



Bruxelles, den 8.4.2016
COM(2016) 183 final

2016/0094 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne angående et internationalt instrument, som skal udarbejdes af ICAO's organer og føre til, at der fra 2020 gennemføres en global markedsbaseret foranstaltning i forbindelse med emissioner fra international luftfart

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

- **Forslagets begrundelse og formål**

På den 21. partskonference under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer vedtog man Parisaftalen, hvis mål er at holde den globale temperaturstigning et godt stykke under 2 °C sammenlignet med det førindustrielle niveau og at søge at begrænse temperaturstigningen til 1,5 °C. Frem til 2050 bør de globale drivhusgasemissioner reduceres med mindst 50 % i forhold til 1990-niveauerne. Alle sektorer i økonomien bør bidrage til at opnå disse emissionsreduktioner, herunder international luftfart.

Drivhusgasemissionerne fra international luftfart udgør mere end 2 % af de globale emissioner og stiger eksponentielt – prognoser for 2050 viser, at emissionerne fra luftfartsaktiviteter vil kunne stige til over 200 % sammenlignet med det nuværende niveau. I Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om "*Parisprotokollen – En plan for bekæmpelsen af globale klimaændringer efter 2020*"¹ understreges det, at ICAO bør yde en indsats for effektivt at regulere emissionerne fra international luftfart inden udgangen af 2016. På trods af de teknologiske forbedringer er potentialet for at reducere de samlede emissioner i luftfartssektoren begrænset, og markedsbaserede foranstaltninger er derfor blevet anerkendt som et passende tiltag, der kan gøre det muligt for luftfarten at bidrage til reduktion af de samlede emissioner. På det 38. møde i ICAO-forsamlingen (2013) blev det besluttet at udvikle en global markedsbaseret foranstaltning i forbindelse med emissioner fra international luftfart, med henblik på at der på det 39. møde i ICAO-Forsamlingen i 2016 (27. september til 7. oktober) træffes en afgørelse om at gennemføre ordningen fra 2020².

Det er derfor nødvendigt snarest muligt og i god tid inden det næste møde i ICAO-Forsamlingen at vedtage den holdning, som medlemsstaterne, der handler i fællesskab i Unionens interesse, skal rette sig efter med hensyn til den afgørelse, der skal træffes af ICAO.

Den holdning, som Unionen indtager, tilkendes gives af Kommissionen og medlemsstaterne i ICAO's organer. Udarbejdelsen af et forslag til et sådant instrument omfatter flere af ICAO's organer, herunder ICAO-Rådet. Det er også nødvendigt at vedtage Unionens holdning for at sikre overensstemmelse med gældende EU-ret.

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

Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1600/2002/EF opfordrede Unionen til at identificere og lancere specifikke tiltag til at reducere drivhusgasemissionerne fra luftfart, hvis ICAO ikke var nået til enighed om sådanne tiltag inden udgangen af 2002. Efter at det på det 33. møde i ICAO-Forsamlingen (2001) blev besluttet at støtte en ordning om åben emissionshandel for international luftfart³ og på det 35. møde i ICAO-Forsamlingen (2004) blev besluttet at udarbejde retningslinjer for, hvordan de kontraherende ICAO-stater kunne

¹ COM(2015) 81 af 4. marts 2015.

² ICAO-resolution A38-18 (2013).

³ ICAO-resolution A33-7 (2001).

indarbejde emissionerne fra international luftfart i deres emissionshandelsordninger⁴, vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 2008/101/EF, som ændrede direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner med henblik på inddragelse af luftfartsaktiviteter⁵.

Ud over beslutningen om at udvikle en global markedsbaseret foranstaltning vedtog man på det 38. møde i ICAO-Forsamlingen (2013), at ICAO og dens medlemsstater samt relevante organisationer ved fælles hjælp skulle tilstræbe at nå et kollektivt og ambitiøst globalt mål om på mellemlangt sigt at holde den globale nettoudledning af CO₂ fra international luftfart på samme niveau fra 2020. Emissionerne fra international luftfart forventes at ligge omkring 70 % højere i 2020 end i 2005⁶, og Unionen og dens medlemsstater har konsekvent argumenteret for, at det globale mål for reduktion af drivhusgasemissionerne fra international luftfart skal være en reduktion på 10 % inden udgangen af 2020 sammenlignet med niveauet i 2005. Det synes dog hensigtsmæssigt for Unionen at benytte lejligheden til at fremme den udvikling, der skal ske inden for en forholdsvis kort tidsramme, af en global markedsbaseret foranstaltning, som skal have til formål at begrænse drivhusgasemissionerne fra international luftfart til deres niveau i 2020, idet der tages hensyn til muligheden for at revidere målene undervejs, hvis der måtte være behov for det.

For at gøre det nemmere at skabe fremskridt hen imod et passende instrument på det 39. møde i ICAO-Forsamlingen (2016) besluttede EU-lovgiverne midlertidigt at anse kravene i direktiv 2003/87/EF for opfyldte for flyvninger til og fra flyvepladser i lande uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)⁷. Efter det 39. møde i ICAO-Forsamlingen (2016) aflægger Kommissionen rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at gennemføre et internationalt instrument om en global markedsbaseret foranstaltning fra 2020, i kraft af hvilken drivhusgasemissionerne fra international luftfart vil blive reduceret på en ikkeforskelsbehandlende måde. I rapporten gives der en vurdering af og, hvis det er hensigtsmæssigt, fremsættes der forslag om, i hvilket omfang emissionerne fra aktiviteter til eller fra flyvepladser i lande uden for EØS bør være dækket fra den 1. januar 2017.

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

Den foreslåede afgørelse er i overensstemmelse med og supplerer andre af Unionens politikker, navnlig energi-, miljø- og transportpolitikker⁸.

En global overgang til renere energi kræver en ændret forretnings- og investeringsadfærd og incitamenter over hele det politiske spektrum.

⁴ ICAO-resolution A35-5 (2004).

⁵ EUT L 275 af 25.10 2003, s. 32.

⁶ Se forbeholdene over for ICAO-resolutionen fra 2013 under fodnote 4.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 421/2014.

⁸ COM(2016) 110 final.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETS-PRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Forslaget fremsættes på grundlag af artikel 192, stk. 1, og artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

I artikel 218, stk. 9, i TEUF fastsættes proceduren for fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger.

I dette tilfælde vil den retsakt, som ICAO-Forsamlingen forventes at vedtage, have de retsvirkninger, der er angivet i artikel 28a i direktiv 2003/87/EF.

I henhold til artikel 192, stk. 1, og artikel 191 i TEUF skal Den Europæiske Union bidrage til forfølgelse af bl.a. følgende mål: bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten samt fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af regionale og globale miljøproblemer og navnlig bekæmpelse af klimaændringer.

- **Valg af retsakt**

I henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF skal det relevante instrument være en rådsafgørelse.

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

Ikke relevant.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for Den Europæiske Unions budget.

5. ANDRE FORHOLD

Ikke relevant.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne angående et internationalt instrument, som skal udarbejdes af ICAO's organer og føre til, at der fra 2020 gennemføres en global markedsbaseret foranstaltning i forbindelse med emissioner fra international luftfart

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- 1) Drivhusgasemissionerne fra international luftfart udgør mere end 2 % af de globale emissioner og stiger eksponentielt – prognoser for 2050 viser, at emissionerne fra luftfartsaktiviteter vil kunne stige til over 200 % sammenlignet med det nuværende niveau. Frem til 2050 bør de globale drivhusgasemissioner reduceres med mindst 50 % i forhold til niveauet i 1990. Alle sektorer i økonomien bør bidrage til at opnå disse emissionsreduktioner, herunder international luftfart.

Den 21. partskonference under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer blev afsluttet i december 2015 med vedtagelsen af Parisaftalen, hvis mål er at holde den globale temperaturstigning et godt stykke under 2 °C sammenlignet med det førindustrielle niveau og at søge at begrænse temperaturstigningen til 1,5 °C.

- 2) Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) blev oprettet ved Chicagokonventionen af 1944 angående international civil luftfart. Alle medlemsstaterne er kontraherende parter i konventionen og medlemmer af ICAO, mens Unionen har observatørstatus på visse af ICAO's møder, herunder mødet i ICAO-Forsamlingen, der finder sted hvert tredje år. Unionen og alle dens medlemsstater er parter i Kyotoprotokollen fra 1997, som pålægger dem at søge at begrænse drivhusgasemissionerne fra international luftfart gennem ICAO. Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1600/2002/EF opfordrede Unionen til at identificere og lancere specifikke tiltag til at reducere drivhusgasemissionerne fra luftfart, hvis ICAO ikke var nået til enighed om sådanne tiltag inden udgangen af 2002.

- 3) På det 33. møde i ICAO-Forsamlingen (2001) blev der givet støtte til en ordning om åben emissionshandel for international luftfart⁹. ICAO's udvalg for miljøbeskyttelse i forbindelse med luftfart anbefalede i 2004, at en luftfartsspecifik emissionshandelsordning baseret på et nyt retligt instrument i ICAO-regi ikke længere burde overvejes. På det 35. møde i ICAO-Forsamlingen (2004) blev der givet støtte til åben emissionshandel og muligheden for, at staterne kunne indarbejde emissionerne fra international luftfart i deres emissionshandelsordninger¹⁰, men på det 36. møde i ICAO-Forsamlingen (2007) blev der opfordret til, at luftfartøjsoperatører i andre stater fritages, medmindre der foreligger en bilateral aftale¹¹. Unionen, dens medlemsstater og andre europæiske lande har konsekvent forbeholdt sig retten til på en ikkeforskelsbehandlende måde at anvende markedsbaserede foranstaltninger på alle luftfartøjsoperatører, der tilbyder luftfartstjenester til, fra eller inden for deres område, under henvisning til at Chicagokonventionen anerkender parternes ret til på en ikkeforskelsbehandlende måde at anvende deres egne luftfartslove og -bestemmelser på luftfartøjer fra alle stater, der tilbyder luftfartstjenester til, fra eller inden for deres område¹².
- 4) I betragtning af at begrænsningen af drivhusgasemissioner fra luftfarten er et væsentligt bidrag i overensstemmelse med tilsagnene om reduktion af de samlede emissioner, vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 2008/101/EF¹³, som ændrede Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF¹⁴ med henblik på inddragelse af luftfartsaktiviteter. I henhold til den femte betragtning til direktiv 2008/101/EF bør EU søge at sikre, at en sådan global aftale, der har til formål at begrænse den globale temperaturstigning, omfatter foranstaltninger til reduktion af drivhusgasemissionerne fra international luftfart, og Kommissionen bør i denne forbindelse overveje, hvilke ændringer der er nødvendige i direktiv 2003/87/EF, som det anvendes på luftfartøjsoperatører.
- 5) I Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om "*Parisprotokollen – En plan for bekæmpelsen af globale klimaændringer efter 2020*"¹⁵ understreges det, at Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) bør yde en indsats for effektivt at regulere emissionerne fra luftfarten inden udgangen af 2016. Det næste møde i ICAO-Forsamlingen vil finde sted i 2016 og bør føre til enighed om et internationalt instrument, der vil gøre det muligt, at der i 2020 gennemføres en global markedsbaseret foranstaltning i forbindelse med emissioner fra international luftfart.
- 6) På det 38. møde i ICAO-Forsamlingen (2013) blev det vedtaget, at ICAO og dens medlemsstater samt relevante organisationer ved fælles hjælp skulle tilstræbe at nå et kollektivt og ambitiøst globalt mål om på mellemlangt sigt at holde den globale nettoudledning af CO₂ fra international luftfart på samme niveau fra 2020 ("ICAO-

⁹ ICAO-resolution A33-7.

¹⁰ ICAO-resolution A35-5.

¹¹ Tillæg L til resolution A36-22.

¹² Se http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/documentation_en.htm for forbeholdene over for ICAO-resolutionen fra 2007, ICAO-resolutionen fra 2010, ICAO-Rådets afgørelse fra 2012 om godkendelse af Delhi-erklæringen og ICAO-resolutionen fra 2013.

¹³ EUT L 8 af 13.1 2009, s. 3.

¹⁴ EUT L 275 af 25.10 2003, s. 32.

¹⁵ COM(2015) 81 af 4. marts 2015.

målet"), og det blev besluttet at udvikle en global markedsbaseret foranstaltning for international luftfart og at aflægge rapport om resultaterne af arbejdet med henblik på at træffe afgørelse herom på det 39. møde i ICAO-Forsamlingen (2016). Emissionerne fra international luftfart forventes at ligge omkring 70 % højere i 2020 end i 2005¹⁶, og Unionen og dens medlemsstater har konsekvent argumenteret for, at det globale mål for reduktion af drivhusgasemissionerne fra international luftfart skal være en reduktion på 10 % inden udgangen af 2020 sammenlignet med niveauet i 2005. Det synes dog hensigtsmæssigt for Unionen at benytte lejligheden til at fremme den udvikling, der skal ske inden for en forholdsvis kort tidsramme, af en global markedsbaseret foranstaltning, som skal have til formål at begrænse drivhusgasemissionerne fra international luftfart til deres niveau i 2020, idet der tages hensyn til, at målet kan revideres undervejs, hvis der måtte være behov for det.

- 7) For at gøre det nemmere at skabe fremskridt hen imod et passende instrument på mødet i ICAO-Forsamlingen i 2016 besluttede EU-lovgiverne midlertidigt at anse kravene i direktiv 2003/87/EF for opfyldte for flyvninger til og fra flyvepladser i lande uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS). Unionen understregede i forbindelse hermed, at retlige krav kan finde anvendelse for så vidt angår flyvninger til og fra flyvepladser i EØS-staterne, ligesom retlige krav kan finde anvendelse i forbindelse med emissionerne fra flyvninger mellem sådanne flyvepladser¹⁷.
- 8) I direktiv 2003/87/EF, som ændret, er der fastsat visse forpligtelser, der påhviler Kommissionen efter det 39. møde i ICAO-Forsamlingen (2016). Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at gennemføre et internationalt instrument om en global markedsbaseret foranstaltning fra 2020, i kraft af hvilken drivhusgasemissionerne fra international luftfart vil blive reduceret på en ikkeforskelsbehandlende måde. I rapporten gives der en vurdering af og, hvis det er hensigtsmæssigt, fremsættes der forslag om, i hvilket omfang emissionerne fra aktiviteter til eller fra flyvepladser i lande uden for EØS bør være dækket fra den 1. januar 2017.
- 9) Den holdning, som Unionen skal indtage med hensyn til det internationale instrument, der skal udarbejdes af ICAO, og som skal føre til, at der fra 2020 gennemføres en global markedsbaseret foranstaltning i forbindelse med emissioner fra international luftfart, bør fastlægges.
- 10) Det er nødvendigt at vedtage Unionens holdning i god tid inden det næste møde i ICAO-Forsamlingen —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

¹⁶ Se forbeholdene over for ICAO-resolutionen fra 2013 under fodnote 4.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 421/2014 af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet med henblik på i 2020 at gennemføre en international aftale om anvendelse af en global markedsbaseret foranstaltning i forbindelse med emissioner fra international luftfart (EUT L 129 af 30.4.2014, s. 1).

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union og føre til et instrument om en global markedsbaseret foranstaltning i ICAO, skal være i overensstemmelse med bilaget til denne afgørelse og skal tilkendegives af Kommissionen og medlemsstaterne, der handler i fællesskab i Unionens interesse, i ICAO's organer.

Artikel 2

Kommissionen skal holde Rådets relevante organer fuldt ud orienteret om de igangværende drøftelser. For at Kommissionen har fuldt kendskab til Rådets holdning vedrørende den korrekte anvendelse af betingelserne i bilaget, konsulterer Kommissionen disse organer gennem hele processen, såfremt det måtte være nødvendigt som følge af udviklingen i ICAO's organer.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand