



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 6. februar 2017
(OR. en)

5968/17

**Interinstitutionel sag:
2017/0017 (COD)**

**CLIMA 25
ENV 104
AVIATION 20
MI 102
IND 27
ENER 38
CODEC 162**

FORSLAG

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	3. februar 2017
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2017) 54 final
Vedr.:	Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om ændring af direktiv 2003/87/EF for at videreføre de nuværende begrænsninger af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter og forberede gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2017) 54 final.

Bilag: COM(2017) 54 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.2.2017
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af direktiv 2003/87/EF for at videreføre de nuværende begrænsninger af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter og forberede gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2017) 30 final}

{SWD(2017) 31 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

- **Forslagets begrundelse og formål**

Drivhusgasemissionerne fra luftfart er i kraftig stigning. Hvis der ikke træffes yderligere foranstaltninger, forventes det, at emissionerne af kuldioxid (CO₂) fra den internationale luftfart vil være næsten firedoblet i 2050 i forhold til 2010. Flere undersøgelser har vist, at tekniske og operationelle foranstaltninger alene, herunder CO₂-standarder for luftfartøjer og anvendelsen af bæredygtige biobrændstoffer, er utilstrækkelige til at mindske emissionerne fra luftfarten, hvorfor der er behov for at anvende markedsbaserede tiltag for at håndtere stigningen. Den stærke vækst i drivhusgasemissioner fra luftfartssektoren risikerer at undergrave både EU's indsats og de globale bestræbelser på effektivt at modvirke klimaændringer.

Allerede i 2008 gik EU forrest i indsatsen for at tage fat om problemet med drivhusgasemissioner fra luftfarten ved at inkludere flyvninger mellem flyvepladser inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter "EØS-interne flyvninger") og flyvninger mellem flyvepladser i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og flyvepladser i tredjelande ("EØS-eksterne flyvninger") i EU's emissionshandelssystem (EU ETS). Dette var afgørende for at få en aftale i stand i ICAO om en udvikling hen imod en global markedsbaseret foranstaltning for håndtering af international luftfart, som blev indledt i 2013. Den gjorde det også muligt for luftfarten at bidrage til EU's klimamål om en emissionsreduktion på 20 % senest i 2020 i forhold til 1990-niveauet. Indtil der opnås enighed i ICAO og for at fremme udviklingen af en global foranstaltning til regulering af emissioner fra international luftfart i ICAO, har EU midlertidigt reduceret anvendelsesområdet for EU ETS til kun at omfatte EØS-interne flyvninger indtil 2016, idet man afventer resultatet i ICAO, før anvendelsesområdet i relation til EØS-eksterne flyvninger tages op til ny vurdering. Hvis EU ETS-direktivet ikke ændres, vil EU ETS automatisk vende tilbage til det fulde anvendelsesområde fra 2017.

I oktober 2014 nåede Det Europæiske Råd til enighed om klima- og energirammen for 2030. Et af de centrale punkter i 2030-rammen er et bindende mål om at nedbringe EU's samlede drivhusgasemissioner med mindst 40 % frem til 2030 i forhold til 1990-niveauet. For at nå dette mål på en omkostningseffektiv måde, skal de sektorer, der er omfattet af EU's emissionshandelssystem (EU ETS) reducere deres emissioner med 43 % i forhold til 2005, medens de andre sektorer skal mindske deres emissioner med 30 % i forhold til 2005. Dette gjorde det muligt for EU at forelægge sit bidrag under Parisaftalen som et tilsagn fra hele EU's økonomi, herunder også for emissioner fra luftfarten. EU er forpligtet til på passende vis at bidrage til klimareduktionsmålet i henhold til Parisaftalen om at holde den globale opvarmning et godt stykke under 2 °C over det førindustrielle niveau og fortsætte indsatsen for at begrænse temperaturstigningen til 1,5 grader Celsius, samt det tilstræbte mål, der er fastsat af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO), om at de globale CO₂-emissioner fra international luftfart ikke bør overstige 2020-niveauet ("kuldstofneutral vækst" eller CNG 2020).

