



Direktiv om utsläppsrätter och flyget

2013/14:FPM36

Miljödepartementet

2013-12-19

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 722

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, med hänsyn till genomförandet 2020 av en internationell överenskommelse om tillämpning av en global marknadsbaserad åtgärd för utsläpp från internationell luftfart

Sammanfattning

EU beslutade att flygningar till och från tredje land tillfälligt skulle undantas från EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS). Undantaget skulle gälla för utsläppsåret 2012 tills framsteg nåddes i FN:s organ för luftfartsfrågor (ICAO). Beslutet kallas för ”stoppa klockan” (stop the clock). På ICAO:s möte i generalförsamlingen den 24 september - 4 oktober 2013 enades medlemsländerna om att arbeta fram ett globalt marknadsbaserat styrmedel för flyget. Styrmedlet ska godkännas på ICAO:s generalförsamling 2016 och genomföras år 2020.

Europeiska kommissionen lade den 16 oktober 2013 fram ett förslag där samtliga flygplatser inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är inkluderade i EU ETS på samma sätt som under det ursprungliga direktivet. Flygningar mellan en flygplats i EES och tredje land är i förslaget inkluderade enbart på den sträckan som flygs inom EES:s luftrum.

Regeringen verkar för att få till stånd ett praktiskt tillämpbart och internationellt accepterat system för handel med utsläppsrätter som inkluderar flyget. Kommissionens förslag ligger i huvudsaklig linje med detta. Vidare verkar regeringen för att EU:s arbete underlättar de internationella förhandlingarna inom ICAO om ett globalt marknadsbaserat styrmedel. Regeringen verkar för att tid ges för att föra bi/multilaterala förhandlingar med tredje land.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen lade den 16 oktober 2013 fram ett förslag till ändring av direktiv 2003/87/EG som föreslås gälla mellan 2014 och 2020 varefter ett globalt marknadsbaserat styrmedel för flyget är planerat att tas i drift.

Bakgrunden till förslaget är att från och med 2012 ingår flygningar till och från samt inom EU i systemet för handel med utsläppsrätter, EU ETS. Åtgärden beslutades av EU år 2008 för att begränsa flygets klimatpåverkan. ICAO:s råd antog en icke bindande deklaration i november 2011 där 26 länder utanför EU motsatte sig att flygoperatörer med säte utanför EU inkluderades i EU ETS. I november 2012 kom man inom ICAO överens om att tillsätta en högnivågrupp för att ta fram förslag på klimatstyrmedel för det internationella flyget till ICAO:s generalförsamling hösten 2013.

Stop the clock-beslutet nr. 377/2013/EU

EU beslutade att ”stoppa klockan” så att flygningar till och från tredje land tillfälligt kunde undantas från EU ETS gällande utsläppsåret 2012. Detta beslutades eftersom flera länder utanför EU uttryckt krav på att EU skulle visa flexibilitet till ett kommande internationellt styrmedel.

Resultat vid ICAO:s generalförsamling

På ICAO:s generalförsamling den 24 september - 4 oktober 2013 enades medlemsländerna om att arbeta fram ett globalt marknadsbaserat styrmedel för flyget. Styrmedlet ska godkännas på ICAO:s generalförsamling 2016 och genomföras år 2020.

ICAO enades om att konstruktiva bilaterala och/eller multilaterala förhandlingar ska ske mellan berörda stater och en gemensam överenskommelse mellan stater ska uppnås innan staters flygbolag åläggs att delta i regionala marknadsbaserade åtgärder (MBM). Europeiska civilflygets konferens (ECAC) 44 medlemsstater har reserverat sig mot skrivningarna om regionala marknadsbaserade åtgärder.

Sverige har alltid gett fullt stöd till att flyget infördes i EU:s utsläppshandelssystem vilket, tillsammans med andra länders stöd, starkt bidragit till att framsteg inom ICAO möjliggjorts. Sverige har också stött kommissionens förslag om att handelssystemets regler ska tillämpas fullt ut om inte ICAO-förhandlingarna ger resultat. Kommissionen har uttalat att det är införandet av flyget i EU ETS som har lett till beslutet inom ICAO och att den valda ansatsen är en respons på utfallet i ICAO.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen lade den 16 oktober 2013 fram ett förslag till förändring av direktiv 2003/87/EG som föreslås gälla mellan 2014 och 2020 varefter ett globalt marknadsbaserat styrmedel för flyget är planerat att tas i drift.

Det nya förslaget innebär i korthet:

- Samtliga flygningar mellan flygplatser inom EES (där samtliga EU:s medlemsstater ingår samt Island, Norge och Liechtenstein) är i sin helhet inkluderade på samma sätt som under det ursprungliga direktivet.
- Flygningar mellan en flygplats i EES och tredje land är inkluderade enbart på den sträckan som flygs inom EES:s luftrum. (Exempel: Vid en flygning från Berlin till New York åläggs flygoperatören att betala utsläppsrätter endast på den del av flygningen som görs inom EES:s luftrum.) För dessa flygningar gäller förenklade rapporteringsregler.
- Flygningar mellan EES och ”outer most regions” är i sin helhet inkluderade.
- Flygningar mellan ”outer most regions” samt europeiska territorier ”over seas” och tredje land är helt undantagna.
- Flygningar mellan EES och ett tredje land som enligt Världsbankens definition inte är utvecklade länder (*”That is those which are not classified in 2013 by the world bank as high income or upper-middle income countries”*) samt som står för mindre än 1 % av den sammanlagda globala flygtrafiken är helt undantagna.
- Icke kommersiella flygoperatörer som släpper ut mindre än 1 000 ton CO₂ om året (så kallade *”small emitters”*) är helt undantagna. Detta minskar antalet operatörer att administrera med ca 2 200 operatörer som endast står för 0,2 % av utsläppen. För flygoperatörer (oberoende av om de är kommersiella eller inte) som släpper ut mindre än 25 000 ton CO₂ om året föreslås en förenklad hantering för både flygoperatörer och administrerande myndigheter.

Det föreslås således enbart reglering av den luftfart som bedrivs inom EES:s luftrum till skillnad mot ursprungsdirektivet då även luftfart utanför EES:s gränser ingick i EU ETS.

Kommissionen har hävdat suveränitetsprincipen i enlighet med Chicagokonventionens artikel 1. I konventionen står att alla stater har fullständig suveränitet över sitt eget luftrum. Kommissionen har uttalat att de har för avsikt att konsultera och diskutera förslaget med tredje länder innan

det träder i kraft. Kommissionen har baserat förslaget på en konsekvensanalys där olika alternativ har beaktats och uppgett att den valda ansatsen är en respons på utfallet i ICAO.

2013/14:FPM36

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EU:s system för handel med utsläppsrätter inleddes år 2005 och har sedan starten stegvis utvidgats till att omfatta fler branscher. Idag ingår cirka 12 000 europeiska anläggningar i systemet, varav cirka 800 finns i Sverige. Många anläggningar finns inom energiintensiv industri och energiproduktion. Från år 2012 ingår även flyget i EU ETS.

För att få släppa ut växthusgaser måste deltagarna i systemet inneha utsläppsrätter. Varje utsläppsrätt ger rätt att släppa ut motsvarande 1 ton koldioxidekvivalenter. Det finns flera sätt för företagen att skaffa utsläppsrätter.

Reglerna som styr handelssystemet bygger på EU:s handelsdirektiv (2003/87/EG). Direktivet har införts i Sverige genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter och Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2012:9 om handel med utsläppsrätter. Därutöver finns tre EU-förordningar som gäller som svensk lag. Relevanta EU-rättsakter är främst följande.

Förordning (EU) 600/2012 om verifiering och ackreditering.

Förordning (EU) 601/2012 om övervakning och rapportering.

Förordning (EU) 389/2013 om upprättade av ett unionsregister.

Kommissionen beslutade år 2012 (Europaparlamentets och rådets beslut nr 377/2013/EU av den 24 april 2013 om tillfälligt undantag från direktiv 2003/87/EG) att tillfälligt undanta viss flygverksamhet från artikel 16 i EU:s handelsdirektiv 2003/87/EG. Undantaget, s.k. ”stop the clock”, innebär att inga sanktionsåtgärder vidtas mot luftfartygsoperatörer som inte rapporterar utsläpp, eller som inte överlämnar utsläppsrätter för trafik till och från tredje land för året 2012. Villkoret för att utnyttja undantaget är att fria utsläppsrätter - som tilldelats luftfartygsoperatörer för den aktuella trafiken - antingen inte utfärdas eller ska återlämnas. Kravet på att rapportera utsläpp och överlämna utsläppsrätter för flygningar som inte är undantagna, gäller oförändrat (31 mars 2013 respektive 30 april 2013).

Om kommissionens ändringsdirektiv beslutas våren 2014 har medlemsstaterna endast 3 månader på sig att implementera direktivet. För Sverige innebär detta att ändringar måste göras i förordningen om handel med utsläppsrätter. Eftersom ”stop the clock” inte gäller för utsläppsåret 2013 är det viktigt att dessa ändringar kan göras så fort som möjligt för att de svenska reglerna ska kunna ändras. Alternativt krävs att det antas ett beslut om övergångsbestämmelser som kan gälla fram till dess att ett

ändringsdirektiv finns på plats. Det är särskilt viktigt eftersom kravet på att rapportera utsläpp och överlämna utsläppsrätter i tid enligt nuvarande bestämmelser gäller för samtliga flygningar utsläppsåret 2013 (senast den 31 mars 2014 respektive 30 april 2014). Enligt kommissionens förslag skulle däremot rapportering och överlämnande ske senast den 31 mars 2015 respektive 30 april 2015 för utsläppsåret 2013.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Varje flygoperatör ska samla sin administration, såsom rapportering och registerhållning av utsläppsrätter, hos en utsedd medlemsstat. Förslaget innebar därmed administrativa kostnader för de medlemsstater som skall administrera ett antal flygoperatörer. Kostnadens bedömdes vara begränsad jämfört med den administration som redan finns inom de myndigheter som administrerar utsläppsrättshandeln, framförallt Naturvårdsverket och Statens energimyndighet. Vad gäller utsläppshandeln och flyget så förväntades också viss medverkan av Transportstyrelsen. Kostnaderna finansieras inom budgetram för myndigheterna.

Det föreslås enbart reglering av den luftfart som bedrivs inom EES:s luftrum till skillnad mot ursprungsdirektivet då även luftfart utanför EES:s gränser ingick i EU ETS. Vidare undantas de med små utsläpp. Myndigheterna har bedömt att förslaget minskar den administrativa bördan.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen analyserar för närvarande förslaget och de presenterade ståndpunkterna bör därför anses som preliminära.

Regeringen verkar för att få till stånd ett praktiskt tillämpligt och internationellt accepterat system för handel med utsläppsrätter som inkluderar flyget. Kommissionens förslag ligger i huvudsaklig linje med detta. Vidare verkar regeringen för att EU:s arbete underlättar de internationella förhandlingarna inom ICAO om ett globalt marknadsbaserat styrmedel. Regeringen verkar för att tid ges för att föra bi/multilaterala förhandlingar med tredje land.

Regeringen anser att det är positivt att förslaget begränsar den administrativa bördan.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Några medlemsstater har föreslagit att ”stop the clock” ska fortsätta att gälla fram till 2016 varpå en översyn ska ske med anledning av resultatet från ICAOs generalförsamling. Flera medlemsstater har preliminärt stött det förslaget. Några medlemsstater stödjer kommissionens förslag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas synpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats av regeringen.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund är artikel 192(1) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Ordinarie lagstiftningsförfarande tillämpas (medbeslutande med Europaparlamentet).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens förslag är en ändring av direktiv 2003/87/EG vilket innebär att någon ny motivering av ändringsförslaget enligt proportionalitetsprincipen inte har gjorts. Regeringen har ingenting att invända mot förslaget.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Fyra möten har ägt rum i rådsarbetsgrupp under hösten. Förslaget kommer att fortsätta förhandlas under det grekiska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

EU ETS – EU:s handelssystem för utsläppsrätter.

ICAO – FN:s organisation för luftfartsfrågor, International Civil Aviation Organisation.

EES – Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Stoppa klockan – Flygningar till och från tredje land undantas från EU ETS gällande utsläppsåret 2012, Stop the clock.

MBM – Marknadsbaserade styrmedel, Market based measures.

ECAC – European Civil Aviation Conference.

Outer most regions – yttersta randområden, OMR.

Over seas – utomeuropeiska territorier.

Small emitters - Icke kommersiella flygoperatörer som släpper ut mindre än 1 000 ton CO₂ om året.