EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.7.2021
COM(2021) 567 final

2021/0204 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS AFGØRELSE

om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår meddelelsen om kompensation i forbindelse med en global markedsbaseret foranstaltning for luftfartøjsoperatører, der er etableret i Unionen

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Dette forslag vedrører en ændring af luftfartsreglerne i EU's emissionshandelssystem (EU ETS), og målet er at gennemføre medlemsstaternes meddelelse til EU-baserede luftfartsselskaber om kompensation for 2021 i henhold til Organisationen for International Civil Luftfarts (ICAO's) Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA).

Formålet er at gennemføre denne meddelelse på en måde, så de nationale myndigheders og luftfartsselskabernes administrative byrde minimeres, og retssikkerheden varetages med hensyn til kompensation i henhold til CORSIA fra luftfartsselskaber, der er hjemmehørende i medlemsstaterne.

ICAO har etableret CORSIA som en kompensationsmekanisme, der forpligter landene til at pålægge luftfartsselskaber, der er baseret på deres område, at yde kompensation i form af internationale kreditter for CO_2-emissioner, der overstiger det relevante referencescenarie. Som følge af covid-19-krisen besluttede ICAO-Rådet i juni 2020 at anvende 2019-emissionerne som referenceværdi for perioden 2021-2023 i stedet for et gennemsnit af emissionerne i perioden 2019-2020[1]. En revision af CORSIA i 2022 skal afdække covid-19-pandemiens indvirkning på CORSIA på forskellige områder.

Med forbehold af de forskelle, der blev meddelt i 2018[2], og den måde, hvorpå Europa-Parlamentet og Rådet ændrer EU-lovgivningen, har EU til hensigt at gennemføre CORSIA. Derfor bør EU-baserede luftfartsselskaber returnere kreditter, hvis det er relevant, for dermed at opfylde kravene til kompensation for emissioner i 2021 i henhold til CORSIA. Som fastsat i standarderne for CORSIA og den anbefalede praksis bør EU-medlemsstaterne senest den 30. november 2022 foretage beregninger og underrette luftfartsselskaberne om kompensation for emissionerne i 2021. Derefter bør luftfartsselskaberne annullere det pågældende antal kreditter senest den 31. januar 2025.

På grund af covid-19-pandemien faldt CO_2-emissionerne omfattet af ETS i 2020 med 64 % sammenlignet med 2019[3]. I november 2020 offentliggjorde Den Europæiske Organisation for Luftfartens Sikkerhed (Eurocontrol) sin prognose for genopretning af den europæiske luftfartssektor i perioden 2020-2024[4]. Den beskriver covid-19-pandemiens indvirkning på lufttrafikken. Ifølge selv det mest optimistiske scenario forventes 2019-emissionsniveauerne

---

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

2 Rådets afgørelse (EU) 2018/2027 af 29. november 2018 om den holdning, som på Den Europæiske Unions vegne skal indtages i Organisationen for International Civil Luftfart for så vidt angår første udgave af International Standards and Recommended Practices on Environmental Protection – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) (EUT L 325 af 20.12.2018, s. 25).

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

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

ikke at være nået før 2024, og ifølge det værst tænkelige scenario vil genopretningen først være nået i 2029.

Selv om der i estimaterne ikke fastsættes egentlige kompensationskrav i henhold til CORSIA for perioden 2021-2023, bør der dog i EU-retten indføres en retlig forpligtelse for medlemsstaterne til at indberette kompensationsberegninger til de EU-baserede luftfartsselskaber senest den 30. november 2022 for emissioner i 2021. På grundlag af ovennævnte faktuelle dokumentation vedrørende 2020 og første halvdel af 2021 er der minimal sandsynlighed for, at der for 2021 realiseres reelle kompensationskrav i henhold til CORSIA, og sandsynligheden er også meget lav for så vidt angår 2022. Derfor forudses det i dette forslag, at når det yderligere kompensationsbeløb for 2021 er klarlagt, hvilket højst sandsynligt er nul, skal medlemsstaterne i løbet af 2022 meddele dette til luftfartsselskaberne. Dette forslag bør vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet, når emissionsdata for 2021 foreligger, dvs. efter den 1. januar 2022.

Samme fremgangsmåde vil blive anvendt i de efterfølgende år, hvis de relevante forslag i "Fit for 55"-pakken endnu ikke er vedtaget.

EU-baserede luftfartsselskabers ETS-forpligtelser vil fortsat være gældende i henhold til EU-retten, nærmere betegnet direktiv 2003/87/EF. Forpligtelserne omfatter pligt til at overvåge og indberette emissioner, herunder vedrørende flyvninger mellem EØS og tredjelande.

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

En revision af ETS-reglerne for luftfarten indgår som en integreret del af EU-pakken "Fit for 55". Revisionen omfatter gennemførelsen af CORSIA gennem EU ETS-direktivet.

Dette forslag er den eneste ændring vedrørende CORSIA, der skal være gældende senest den 30. november 2022, således at meddelelsen om en yderligere kompensation på nul kan fremsættes inden denne dato.

Andre ændringer vedrørende gennemførelsen af CORSIA omfatter bestemmelser om anvendelse af internationale kreditter til flyvninger uden for EØS, returneringsforpligtelser for flyvninger uden for EØS, behandling af luftfartsselskaber uden for EU i forbindelse med flyvninger uden for EU, behandling af EU-baserede luftfartsselskaber på ruter, hvor CORSIA ikke anvendes på samme måde og direktivets dækning af flyvninger foretaget af EU-luftfartsselskaber mellem to tredjelande. Disse øvrige ændringer vedrørende gennemførelsen af CORSIA er medtaget i et bredere forslag til direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål for hele økonomien og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning.

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

Dette afgrænsede forslag rejser ingen spørgsmål om sammenhæng med andre EU-politikker.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

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

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

Klimaændringer er et grænseoverskridende problem, og EU's indsats kan effektivt supplere og styrke den regionale, nationale og lokale indsats. Klimaindsatsen bør koordineres på europæisk plan, og der bør gøres en effektiv indsats på globalt plan, hvor det er muligt. EU-foranstaltningen er berettiget ud fra proportionalitetsprincippet som fastsat i artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. Siden 1992 har Den Europæiske Union arbejdet på at udvikle fælles løsninger og fremme en global indsats for at bekæmpe klimaændringer. Mere specifikt vil en indsats på EU-plan sikre omkostningseffektiv opfyldelse af 2030-målene og de langsigtede emissionsreduktionsmål, samtidig med at der sikres retfærdighed og miljømæssig integritet. I artikel 191-193 i TEUF bekræftes og beskrives EU's kompetencer inden for klimaændringer.

- **Proportionalitetsprincippet**

Dette forslag er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, fordi det ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at gennemføre EU's mål om at reducere drivhusgasemissionerne på en omkostningseffektiv måde, samtidig med at der sikres retfærdighed og miljømæssig integritet.

- **Valg af retsakt**

En afgørelse truffet af Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure[5] anses for at være det rette instrument til ændring af ETS-direktivet, da de nødvendige foranstaltninger skal træffes af medlemsstaterne. Dette valg er i overensstemmelse med præcedensen i tre tidligere afgørelser vedrørende ETS; (afgørelsen om "backloading"[6], afgørelsen om markedsstabilitetsreserven[7] og den første afgørelse vedrørende ETS kaldet "stop the clock"[8]).

---

5 I modsætning til retsakter, der kun omhandler internationale organers indstillinger i henhold til traktatens artikel 218, stk. 9, som kun involverede Rådet, f.eks. Rådets afgørelse om meddelelse af afvigelser til ICAO.

6 Afgørelse 1359/2013/EU om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på præcisering af bestemmelserne om det tidsmæssige forløb for auktioner med kvoter for drivhusgasemissioner (EUT L 343 af 19.12.2013, s. 1).

7 Afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og anvendelse af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og om ændring af direktiv 2003/87/EF (EUT L 264 af 9.10.2015, s. 1-5).

8 Afgørelse 377/2013/EU om midlertidig fravigelse fra direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 113 af 25.4.2013, s. 1-4).

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

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

Der blev ikke foretaget en efterfølgende evaluering eller kvalitetskontrol af disse forslag på grund af det tidlige tidspunkt for gennemførelsen af den eksisterende lovgivning og dermed den begrænsede tilgængelighed af data.

- **Høringer af interesserede parter**

Interessenterne blev hørt om de politiske muligheder for at gennemføre CORSIA gennem EU ETS, hvor det var relevant. Den indledende konsekvensanalyse af ajourførte regler for ETS for luftfarten blev offentliggjort den 3. juli 2020 med en feedbackperiode frem til den 28. august 2020, og den åbne offentlige høring blev gennemført via en onlineundersøgelse mellem den 1. oktober 2020 og den 14. januar 2021. Resultaterne af høringerne af de berørte parter er sammenfattet i et bilag til den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget til direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål for hele økonomien og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning.[9]

- **Konsekvensanalyse**

Emnet for dette forslag vedrører medlemsstaternes meddelelse om kompensation og har ingen miljømæssige eller økonomiske virkninger sammenlignet med den nuværende situation.

Løsningsmodellerne for gennemførelsen af CORSIA og øgede auktioner vedrørende luftfarten blev vurderet i den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget til direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål for hele økonomien og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning[10].

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Mere specifikt bidrager det til målet om et højt niveau af miljøbeskyttelse i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling som fastsat i artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder[11].

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for budgettet.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Nationale myndigheder og luftfartøjsoperatører kan anvende den eksisterende infrastruktur til overvågning og rapportering af luftfartøjsoperatørers emissioner. Da der ikke er planlagt transaktioner, er der ikke behov for registerordninger.

---

9 SWD [Henvisning indsættes]

10 SWD [Henvisning indsættes]

11 EUT C 326 af 26.10.2012, s. 391.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Der tilføjes et nyt stykke til artikel 12 i direktiv 2003/87/EF, som pålægger medlemsstaternes nationale myndigheder en retlig forpligtelse til at indgive meddelelse om yderligere kompensation [højst sandsynligt nul] vedrørende EU-baserede luftfartøjsoperatører for så vidt angår deres emissioner i 2021.

De luftfartøjsoperatører, der skal underrettes, er luftfartøjsoperatører som omhandlet i artikel 1 i Kommissionens delegerede forordning 2019/1603 om gennemførelse af CORSIA, alt efter hvad der er relevant, for så vidt angår overvågning og indberetning af emissioner.

2021/0204 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS AFGØRELSE

om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår meddelelsen om kompensation i forbindelse med en global markedsbaseret foranstaltning for luftfartøjsoperatører, der er etableret i Unionen

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 Udvalg[1],

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget[2],

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Organisationen for International Civil Luftfarts (ICAO's) Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) har været i kraft siden 2019 for så vidt angår overvågning, rapportering og verifikation af emissioner og er tænkt som en globalt anvendt markedsbaseret foranstaltning, der har til formål at kompensere for CO_2-emissioner fra international luftfart siden den 1. januar 2021 over et fast emissionsniveau med visse kompensationskreditter.

(2) Med forbehold af de forskelle mellem EU-lovgivningen og CORSIA, der blev meddelt ICAO i medfør af Rådets afgørelse (EU) 2018/2027[3], og den måde, hvorpå Europa-Parlamentet og Rådet ændrer EU-lovgivningen, har EU til hensigt at gennemføre CORSIA.

(3) Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 2019/1603[4] blev vedtaget for på passende vis at gennemføre reglerne i CORSIA vedrørende overvågning, rapportering og verifikation af luftfartsemissioner. Kompensationen i henhold til de internationale

---

1 EUT C […] af […], s. […].

2 EUT C […] af […], s. […].

3 Rådets afgørelse (EU) 2018/2027 af 29. november 2018 om den holdning, som på Den Europæiske Unions vegne skal indtages i Organisationen for International Civil Luftfart for så vidt angår første udgave af "International Standards and Recommended Practices on Environmental Protection – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)" (EUT L 325 af 20.12.2018, s. 25).

4 Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/1603 af 18. juli 2019 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF for så vidt angår foranstaltninger vedtaget af Organisationen for International Civil Luftfart om overvågning, rapportering og verifikation af emissioner fra luftfarten med henblik på gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning (EUT L 250 af 30.9.2019, s. 10).

standarder og den anbefalede praksis for CORSIA[5] beregnes på grundlag af CO_2-emissioner, der verificeres i overensstemmelse med nævnte forordning.

(4) På grund af et stort fald i luftfartsemissionerne i 2020 som følge af covid-19-pandemien besluttede ICAO-Rådet på sit 220. møde i juni 2020, at emissionerne fra 2019 skulle anvendes som udgangspunkt for beregningen af luftfartøjsoperatørernes kompensation for årene 2021-23.

(5) I 2021 vil emissionerne fra luftfarten højst sandsynligt ikke overstige det samlede niveau i 2019. Derfor forventes luftfartøjsoperatørernes yderligere kompensation for 2021 at være nul.

(6) Medlemsstaterne bør gennemføre CORSIA ved senest den 30. november 2022 at underrette luftfartøjsoperatører, der er etableret i de respektive medlemsstater, om kompensationen for 2021.

(7) Da målene for denne afgørelse ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, hvorimod de på grund af omfang og virkning bedre kan nås på EU-niveau, kan Unionen vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne afgørelse ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

(8) For at sikre, at kompensationsniveauet for 2021 er korrekt, bør denne afgørelse vedtages efter den 1. januar 2022, når det samlede emissionsniveau for 2021 er kendt.

(9) Det er vigtigt at sikre de nationale myndigheders og luftfartøjsoperatørernes retssikkerhed vedrørende kompensationerne i henhold til CORSIA for 2021 så hurtigt som muligt i løbet af 2022. Denne afgørelse bør derfor træde i kraft straks.

(10) Direktiv 2003/87/EF bør derfor ændres tilsvarende —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

I artikel 12 i direktiv 2003/87/EF tilføjes følgende som stk. 6:

"6. Senest den 30. november 2022 underretter medlemsstaterne luftfartøjsoperatører om, at deres kompensation for 2021 er [nul] i henhold til ICAO's internationale standarder og anbefalede praksis for miljøbeskyttelse i forbindelse med ordningen for CO_2-kompensation og -reduktion for international luftfart. Medlemsstaterne underretter luftfartøjsoperatører, der opfylder følgende betingelser:

a) luftfartøjsoperatøren er indehaver af et luftfartscertifikat udstedt af en medlemsstat eller er registreret i en medlemsstat, herunder i regioner i den yderste periferi samt områder og territorier, der hører under den pågældende medlemsstat

b) luftfartsoperatøren producerer årlige CO_2-emissioner på mere end 10 000 ton fra brug af luftfartøjer med en maksimal certificeret startmasse på over 5 700 kg, der udfører flyvninger omfattet af bilag I, bortset fra flyvninger, der afgår fra og ankommer til samme medlemsstat (herunder medlemsstaters regioner i den yderste periferi), fra den 1. januar 2019.

[5] Første udgave af International Standards and Recommended Practices on Environmental Protection — Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (bilag 16, bind IV til Chicagokonventionen).

I forbindelse med stk. 2, litra b), medregnes CO_2-emissioner fra følgende typer flyvninger ikke:

i) statslige flyvninger

ii) humanitære flyvninger

iii) ambulanceflyvninger

iv) militære flyvninger

v) brandslukningsflyvninger.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft dagen efter offentliggørelsen *i Den Europæiske Unions Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Europa-Parlamentets vegne	*På Rådets vegne*
Formand	*Formand*