I oktober 2016 blev der på den 39. ICAO-forsamling opnået enighed om en resolution om en global markedsbaseret foranstaltning (GMBM) for at håndtere væksten af emissioner fra international luftfart på verdensplan fra 2021 ved hjælp af en modregningsordning, der gør det

muligt at nå det tilstræbte mål om at stabilisere emissionerne fra den internationale luftfart på 2020-niveauet. Under den første fase af GMBM (2021-2026) er deltagelse i GMBM udtrykkeligt frivillig. Alle vigtige luftfartslande bør anvende GMBM fra starten af anden fase i 2027. EU og dets medlemsstater har givet udtryk for, at de vil anvende GMBM under den frivillige fase. Der er enighed om GMBM's tilstræbte mål og grundlæggende beskaffenhed med modregning, men visse vigtige aspekter, som er afgørende for dens effektivitet og miljømæssige integritet ud fra et klimaperspektiv, skal stadig udvikles og vedtages i ICAO, inden GMBM kan gennemføres i 2021. Hvis fastlæggelsen af disse elementer forsinkes, er der risiko for, at operationaliseringen af GMBM også forsinkes. Dermed risikerer man også at forsinke staternes gennemførelse i national lovgivning, der er afgørende, da den konkrete realisering af GMBM er baseret på sådanne nationale og regionale foranstaltninger.

I den gældende lovgivning kræves det, at Kommissionen skal vurdere resultatet af den 39. ICAO-forsamling og i lyset heraf at tage anvendelsesområdet for EU ETS for flyvninger til og fra EØS op til fornyet vurdering. Hvis den gældende lovgivning ikke ændres, vil det oprindelige anvendelsesområde for ETS (dvs. også EØS-eksterne flyvninger) på ny gælde. I lyset af aftalen om GMBM i ICAO, EU's støtte til dens færdiggørelse og rettidige operationalisering og EU's påtænkte gennemførelse af GMBM fra 2021 og fremefter, anses det for nødvendigt at revidere EU ETS-lovgivningen.

For at skabe yderligere fremdrift i de internationale drøftelser om de resterende regler og den forvaltning, der er nødvendig for gennemførelsen af GMBM, foreslås det at fortsætte med at anvende det indskrænkede anvendelsesområde for EU ETS (dvs. på flyvninger mellem flyvepladser inden for EØS, jf. forordning nr. 421/2014) efter 2016. Når der er mere klarhed om arten og indholdet af de retlige instrumenter, som vedtages af ICAO til gennemførelse af GMBM, såvel som intentionerne hos vores internationale partnere vedrørende gennemførelsen af GMBM, vil der blive foretaget en yderligere vurdering af EU ETS for perioden efter 2020. På den måde tages der også behørigt hensyn til den nødvendige sammenhæng med den overordnede forpligtelse, som EU har påtaget sig i henhold til Parisaftalen, samt den aftalte målsætning om at reducere drivhusgasemissionerne på nationalt plan med 40 % inden 2030 i forhold til 1990-niveauet.

For at opnå retssikkerhed med hensyn til overholdelse af ETS i 2017 er det vigtigt, at Europa-Parlamentet og Rådet når til enighed om dette forslag hurtigt og ideelt set inden udgangen af 2017.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Dette forslag viderefører generelt set tilgangen for de gældende bestemmelser for ETS-sektoren, der er fastsat i EU ETS-direktivet, under behørig hensyntagen til ny og yderligere udvikling i ICAO og navnlig aftalen om GMBM. Det Europæiske Råd har udtrykkeligt opfordret til en videreførelse af den nuværende politiske struktur for EU ETS og givet retningslinjer om specifikke spørgsmål, der skal behandles i perioden 2021-2030. I overensstemmelse med de modtagne retningslinjer foreslog Kommissionen i juli 2015 et lovgivningsforslag med henblik på at revidere EU ETS med hensyn til stationære anlæg for perioden efter 2020. Nævnte forslag omhandler ikke spørgsmål vedrørende dækningen af luftfarten i EU ETS, fordi dette blev anset for at være uhensigtsmæssigt inden den 39. ICAO-forsamling i oktober 2016. I overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner viderefører dette forslag om luftfartsemissioner nu den tilgang til emissioner fra flyvninger inden for Europa under EU ETS. Nærværende forslag supplerer den bredere revision af

emissionshandelssystemet, som blev foreslået af Kommissionen i juli 2015 og i øjeblikket behandles i den fælles beslutningsproces.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Forslaget indeholder bestemmelser om gennemførelsen af en del af 2030-rammen for klima- og energipolitikken som et vigtigt element i opbygningen af en modstandsdygtig energiunion med en fremadskuende klimapolitik. Der er allerede forelagt supplerende lovgivningsforslag for at bidrage til at nå de forskellige mål, der er vedtaget af Det Europæiske Råd. Disse forslag burde lette gennemførelsen af klimamålene både under og uden for ETS. Herudover omfatter Kommissionens luftfartsstrategi og strategien for dekarbonisering af transportsektoren foranstaltninger til at nedbringe drivhusgasemissionerne i transportsektoren som led i en bredere dekarboniseringsindsats, som EU har forpligtet sig til og vil iværksætte, bl.a. med 2030 som horisont.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

I artikel 191-193 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) bekræftes og præciseres EU's kompetencer inden for klimaændringer. Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 192 i TEUF.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

EU ETS-direktivet er et eksisterende EU-politikinstrument, der fortsætter efter 2020. I overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, kan målene med forslaget om ændring af dette instrument kun nås ved hjælp af et forslag fra Kommissionen på EU-niveau.

Da klimaændringer har grænseoverskridende virkninger, og luftfarten i vid udstrækning er international, er det mere effektivt at handle på EU-plan, og, hvor det er muligt, på globalt plan, end at handle på nationalt plan. En indsats på EU-plan vil være mest effektiv til at opfylde EU's interne og internationale klimamål og sikre en harmoniseret gennemførelse af GMBM i EU. Herved kan luftfartsektorens passende bidrag til at mindske virkningerne af klimaændringerne opretholdes, samtidig med at man opretholder EU-luftfartssektorens internationale konkurrenceevne og lige vilkår på EU's indre marked.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, fordi det ikke går længere end nødvendigt for at opfylde målsætningerne om at gennemføre EU's reduktionsmål for drivhusgasemissionerne for 2020 og 2030 på en omkostningseffektiv måde, samtidig med at man sikrer et velfungerende indre marked og letter færdiggørelsen af regler for gennemførelsen af GMBM.

- **Valg af retsakt**

Dette forslag til forordning bygger på forordning (EU) nr. 421/2014, som blev vedtaget efter ICAO-forsamlingen i 2013. Som for forordning (EU) nr. 421/2014 er det vigtigt, at Europa-Parlamentet og Rådet hurtigt vedtager dette forslag, således at det er på plads, når de næste overholdelsesforpligtelser under EU ETS skal indfries i marts og april 2018. Hvis der ikke foretages en revision, vil EU ETS gå tilbage til sit oprindelige anvendelsesområde. Derfor bør dette forslag vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet og træde i kraft senest i begyndelsen af 2018, således at der skabes retssikkerhed og klarhed for luftfartøjsoperatørerne, som ellers vil skulle returnere kvoter for deres samlede emissioner fra flyvninger til og fra tredjelande inden den 30. april 2018, jf. direktiv 2003/87/EF.

I betragtning af den begrænsede tid, der er til rådighed, finder Kommissionen, at formålet med dette forslag bedst kan nås ved hjælp af en forordning. Forordninger gælder umiddelbart i alle medlemsstater og er bindende i alle enkeltheder og er dermed det bedste middel til at sikre en rettidig og ensartet gennemførelse af ændringerne forud for overholdelsesfristerne for 2017 i marts og april 2018.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

I forbindelse med revisionen af EU ETS for 2021-2030 er der som led i arbejdet med konsekvensanalyser blevet udført en evaluering af det nuværende ETS-direktiv, som også er benyttet som input til vurderingen af løsningsmodellerne. Der er ikke blevet foretaget nogen efterfølgende evaluering eller kvalitetskontrol, der specifikt vedrører EU ETS for luftfart, fordi EU ETS for luftfart aldrig har været anvendt med sit fulde anvendelsesområde som oprindelig planlagt. Ændringerne af anvendelsesområdet for EU ETS for luftfart blev foretaget på grundlag af omfattende vurderinger for at håndtere bekymringer og tage hensyn til modstanden mod foranstaltningen, som den oprindeligt var udformet, samtidig med at der blev opretholdt ligebehandling af alle operatører for samme ruter. I konsekvensanalysen i 2013¹, der ledsagede forslaget til forordning (EU) nr. 421/2014, samt den konsekvensanalyse, der ledsager dette forslag sammen med de kvotemarkedsrapporter, der er udarbejdet af Kommissionen, og EU's ICAO-handlingsplaner, som Kommissionen har forelagt ICAO, foretages der en effektiv evaluering og vurdering af virkningen og effektiviteten af EU ETS-direktivet for luftfart, som anses for at være passende hvad angår efterfølgende evaluering og kvalitetskontrol af EU ETS-direktivet for luftfart.

