



Brussel, 14.7.2021
COM(2021) 567 final

2021/0204 (COD)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de kennisgeving inzake compensatie
in het kader van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel voor in de Unie gevestigde
vliegtuigexploitanten**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Dit voorstel omvat een wijziging van de voorschriften voor de luchtvaart in het emissiehandelssysteem van de Europese Unie (EU-ETS) om uitvoering te geven aan de kennisgeving door de lidstaten aan in de EU gevestigde luchtvaartmaatschappijen van de compensatie voor het jaar 2021 in het kader van de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

Het doel is om deze kennisgeving zodanig uit te voeren dat de administratieve lasten voor de nationale autoriteiten en de luchtvaartmaatschappijen worden beperkt en dat rechtszekerheid wordt geboden wat de Corsia-compensatie door in de lidstaten gevestigde luchtvaartmaatschappijen betreft.

De Corsia-regeling van de ICAO is een compensatiemechanisme waarbij landen een verplichting opleggen aan in die landen gevestigde luchtvaartmaatschappijen om CO₂-emissies die het desbetreffende referentieniveau overschrijden, te compenseren met internationale kredieten. Wegens de COVID-19-pandemie heeft de ICAO-Raad in juni 2020 beslist dat voor 2021-2023 de emissies van 2019 als referentieniveau moeten worden gebruikt in plaats van het gemiddelde van de emissies van 2019-2020¹. Bij de evaluatie van Corsia in 2022 zullen de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor verschillende aspecten van Corsia worden onderzocht.

De EU is voornemens Corsia toe te passen, met inachtneming van de verschillen die in 2018 zijn gemeld² en de manier waarop het Europees Parlement en de Raad de wetgeving van de Unie wijzigen. In de EU gevestigde luchtvaartmaatschappijen moeten derhalve kredieten inleveren indien dat nodig is om met betrekking tot hun emissies van 2021 aan de Corsia-compensatie te voldoen. Zoals bepaald in de normen en aanbevolen praktijken voor Corsia, moeten de EU-lidstaten de compensatie voor de emissies van 2021 berekenen en de luchtvaartmaatschappijen daar uiterlijk op 30 november 2022 van in kennis stellen; vervolgens moeten die luchtvaartmaatschappijen uiterlijk op 31 januari 2025 het overeenkomstige aantal kredieten annuleren.

Wegens de COVID-19-pandemie zijn de ETS-emissies van CO₂ door de luchtvaart in 2020 met 64 % gedaald ten opzichte van 2019³. In november 2020 heeft de Europese Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart (Eurocontrol) haar prognose voor het herstel van de Europese luchtvaartsector in de periode 2020-2024 gepubliceerd⁴. Daarin worden de gevolgen van de COVID-19-pandemie op het luchtverkeer beschreven. Volgens de prognose worden zelfs in het meest optimistische scenario ten vroegste in 2024 opnieuw de emissieniveaus van 2019 bereikt; in het slechtst denkbare scenario is dat herstel pas voor 2029.

¹ <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-and-Covid-19.aspx>

² Besluit (EU) 2018/2027 van de Raad van 29 november 2018 inzake het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, met betrekking tot de eerste editie van de internationale normen en aanbevolen praktijken inzake milieubescherming — Regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) (PB L 325 van 20.12.2018, blz. 25).

³ https://ec.europa.eu/clima/news/emissions-trading-greenhouse-gas-emissions-reduced-2020_nl

⁴ <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024>

Hoewel er in de periode 2021-2023 naar verwachting geen Corsia-compensatie vereist zal zijn, moet het recht van de Unie niettemin voorzien in een verplichting voor de lidstaten om in de EU gevestigde luchtvaartmaatschappijen uiterlijk op 30 november 2022 in kennis te stellen van de compensatievereisten ten aanzien van de emissies van 2021. Op basis van bovengenoemde feitelijke gegevens betreffende 2020 en de eerste helft van 2021, is de kans dat er voor 2021 Corsia-compensatie vereist zal zijn minimaal; ook voor 2022 is die kans erg klein. Dit voorstel bepaalt daarom dat zodra bekend is hoeveel aanvullende compensatie vereist is voor 2021 — naar alle verwachting: geen — de lidstaten de luchtvaartmaatschappijen daar in de loop van 2022 van in kennis moeten stellen. Dit voorstel moet door de Raad en het Europees Parlement worden vastgesteld zodra de emissiegegevens voor 2021 bekend zijn, namelijk na 1 januari 2022.

