

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.4.2008
COM(2008) 221 definitief

2006/0304 (COD)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT**

overeenkomstig artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag

betreffende het

gemeenschappelijk standpunt van de Raad over de vaststelling van 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.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT**

overeenkomstig artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag

betreffende het

gemeenschappelijk standpunt van de Raad over de vaststelling van 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.

(Voor de EER relevante tekst)

1. ACHTERGROND

Toezening van het voorstel aan het EP en de Raad (document COM(2006) 818 definitief - 2006/0304COD):	20 december 2006
Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité:	31 mei 2007
Advies van het Comité van de Regio's:	10 oktober 2007
Advies van het Europees Parlement in eerste lezing	13 november 2007
Vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt (met algemene stemmen):	18 april 2008

2. DOEL VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Met dit voorstel wordt getracht een oplossing te vinden voor het toenemende effect van de luchtvaart op de klimaatverandering door de luchtvaart op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap. Het voorstel maakt deel uit van een algemene aanpak om het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering te beperken, zoals uiteengezet in document COM(2005) 459 definitief van 27 september 2005.

3. OPMERKINGEN BIJ HET GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT

3.1 Algemene opmerkingen

Het Europees Parlement heeft op 13 november 2007 in eerste lezing zijn advies uitgebracht. De Commissie heeft 22 van de 59 door het Europees Parlement in eerste lezing aangenomen amendementen geheel, gedeeltelijk of in beginsel aanvaard. Elf van deze 22 amendementen zijn al minstens gedeeltelijk in het gemeenschappelijk standpunt weergegeven.

De Commissie heeft, geheel of gedeeltelijk, amendementen aanvaard die de inhoud van het voorstel verduidelijken zonder af te wijken van het algemene doel van het voorstel. Het gaat onder meer om wijzigingen in de categorieën van bijzondere types vluchten die van de regeling worden uitgesloten.

De Commissie heeft amendementen verworpen die de aard van het voorstel veranderen, zoals amendementen die de mogelijkheden van de luchtvaartsector beperken om emissierechten te kopen van andere sectoren die deelnemen aan de EU-regeling voor handel in emissierechten. Ook amendementen die technisch niet haalbaar zijn of nodeloos veel administratieve rompslomp met zich meebrengen, zijn de door de Commissie verworpen.

De Commissie is van oordeel dat het gemeenschappelijk standpunt de fundamentele benadering en de doelstellingen van het voorstel niet wijzigt, en dat het bijgevolg in zijn huidige vorm kan worden aanvaard.

3.2. Specifieke opmerkingen

3.2.1. Door de Commissie aanvaarde amendementen van het Parlement die volledig, gedeeltelijk of in beginsel in het gemeenschappelijk standpunt zijn verwerkt

De amendementen **14, 76, 30, 40, 47, 49, 51, 52 en 53** zijn in het gemeenschappelijk standpunt opgenomen, zij het enigszins anders geformuleerd. Amendement **30** is volledig in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad verwerkt omdat het een nuttige verduidelijking is en strookt met artikel 18 van de richtlijn. De amendementen **76 en 14**, die betrekking hebben op het veilen van rechten, zijn in het gemeenschappelijk standpunt verwerkt omdat er expliciet in vermeld is dat de opbrengsten van de veiling van emissierechten moeten worden gebruikt om de klimaatverandering in de EU en derde landen te bestrijden en omdat dergelijke maatregelen kunnen worden gebruikt om milieuvriendelijk vervoer aan te moedigen. Amendement **40** kan worden aanvaard omdat het ervoor zorgt dat de bepalingen inzake het gebruik van CER's en ERU's door exploitanten van luchtvaartuigen overeenstemmen met de bepalingen die met ingang van 2013 in andere sectoren van toepassing zijn. Amendement **47**, dat voorziet in de schrapping van het in het Commissievoorstel vermelde inruilmechanisme, is in het gemeenschappelijk standpunt verwerkt. Het doel van amendement **49** is een signaal te geven dat de EU klaar is om met de rest van de wereld overeenstemming te zoeken over de aanpak van de luchtvaartemissies, en bereid is haar regeling aan te passen aan de voorschriften van een gezamenlijke regeling waarover overeenstemming is bereikt met derde landen. De geest van deze wijziging is weerspiegeld in het gemeenschappelijk standpunt. Amendement 51, dat tot gevolg heeft dat dienstreizen van EU-staatshoofden ook onder de regeling vallen, is in het gemeenschappelijk standpunt opgenomen. Amendementen **52 en 53**, waarbij opsporings- en reddingsvluchten, brandbestrijdingsvluchten, vluchten voor humanitaire doeleinden en ambulancevluchten van de regeling worden uitgesloten, zijn in het gemeenschappelijk standpunt verwerkt. Amendementen **70 en 79**, waarbij vluchten voor het controleren, testen, kwalificeren en certificeren van luchtvaartuigen of apparatuur, hetzij in de lucht of op de grond, van de regeling worden uitgesloten, zijn in het gemeenschappelijk standpunt verwerkt.

3.2.2. Door de Commissie verworpen amendementen van het Parlement die volledig, gedeeltelijk of in beginsel in het gemeenschappelijk standpunt zijn verwerkt

Vijf door de Commissie verworpen amendementen zijn volledig, gedeeltelijk of in beginsel in het gemeenschappelijk standpunt verwerkt.

Amendement **13** is aanvaard omdat in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad wordt verwezen naar het in de overwegingen vermelde reductiestreefcijfer van 20 procent. De Commissie stemt ermee in dat de luchtvaartsector moet bijdragen tot het verwezenlijken van het algemene EU-emissiereductiestreefcijfer van 20 tot 30 procent ten opzichte van het niveau van 1990.

De geest van de amendementen **22, 28 en 33**, die betrekking hebben op de behoefte aan een emissierechtenreserve voor nieuwkomers in de luchtvaartsector, komt in het

gemeenschappelijk standpunt tot uiting via de opname van een nieuw artikel 3 septies, dat voorziet in de aanleg van een speciale emissierechtenreserve voor nieuwe vliegtuigexploitanten en exploitanten die sterk groeien.

Amendement 78 is in het gemeenschappelijk standpunt verwerkt omdat daarin bepaald is dat alle vluchten die aankomen in of vertrekken van een EU-luchthaven van bij de aanvang in de regeling worden opgenomen, in plaats van de door de Commissie voorgestelde gefaseerde opname.

3.2.3. Door de Commissie geheel, gedeeltelijk of in beginsel aanvaarde amendementen van het Parlement die evenwel niet in het gemeenschappelijke standpunt zijn verwerkt

De amendementen 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 35, 45, 17 en 65 zijn gedeeltelijk of in beginsel door de Commissie aanvaard maar niet in het voorstel verwerkt. Zij hebben voornamelijk betrekking op kleinere wijzigingen in de overwegingen.

3.2.4. Door de Commissie en de Raad verworpen amendementen die niet in het gemeenschappelijk standpunt zijn verwerkt

De amendementen van het Parlement die betrekking hadden op definities uit het voorstel, op een beperking van het gebruik van emissierechten uit andere sectoren door exploitanten van luchtvaartuigen, op de toepassing van een vermenigvuldigingsfactor om rekening te houden met de emissies van andere stoffen dan CO₂ en op de toepassing van een gewichtsdrempel om vrijstelling van de regeling te verkrijgen, waren niet aanvaardbaar voor de Commissie en de Raad, en zijn derhalve niet in het gemeenschappelijk standpunt verwerkt.

3.2.5. Door de Raad in het voorstel van de Commissie aangebrachte wijzigingen

Hierna volgen de belangrijkste wijzigingen die door de Raad zijn voorgesteld:

Begindatum: In het gemeenschappelijk standpunt van de Raad is bepaald dat alle vluchten met ingang van 2012 in de regeling zullen worden opgenomen. De bepaling in het Commissievoorstel om vluchten tussen EU-luchthavens al vanaf 2011 in de regeling op te nemen, wordt dus geschrapt. De Commissie geeft de voorkeur aan haar oorspronkelijke voorstel voor geen gefaseerde aanpak, maar kan niettemin akkoord gaan met een aanpak in één fase. De Commissie wil dat de regeling zo snel mogelijk van start gaat. Gezien de tijd die waarschijnlijk nog nodig is om definitieve overeenstemming te bereiken over de wetgeving en om uitvoeringsbepalingen op te stellen, en gezien het feit dat alle vluchten op dezelfde datum in de regeling worden opgenomen, is 2012 aanvaardbaar voor de Commissie.

Opbrengsten van veilingen: In het voorstel van de Commissie was bepaald dat de opbrengsten van veilingen van emissierechten moeten worden gebruikt om broeikasgasemissies te verminderen, de aanpassing aan de effecten van de klimaatverandering te bevorderen en de beheerskosten van de regeling te dekken. De Commissie betreurt dat deze formulering in het gemeenschappelijk standpunt is afgezwakt tot "De opbrengsten zouden moeten worden gebruikt [voor deze doeleinden]".

Herziening van de plafonds: In het gemeenschappelijk standpunt is bepaald dat de Commissie de werking van de richtlijn met betrekking tot luchtvaartactiviteiten uiterlijk op 1 juni 2015 moet evalueren. Zij kan dan bijvoorbeeld rekening houden met de mate waarin de totale hoeveelheid emissierechten die aan exploitanten van luchtvaartuigen worden toegekend, moet worden beperkt overeenkomstig de algemene doelstellingen op het gebied van beperking van de rechten. De Commissie is het ermee eens dat een dergelijke herziening nuttig is.

Interactie met maatregelen van derde landen: Volgens het voorstel van de Commissie worden vluchten uit derde landen vrijgesteld als in die landen gelijkwaardige maatregelen gelden voor die vluchten. Het gemeenschappelijk standpunt van de Raad voorziet in een meer flexibele benadering, teneinde de beste optie te vinden om de interactie tussen de communautaire regeling en de maatregelen van derde landen te garanderen. De Commissie steunt deze benadering.

Mate waarin gebruik mag worden gemaakt van veilingen: De Commissie heeft voorgesteld dat het percentage rechten dat in de periode vóór 2013 in de luchtvaartsector mag worden geveild, het gemiddelde zou zijn van de percentages die zijn voorgesteld door de lidstaten die veilingen hebben opgenomen in hun nationale toewijzingsplannen. Op basis van de informatie over geplande veilingen waarover de Commissie momenteel beschikt, zou dit gewogen gemiddelde ongeveer 7 tot 8% bedragen. De Commissie is nog steeds van mening dat haar oorspronkelijke voorstel het beste was. De Commissie kan echter akkoord gaan met de in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad voorgestelde 10% omdat dit in de praktijk geen al te grote verschillen in de behandeling van veilingen in de luchtvaartsector en andere sectoren van de economie tot gevolg heeft.

In het voorstel van de Commissie is bepaald dat bij het vaststellen van de mate waarin in de toekomst gebruik mag worden gemaakt van veilingen, rekening moet worden gehouden met de algemene herziening van Richtlijn 2003/87/EG. In het gemeenschappelijk standpunt van de Raad is bepaald dat de mate waarin gebruik wordt gemaakt van veilingen in de toekomst kan worden verhoogd in het kader van de algemene evaluatie van Richtlijn 2003/87/EG. Voor de Commissie is dit aanvaardbaar. In het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (COM(2008) 16 definitief) is bepaald dat "de luchtvaart moet worden behandeld als andere bedrijfstakken die bij wijze van overgang gratis toewijzingen krijgen en niet als elektriciteitsproducenten, wat betekent dat vanaf 2013 in dat jaar 80% van de rechten gratis zou moeten worden toegewezen, waarna de gratis toewijzing aan de luchtvaart jaarlijks met gelijke hoeveelheden moet afnemen, tot er in 2020 geen gratis toewijzing meer is."

Aanpassingen van de benchmarkbepalingen: Het gemeenschappelijk standpunt voorziet in de aanpassing van de vracht en de afstand, de parameters voor de berekening van de door elke exploitant gepresteerde tonkilometers, die de basis vormen voor de benchmark voor het toewijzen van gratis rechten. De standaardmassa voor elke passagier en zijn ingecheckte bagage wordt verhoogd tot 110 kg, en de orthodromische afstand wordt met 95 km vergroot. De Commissie betreurt dat de Raad de voorgestelde benchmark niet heeft aanvaard, maar om toch overeenstemming te kunnen bereiken, aanvaardt zij de benadering van de Raad.

Plannen voor bewaking en rapportage: In het gemeenschappelijk standpunt is een aanvullende vereiste opgelegd aan de lidstaten: zij moeten erop toezien dat exploitanten van luchtvaartuigen een bewakingsplan met maatregelen voor bewaking van en rapportage over emissies en tonkilometergegevens indienen. De Commissie is van mening dat deze aanvullende vereiste nuttig is om te garanderen dat alle exploitanten van luchtvaartuigen zich bewust zijn van de bewakingsvereisten die volgens de nieuwe regeling op hen van toepassing zijn.

Bijzondere reserve: Het gemeenschappelijk standpunt van de Raad bevat een nieuw artikel waarin is bepaald dat een bijzondere reserve moet worden aangelegd voor nieuwe exploitanten en exploitanten die sterk groeien (met meer dan 18% in de jaren die volgen op het basisjaar voor de toekenning van rechten aan exploitanten). Volgens dit nieuwe artikel moet 3% van de rechten in de reserve worden ondergebracht; het artikel voorziet ook in een

eenmalige verdeling van de rechten op basis van hetzelfde benchmarksysteem als dat wat voor de oorspronkelijke toewijzingen van rechten is voorgesteld. Hoewel de Commissie er de voorkeur aan gaf geen specifieke bepalingen voor nieuwe marktdeelnemers op te stellen, kan zij toch akkoord gaan met het nieuwe artikel omdat het voldoende waarborgen bevat om te garanderen dat het effect van deze bepalingen beperkt blijft en dat de in het voorstel van de Commissie uiteengezette toewijzingsmethode niet wordt ondermijnd.

Omzetting van toewijzingen aan de luchtvaartsector: Aangezien de verbintenissen die de lidstaten in het kader van het Kyotoprotocol zijn aangegaan, geen betrekking hebben op de emissies van de internationale luchtvaart, mogen aan de luchtvaartsector toegewezen rechten alleen worden gebruikt voor naleving door exploitanten van luchtvaartuigen. Dit is noodzakelijk om de integriteit te bewaren van het boekhoudkundig systeem, waarbij rechten aan toegekende kwantiteitseenheden worden gehecht voor de periode 2008-2012. Het voorstel van de Commissie bevatte echter een bepaling die exploitanten van luchtvaartuigen in staat stelde hun rechten om te zetten in rechten die door andere exploitanten konden worden gebruikt. In het gemeenschappelijk standpunt is deze bepaling geschrapt. De Commissie had liever gezien dat de richtlijn wel een bepaling voor de omzetting van rechten zou bevatten, maar om gemakkelijker een overeenkomst te kunnen bereiken, kan deze Commissie de schrapping van deze bepaling toch aanvaarden.

Handhabingsbepalingen: De Raad heeft aanvullende handhabingsmaatregelen voorgesteld om te garanderen dat, wanneer een exploitant niet voldoet aan de verplichtingen uit hoofde van de regeling en wanneer de handhabingsmiddelen van de lidstaat in kwestie zijn uitgeput, de lidstaat de Commissie kan verzoeken om een communautair exploitatieverbod op te leggen aan de desbetreffende exploitant. Handhabingsmaatregelen zijn van essentieel belang om te garanderen dat de regeling de invloed van de luchtvaart op de klimaatverandering op efficiënte wijze doet afnemen. Het aanvullende artikel versterkt de handhabingsmechanismen van de regeling en zorgt ervoor dat de exploitanten verder worden aangemoedigd om de regeling na te leven. De Commissie gaat dan ook akkoord met de opname van de aanvullende bepalingen in de richtlijn.

De minimis-vrijstelling: Het gemeenschappelijk standpunt bevat diverse wijzigingen op de vrijstellingen in het voorstel. De belangrijkste daarvan is de opname van een de minimis-vrijstelling voor commerciële exploitanten die per periode minder dan 243 vluchten uitvoeren gedurende drie opeenvolgende periode van vier maanden. De Commissie is voorstander van een de minimis-vrijstelling voor exploitanten die niet regelmatig naar de EU vliegen omdat een dergelijke vrijstelling steun kan verlenen aan luchtvaartmaatschappijen uit ontwikkelingslanden met de slechtste verbindingen met de EU.

4. CONCLUSIE

De door de Raad voorgestelde wijzigingen zijn aanvaardbaar voor de Commissie omdat ze voortbouwen op het voorstel van de Commissie en stroken met het beoogde doel, namelijk een beperking van de luchtvaartemissies die de klimaatverandering in de hand werken. De Commissie kan derhalve instemmen met het gemeenschappelijk standpunt.