- **Høringer af interesserede parter**

Med henblik på at tage fat på en revision af EU ETS efter ICAO-forsamlingen i 2016 er der blevet afholdt en offentlig onlinehøring af 12 ugers varighed fra den 7. marts til den 30. maj 2016. Samlet set er de fleste interessentgrupper enige om, at der bør aftales ambitiøse mål for reduktion af emissioner inden for international luftfart, og at markedsbaserede

¹ SWD (2013) 430 final.

foranstaltninger er passende instrumenter til at reducere emissioner fra den internationale luftfart. Der har dog været forskellige synspunkter vedrørende det ønskede ambitionsniveau og de specifikke mekanismer til at reducere emissioner. Medens visse interesseparter mener, at EU ETS bør videreføres med det nuværende EØS-interne anvendelsesområde efter 2017, var nogle af den opfattelse, at man bør vende tilbage til det fulde anvendelsesområde (dvs. også inkludere flyvninger til og fra tredjelande). Mange af respondenterne bemærkede, at for perioden efter 2020 bør optionerne for EU ETS afhænge af ambitionsniveauet, arten, omfanget og den miljømæssige integritet og effektivitet af den aftale, der blev opnået på ICAO-forsamlingen i 2016. Kommissionen vil videreføre sine konstruktive bilaterale og multilaterale kontakter med tredjelande og interesserede parter.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

For så vidt angår de generelle, globale drivhusgasemissionsprognoser, er De Forenede Nationers Miljøprogram's 2015-Emission Gap Report og den femte vurderingsrapport fra Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC) blevet anvendt til konsekvensanalysen. I forbindelse med EU's drivhusgasemissionsprognoser har man baseret sig på rapporter fra Det Europæiske Miljøagentur. Undersøgelsen baserede sig på relevante data fra ICAO's miljørapporter, navnlig i relation til emissioner og emissionsprognoser for international luftfart samt det potentiale for emissionsreduktion i den internationale luftfart, der ligger i tekniske og operationelle foranstaltninger. Data om den forventede vækst i luftfartssektoren, som ICAO's miljørapport henviser til, blev benyttet i den underliggende økonometriske modellering og analyse.

- **Konsekvensanalyse**

I konsekvensanalysen gennemgås forskellige løsningsmodeller, både for perioden før 2020 og for perioden fra 2021. For perioden før 2020 er en fortsættelse af det EØS-interne anvendelsesområde og et alternativ, som omfatter alle flyvninger fra EØS, blevet vurderet og sammenlignet med referencescenariet (fuldt anvendelsesområde). Efter 2020 er udgangspunktet, at alle løsningsmodeller antager, at GMBM vil dække flyvninger til og fra tredjelande. I én model antages, at EØS-interne emissioner modregnes via GMBM, medens en anden bibeholder EU ETS-forpligtelserne for EØS-interne flyvninger. Løsningsmodellerne mellem disse to antager ændringer af EU ETS for EØS-interne flyvninger for enten at tilstræbe en vis tilpasning til GMBM (med EU ETS i funktion under en modregningsordning) eller en kombination af begge systemer (hvor EU ETS dækker emissioner, som ikke er omfattet af GMBM).

Konsekvensanalysen har vist, at en videreførelse af det nuværende EØS-interne anvendelsesområde for EU ETS vil være den bedst egnede løsning til at håndtere perioden 2017-2020 og opnå det forventede bidrag fra luftfarten til 2020-klimamålet. Denne løsning vil også få opbakning fra tredjelande og sætte nyt skub i ICAO's bestræbelser for at færdiggøre de nødvendige udestående regler for iværksættelsen af GMBM; desuden vil den kunne gennemføres med meget lave administrative omkostninger, eftersom den er på plads og overholdes tilfredsstillende af alle. Den globale modvirkningsindsats inden for sektorens

emissioner kan maksimeres ved som forventet at lette den faktiske gennemførelse af GMBM fra 2021.

I konsekvensanalysen er der også analyseret forskellige løsningsmodeller for et scenarie for tiden efter 2020, der viser, om og hvordan de vil bidrage til at opfylde EU's klimamål for 2030. I betragtning af den usikkerhed, der stadig findes vedrørende den konkrete gennemførelse af GMBM, synes det dog at være for tidligt på dette stadium at træffe afgørelse om ordningen efter 2020, samtidig med at man må være rede til at genoverveje situationen i god tid før GMBM forventes at blive operationel.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Med henblik på at lette den administrative byrde for de mindste luftfartøjsoperatører bør undtagelsen for ikke-kommercielle luftfartøjsoperatører, der udleder mindre end 1000 ton CO₂ om året, fortsat gælde i yderligere ti år.

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder i særdeleshed de principper, der anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det bidrager navnlig til målsætningen om et højt niveau for miljøbeskyttelse i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling som fastsat i artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen konsekvenser for Unionens budget.

5. ANDRE FORHOLD

- **Detaljeret redegørelse af de enkelte bestemmelser i forslaget**

Til opfølgning af fremskridtene på den 39. ICAO-forsamling og for at sætte yderligere skub i processen frem mod en vellykket gennemførelse af en GMBM til håndtering af emissioner fra international luftfart fra 2021 foreslås det at foretage ændringer for de luftfartsaktiviteter, der er omfattet af EU ETS. Det foreslås at forlænge den nuværende tilgang med anvendelse af EU ETS som fastsat i forordning nr. 421/2014 efter 2016, indtil der er tilstrækkelig klarhed om arten og indholdet af de retlige instrumenter, som vedtages af ICAO til gennemførelse af GMBM, således at Kommissionen kan foretage supplerende vurderinger og gennemgå EU ETS for perioden efter 2020. I tråd med denne tilgang bør tildelingen til luftfartøjsoperatører fra 2017 være den samme som i 2016. Disse arrangementer forventes at gælde allerede for 2017-tildelingen. Derfor bør gennemførelsen af EU ETS i det pågældende år indtil ikrafttrædelsen af ændringen så vidt muligt afstemmes og være i overensstemmelse med det forventede endelige resultat af den fælles beslutningstagning.

Formålet med dette forslag er at sikre fortsættelsen af den nuværende yderst positive indvirkning af EU ETS på miljøet i form af en reduktion af CO₂-emissioner på omkring 17 mio. ton pr. år. Det betyder, at luftfarten inden for Det Europæiske Økonomiske

Samarbejdsområde bidrager til den EU-interne indsats for at nedbringe emissionerne ligesom enhver anden sektor. Samtidig med at det sikres, at EU fortsat vil opnå betydelige emissionsreduktioner fra luftfarten via EU ETS, i overensstemmelse med EU's klimamål, opretholdes fremdriften i arbejdet i ICAO om den faktiske operationalisering af GMBM for at maksimere det globale resultat af modvirkningsindsatsen. Revisionsklausulen giver et positivt signal om EU's vilje til at anvende GMBM.

Artikel 1 - Ændring af direktiv 2003/87/EF

Forslaget ændrer direktivets artikel 28a og tilføjer to yderligere artikler (28b og 28c) samt ændrer direktivets bilag I.

Artikel 28a

Der foretages ændringer i artikel 28a i EU ETS-direktivet om de undtagelser, der gælder forud for gennemførelsen af en international aftale om anvendelse af en global markedsbaseret foranstaltning. Efter samme tilgang som ved forordning (EU) nr. 421/2014 for perioden 2013-2016 fraviges anvendelsen af EU ETS-direktivet på flyvninger til og fra regionerne i den yderste periferi og tredjelande efter 2016, medens flyvninger mellem flyvepladser inden for EØS fortsat vil være fuldt ud omfattet. Eftersom anvendelsesområdet er det samme som i 2016, vil mængden af gratis tildelinger til luftfartøjsoperatører fortsat være den samme som i 2016, dvs. proportional med aktiviteten inden for EØS, og den lineære reduktionsfaktor for alle sektorer, der er omfattet af EU ETS-direktivet, vil først gælde fra og med 2021. Tildelinger fra den særlige reserve bør behandles ligeligt, og derfor skal udstedelsen af dem tilpasses anvendelsesområdet inden for EØS. De mængder, der skal auktioneres, bør også fortsat være de samme som i 2016. For flyvninger til og fra lande, med hvilke der er indgået en bilateral aftale om at sammenkæde lofts- og handelsordninger, gælder ordningen kun i det omfang, det er fastlagt i aftalen.

Artikel 28b

Der indsættes en ny artikel 28b i EU ETS-direktivet for at forberede gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021. Kommissionen skal i henhold til denne artikel aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om internationale udviklinger af relevans for gennemførelsen af GMBM og om de foranstaltninger, der er truffet af tredjelande til at gennemføre GMBM. Derfor skal Kommissionen overveje, hvordan man kan gennemføre de relevante ICAO-instrumenter i EU-retten gennem en revision af EU ETS-direktivet. Dette vil, hvis det er relevant, eventuelt blive ledsaget af lovgivningsmæssige forslag.

Artikel 28c

For at forberede gennemførelsen af GMBM tillægges Kommissionen også beføjelse til at vedtage delegerede retsakter med henblik på at fastsætte en passende overvågning, rapportering og verifikation af emissioner, der finder anvendelse på luftfartøjsoperatører, med henblik på gennemførelsen af den globale markedsbaserede foranstaltning, som udarbejdes i ICAO.

Bilag I

Bilag I til direktiv 2003/87/EF ændres, idet undtagelsen for ikkekommercielle luftfartøjsoperatører, der udleder mindre end 1 000 ton CO₂ om året, forlænges fra 2020 til 2030. Dette har vist sig at være en effektiv foranstaltning, som i betydelig grad mindsker det

administrative arbejde, der kræves for at gennemføre EU ETS, samtidig med at man fortsat opnår betydelige emissionsreduktioner via EU ETS. Undtagelsen medførte, at antallet af luftfartøjsoperatører, som er underlagt medlemsstaternes regulering, blev mindsket med 2200, hvilket udgør 0,2 % af emissionerne.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af direktiv 2003/87/EF for at videreføre de nuværende begrænsninger af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter og forberede gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg²,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget³,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) På den 21. partskonference under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC), som fandt sted i Paris fra den 30. november til den 12. december 2015, blev der vedtaget en international aftale med henblik på at styrke den globale reaktion på klimaændringer. Parisaftalen fastsætter bl.a. et langsigtet mål i overensstemmelse med målsætningen om at holde den globale temperaturstigning et godt stykke under 2 °C over det førindustrielle niveau og om at fortsætte bestræbelserne på at holde den på 1,5 °C over det førindustrielle niveau. Aftalen blev godkendt på EU's vegne ved Rådets afgørelse (EU) 2016/1841. Parisaftalen trådte i kraft den 4. November 2016. For at nå Parisaftalens mål vil parterne udarbejde, meddele og opretholde successive nationalt bestemte bidrag.
- (2) Unionens miljømål, jf. traktatens artikel 191, er at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten, beskytte menneskers sundhed og på internationalt plan fremme foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer og navnlig bekæmpe klimaændringer.

² EUT C af, s. .

³ EUT C af, s. .

- (3) Det Europæiske Råd fastsatte på sit møde den 23.-24. oktober 2014 et bindende mål for den EU-interne reduktion af drivhusgasemissioner på mindst 40 % frem til 2030 i forhold til 1990. Rådet godkendte på sit møde den 6. marts 2015 formelt bidraget fra Unionen og dens medlemsstater som deres tilsigtede nationalt bestemte bidrag under Parisaftalen. Det Europæiske Råds konklusioner af oktober 2014 bekræftede, at målet skal nås i fællesskab af Den Europæiske Union på den mest omkostningseffektive måde med en reduktion i sektorerne i og uden for emissionshandelssystemet (ETS) på henholdsvis 43 % og 30 % senest i 2030 i forhold til 2005. Alle økonomiske sektorer bør bidrage til at opnå disse emissionsreduktioner.
- (4) Unionen og medlemsstaterne har bestræbt sig for at fremme en international aftale om nedbringelse af virkningerne af drivhusgasemissionerne fra luftfarten siden 1997, og de har siden 2008 haft lovgivning på plads med henblik at begrænse klimapåvirkningen fra luftfarten i EU's emissionshandelssystem (EU ETS), som har fungeret siden 2005. Med henblik på at fremme arbejdet i Den Internationale Organisation for Civil Luftfart (ICAO) har Unionen to gange vedtaget tidsbestemte undtagelser fra EU ETS for at begrænse overholdelsesforpligtelserne til kun at omfatte emissioner fra flyvninger mellem flyvepladser beliggende i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), således at luftfartøjsoperatørerne, uanset hvor de har hjemsted, ligebehandles på ruterne. Ved den seneste undtagelse fra EU ETS ved forordning nr. 421/2014 blev overholdelsesforpligtelserne begrænset til kun at omfatte flyvninger inden for EØS mellem 2013 og 2016, og der forventedes potentielle ændringer af anvendelsesområdet for systemet, hvad angår aktiviteter til eller fra flyvepladser beliggende uden for EØS, fra den 1. januar 2017 og frem, efter gennemførelsen af den i nævnte forordning anførte nyvurdering.
- (5) I lyset af den resolution, der blev vedtaget på den 39. ICAO-forsamling i oktober 2016 om en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021 for at udligne emissionerne fra den internationale luftfart over 2020-niveauet, anses det for hensigtsmæssigt at videreføre den eksisterende undtagelse i afventning af videreudviklingen af udformningen og gennemførelsen af den globale markedsbaserede foranstaltning. I den henseende er det planlagt, at ICAO i 2018 vedtager standarder og anbefalet praksis for at supplere resolutionen og muliggøre gennemførelsen af den globale ordning. Den konkrete operationalisering vil dog kræve, at ICAO-parterne gør en indsats på nationalt plan. ICAO skal også udarbejde forvaltningsordninger, herunder et registreringssystem. I den forbindelse bør den nuværende undtagelse fra EU ETS for flyvninger til og fra tredjelande - med forbehold af nyvurderingen af gennemførelsen af ICAO's ordning - forlænges for at fremme arbejdet i ICAO og lette operationaliseringen af ICAO's ordning. Som følge af forlængelsen af undtagelsen bør den mængde kvoter, der auktioneres og udstedes gratis, bl.a. fra den særlige reserve, svare til mængden for 2016 og bør være proportional med nedsættelsen af returneringsforpligtelsen.
- (6) Da visse centrale elementer i den globale markedsbaserede foranstaltning endnu ikke er udviklet, og gennemførelsen afhænger af staternes og regionernes interne lovgivning, anses det for hensigtsmæssigt at foretage en nyvurdering, når der er klarhed om arten og indholdet af disse retlige instrumenter forud for iværksættelsen af ICAO's globale markedsbaserede foranstaltning, og forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport. Rapporten bør inddrage alle standarder eller andre instrumenter, der vedtages via ICAO, de foranstaltninger, der er truffet af tredjelande til at gennemføre den globale markedsbaserede foranstaltning, som skal gælde for emissionerne fra

2021, og andre former for relevant international udvikling (f.eks. regler under UNFCCC og Parisaftalen om kulstofmarkeder og -regnskaber). Det bør i rapporten overvejes, hvordan disse instrumenter kan gennemføres i EU-retten gennem en revision af EU ETS-direktivet. Den bør også, hvis det er relevant, inddrage de regler, der gælder for EØS-interne flyvninger. Rapporten bør eventuelt ledsages af et forslag til Europa-Parlamentet og Rådet, der er i overensstemmelse med målet om at sikre luftfartens bidrag til Unionens forpligtelse til 2030-drivhusgasreduktioner for hele økonomien.

- (7) Med henblik på at vedtage almengyldige ikkelovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikkevæsentlige bestemmelser i en lovgivningsmæssig retsakt, bør beføjelsen til at vedtage retsakter i overensstemmelse med artikel 290 i traktaten delegeres til Kommissionen for at sikre den fornødne overvågning, rapportering og verifikation af emissioner for luftfartøjsoperatører med henblik på at gennemføre den globale markedsbaserede foranstaltning, som er under udarbejdelse i ICAO. Det er navnlig vigtigt, at Kommissionen gennemfører relevante høringer under sit forberedende arbejde, herunder på ekspertniveau, og at disse høringer gennemføres i overensstemmelse med principperne i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning af 13. april 2016. For at sikre lige deltagelse i forberedelsen af delegerede retsakter bør Europa-Parlamentet og Rådet navnlig modtage alle dokumenter på samme tid som medlemsstaternes eksperter, og deres eksperter bør have systematisk adgang til møder i Kommissionens ekspertgrupper, der beskæftiger sig med forberedelse af delegerede retsakter.
- (8) Med henblik på at opnå en forenkling og lette den administrative byrde for de mindste luftfartøjsoperatører bør ikkekommercielle luftfartøjsoperatører, der udleder mindre end 1000 ton CO₂ om året, fortsat formodes at opfylde kravene i direktiv 2003/87/EF i yderligere ti år, hvor der bør træffes foranstaltninger, således at alle aktører bidrager til emissionsreduktioner.
- (9) Det er afgørende at sikre retssikkerheden for luftfartsoperatører og nationale myndigheder i lyset af returneringsfristen den 30. april 2018, der er fastsat i direktiv 2003/87/EF. I overensstemmelse hermed bør denne forordning træde i kraft på dagen for dens offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*.
- (10) Direktiv 2003/87/EF bør ændres i overensstemmelse hermed —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

I direktiv 2003/87/EF foretages følgende ændringer:

- (1) I artikel 28 a foretages følgende ændringer:
 - (a) Stk. 1 ændres således:
 - (a) Litra a) og b) affattes således:

- (a) ”alle emissioner fra flyvninger til eller fra flyvepladser i lande uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) i hvert kalenderår fra den 1. januar 2013, dog med forbehold af den i artikel 28b omhandlede revision”
- (b) ”alle emissioner fra flyvninger mellem en flyveplads i en region i den yderste periferi i den i artikel 349 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) anvendte betydning og en flyveplads i en anden region i EØS i hvert kalenderår fra den 1. januar 2013, dog med forbehold af den i artikel 28b omhandlede revision”
- (b) Litra c) udgår.
- (b) Stk. 2 ændres således:
 - (a) første afsnit affattes således:

”Fra den 1. januar 2017, uanset artikel 3d til 3f og indtil ændringer, der følger af den i artikel 28b omhandlede revision, er trådt i kraft, får luftfartsoperatørerne udstedt det antal kvoter, der svarer til kvoterne for år 2016. Fra 2021 er antallet af kvoter underlagt anvendelsen af den lineære faktor i artikel 9.”
 - (b) Tredje afsnit udgår.
- (c) Stk. 4 affattes således:

“4. Uanset artikel 3d, stk. 3, reduceres det antal kvoter, der bortauktioneres af hver enkelt medlemsstat fra den 1. januar 2013, så det svarer til medlemsstatens andel af de tilskrevne luftfartsemissioner fra flyvninger, som ikke er omfattet af undtagelserne fastsat i nærværende artikels stk. 1, litra a) og b).”
- (d) Stk. 7 affattes således:

”Stk. 1 finder kun anvendelse på lande, med hvilke der er indgået en aftale i medfør af artikel 25 eller 25a, i det omfang, dette er fastlagt i den pågældende aftale.”
- (2) Følgende indsættes som artikel 28b og 28c:

”Artikel 28b

Kommissionens rapport om gennemførelsen af ICAO’s globale markedsbaserede foranstaltning

1. Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om de relevante ICAO-standarter eller andre retlige instrumenter samt om tredjelandes nationale foranstaltninger med sigte på at gennemføre den globale markedsbaserede foranstaltning, der skal gælde for emissioner fra 2021, og om andre relevante internationale udviklinger.

2. I rapporten bør indgå overvejelser om, hvordan disse ICAO-instrumenter kan gennemføres i EU-retten gennem en revision af nærværende direktiv. I rapporten overvejes i givet fald også de gældende regler for flyvninger inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).
3. Rapporten kan eventuelt være ledsaget af forslag til Europa-Parlamentet og Rådet om at ændre, ophæve, forlænge eller erstatte de i artikel 28a fastsatte undtagelser, i overensstemmelse med Unionens 2030-forpligtelse til at nedbringe drivhusgasemissionerne for hele økonomien.

Artikel 28c

Bestemmelser om overvågning, rapportering og verifikation i forbindelse med den globale markedsbaserede foranstaltning

1. Kommissionen vedtager bestemmelser om den fornødne overvågning, rapportering og verifikation af emissioner med henblik på gennemførelsen af den globale markedsbaserede foranstaltning, der er under udarbejdelse i ICAO. Bestemmelserne skal bygge på de samme principper, som den i artikel 14, stk. 1, omhandlede forordning, og skal sikre, at der foretages verifikation af de forelagte emissionsrapporter i overensstemmelse med artikel 15.
2. Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel [23].”
3. I litra k) i bilag I erstattes årstallet "2020" med "2030".

Artikel 2

Denne forordning træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand