst van Parijs goedgekeurd, die tot doel heeft de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot beduidend minder dan 2°C in vergelijking met het pre-industriële tijdperk en om te streven naar een maximale stijging van 1,5°C. Tegen 2050 moeten de mondiale emissies van broeikasgassen met ten minste 50 % zijn gedaald ten opzichte van 1990. Alle bedrijfstakken van de economie moeten tot deze emissiebeperking bijdragen, inclusief de internationale luchtvaart.

De broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart, vertegenwoordigen meer dan 2 % van de wereldwijde uitstoot en nemen exponentieel toe; uit ramingen voor 2050 blijkt dat deze emissies bij ongewijzigd beleid meer dan 200 % kunnen stijgen ten opzichte van het huidige niveau. In de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad getiteld "*Het protocol van Parijs — Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan*"¹ wordt benadrukt dat de ICAO vóór het einde van 2016 werk moet maken van de effectieve regulering van de emissies van de internationale luchtvaart. Ondanks de technologische verbeteringen is er slechts een beperkt potentieel om de totale emissies in de luchtvaartsector te doen afnemen; daarom wordt erkend dat marktgebaseerde maatregelen geschikt zijn om bij te dragen aan de algehele emissiereductie. Tijdens de 38ste Algemene Vergadering van de ICAO (2013) werd besloten één mondiale marktgebaseerde maatregel uit te werken om de emissies van de internationale luchtvaart terug te dringen; het was de bedoeling een besluit te nemen tijdens de 39ste Algemene Vergadering van de ICAO in 2016 (27 september tot 7 oktober), zodat de regeling vanaf 2020 kan worden toegepast².

Daarom moet, zo spoedig mogelijk en ruim vóór de volgende Algemene Vergadering van de ICAO, worden vastgesteld welk standpunt de lidstaten, die gezamenlijk optreden in het belang van de Unie, moeten innemen met betrekking tot het besluit dat moet worden genomen door de ICAO.

Het standpunt van de Unie wordt verwoord door de Commissie en de lidstaten in de organen van de ICAO. Bij de ontwikkeling van een voorstel voor een dergelijk instrument zijn meerdere organen van de ICAO betrokken, waaronder de Raad van de ICAO. Het is ook nodig een standpunt van de EU vast te stellen om de samenhang met het bestaande EU-recht te garanderen.

- **Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied**

In Besluit 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad is een oproep gedaan om specifieke maatregelen ter beperking van broeikasgasemissies van de luchtvaart vast te stellen en uit te voeren indien daarover in 2002 binnen de ICAO nog geen overeenstemming was bereikt. Naar aanleiding van het besluit van de 33ste Algemene Vergadering van de ICAO

¹ COM(2015)81 van 4 maart 2015.

² ICAO-resolutie A38-18 (2013).

(2001) om een regeling te bekrachtigen voor een open handel in emissierechten voor de internationale luchtvaart³ en het besluit van de 35ste Algemene Vergadering van de ICAO (2004) om richtsnoeren op te stellen voor de opname van de emissies van de internationale luchtvaart in de emissiehandelsregelingen van de ICAO-verdragsstaten⁴, hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn 2003/87/EG vastgesteld, waarbij luchtvaartactiviteiten zijn opgenomen in Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.⁵

De 38ste Algemene Vergadering van de ICAO (2013) heeft niet alleen besloten een mondiale marktgebaseerde maatregel te ontwikkelen, maar ook dat de ICAO en haar lidstaten met relevante organisaties moeten samenwerken om te streven naar de ambitieuze collectieve mondiale doelstelling op middellange termijn om de wereldwijde netto-koolstofemissies van de internationale luchtvaart vanaf 2020 op hetzelfde niveau te houden. Volgens ramingen zullen de emissies van de internationale luchtvaart in 2020 ongeveer 70 % hoger zijn dan in 2005⁶; de Unie en haar lidstaten zijn er steeds voorstander van geweest de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart wereldwijd met 10 % terug te dringen tegen 2020, in vergelijking met het niveau van 2005. Het lijkt dan ook aangewezen dat de Unie de gelegenheid te baat neemt om, op relatief korte termijn, een mondiale marktgebaseerde maatregel te propageren om de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart te beperken tot het niveau van 2020, rekening houdende met de mogelijkheid de doelstellingen in de loop van de tijd te herzien, voor zover van toepassing.

Om tijdens de 39ste Algemene Vergadering van de ICAO (2016) gemakkelijker vooruitgang te kunnen boeken bij de vaststelling van een passend instrument, hebben de wetgevers van de Unie besloten tijdelijk rekening te houden met de eisen van Richtlijn 2003/87/EG, welke van toepassing zijn in het geval van vluchten van en naar luchtvaartterreinen in landen buiten de Europese Economische Ruimte (EER)⁷. Na de 39ste Algemene Vergadering van de ICAO (2016) zal de Commissie verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over acties om een internationaal instrument ten uitvoer te leggen met betrekking tot een mondiale marktgebaseerde maatregel die vanaf 2020 moet worden toegepast om de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart op niet-discriminerende wijze te beperken. In dit verslag evalueert de Commissie voorstellen als reactie op ontwikkelingen met betrekking tot het toepassingsgebied voor emissies van activiteiten van en naar luchtvaartterreinen in landen buiten de EER vanaf 1 januari 2017.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie**

Het voorgestelde besluit is in overeenstemming met en vormt een aanvulling op andere beleidsgebieden van de Unie, met name op het gebied van energie, milieu en vervoer⁸.

Om wereldwijd de stap te zetten naar schone energie, zijn veranderingen in het ondernemings- en investeringsgedrag en stimulansen doorheen het gehele beleidsspectrum noodzakelijk.

³ ICAO-resolutie A33-7 (2001).

⁴ ICAO-resolutie A35-5 (2004).

⁵ PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32.

⁶ Zie de bedenkingen bij de resolutie van de ICAO uit 2013, onder voetnoot 4.

⁷ Verordening 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad.

⁸ COM(2016) 110 final.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Het voorstel berust op artikel 192, lid 1, in combinatie met artikel 218, lid 9.

In artikel 218, lid 9, van het VWEU is is bepaald welke procedure moet worden gevolgd wanneer in naam van de Unie een standpunt moet worden vastgesteld in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt.

In dat geval heeft het besluit dat naar verwachting door de ICAO zal worden goedgekeurd, de rechtsgevolgen als vermeld in artikel 28 bis van Richtlijn 2003/87/EG.

In overeenstemming met artikel 192, lid 1, en artikel 191 VWEU moet de Europese Unie bijdragen tot het nastreven van onder meer de volgende doelstellingen: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder om de klimaatverandering te bestrijden.

- **Keuze van het instrument**

In artikel 218, lid 9, VWEU is bepaald dat een besluit van de Raad het toepasselijke instrument is.

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

Niet van toepassing.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Niet van toepassing.

Vorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen over een internationaal instrument dat moet worden opgesteld door de organen van de ICAO en dat tot doel heeft vanaf 2020 één mondiale marktgebaseerde maatregel toe te passen om de emissies van de internationale luchtvaart aan te pakken

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, juncto artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart, vertegenwoordigen meer dan 2 % van de wereldwijde uitstoot en nemen exponentieel toe; uit ramingen voor 2050 blijkt dat deze emissies bij ongewijzigd beleid meer dan 200 % kunnen stijgen ten opzichte van het huidige niveau. Tegen 2050 moeten de mondiale emissies van broeikasgassen met ten minste 50 % zijn gedaald ten opzichte van 1990. Alle bedrijfstakken van de economie moeten tot deze emissiebeperking bijdragen, inclusief de internationale luchtvaart.

In december 2015 is de 21ste Conferentie van de partijen bij het Raamverdrag inzake klimaatverandering van de VN met succes afgesloten met de vaststelling van de Overeenkomst van Parijs, die tot doel heeft de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot beduidend minder dan 2°C in vergelijking met het pre-industriële tijdperk en te streven naar een maximale stijging van 1,5°C.

- (2) De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie is opgericht bij het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart van 1944. Alle lidstaten zijn partij bij dat verdrag en lid van de ICAO en de Unie heeft de status van waarnemer in bepaalde ICAO-vergaderingen, zoals de driejaarlijkse Algemene Vergadering van de ICAO. De Unie en al haar lidstaten zijn partij bij het Protocol van Kyoto van 1997, waarin bepaald is dat zij moeten streven naar een beperking van de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart in het kader van de ICAO. In Besluit 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad is een oproep gedaan om specifieke maatregelen ter beperking van broeikasgasemissies van de luchtvaart vast te stellen en uit te voeren indien daarover in 2002 binnen de ICAO nog geen overeenstemming was bereikt.
- (3) Tijdens de 33ste Algemene Vergadering van de ICAO (2001) is een open regeling voor het verhandelen van emissierechten voor de internationale luchtvaart

bekrachtigd⁹. Het Comité milieubescherming en luchtvaart van de ICAO heeft in 2004 aanbevolen niet langer te streven naar een luchtvaartspecifieke regeling voor handel in emissierechten op basis van een nieuw juridisch instrument onder auspiciën van de ICAO. Tijdens de 35ste Algemene Vergadering van de ICAO (2004) is gepleit voor een open handel in emissierechten en voor de mogelijkheid voor lidstaten om emissies van de internationale luchtvaart op te nemen in hun emissiehandelsregelingen¹⁰, maar tijdens de 36ste Algemene Vergadering van de ICAO (2007) werd er op aangedrongen vrijstelling te verlenen aan exploitanten uit andere staten, tenzij bilateraal overeengekomen¹¹. De Unie, haar lidstaten en andere Europese landen hebben zich steeds het recht voorbehouden om op niet-discriminerende basis marktgebaseerde maatregelen (Market-Based Measures — MBM's) toe te passen op alle exploitanten van luchtvaartuigen die diensten verlenen naar, van of binnen hun grondgebied, eraan herinnerend dat het Verdrag van Chicago erkent dat de partijen het recht hebben om hun eigen wetten en regels op niet-discriminerende basis¹² toe te passen op de luchtvaartuigen van alle staten die diensten verlenen naar, van of binnen hun grondgebied.

- (4) Overwegende dat het beperken van de broeikasgasemissies van de luchtvaart een wezenlijke bijdrage vormt die in overeenstemming is met de algemene emissiereductieverbintenissen, hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn 2008/101/EG¹³ tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten goedgekeurd, teneinde deze regeling uit te breiden tot luchtvaartactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad¹⁴. In de vijfde overweging van Richtlijn 2008/101/EG wordt gesteld dat de EU moet proberen ervoor te zorgen dat zo'n wereldwijde overeenkomst die tot doel heeft de wereldwijde temperatuurstijging te beperken, maatregelen bevat om de uitstoot van broeikasgassen door de luchtvaart te verminderen; in dat geval dient de Commissie na te gaan op welke punten richtlijn 2003/87/EG moet worden gewijzigd wat betreft de toepassing ervan op vliegtuigexploitanten.
- (5) In de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad getiteld "*Het protocol van Parijs — Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan*"¹⁵ wordt benadrukt dat de ICAO vóór het einde van 2016 werk moet maken van de effectieve regulering van de emissies van de internationale luchtvaart. De volgende Algemene Vergadering van de ICAO vindt plaats in 2016; tijdens deze vergadering dient overeenstemming te worden bereikt over een internationaal instrument dat zal leiden tot de invoering, uiterlijk in 2020, van één wereldwijde marktgebaseerde maatregel om de emissies van de internationale luchtvaart te beperken.

⁹ ICAO-resolutie A33-7.

¹⁰ ICAO-resolutie A35-5.

¹¹ Aanhangsel L bij Resolutie A36-22.

¹² Voorbehouden bij de ICAO-resoluties van 2007 en 2010, het besluit van de ICAO-raad van 2012 houdende goedkeuring van de verklaring van New Delhi en de ICAO-resolutie van 2013, zie

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/documentation_en.htm

¹³ PB L 8 van 13.1.2006, blz. 3.

¹⁴ PB L 275 van 25.10.2006, blz. 32.

¹⁵ COM(2015)81 van 4 maart 2015.

- (6) Tijdens de 38ste Algemene Vergadering van de ICAO (2013) werd besloten dat de ICAO en haar lidstaten met relevante organisaties zullen samenwerken om te streven naar een collectieve ambitieuze mondiale doelstelling op middellange termijn, namelijk de mondiale netto-koolstofemissies van de internationale luchtvaart vanaf 2020 op hetzelfde niveau houden ("de ICAO-doelstelling"), en werd besloten een mondiale marktgebaseerde maatregel voor de internationale luchtvaart op te stellen en verslag uit te brengen over de resultaten van haar werkzaamheden, met het oog op een besluit tijdens de 39ste Algemene Vergadering van de ICAO (2016). Volgens ramingen zullen de emissies van de internationale luchtvaart in 2020 ongeveer 70 % hoger zijn dan in 2005¹⁶; de Unie en haar lidstaten zijn er steeds voorstander van geweest de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart wereldwijd met 10 % terug te dringen tegen 2020, in vergelijking met het niveau van 2005. Het lijkt dan ook aangewezen dat de Unie de gelegenheid te baat neemt om, op relatief korte termijn, een mondiale marktgebaseerde maatregel te propageren om de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart te beperken tot het niveau van 2020, rekening houdende met de mogelijkheid de doelstellingen in de loop van de tijd te herzien, voor zover van toepassing.
- (7) Om tijdens de 39ste Algemene Vergadering van de ICAO (2016) gemakkelijker vooruitgang te kunnen boeken bij de vaststelling van een passend instrument, hebben de wetgevers van de Unie besloten tijdelijk rekening te houden met de eisen van Richtlijn 2003/87/EG waaraan moet worden voldaan in het geval van vluchten van en naar luchtvaartterreinen in landen buiten de Europese Economische Ruimte (EER). Aldus benadrukte de Unie dat voorschriften kunnen worden toegepast in verband met vluchten naar en van luchtvaartterreinen die in EER-staten gelegen zijn, net zoals wettelijke verplichtingen kunnen worden toegepast voor de emissies van vluchten tussen dergelijke luchtvaartterreinen¹⁷.
- (8) In Richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd, zijn bepaalde verplichtingen uiteengezet die van toepassing zijn op de Commissie ingevolge de 39ste Algemene Vergadering van de ICAO (2016). De Commissie moet verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over acties om een internationaal instrument ten uitvoer te leggen met betrekking tot een mondiale marktgebaseerde maatregel die vanaf 2020 moet worden toegepast om de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart op niet-discriminerende wijze te beperken. In dit verslag evalueert de Commissie voorstellen als reactie op ontwikkelingen met betrekking tot het toepassingsgebied voor emissies van activiteiten van en naar luchtvaartterreinen in landen buiten de EER vanaf 1 januari 2017.
- (9) Het standpunt van de Unie met betrekking tot het internationale instrument dat binnen de ICAO moet worden ontwikkeld en dat ertoe zal leiden dat vanaf 2020 één mondiale marktgebaseerde maatregel wordt toegepast met betrekking tot de emissies van de internationale luchtvaart, moet worden vastgesteld.

¹⁶ Zie de bedenkingen bij de resolutie van de ICAO uit 2013, onder voetnoot 4.

¹⁷ Verordening (EU) nr. 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met het oog op de tenuitvoerlegging tegen 2020 van een internationale overeenkomst die op emissies van de internationale luchtvaart wereldwijd één marktgebaseerde maatregel toepast, PB L 129 van 30.4.2014, blz. 1.

- (10) Het is noodzakelijk om ruim voor de volgende Algemene Vergadering van de ICAO een standpunt van de Europese Unie vast te stellen.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen en dat moet leiden tot een mondiale marktgebaseerde maatregel van de ICAO, moet in overeenstemming zijn met de bijlage bij dit besluit en wordt door de Commissie en de lidstaten, die gezamenlijk optreden in het belang van de Unie, verdedigd in de organen van de ICAO.

Artikel 2

De Commissie houdt de bevoegde instanties van de Raad volledig op de hoogte van de lopende besprekingen. Om ervoor te zorgen dat de Commissie volledig op de hoogte is van het standpunt van de Raad over de juiste toepassing van de bepalingen van de bijlage, raadpleegt de Commissie deze organen gedurende het gehele proces, wanneer dit noodzakelijk is in het licht van de ontwikkelingen in de ICAO-organen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter