



# Luftfarten i EU:s system för handel med utsläppsrätter

Miljödepartementet

2007-02-12

## Dokumentbeteckning

KOM(2006)818 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen

## Sammanfattning

EG-kommissionen har den 20 december 2006 lagt fram ett förslag om att inkludera luftfarten i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Enligt förslaget skall kraven att övervaka och rapportera utsläppen från luftfarten börja gälla år 2010. Från och med 2011 föreslås luftfarten överlämna utsläppsrätter för att täcka sina koldioxidutsläpp. Flyg mellan flygplatser inom EU föreslås omfattas från och med 2011 medan alla flyg som ankommer till eller avgår från EU:s flygplatser omfattas från och med 2012. Den totala årliga tilldelningen av utsläppsrätter till luftfarten föreslås vara snittet av sektorns utsläpp åren 2004-2006. Tilldelningen till varje flygoperatör föreslås utgöras av en kombination av auktionering och gratis tilldelning baserad på riktmärken. Tilldelningen harmoniseras på EU-nivå.

Sverige välkomnar kommissionens förslag och är positiv till att inkludera luftfarten i EU:s system för handel med utsläppsrätter.

## 1 Förslaget

### 1.1 Innehåll

#### *Bakgrund*

Den 27 september 2005 presenterade EG-kommissionen ett meddelande om att minska flygets klimatpåverkan. Slutsatsen var att kommissionen

rekommenderade att flygsektorn inkluderas i EU:s system för utsläppshandel. Den 2 december 2005 antog miljørådet slutsatser där kommissionen uppmanades att utarbeta ett direktivförslag för att inkludera flyget i utsläppshandeln. Den 2 april 2006 antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESC) ståndpunkten att det kunde vara mycket lämpligt att flyget inkluderades i handelssystemet. Den 4 juli 2006 antog Europaparlamentet en resolution där de välkomnade kommissionens meddelande och ansåg att utsläppshandel har en roll i ett bredare paket av styrmedel för att reducera flygets klimatpåverkan.

Kommissionen lade den 20 december 2006 fram ett förslag till direktiv om att ändra direktiv 2003/87/EG för att inkludera flyget i EU:s system för handel med utsläppsrätter (KOM(2006)818 final 2006/0304 (COD)). Till förslaget hör en konsekvensbeskrivning (SEC(2006) 1684) samt sammanfattning av konsekvensbeskrivningen (SEC(2006) 1685).

#### *Kort sammanfattning av förslaget*

Kommissionen föreslår att luftfarten omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter från och med 2011. I ett första steg omfattas flygningar inom EU och från 2012 omfattas alla flygningar till och från flygplatser inom EU. Kommissionen föreslår en tilldelningsmetod som är en kombination av gratis tilldelning baserad på riktmärken och tilldelning mot betalning genom ett auktionsförfarande. Andelen auktion bedöms understiga 5 % enligt den föreslagna beräkningsmetoden. För bestämning av den totala tilldelningen används utsläppsdata från 2004-2006. Tilldelningen skall vara harmoniserad inom EU. Kommissionen föreslår att flygsektorn skall kunna tillgodoräkna sig utsläppsminskningar från de projektbaserade mekanismerna gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling (JI respektive CDM) i motsvarande utsträckning som övriga sektorer inom handelssystemet. Utsläppsrätter från befintliga handelssystemet får användas även av flygsektorn.

Kommissionen föreslår också regler för övervakning och rapportering av luftfartens utsläpp. Endast koldioxidutsläpp omfattas och utsläppsrapportering skall ske redan 2010. För att hantera andra gaser skall kommissionen föreslå åtgärder för att minska utsläppen av kväveoxider i ett separat förslag senast under slutet av 2008. Flygoperatören anses vara den handlande enheten. Från systemet undantas bland annat flygningar vid statsbesök och dylikt, militära flygningar, flygningar som utförs uteslutande med visuelflygregler och flygning med luftfartyg vars högsta tillåtna startmassa är lägre än 5700 kg. Varje flygoperatör skall samla sin administration hos en utsedd medlemsstat.

Kommissionen ger också ett visst förslag om hur interaktionen med Kyotoprotokollet skall hanteras med tanke på att internationellt flyg inte omfattas av Kyotoprotokollets åtaganden för perioden 2008-2012. Särbehandling av flyglinjer till avlägsna eller isolerade regioner som är

## 1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har infört EU:s system för handel med utsläppsrätter i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Den första handelsperioden 2005-2007 har inletts och följs av den andra handelsperioden 2008-2012 som sammanfaller med Kyotoprotokollets första åtagandeperiod. Handelssystemet omfattar i dag bl.a. kraft- och värmeverk samt viss energiintensiv industri. Varje verksamhetsutövare som omfattas av systemet måste överlämna utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen.

Kommissionens förslag att inkludera luftfarten i EU:s handelssystem kräver en ändring av lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Förslaget kan komma att påverka priset på utsläppsrätter. Prisbildningen på utsläppsrättsmarknaden bestäms av det sammanlagda utbudet och efterfrågan på EU:s marknad för utsläppsrätter.

Enligt kommissionens konsekvensanalys bedöms effekten på flygbiljettpriset för en tur- och returresa år 2020 vara i storleksordningen EUR 4,6 till EUR 39,6 beroende på flygresans längd. Detta är under antagandet om ett utsläppsrättspris på EUR 30.

## 1.3 Budgetära konsekvenser

Enligt förslaget skall administrationen kring tilldelningen av utsläppsrätter till luftfarten hanteras till stor del centralt av kommissionen. Kommissionen bedömer att detta kan finansieras genom det finansiella instrumentet för miljön (Life+ för 2007– 2013). Inga ytterligare medel begärs på EU-nivå.

Varje flygoperatör skall samla sin administration, såsom rapportering och registerhållning av utsläppsrätter, hos en utsedd medlemsstat. Förslaget innebär därmed administrativa kostnader för de medlemsstater som skall administrera ett antal flygoperatörer. Kostnadens storlek är svår att uppskatta utifrån nuvarande information om systemets utformning. Denna kostnad bedöms dock vara begränsad jämfört med den administration som redan finns inom de myndigheter som administrerar utsläppsrättshandeln, framförallt Naturvårdsverket och Statens energimyndighet. Viss medverkan förväntas även av Luftfartsstyrelsen. Kostnaderna skall finansieras inom budgetram för myndigheterna.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar kommissionens förslag. Sverige är positiv till att inkludera luftfarten i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Sverige

anser att utsläppshandelssystemet är ett ekonomiskt och miljömässigt effektivt sätt att begränsa flygets klimatpåverkan.

2006/07:FPM43

#### *Handlande enhet*

Sverige stödjer kommissionens förslag att flygoperatörer skall vara den handlande enheten. Med handlande enhet menas den som står som ansvarig för att uppfylla flygets åtagande och tilldelas utsläppsrätter.

#### *Omfattning*

Sverige anser att förslaget skall utformas så att det undviker konkurrensnedvridningar mellan flygbolag från EU och flygbolag från tredje land. Sverige anser vidare att in- och utrikesflyg bör behandlas lika. Sverige stödjer därför kommissionens förslag att systemets skall omfatta alla flygningar oavsett flygbolagets ursprungsland. Sverige anser att det är viktigt att beakta reaktionerna från tredje land och ICAO.

#### *Andra gaser som påverkar klimatet*

Flygets klimatpåverkan består inte enbart av koldioxidutsläpp utan även av andra utsläpp såsom kväveoxider (NO<sub>x</sub>), vattenånga och partiklar. Sverige anser att det är viktigt att hantera flygets totala klimatpåverkan. Sverige stödjer kommissionens förslag att börja med att inkludera endast koldioxid men anser att kompletterande åtgärder krävs för andra climateffekter.

#### *Tilldelning av utsläppsrätter*

Sverige anser att tilldelningen av utsläppsrätter till luftfarten bör vara harmoniserad på EU-nivå. Sverige stödjer därför kommissionens förslag att kommissionen får en samordnande roll i en harmoniserad tilldelning. Utgångspunkten för Sverige är att tilldelningen av utsläppsrätter till flygoperatörerna skall ske mot betalning i form av auktioner som harmoniseras på EU-nivå där intäkterna tillfaller medlemsstaterna utan öronmärkning. I andra hand anser Sverige att utsläppsrätterna initialt kan fördelas gratis till luftfarten och i så fall baseras på riktmärken. Direktivet bör då möjliggöra introduktion av auktion vid en senare tidpunkt.

#### *Interaktion med Kyotoprotokollet*

Varje utsläppsrätt som utfärdas i handelssystemet från och med perioden 2008-2012 kommer att ha kopplad till sig en s.k. tilldelad utsläppsenhet (AAU, assigned amount unit). Vid överlåtelse av utsläppsrätter från ett företag i en medlemsstat till ett företag i en annan medlemsstat överförs även AAU från det första medlemsstatens register till den andras. Eftersom internationell luftfart inte omfattas av åtaganden i Kyotoprotokollet får utsläppsrätter utfärdade till flygsektorn ingen koppling till AAU.

Sverige anser att det är viktigt att förslaget hanterar interaktionen med Kyotoprotokollet på ett tillförlitligt sätt.

Förslaget har generellt stöd från medlemsstaterna. Frågor som medlemsstaterna har lyft fram inför den kommande förhandlingen är bland annat när förslaget skall träda ikraft, när flyg från tredje land skall omfattas, effekten på perifera områden och öar, hur tilldelningen av utsläppsrätter skall ske, risken för negativ påverkan på befintliga deltagare i systemet samt hur denna åtgärd kan komma att påverka pågående förhandlingar om en globalt klimatregim efter 2012.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte givit synpunkter på det liggande förslaget. Den 4 juli 2006 antog Europaparlamentet en resolution om luftfartens klimatpåverkan där följande synpunkter kan utläsas.

Europaparlamentet anser bland annat:

- att det är viktigt med ett omfattande åtgärds paket för att möta flygets totala klimatpåverkan,
- att ett välkonstruerat system för utsläppshandel kan spela en roll som ett inslag i ett åtgärds paket,
- att ett slutet system för luftfarten föredras men om luftfarten inkluderas i det befintliga systemet skall hänsyn tas för att undvika negativa konsekvenser för mindre skyddade sektorer,
- att alla flyg till och från EU:s flygplatser skall omfattas oavsett flygbolagets nationella hemvist,
- att den totala tilldelningen av utsläppsrätter skall motsvara utsläppen under Kyotoprotokollets basår (dvs. 1990), samt
- att tilldelning skall ske genom en auktion.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remissbehandlats. Frågan om luftfartens inkluderande i handelssystemet har dock behandlats vid flera tillfällen, bland annat:

- i en svensk hearing som anordnades 2005,
- i en arbetsgrupp inom europeiska klimatprogrammet under våren 2006, samt
- i en rapport från Naturvårdverket i samråd med Luftfartsstyrelsen i december 2006.

Vissa synpunkter har också inkommit från tredje land.

I samband med att kommissionen presenterade sitt meddelande 2005 anordnade regeringskansliet en hearing med intressenter i Sverige den 1 november 2005. Vissa instanser har inkommit med skriftliga synpunkter.

Det finns en stor acceptans för att inkludera flygsektorn i EU:s utsläppshandel från både flygbranschen (*SAS, Svenskt Flyg*) och miljöförörelsen (*Svenska Naturskyddsföreningen*). Myndigheter (*Luftfartsverket, Naturvårdsverket, NUTEK, Konkurrensverket, Sveriges Kommuner och Landsting*) är också allmänt positiva. *Banverket* lyfter även fram att fossilbränslebaserade transporter, såväl för flygsektorn och transportsektorn i övrigt, på sikt bör inkluderas i EU:s handelssystem.

Det finns dock olika syn på hur systemet skall utformas (auktion, omfattning osv.). Flygbranschen vill inkluderas i handelssystemet på samma villkor som de branscher som redan ingår i dagens system. Naturskyddsföreningen förespråkar auktion.

Den största oron för initiativet finns dock bland de företag, framförallt den energiintensiva industrin, som redan omfattas av handelssystemet (*Kalkföreningen, Svenskt Näringsliv, Cementa*). De är oroliga för att flygets inkluderande kommer att leda till ökade utsläppspriser (och i sin förlängning elpriset). Även Statens energimyndighet lyfte fram vikten av att analysera priseffekterna.

På internationell nivå tycks flygbolagen (*Association of European Airlines m.fl.*) generellt liksom även *ICAO* i huvudsak vara positiva till att flyget inkluderas i det befintliga systemet för utsläppshandel, i alla fall föredrar man detta styrmedel framför skatter och avgifter. En kontroversiell fråga i *ICAO* är i vilken utsträckning flygoperatörer hemmahörande i tredjeländer kan införlivas i handelssystemet på linjer utanför EU utan medgivande från registreringsstaten.

#### *Synpunkter från flygarbetsgruppen under europeiska klimatprogrammet*

En arbetsgrupp för luftfartsfrågor tillsattes inom ramen för det andra europeiska klimatprogrammet (European Climate Change Program II, ECCP II). Arbetsgruppen träffades fyra gånger mellan 28 november 2005 och den 11 april 2006. Vid mötena deltog representanter från 23 organisationer, tolv medlemsstater, kommissionen och Europaparlamentet. Från Sverige deltog Luftfartsstyrelsen och Naturvårdsverket. Arbetsgruppens rapport belyser för- och nackdelar med olika utformningar av luftfartens inkluderande i EU:s handelssystem.

#### *Synpunkter i Naturvårdsverket och Luftfartsstyrelsens rapport*

Naturvårdsverket har i samråd med Luftfartsstyrelsen analyserat hur luftfarten kan integreras i det befintliga handelssystemet. Rapporten *Att*

inkludera flyget i EU:s handelssystem för utsläppsrätter överlämnades till departementet i december 2006. Myndigheterna föreslår bland annat:

2006/07:FPM43

- att börja med att inkludera endast koldioxid och införa kompletterande styrmedel för övriga climateffekter,
- att flygoperatörer bör vara den handlande enheten,
- att in- och utrikesflyg omfattas på lika villkor,
- att trösklar behövs för att undanta mindre flygplan mm för att minska den administrativa kostnaden,
- att en sluss, eller s.k. gateway, kan användas för att lösa interaktionen med Kyotoprotokollet,
- att Naturvårdsverket föredrar auktion som tilldelningsmetod medan Luftfartsstyrelsen föredrar att gratis tilldelning baseras på riktmärken och att inte flyget särbehandlas när det gäller auktionering,
- att övervakning och rapportering bör baseras på uppmätt bränsleförbrukning och standardiserade emissionsfaktorer, samt
- att tilldelningen och registerhållning bör harmoniseras på EU-nivå.

#### *Synpunkter från tredje land*

EU:s initiativ att inkludera tredje länders flygbolag i handelssystemet har mött kritik från tredje land, bland annat USA och Australien.

## 3 Övrigt

### 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen presenterade sitt förslag vid miljörådsarbetsgruppen den 16 januari 2007. Miljörådsarbetsgruppen skall behandla förslaget under våren. Vid rådsmötet (miljö) den 20 februari 2007 planeras en riktlinjedebatt. Under förutsättning att Europaparlamentet hinner behandla ärendet är målsättning att nå en politisk överenskommelse vid rådsmötet (miljö) i juni 2007. Sannolikt kommer detta försenas och behandlingen av förslaget kommer att fortsätta under andra halvåret 2007.

En remissbehandling av förslaget planeras under våren.

### 3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget bygger på artikel 175 (1) i EG-fördraget. Det innebär att beslutet i rådet sker med kvalificerad majoritet. Dessutom skall direktivet tas i medbeslutandeförfarande med EP enligt artikel 251.

--