

# EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

---

*Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid*

VOORLOPIGE VERSIE  
**2005/2249(INI)**

4.4.2006

## ONTWERPVERSLAG

over het reduceren van de invloed van de luchtvaart op de klimaatverandering  
(2005/2249(INI))

Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid

Rapporteur: Caroline Lucas

Rapporteur voor advies (\*):  
Jeanine Hennis-Plasschaert, Commissie vervoer en toerisme

(\* ) Nauwere samenwerking tussen commissies - artikel 47 van het Reglement

## INHOUD

	<b>Blz.</b>
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....	3
TOELICHTING.....	7

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

### over het reduceren van de invloed van de luchtvaart op de klimaatverandering (2005/2249(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gezien de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen (COM(2005)0459),
  - onder verwijzing naar zijn resolutie van 16 november 2005 over de zege in de strijd tegen de wereldwijde klimaatverandering<sup>1</sup>,
  - gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid en het advies van de Commissie vervoer en toerisme (A6-0000/2006),
- A. overwegende dat de EU zich inzet om de klimaatverandering aan te pakken en de wereldwijde opwarming te beperken tot +2 °C ten opzichte van het niveau van vóór de industrialisering,
- B. overwegende dat de bijdrage van de luchtvaart aan de klimaatverandering aanzienlijk is en snel toeneemt,
- C. overwegende dat de toezeggingen voortvloeiende uit het VN-Kaderverdrag inzake klimaatverandering (UNFCCC) en het Protocol van Kyoto en andere internationale toezeggingen op het gebied van klimaatverandering niet voor de luchtvaart gelden,
- D. overwegende dat de EU leiderschap aan de dag moet leggen in de strijd tegen klimaatverandering en door middel van regionaal en proactief optreden een voorbeeld moet stellen van hoe de invloed van de luchtvaart op het klimaat moet worden aangepakt,
1. is verheugd over de mededeling van de Commissie en over de erkenning daarin dat de totale invloed van de luchtvaart op het klimaat alleen met een alomvattend pakket maatregelen kan worden aangepakt, inclusief regelgevende, economische, technologische en operationele instrumenten, en met toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt' en met internalisering van alle kosten;
  2. beklemtoont dat het globale streefdoel van de gekozen beleidsinstrumenten het reduceren van de invloed van de luchtvaart op de klimaatverandering moet zijn;
  3. schaaft zich volledig achter de intentie van de Commissie om een belasting op kerosine in te voeren en dringt er bij de Commissie op aan hiermee onmiddellijk van start te gaan door een belasting in te voeren op alle binnenlandse vluchten en vluchten binnen de EU (met de mogelijkheid om alle luchtvaartmaatschappijen vrij te stellen op routes waarop ook niet-communautaire luchtvaartmaatschappijen vliegen);

---

<sup>1</sup> *Aangenomen teksten*, P6\_TA(2005)0433.

4. beklemtoont de noodzaak tot het behalen van resultaten bij de gesprekken over de continu-aanpassing van luchtvaartovereenkomsten (vooral die met de VS) om te komen tot een onvoorwaardelijke en op basis van gelijkheid in te stellen belastingheffing op brandstof voor communautaire en niet-communautaire luchtvaartmaatschappijen;
5. maakt zich sterk voor beëindiging van de BTW-vrijstelling voor het luchtvervoer, teneinde de voorwaarden voor het luchtvervoer enerzijds en andere vervoerssectoren anderzijds nog gelijkjer te maken;
6. stimuleert de invoering van heffingen als een eerste stap in de richting van volledige internalisering van de kosten, waarbij de rol en de hoogte van de heffingen een weerspiegeling moeten zijn van de mate waarin het systeem voor emissiehandel aan de hierboven uiteengezette criteria voldoet;
7. benadrukt dat verkeersleiders dringend moeten onderzoeken op welke wijze zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van zogeheten contrails en cirruswolken;

#### **Over integratie van de luchtvaart in het Europees systeem voor verhandelbare emissierechten (ETS)**

8. erkent dat de emissiehandel een rol kan spelen als onderdeel van een alomvattend pakket maatregelen om de invloed van de luchtvaart op het klimaat aan te pakken, op voorwaarde dat het een goed doordacht systeem is;
9. beklemtoont dat een systeem voor verhandelbare emissierechten alleen milieueffect zou sorteren als dit in een voldoende groot geografisch gebied wordt toegepast, als een hard plafond wordt vastgesteld, als de eerste toewijzing via een veiling verloopt en als naar de volledige klimaatimpact wordt gekeken;
10. stelt de invoering van een aparte regeling voor luchtvaartemissies voor, in de wetenschap dat de luchtvaartsector in de praktijk eigenlijk geen verkooprechten binnen het ETS heeft, door het ontbreken van bindende toezeggingen voor internationale luchtvaartemissies uit hoofde van het UNFCCC en het Protocol van Kyoto;
11. merkt op dat de boekhouding in belangrijke mate zou worden vereenvoudigd met een apart, gesloten systeem; is van mening dat een eventuele mogelijkheid voor luchtvaartmaatschappijen om bij het EU-ETS emissierechten in te kopen een beperkt karakter moet hebben;
12. benadrukt dat een eventuele integratie van de luchtvaart in het algemene ETS in ieder geval vooraf moet worden gegaan door een proefperiode met een aparte regeling voor de periode 2008-2012;
13. wijst erop dat de eventuele participatie van externe tegoeden (outside credits) (b.v. het schone ontwikkelingsmechanisme en de gezamenlijke tenuitvoerlegging (CDM/JI)) of tegoeden van regionale cap-and-tradesystemen in landen die geen partij zijn bij het Protocol van Kyoto) moet worden beperkt tot een niveau dat garandeert dat de sector daadwerkelijk bijdraagt aan de verwezenlijking van de globale doelstelling om de klimaatverandering een halt toe te roepen;

14. stelt voor om op het moment dat de luchtvaart uiteindelijk in het algemene ETS wordt geïntegreerd, speciale voorwaarden te laten gelden om te voorkomen dat de markt wordt verstoord en dat minder beschermde sectoren er nadelige gevolgen van ondervinden: een plafond met betrekking tot het aantal emissierechten dat ze van de markt mag kopen en een vereiste om een deel van de noodzakelijke emissieverminderingen zonder handel te realiseren vooraleer rechten mogen worden gekocht;
15. verzoekt de Commissie, parallel aan het ETS, andere beleidsinstrumenten te ontwikkelen om de niet-CO<sub>2</sub>-invloed van de luchtvaart aan te pakken; daar waar de exacte impact onzeker is, moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast;
16. benadrukt dat, indien een dergelijk pakket parallel aan het ETS niet haalbaar is, milieu-integriteit via het ETS met toepassing van multiplicatoren op CO<sub>2</sub>-emissies moet worden bewerkstelligd;

### **Over het toepassingsgebied van de regeling voor de luchtvaart**

17. meent dat een regeling voor de luchtvaart voor alle vluchten van en naar alle luchthavens in de EU moet gelden, om vliegtuigexploitanten met verschillende profielen dezelfde voorwaarden te waarborgen, ervoor te zorgen dat de markt niet wordt verstoord in het voordeel van vluchten naar bestemmingen buiten de EU, om het systeem voldoende milieueffect te laten sorteren en kruissubsidiëring te voorkomen en om het ontwerp van vliegtuigen te beïnvloeden;

### **Over de eerste toewijzing**

18. beklemtoont dat bij de totale eerste toewijzing rekening moet worden gehouden met de doelstelling van Kyoto en dat derhalve elke toename van emissies boven het niveau van het basisjaar uitgesloten moet zijn;
19. meent dat de hoeveelheid van de totale eerste toewijzing op EU-niveau moet worden vastgesteld, aangezien vaststelling op het niveau van de lidstaten het gevaar van een te ruimhartige eerste toewijzing inhoudt en derhalve tot ondermijning van de milieueffectiviteit van de regeling leidt;

### **Over de toewijzingsmethode**

20. meent dat het veilingstelsel de beste methode voor het toekennen van rechten is, aangezien hierdoor het dynamische karakter van de sector wordt weerspiegeld en nieuwkomers of regio's die in deze sector nog moeten groeien, niet worden benadeeld;
21. merkt op dat het veilingstelsel ook strookt met het beginsel 'de vervuiler betaalt', met verdere voordelen voor het milieu als de inkomsten op gepaste wijze worden gebruikt en dat het er bovendien voor zorgt dat goede prestaties van exploitanten (zowel uit het verleden als in de toekomst) automatisch worden beloond;
22. beklemtoont dat het vrij toewijzen van rechten, hetzij via grandfathering, hetzij via benchmarking, nadelig is voor die exploitanten die pas na de eerste toewijzingsperiode in de regeling stappen, omdat ze al hun toewijzingen moeten kopen in plaats van ze gratis te ontvangen;

23. wijst op de grote kans dat het vrij toewijzen van rechten, hetzij via grandfathering, hetzij via benchmarking, de sector onverwachte winsten ten koste van de consument zou opleveren ten gevolge van marginale kostenberekening op basis van de marktprijs van rechten ondanks de vrije toewijzing; beklemtoont dat dit niet de doelstelling van het beleid is;
24. is van mening dat het vrij toewijzen van emissierechten op basis van grandfathering de slechtste optie is omdat het luchtvaartmaatschappijen die vroeg in actie komen, benadeelt, en dat het vrij toewijzen op basis van benchmarking in theorie iets beter is, maar mogelijk te ingewikkeld en bureaucratisch is, terwijl het bij geen enkele berekeningsmethode gemakkelijk is de echte beste prestatie vast te stellen;

0

0 0

25. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten.

## TOELICHTING

Luchtvaart is een integrerend deel van de samenleving geworden en vervult onze wens om snel grote afstanden af te leggen. Ze bevordert sociale cohesie en culturele uitwisseling, is goed voor naar schatting 4,1 miljoen banen en draagt via directe, indirecte en afgeleide effecten voor 228 miljard euro aan de Europese economie bij<sup>1</sup>.

Het valt echter niet te negeren dat luchtvaartemissies snel toenemen en zo de vooruitgang in andere sectoren ondermijnen. De EU heeft zich ertoe verbonden een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen door de opwarming te beperken tot +2 °C ten opzichte van het niveau van vóór de industrialisering, wat voor de EU inhoudt dat emissies tegen 2020 met 15-30 % moeten worden verminderd, en tegen 2050 met 60-80 %<sup>2</sup>. De CO<sub>2</sub>-emissies van de internationale luchtvaart van de EU namen tussen 1990 en 2003 met 73 % toe, met andere woorden gemiddeld 4,3 % per jaar<sup>3</sup>. Als deze groei doorzet, zullen de toenemende emissies van de luchtvaart tegen 2012 meer dan een kwart van de op grond van het Protocol van Kyoto voor de Gemeenschap vereiste emissiereducties tenietdoen<sup>4</sup>.

Bovendien is het totale klimaateffect van de luchtvaart naar schatting 2- tot 4-maal groter dan het effect van haar CO<sub>2</sub>-emissies alleen<sup>5</sup>, zelfs zonder rekening te houden met de mogelijke effecten van een toename van de cirruswolken.

Dat de industrie zich inspant om haar emissies te verminderen, is een goede zaak. Volgens de voorspellingen van Eurocontrol zal het aantal vluchtbewegingen in de EU tegen 2020 echter meer dan dubbel zo hoog zijn als in 2003. Het tempo van de technologische/operationele verbeteringen (historisch gezien 1-2 % per jaar<sup>6</sup>) zal niet volstaan om deze toename te compenseren.

### Beleidscontext

De klimaattoezeggingen van Kyoto en andere internationale fora gelden niet voor de internationale luchtvaart. Artikel 2.2 van het Protocol van Kyoto dringt er bij staten op aan de beperking of verlaging van broeikasgassen van de internationale luchtvaart via de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) te verwezenlijken. Er bestaan echter momenteel geen plannen voor een globale oplossing binnen de ICAO. Er wordt alleen gewerkt aan het opstellen van richtsnoeren voor emissiehandelregelingen (ETS).

De luchtvaart is vrijgesteld van belasting op brandstof en BTW en krijgt verschillende soorten overheidssteun. Deze historisch gegroeide voordelen komen met name de beter gesitueerden ten goede, zowel op mondiaal niveau (aangezien de meeste mondiale vluchten gemaakt worden door mensen in ontwikkelde landen) als binnen Europa (het is een gegeven dat mensen in de hogere inkomensgroepen in de regel het meest vliegen).

De luchtvaart is ook veel minder kwetsbaar voor economische verstoringen ten gevolge van hogere CO<sub>2</sub>-prijzen dan andere sectoren omdat niet kan worden geïmporteerd of geëxporteerd.

---

<sup>1</sup> ATAG (2005): "The Economic and Social Benefits of Air Transport", blz. 25.

<sup>2</sup> Conclusies van de Milieuraad van maart 2005.

<sup>3</sup> Mededeling COM(2005)0459 van de Commissie, blz. 2.

<sup>4</sup> Blz. 5, *ibid.*

<sup>5</sup> IPCC 1999.

<sup>6</sup> Effectbeoordeling van de Commissie, COM(2005)0459, blz. 5.

Met andere woorden, een vlucht van Londen naar New York kan niet worden vervangen door een vlucht van Montreal naar Tokio. Dit houdt in dat niet-discriminerende beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet zonder dat dit tot grote schade voor het concurrentievermogen van de EU-industrie leidt, aangezien de concurrentie van niet-communautaire luchtvaartmaatschappijen wordt beperkt door de strenge regulering van de markt via bilaterale luchtvaartovereenkomsten (air service agreements, ASA). Elke verschuiving van de luchtvaart naar andere vervoersvormen draagt bij tot het corrigeren van de historisch gegroeide discriminatie van andere sectoren én is gunstig voor het klimaat. Luchtvaart is immers de meest broeikasgasintensieve vorm van openbaar vervoer voor korte afstanden (waar alternatieven voor bestaan), met een emissiewaarde van 132 g CO<sub>2</sub> per passagier/per kilometer, in vergelijking met 15,7-50,8 g CO<sub>2</sub> per passagier/per kilometer voor passagierstreinen<sup>1</sup>.

Het is derhalve van cruciaal belang dat de EU als belangrijke speler binnen de mondiale luchtvaart en met specifieke wettelijke verplichtingen uit hoofde van het UNFCCC leiderschap aan de dag legt en door middel van regionaal, proactief optreden het voortouw neemt. Dit wordt erkend in de toezegging in het Zesde Milieuactieprogramma<sup>2</sup> om "*specifieke maatregelen vast te leggen ter beperking van broeikasgasemissies van de luchtvaart, indien daarover in 2002 binnen de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) nog geen overeenstemming is bereikt*", zoals in de conclusies van de Raad van december 2005 is bekrachtigd.

Zoals de Commissie opmerkt, moet de garantie dat de luchtvaart "*deze globale doelstelling niet ondermijnt maar tot de verwezenlijking ervan bijdraagt*"<sup>3</sup> de globale doelstelling van het beleid zijn. Bijgevolg moet het beleid (op zijn minst) doelstellingen bevatten die met de Kyototoezeggingen stroken om de emissies tegen 2010 met 8 % te verminderen ten opzichte van 1990 en met het streefdoel van de EU om tegen 2020 de emissies in de EU met 30 % te verminderen ten opzichte van 1990. Het beleid moet ook betrekking hebben op de totale impact van de luchtvaart op het klimaat en daar waar de exacte impact onzeker is, moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast.

### **Alomvattend pakket maatregelen**

Om luchtvaartmaatschappijen de juiste prikkels te geven om dit doel te bereiken en prikkels met een averechts effect aan de vraagzijde te vermijden, moet het beleid het beginsel "de vervuiler betaalt" hanteren en een volledige internalisering van alle met de klimaatverandering verbonden, externe kosten nastreven. Zoals de Commissie stelt: "*de sector luchtvervoer betaalt momenteel niet voor de externe kosten van het effect dat hij heeft op het klimaat, noch enige equivalente heffingen. Dit is een marktfout en draagt bij tot zowel een bovenproportioneel gebruik van luchtvervoer, als suboptimale investeringen in en toepassing van nieuwe technologieën en operationele procedures die dit effect minimaliseren.*"<sup>4</sup>

De mededeling van de Commissie moet dus positief worden onthaald wegens haar erkenning dat een alomvattend pakket maatregelen, inclusief regelgevende, economische, technologische en operationele instrumenten, noodzakelijk is. Haar intentie om een belasting op kerosine in te voeren, in lijn met de Richtlijn over de belasting van energieproducten (2003/96/EG), is uitermate belangrijk gezien de huidige discrepantie tussen de behandeling van het luchtvervoer en die van andere vervoersvormen. Ze moet hiermee onmiddellijk van start gaan door op alle

<sup>1</sup> Tabel 62, blz. 133, bijlage 1 INFRAS/IWW, oktober 2004: "External Costs of Transport".

<sup>2</sup> Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L 242 van 10.9.2002, blz. 1.

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie, blz. 3.

<sup>4</sup> Effectbeoordeling van de Commissie, blz. 8.



binnenlandse vluchten en vluchten binnen de EU een belasting in te voeren (met de mogelijkheid om alle luchtvaartmaatschappijen vrij te stellen op routes waarop ook niet-communautaire luchtvaartmaatschappijen vliegen). De gesprekken over de continu-aanpassing van de luchtvaartovereenkomsten (ASA) moeten intussen doorgaan zodat aan luchtvaartmaatschappijen uit derde landen geleidelijk dezelfde belastingen kunnen worden opgelegd als aan EU-luchtvaartmaatschappijen.

De beëindiging van de BTW-vrijstelling zou de ongelijkheden verder wegwerken en zowel de begroting als het milieu ten goede komen. De hoogte van de heffingen moet een weerspiegeling zijn van de mate waarin andere maatregelen niet voor een volledige internalisering van de kosten zorgen. Bovendien kunnen emissieheffingen bijzonder geschikt zijn als bijkomende maatregel om de niet-CO<sub>2</sub>-invloed aan te pakken. Verbeteringen in het luchtverkeersleidingssysteem kunnen het gemiddelde brandstofverbruik met 8 tot 18 %<sup>1</sup> doen dalen, waardoor ook alle motoremissies dalen.

### **Handel in emissierechten**

De grootste klemtoon ligt echter op de handel in emissierechten. Dit betekent niet dat er geen andere maatregelen nodig zijn, maar het systeem kan een rol spelen, op voorwaarde dat het goed doordacht is. Aangezien de handel in emissierechten voor de luchtvaart wettelijk gezien een nieuw concept is, moet de EU de vrijheid die dit biedt benutten om een sterk kader te creëren dat later op grotere schaal kan worden gekopieerd. Om het grootst mogelijke milieueffect te sorteren, moet een systeem voor verhandelbare emissierechten (ETS) aan de volgende criteria voldoen:

#### *- Niet-CO<sub>2</sub>-effecten*

Náást een ETS moeten ook andere beleidsinstrumenten worden ingevoerd om alle klimaateffecten aan te pakken. Instrumenten die rechtstreeks met het effect in kwestie zijn verbonden, zullen waarschijnlijk voor het meest efficiënte gedrag zorgen, hoewel multiplicatoren op CO<sub>2</sub>-emissies slechts een voorlopig alternatief zijn als het niet mogelijk blijkt geschikte individuele parameters voor vergelijking te leveren.

#### *- Relatie met andere ETS*

Een apart, gesloten systeem voor de luchtvaart is een serieuze optie. Aangezien het Protocol van Kyoto niet voor de internationale luchtvaart geldt, beschikt de sector niet over toegewezen eenheden (AAU). Dit houdt in dat de branche wettelijk gezien niet in het EU-ETS kan verkopen. In principe kunnen ze van het hoofdsysteem kopen en *die* tegoeden dan opnieuw verkopen, maar dat zou de boekhouding van het EU-ETS en het Protocol van Kyoto veel ingewikkelder maken. Hoewel er diverse voorstellen zijn gedaan om dit probleem te verhelpen, blijft het een feit dat de boekhouding in belangrijke mate zou worden vereenvoudigd met een apart, gesloten systeem.

Zelfs al zou er een bevredigende oplossing voor de administratieve moeilijkheden worden gevonden, dan nog zijn veel sectoren die al tot het EU-ETS zijn toegetreden, bezorgd over het mogelijke effect van de opname van de luchtvaart in de koolstofprijzen. Zij merken daarbij op dat de luchtvaart als beschermde sector hogere prijzen zou aankunnen dan menig andere sector. Naast de rechtstreekse negatieve invloed op andere delen van de economie is het een belangrijke politieke realiteit dat buitenmatige druk op kwetsbare, energie-intensieve sectoren tot een verlaging van de limiet kan leiden en daarmee tot een verdere verslechtering van de tot nu toe

---

<sup>1</sup> IPCC 1999.

teleurstellende vooruitgang van de EU in emissiereductie.

Integratie van de luchtvaartemissies in de streefwaarden van de volgende fase van de mondiale klimaatovereenkomsten – wat zonder twijfel wenselijk is – zou de boekhoudmoeilijkheden opheffen, maar is voor 2012 praktisch niet haalbaar. De periode 2008-2012 zou bijgevolg nuttig kunnen worden besteed aan het uittesten van een aparte regeling om praktijkervaring op te doen, waarbij volop ruimte is om vast te leggen welke regels noodzakelijk zijn om milieu-integriteit te garanderen. Om de verwezenlijking van de globale doelstelling te garanderen, moet de participatie van externe tegoeden (het schone ontwikkelingsmechanisme en de gezamenlijke tenuitvoerlegging of mogelijke verbanden met regionale cap-and-tradesystemen in landen die geen partij zijn bij het Protocol van Kyoto) worden beperkt.

Elke regeling waarbij de luchtvaart in het algemene ETS wordt geïntegreerd, moet rekening houden met de beschermde status van de sector en aangepaste voorwaarden scheppen, bijvoorbeeld een beperking van het aantal emissierechten dat de luchtvaartsector op de markt mag kopen (om marktverstoring ten nadele van minder beschermde sectoren te vermijden) en de vereiste om een deel van de noodzakelijke emissieverminderingen zonder handel te realiseren vooraleer rechten mogen worden gekocht.

#### *- Toepassingsgebied*

De milieueffectiviteit zou het grootst zijn bij een regeling die voor alle vluchten van en naar alle luchthavens in de EU geldt – in termen van het aantal gedekte vluchten, en die invloed op het ontwerp van vliegtuigen inhoudt. Een regeling die enkel voor vluchten binnen de EU geldt, zou de markt verstoren in het voordeel van vluchten naar bestemmingen buiten de EU en negatieve gevolgen voor het klimaat (mensen zouden waarschijnlijk voor langere trajecten kiezen) en voor het toerisme in Europa hebben. Gezien het risico dat mensen voor andere bestemmingen gaan kiezen en het risico van kruissubsidiëring moet elke regeling een groot toepassingsgebied hebben om exploitanten met verschillende profielen dezelfde voorwaarden te kunnen waarborgen.

#### *- Plafond*

Bij de totale eerste toewijzing van een ETS moet rekening worden gehouden met de doelstelling van Kyoto. Om praktische redenen en om een te ruimhartige eerste toewijzing te vermijden, moet de hoeveelheid van de totale eerste toewijzing op EU-niveau worden vastgesteld. Elke toename van emissies boven het niveau van het basisjaar strookt niet met het streefdoel: de industrie mag nog groeien, maar alleen binnen milieugrenzen. Indien de streefwaarden van het Protocol van Kyoto niet via een ETS worden bereikt, moeten andere maatregelen als compensatie strenger worden gemaakt.

#### *- Toekennen van rechten*

Er moet een methode worden gekozen die het dynamische karakter van de sector weerspiegelt, die goede prestaties uit het verleden en de toekomst beloont en die met het beginsel 'de vervuiler betaalt' strookt. Het veilingstelsel voldoet automatisch en doeltreffend aan deze drie criteria: nieuwkomers hebben gelijke toegang tot emissierechten; het aantal rechten dat elke exploitant ongeacht zijn omvang moet kopen staat in rechtstreeks verband met de vooruitgang die hij bij het reduceren van de emissies in ton per kilometer boekt en er moet voor de rechten worden betaald waardoor inkomsten voor milieudoeleinden beschikbaar komen.

Het vrij toewijzen van rechten, hetzij via grandfathering, hetzij via benchmarking, voldoet niet aan het beginsel 'de vervuiler betaalt', dat dan alleen via parallelle emissieheffingen of

gelijksoortige maatregelen kan worden gerespecteerd. In feite blijkt uit de ervaring met het EU-ETS dat het de vervuiler *beloont* via onverwachte winsten voor de sector ten koste van de consument ten belope van 1,34-4 miljard euro per jaar ten gevolge van marginale kostenberekening op basis van de marktprijs van rechten<sup>1</sup>.

Het vrij toewijzen van rechten, ongeacht de gebruikte methode, benadeelt exploitanten die pas na de eerste toewijzingsperiode in het systeem stappen (uitgezonderd oplossingen die "*bijna onoverkomelijke*" definitieproblemen worden gevonden<sup>2</sup>), omdat ze al hun toewijzingen moeten kopen in tegenstelling tot bestaande exploitanten die ze gratis hebben ontvangen.

In termen van beloning voor goede prestaties is het vrij toewijzen op basis van grandfathering van emissies de slechtste optie. Aangezien de rechten worden berekend op basis van vroegere/huidige emissies, worden luchtvaartmaatschappijen die vroeg in actie komen, immers benadeeld. Het vrij toewijzen op basis van benchmarking is in theorie iets beter, maar is mogelijksterwijs te ingewikkeld en bureaucratisch. Bovendien is het bij geen enkele berekeningsmethode gemakkelijk om de echte beste prestatie vast te stellen.

---

<sup>1</sup> CE Delft-rapport (juli 2005): "Giving Wings to Emissions Trading", blz. 163.

<sup>2</sup> Ibid blz. 95.