Indien de desbetreffende “Klaar voor 55”-voorstellen nog niet zijn vastgesteld, zal voor de volgende jaren dezelfde aanpak worden gevolgd.

De ETS-verplichtingen voor in de EU gevestigde luchtvaartmaatschappijen blijven van kracht zoals vastgesteld in het recht van de Unie uit hoofde van Richtlijn 2003/87/EG. Die verplichtingen omvatten de verplichting om hun emissies te monitoren en daarover te rapporteren, met inbegrip van emissies van vluchten tussen de EER en derde landen.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

De herziening van de ETS-regels voor de luchtvaart is een belangrijk onderdeel van het “Klaar voor 55”-pakket van de EU. De herziening omvat de toepassing van Corsia door middel van de EU-ETS-richtlijn.

Dit voorstel is de enige met Corsia verband houdende wijziging die uiterlijk op 30 november 2022 doorgevoerd moet zijn, zodat uiterlijk op die dag kan worden gemeld dat er geen aanvullende compensatie vereist is.

Andere wijzigingen in verband met de toepassing van Corsia omvatten bepalingen betreffende het gebruik van internationale kredieten voor vluchten buiten de EER; verplichtingen inzake de inlevering voor vluchten buiten de EER; de behandeling van niet in de EU gevestigde luchtvaartmaatschappijen voor vluchten buiten Europa; de behandeling van in de EU gevestigde luchtvaartmaatschappijen op routes waarop Corsia niet op dezelfde wijze wordt toegepast; en de toepassing van de richtlijn op vluchten van in de EU gevestigde luchtvaartmaatschappijen tussen twee derde landen. Deze andere wijzigingen in verband met de toepassing van Corsia zijn opgenomen in een breder voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel.

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

Dit zeer specifieke voorstel leidt niet tot problemen wat betreft de verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 192 VWEU. Overeenkomstig artikel 191 en artikel 192, lid 1, 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 de bestrijding van klimaatverandering.

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

Klimaatverandering is een grensoverschrijdend probleem en regionale, nationale en lokale beleidsinstrumenten kunnen met EU-maatregelen worden aangevuld en versterkt. Klimaatactie moet op EU-niveau worden gecoördineerd en waar mogelijk moeten doeltreffende maatregelen op mondiaal niveau worden bevorderd. Op grond van het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel is optreden van de EU gerechtvaardigd. Sinds 1992 werkt de Europese Unie aan de ontwikkeling van gezamenlijke oplossingen en aan de bevordering van wereldwijde actie om de klimaatverandering aan te pakken. Meer specifiek zullen de emissiereductiedoelstellingen voor 2030 en voor de lange termijn op kosteneffectieve wijze kunnen worden verwezenlijkt dankzij de maatregelen op EU-niveau, waarbij billijkheid en de milieu-integriteit worden gewaarborgd. In de artikelen 191 tot en met 193 VWEU worden de bevoegdheden van de EU op het gebied van klimaatverandering bevestigd en gespecificeerd.

- **Evenredigheid**

Dit voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, aangezien het niet verder gaat dan hetgeen nodig is voor de verwezenlijking van de doelstellingen om de door de EU beoogde vermindering van de broeikasgasemissies op een kosteneffectieve wijze te bereiken en tegelijkertijd de billijkheid en de milieu-integriteit te waarborgen.

- **Keuze van het instrument**

Een besluit van het Europees Parlement en de Raad dat volgens de gewone wetgevingsprocedure wordt vastgesteld⁵, wordt beschouwd als het meest geschikte instrument om de ETS-richtlijn te wijzigen, aangezien de lidstaten de vereiste maatregelen moeten treffen. Deze keuze is in overeenstemming met de drie vorige besluiten betreffende het ETS (het besluit betreffende het gedeeltelijk uitstellen van het veilen van emissierechten⁶, het besluit betreffende een marktstabiliteitsreserve⁷ en het eerste stop-de-tijd-besluit⁸).

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Er is geen ex-postevaluatie of geschiktheidscontrole met betrekking tot deze voorstellen uitgevoerd, aangezien de uitvoering van de bestaande wetgeving zich nog in een vroeg stadium bevindt en er daarom weinig gegevens beschikbaar zijn.

⁵ In tegenstelling tot handelingen die uitsluitend de in internationale lichamen in te nemen standpunten betreffen, zoals bedoeld in artikel 218, lid 9, van het Verdrag, waar alleen de Raad bij betrokken was, bijvoorbeeld het besluit van de Raad betreffende het aanmelden van verschillen bij de ICAO.

⁶ Besluit nr. 1359/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter verduidelijking van de bepalingen inzake de tijdstippen van de veilingen van broeikasgasemissierechten (PB L 343 van 19.12.2013, blz. 1).

⁷ Besluit (EU) 2015/1814 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2015 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG (PB L 264 van 9.10.2015, blz. 1).

⁸ Besluit nr. 377/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2013 tot tijdelijke afwijking van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PB L 113 van 25.4.2013, blz. 1).

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Belanghebbenden zijn geraadpleegd betreffende beleidsopties om Corsia middels het EU-ETS op passende wijze toe te passen. De aanvangseffectbeoordeling inzake bijgewerkte regels voor emissiehandel voor de luchtvaart is op 3 juli 2020 gepubliceerd met een feedbackperiode die liep tot en met 28 augustus 2020, en de openbare raadpleging heeft online plaatsgevonden tussen 1 oktober 2020 en 14 januari 2021. De resultaten van de raadpleging van belanghebbenden zijn samengevat in een bijlage bij de effectbeoordeling van het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie, en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel⁹.

- **Effectbeoordeling**

Dit voorstel betreft de kennisgeving door de lidstaten met betrekking tot compensatie en heeft geen gevolgen voor het milieu of de economie ten opzichte van de huidige situatie.

Beleidsalternatieven voor de toepassing van Corsia en een vergroting van het te veilen aandeel luchtvaartemissierechten zijn beoordeeld in de effectbeoordeling van het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel¹⁰.

- **Grondrechten**

Dit voorstel eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het draagt met name bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming in overeenstemming met het beginsel van duurzame ontwikkeling, zoals neergelegd in artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹¹.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De nationale autoriteiten en vliegtuigexploitanten kunnen de bestaande infrastructuur voor de monitoring en rapportage van emissies van vliegtuigexploitanten gebruiken. Aangezien er geen transacties worden voorzien, zijn er geen registratieregelingen vereist.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Aan artikel 12 van Richtlijn 2003/87/EG wordt een nieuw lid toegevoegd dat de nationale autoriteiten van de lidstaten een wettelijke verplichting oplegt om in de EU gevestigde vliegtuigexploitanten ervan in kennis te stellen dat er voor 2021 [hoogstwaarschijnlijk: geen] aanvullende compensatie vereist is.

⁹ SWD [verwijzing nog toe te voegen].

¹⁰ SWD [verwijzing nog toe te voegen].

¹¹ PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391.

De vliegtuigexploitanten die in kennis zullen worden gesteld, zijn de in artikel 1 van Gedelegeerde Verordening 2019/1603 van de Commissie bedoelde vliegtuigexploitanten, waarbij Corsia op passende wijze wordt toegepast wat de monitoring en rapportage van emissies betreft.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de kennisgeving inzake compensatie in het kader van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel voor in de Unie gevestigde vliegtuigexploitanten

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

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

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) wordt sinds 2019 toegepast wat betreft de monitoring, rapportage en verificatie van emissies en is bedoeld als een wereldwijde marktgebaseerde maatregel om vanaf 1 januari 2021 koolstofdioxide-emissies van de internationale luchtvaart die boven een vastgesteld emissieniveau worden uitgestoten te compenseren met bepaalde compensatiekredieten.
- (2) De Unie is voornemens Corsia toe te passen, met inachtneming van de verschillen tussen de EU-wetgeving en Corsia, die naar aanleiding van Besluit (EU) 2018/2027 van de Raad³ aan de ICAO zijn gemeld, en de manier waarop het Europees Parlement en de Raad de wetgeving van de Unie wijzigen.
- (3) Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1603 van de Commissie⁴ is vastgesteld om de Corsia-regels voor de monitoring, rapportage en verificatie van luchtvaartemissies op passende wijze uit te voeren. De compensatie in de zin van de internationale normen

¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ Besluit (EU) 2018/2027 van de Raad van 29 november 2018 inzake het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, met betrekking tot de eerste editie van de internationale normen en aanbevolen praktijken inzake milieubescherming — Regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) (PB L 325 van 20.12.2018, blz. 25).

⁴ Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1603 van de Commissie van 18 juli 2019 tot aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie aangenomen maatregelen voor de monitoring, rapportage en verificatie van luchtvaartemissies ter uitvoering van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel (PB L 250 van 30.9.2019, blz. 10).

en aanbevolen praktijken voor Corsia⁵ wordt berekend op basis van CO₂-emissies die overeenkomstig die verordening worden geverifieerd.

- (4) Wegens een sterke daling van de luchtvaartemissies in 2020 ten gevolge van de COVID-19-pandemie, heeft de ICAO-Raad tijdens zijn 220e zitting in juni 2020 besloten dat de emissies van 2019 moeten worden gebruikt als referentieniveau voor de berekening van de compensatie door vliegtuigexploitanten voor de jaren 2021-2023.
- (5) In 2021 zullen de luchtvaartemissies hoogstwaarschijnlijk de collectieve niveaus van 2019 niet overschrijden. Bijgevolg zal voor 2021 naar verwachting geen aanvullende compensatie door vliegtuigexploitanten vereist zijn.
- (6) De lidstaten moeten Corsia toepassen door in de lidstaten gevestigde vliegtuigexploitanten uiterlijk op 30 november 2022 van de compensatie voor 2021 in kennis te stellen.
- (7) Daar de doelstellingen van dit besluit niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat dit besluit niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (8) Om zekerheid te hebben over het compensatieniveau voor 2021 moet dit besluit na 1 januari 2022 worden vastgesteld wanneer de volledige hoeveelheid emissies voor 2021 bekend is.
- (9) Het is belangrijk om de nationale autoriteiten en vliegtuigexploitanten zo vroeg mogelijk in 2022 rechtszekerheid te bieden wat de Corsia-compensatie voor 2021 betreft. Dit besluit moet derhalve onverwijld in werking treden.
- (10) Richtlijn 2003/87/EG moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In artikel 12 van Richtlijn 2003/87/EG wordt het volgende lid 6 toegevoegd:

“6. Uiterlijk op 30 november 2022 stellen de lidstaten vliegtuigexploitanten ervan in kennis dat er voor het jaar 2021 [geen] compensatie vereist is in de zin van de internationale normen en aanbevolen praktijken inzake milieubescherming van de ICAO voor de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart. De lidstaten sturen een kennisgeving naar vliegtuigexploitanten die aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) de vliegtuigexploitant is in het bezit van een bewijs luchtvaartexploitant dat door een lidstaat is afgegeven of is geregistreerd in een lidstaat, met inbegrip van de ultraperifere gebieden, de onderhorigheden en de gebiedsdelen van die lidstaat;
- b) hij produceert jaarlijks meer dan 10 000 ton CO₂-emissies door het gebruik van luchtvaartuigen met een gecertificeerde maximale startmassa van meer dan 5 700 kg

⁵ Eerste editie van de internationale normen en aanbevolen praktijken inzake milieubescherming — regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (volume IV van bijlage 16 bij het Verdrag van Chicago).

voor vluchten zoals bedoeld in bijlage I, met uitzondering van vluchten die in dezelfde lidstaat (met inbegrip van de ultraperifere gebieden van die lidstaat) vertrekken en aankomen, vanaf 1 januari 2019.

Voor de toepassing van de eerste alinea, punt b), wordt geen rekening gehouden met CO₂-emissies van de volgende soorten vluchten:

- i) staatsvluchten;
- ii) humanitaire vluchten;
- iii) medische vluchten;
- iv) militaire vluchten;
- v) vluchten in het kader van brandbestrijding.”.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter