

Brussel, 16.10.2013
SWD(2013) 431 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

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

{COM(2013) 722 final}
{SWD(2013) 430 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

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

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

1.1. Marktgebaseerde maatregelen worden onvoldoende gebruikt om de sterke groei van emissies in de internationale luchtvaart aan te pakken

De EU hecht sterk aan het verwezenlijken van de klimaatdoelstelling om de gemiddelde temperatuurstijging wereldwijd te beperken tot maximaal twee graden Celsius in vergelijking met het pre-industriële niveau. Daarom is het één van de hoofddoelen van de Europa 2020-strategie voor een intelligente, duurzame en inclusieve groei om de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 20 % te verminderen in vergelijking met niveau van 1990. Het beperken van de broeikasgasemissies van de luchtvaart vormt een wezenlijke bijdrage die in overeenstemming is met deze verbintenis.

Volgens het Internationaal Energieagentschap vertegenwoordigen de mondiale CO₂-emissies van de burgerluchtvaart momenteel ongeveer 2,5 % van de totale CO₂-emissies. In een vooruitblik schat de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) dat de emissies van de internationale luchtvaart in 2036 tussen 155 % en 300 % zullen stijgen in vergelijking met 2006, afhankelijk van de mate van technologische en operationele verbeteringen. Naar verwachting stijgt het aandeel van de internationale luchtvaart tegen 2050 zonder verdere beperkende maatregelen naar ten minste 4 % van de totale CO₂-emissies.

Aangezien de mogelijkheden voor de vermindering van emissies met behulp van nieuwe technologieën en operationele methoden in de luchtvaartsector beperkt zijn, is het noodzakelijk om marktgebaseerde maatregelen (MBM's) te gebruiken om te waarborgen dat de luchtvaart een billijke bijdrage levert aan de wereldwijde vermindering van emissies. Met behulp van MBM's kan de luchtvaartsector de sterke groei van de emissies compenseren door emissiereducties in andere sectoren te financieren tegen lagere emissiereductiekosten.

De EU heeft het voortouw genomen bij de tenuitvoerlegging van MBM's door luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in emissierechten (EU ETS). Ondanks de positieve milieueffecten met lage economische kosten stuitte de tenuitvoerlegging van de EU ETS op aanzienlijke internationale weerstand (zie punt 1.2.1). Een aantal landen heeft zich verzet tegen de EU ETS met het argument dat dit een te groot deel van de internationale emissies zou bestrijken en dat de EU geen bevoegdheid zou hebben om marktdeelnemers uit derde landen te verplichten aan de EU ETS deel te nemen. Deze verzoeken werden echter door het Europees Hof van Justitie (EHvJ) afgewezen.

Ongeacht de internationale tegenstand zal de EU ETS, aangezien deze slechts circa 50 % van de internationale luchtvaartemissies bestrijkt, niet afdoende zijn om de sterke mondiale groei van luchtvaartemissies tegen te gaan. Daarom blijft er een mondiale "kloof" in de beheersing van de internationale luchtvaartemissies bestaan aangezien geen enkele regio behalve de EU MBM's heeft toegepast.

Het onvoldoende gebruik van MBM's en de sterke oppositie tegen de EU ETS werden veroorzaakt door de afwezigheid van een mondiale politieke overeenkomst. Het is tot dusver niet mogelijk geweest om op de ICAO een duidelijke toezegging voor de ontwikkeling van een mondiale MBM te krijgen, noch kon er een overeenkomst worden bereikt over de algemeen geaccepteerde beginselen voor de tenuitvoerlegging van regionale MBM's, zoals de EU ETS.

1.2. Maatregelen van de EU in een moeilijke internationale omgeving

1.2.1. Integratie van luchtvaart in de regeling voor de handel in emissierechten (EU ETS).

Richtlijn 2008/101/EG heeft de Richtlijn 2003/87/EC inzake EU ETS gewijzigd teneinde luchtvaart in het toepassingsgebied van de EU ETS op te nemen:

- deelname van alle lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER) – met inbegrip van IJsland, Noorwegen en Liechtenstein;
- dekking van de totale emissies van vluchten die vertrekken van en aankomen op luchtvaartterreinen binnen de EER (hierna "vluchten binnen de EER") en van vluchten die vertrekken van luchtvaartterreinen in de EER naar derde landen of uit derde landen aankomen op luchtvaartterreinen in de EER (hierna "vluchten buiten de EER" genoemd);
- een plafond voor emissies op 95 % van de gemiddelde historische luchtvaartemissies van 2004 tot 2006;
- verplichting voor vliegtuigexploitanten in 2010 te beginnen met het rapporteren van emissies en vanaf 2012 volledige naleving – inclusief inleveren van emissierechten – te verwezenlijken.

De opname in de EU ETS van vluchten van en uit derde landen is echter op sterke internationale tegenstand gestuit:

- de Amerikaanse Luchtvaartassociatie (ATA) en de grote Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen trokken de wettigheid van de EU ETS in twijfel, onder meer met het argument dat de toepassing van de EU ETS op de delen van een vlucht die zich buiten het luchtruim van de EER-landen bevinden in strijd is met het internationaal gewoonterecht. Het Hof van Justitie heeft deze bezwaren verworpen en bevestigd dat de EU de bevoegdheid had om de EU ETS uit te breiden tot de volledige afstand van vluchten die vertrekken van of aankomen op EU-luchthavens;
- de zogenaamde "coalitie van de onbereidwilligen" – waaronder China, India, Rusland, en de VS – heeft twee verklaringen tegen de EU ETS ondertekend waarin naar voren wordt gebracht dat de EU ETS in strijd zou zijn met het internationaal recht en niet van toepassing zou moeten zijn op vliegtuigexploitanten die zijn geregistreerd in hun land;
- de luchtvaartmaatschappijen van het Chinese vasteland en de meeste Indiase luchtvaartmaatschappijen hebben het EU ETS sinds 2011 niet nageleefd;
- in 2012 heeft het Amerikaanse Congres de "Emissions Trading Scheme Prohibition Act" ("Thune Bill") goedgekeurd, waardoor de Amerikaanse regering na een

openbare raadpleging kan besluiten dat in de VS geregistreerde luchtvaartmaatschappijen niet hoeven te voldoen aan de EU ETS. Tot dusver is geen dergelijke opdracht gegeven.

1.2.2. Recente ontwikkelingen in de aanloop naar de vergadering van de ICAO van 2013.

De EU kent een lange geschiedenis van multilateralisme en heeft er voortdurend naar gestreefd de inspanningen van de ICAO inzake MBM's vooruit te helpen. Ter vergemakkelijking van de onderhandelingen in de aanloop naar de ICAO-vergadering van 2013 heeft de EU Besluit nr. 377/2013/EU aangenomen om voor 2012 tijdelijk af te wijken van de handhaving van de verplichtingen in het kader van de EU ETS-regeling voor vluchten naar en vanuit de meeste derde landen.

Hierdoor ontstond het momentum voor de ICAO-vergadering van 2013 om voortgang te boeken bij de ontwikkeling van een wereldwijde MBM en bij een overeenkomst voor een kader voor nationale en regionale MBM's (hierna het "MBM-kader" genoemd), dat tot de tenuitvoerlegging van een wereldwijde MBM in 2020 van toepassing is.

- Voorstel van de EU voor een routekaart voor een wereldwijde MBM

De EU-lidstaten hebben voorgesteld dat de ICAO-vergadering van 2013 zou besluiten tot een bindende routekaart voor de ontwikkeling van een wereldwijde MBM. Het werk aan de ontwerpelementen voor een wereldwijde MBM moet vóór de ICAO-vergadering van 2016 voltooid zijn en de tenuitvoerlegging van de wereldwijde MBM moet tegen 2020 plaatsvinden.

Tijdens haar jaarlijkse algemene vergadering op 3 juni 2013 heeft de Internationale Luchtvaartassociatie (IATA) met een overweldigende meerderheid een resolutie goedgekeurd met het oog op een dergelijke routekaart naar een wereldwijde MBM.

- Compromis over het geografische toepassingsgebied van een regionale of nationale MBM

Het MBM-kader moet voorzien in richtsnoeren om te zorgen voor de consistente toepassing van nationale en regionale MBM's. Een belangrijke kwestie betreft de dekking van de emissies van de internationale luchtvaart krachtens een nationale of regionale MBM. Veel ICAO-lidstaten geven de voorkeur aan een MBM-kader om de regionale MBM te beperken tot emissies binnen de betrokken regio. In een geest van compromis en mits er veel animo bestaat voor een wereldwijde MBM, hebben de EU-lidstaten verklaard open te staan voor een beperkte geografische dekking van de regionale regelingen in afwachting van de toepassing van de wereldwijde MBM in 2020.

1.2.3. Resultaat van de ICAO-vergadering van 2013

De ICAO-vergadering heeft de voorgestelde routekaart voor een wereldwijde MBM in 2020 goedgekeurd. Er kon uiteindelijk echter geen compromis worden bereikt over de richtsnoeren voor de regionale MBM's die in de tussentijd moeten worden toegepast. De EU-lidstaten hebben, net als in de vorige ICAO-vergaderingen, het argument van andere landen dat een regionale MBM afhankelijk moet zijn van de toestemming van de landen waarvan de luchtvaartmaatschappijen actief zijn in de landen die een MBM toepassen, afgewezen.

1.3. Referentiescenario: voortzetting van de volledige EU ETS

Hoewel de EU ETS slechts lage kosten voor de vliegtuigexploitanten oplevert en het Hof van Justitie de wettigheid van de dekking van alle vertrekkende en aankomende vluchten onomstotelijk heeft bevestigd, kan niet worden verwacht dat de internationale tegenstand eindigt als de EU ETS volledig wordt voortgezet. De toepassing van de volledige EU ETS

vanaf 2013 kan leiden tot de belemmering van toekomstige ICAO-onderhandelingen over de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van MBM's.

2. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling – zorgen voor de bijdrage van de luchtvaartsector aan de vermindering van de effecten van de klimaatverandering – is niet gewijzigd sinds de integratie van de luchtvaart in het EU ETS. Als belangrijkste voorstander van multilaterale maatregelen hecht de EU bij haar beleidsvorming bovendien veel waarde aan internationale samenwerking en wereldwijde oplossingen.

De specifieke doelstellingen zijn tweeledig:

- vergemakkelijking van de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een mondiale MBM tegen 2020 voor alle emissies van de internationale luchtvaart;
- de voortzetting van de EU ETS om emissies te bestrijken van alle vluchten die vertrekken of aankomen in de EER, in afwachting van de tenuitvoerlegging van een wereldwijde MBM in 2020.

De resultaten van de openbare raadpleging bevestigen dat alle belanghebbenden – het bedrijfsleven, overheden en ngo's – volledig achter het gebruik van MBM's in de luchtvaartsector staan.

De opties voor wijzigingen van de EU ETS na de ICAO-vergadering van 2013 moeten resultaten verwezenlijken voor de volgende operationele doelstellingen:

- behoud van milieueffectiviteit;
- het concurrentievermogen van de luchtvaartsector niet verminderen;
- een gelijk speelveld in de interne luchtvaartmarkt handhaven;
- extra administratieve kosten beperken;
- voor samenhang met het internationaal recht en niet-bindende resoluties van de ICAO-vergadering zorgen, voor zover deze overeenkomen met de EU-verklaringen met betrekking tot deze resoluties.

De milieueffectiviteit, lage beheerskosten en politieke aanvaardbaarheid zijn de belangrijkste overwegingen die belanghebbenden tijdens de openbare raadpleging hebben aangevoerd.

3. BELEIDSOPTIES

Zoals vermeld in het "stop de klok"-besluit (zie punt 1.2.2), overweegt de EU na de ICAO-vergadering van 2013 of wijzigingen in de EU ETS vereist zijn voor een optimale interactie tussen de EU ETS en de uitkomst van de ICAO-vergadering.

3.1.1. Volledige EU ETS

Voortzetting van de volledige EU ETS betekent dat vliegtuigexploitanten verantwoordelijk blijven voor alle emissies van vluchten die vertrekken van of aankomen op luchthavens van de EER.

3.1.2. Hybride optie

Op basis van het voorstel voor een MBM-kader dat werd gesteund door belangrijke luchtvaartlanden in de aanloop naar de ICAO-vergadering van 2013, maar waarover uiteindelijk geen overeenstemming is bereikt op de vergadering, moet een regionale MBM gebaseerd zijn op het volgende geografische toepassingsgebied:

- volledige dekking van emissies van alle vluchten die aankomen op en vertrekken uit een groep landen; plus
- een deel van de emissies van vluchten die aankomen uit of vertrekken naar derde landen buiten de groep landen, in verhouding tot de totale afgelegde afstand boven de gebieden die met de groep landen worden geassocieerd (bv. voor een vlucht tussen Parijs en Peking bestrijkt de EU ETS de afstand boven EER-landen van en naar de grens met een derde land, in dit geval Rusland).

Als de EU ETS in overeenstemming wordt gebracht met dit toepassingsgebied, is het mogelijk om de volledige dekking van emissies van vluchten binnen de EER te handhaven, maar de dekking van emissies van vluchten buiten de EER wordt beperkt tot de afgelegde afstand binnen de EER (hierna "hybride optie"). Er bestaan verschillende benaderingen met betrekking tot de dekking van afstanden die boven zee worden afgelegd (bv. territoriale zee, die zich uitstrekt tot 12 zeemijl (NM) van de kust, of tot de exclusieve economische zone (EEZ), die zich uitstrekt tot 200 zeemijl van de kust).

3.1.3. *Alternatieve opties:*

Behalve de hybride optie werden de volgende alternatieve opties overwogen:

- "vertrekkende vluchten"-optie: alle vluchten binnen de EER worden bestreken, maar alleen de vertrekkende vluchten naar niet-EER-landen. Deze aanpak was het aanvankelijke voorstel van de EU voor het geografische toepassingsgebied van het MBM-kader, maar werd door een groot aantal ICAO-lidstaten verworpen;
- 50/50 optie: zoals uit de openbare raadplegingen blijkt, zijn de meeste milieu-ngo's voorstanders van een beperking van de EU ETS-dekking tot 50 % van de vertrekkende en aankomende vluchten buiten de EER. Deze optie is echter nooit bij de ICAO besproken;
- in geval van een algemene uitzondering voor vluchten buiten de EER (vergelijkbaar met het "stop de klok"-besluit) zouden alleen de vluchten binnen de EER worden bestreken;
- "upstream"-optie: bij een verschuiving naar een "upstream"-systeem worden de brandstofleveranciers de nalevende entiteiten in plaats van de vliegtuigexploitanten. Deze optie zou een vergelijkbare emissiedekking hebben als de "vertrekkende vluchten"-optie aangezien brandstofleveranciers emissierechten zouden overdragen in overeenstemming met de brandstof die aan luchthavens in de EER is verkocht. Om uitzonderlijke winsten voor brandstofleveranciers te voorkomen, moeten er geen gratis emissierechten worden uitgedeeld, maar moeten alle emissierechten worden geveild.

4. **EFFECTBEOORDELING**

4.1. **Milieu-effect**

De hybride en alternatieve opties verminderen de emissiedekking tot 25 % à 62 % in vergelijking met de emissiedekking onder de volledige EU ETS (zie tabel 1).

4.2. **Economische gevolgen**

4.2.1. *Concurrentievermogen*

De hybride en alternatieve opties – met uitzondering van de upstream-optie – verbeteren de algehele concurrentiekracht van de luchtvaartsector in vergelijking met de volledige EU ETS omdat de beperkte dekking leidt tot lagere prijzen voor vluchten buiten de EER. Door de

annulering van gratis emissierechten leidt de "upstream"-optie tot hogere prijzen voor vluchten binnen de EER.

4.2.2. Gelijk speelveld voor concurrentie

Alle beleidsopties handhaven een gelijk speelveld op de desbetreffende stedenpaarmarkten aangezien alle marktdeelnemers gelijk worden behandeld, ongeacht nationaliteit of andere kenmerken. Wanneer rechtstreekse verbindingen ook in concurrentie zijn met vluchten die een tussenstop maken op een hub buiten de EER (bijvoorbeeld een mogelijke tussenstop in Dubai op een vlucht van Londen naar Singapore), vermijdt de hybride oplossing het risico op mogelijke verstoringen omdat rechtstreekse en transitvluchten beide worden bestreken. Met de huidige koolstofprijzen is de waarschijnlijkheid van verstoringen voor alle opties verwaarloosbaar.

4.3. Effect op administratieve inspanningen en haalbaarheid

De hybride optie kan op de grondslag van het huidige MRV-systeem (monitoring, rapportage en verificatie) worden uitgevoerd. De lagere dekking van vluchten buiten de EER wordt weerspiegeld door middel van een evenredig verlaagde percentage van het totale brandstofverbruik (zoals momenteel voor de gehele vlucht wordt gerapporteerd). Voor de "vertrekkende vluchten"-optie, de 50/50-optie en de "stop de klok"-optie zijn geen veranderingen van het huidige MRV-systeem vereist. Een verschuiving naar de "upstream"-optie houdt aanzienlijke veranderingen in aangezien brandstofleveranciers verantwoordelijke entiteiten zouden worden. Bij de tenuitvoerlegging ervan moeten aanzienlijke vertragingen worden verwacht.

4.4. Effect op de consistentie met de internationale luchtvaartwetgeving en het ICAO-beleid

Het Hof wees het argument dat de EU ETS de soevereiniteit van derde landen zou schenden af en bevestigde de bevoegdheden van de EU bij de toepassing van de ETS op de totale emissies van de vluchten die aankomen op en vertrekken van luchthavens die zich op het grondgebied van een lidstaat bevinden. Aangezien alle opties alleen van toepassing blijven op aankomende en vertrekkende vluchten en geen overvluchten omvatten, zijn zij in overeenstemming met de desbetreffende beginselen van het internationaal gewoonterecht, het Verdrag van Chicago en de luchtvaartovereenkomsten.

Het voordeel van de hybride optie in vergelijking met de andere opties is een grotere internationale politieke aanvaardbaarheid omdat bij deze optie de dekking effectief beperkt is tot emissies in de EER. Met betrekking tot de upstream-optie, bestaat er een juridisch risico dat deze krachtens het Verdrag van Chicago en de luchtvaartovereenkomsten wordt aangemerkt als een brandstofheffing of -toeslag.

5. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Bij de keuze tussen de verschillende opties moet de EU een evenwicht vinden tussen milieueffectiviteit, mogelijke veranderingen van het MRV-systeem en de samenhang van de opties met het internationale recht en met de (niet-bindende) resoluties van de ICAO-vergadering. De economische effecten verschillen niet dermate tussen de opties dat de verhouding tussen de kosten en de baten verandert.

- De hybride optie leidt tot een aanzienlijk lagere dekking van 39 % à 47 % in vergelijking met de volledige EU ETS (afhankelijk van de vastgestelde dekking van 12 of 200 NM) en er zouden enkele kosten voor veranderingen van het MRV-systeem aan verbonden zijn. Het voordeel is echter dat een beperktere

emissiedekking aanvullende argumenten biedt om de EU ETS te verdedigen in geval van bezwaren over soevereiniteitsschendingen. Een ander voordeel is de vermindering van mogelijke verstoringen met betrekking tot vluchten met een tussenstop die op hetzelfde traject als rechtstreekse vluchten werkzaam zijn.

- De "vertrekkende-vluchten"-optie en de 50/50-optie bieden een emissiedekking van 62 % in vergelijking met de emissiedekking onder de volledige EU ETS, en veranderen het MRV-systeem niet. Aangezien deze opties echter niet door de resolutie van de ICAO-vergadering van 2013 worden ondersteund, zullen zij niet leiden tot een toename van de politieke aanvaardbaarheid noch zorgen voor nieuwe juridische argumenten ter verdediging van de EU ETS.
- Aangezien de "stop de klok"-optie slechts 25 % van de emissies bestrijkt, is het geen realistische oplossing op lange termijn in het licht van de EU-doelstellingen voor de luchtvaartsector.

De "upstream"-optie verwezenlijkt dezelfde emissiedekking als de "vertrekkende vluchten"-optie, maar heeft een negatief effect op het concurrentievermogen. Bovendien zou dit een volledige wijziging van de MRV inhouden, waarbij het risico op nieuwe juridische aanvechtingen kan ontstaan.

Tabel 1 Vergelijking van de opties

	Volledige EU ETS	Hybride optie	"Vertrekkende vluchten"-optie; 50/50-optie	"Stop-de-klok"-optie	"Upstream"-optie
Milieueffectiviteit	100 %	39 % à 47 %	62 %	25 %	62 %
Concurrentievermogen	Gering effect op kosten en vraag	+	+	+	-
Gelijk speelveld voor concurrentie	Geen verstoringen bij huidige koolstofprijzen	++	=	+	=
Inspanningen en nauwkeurigheid van MRV	Gebaseerd op het brandstofverbruik	-	=	=	--
Samenhang met de internationale luchtvaartwetgeving	De wettigheid is door het EHvJ bevestigd	=	=	=	-
Internationale politieke aanvaardbaarheid	Sterke internationale tegenstand	++	=	++	=

- + positief effect in vergelijking met volledige EU ETS
- negatief effect in vergelijking met volledige EU ETS
- = onveranderd in vergelijking met volledige EU ETS

6. BEWAKING EN BEOORDELING

Afhankelijk van de uitkomst van de vergadering van de ICAO van 2016 kunnen verdere aanpassingen van de EU ETS nodig zijn om de omschakeling naar een mondiale MBM te waarborgen. Daarom wordt voorgesteld dat eventuele veranderingen aan de EU ETS slechts tijdelijk zijn en dat, in navolging van de ICAO-vergadering van 2016, de Commissie aan het Parlement en de Raad verslag doet van de maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de wereldwijde MBM vanaf 2021.