



## Förordning om luftfart i handelssystemet för utsläppsrätter

---

Miljödepartementet

2017-03-16

### Dokumentbeteckning

KOM (2017) 54 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av direktiv 2003/87/EG för att förlänga nuvarande begränsade räckvidd för luftfartsverksamhet och förbereda för genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2021

Tidigare faktapromemoria

Faktapromemoria 2014/15:FPM47 – Översyn av EU:s handelssystem för utsläppsrätter – genomförande av 2030 ramverket

### Sammanfattning

Den 3 februari 2017 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om hur luftfartsverksamhet fortsatt ska omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) samt hur genomförandet av ett globalt marknadsbaserat styrmedel ska förberedas. Ett sådant globalt styrmedel har beslutats av International Civil Aviation Organization (ICAO) och ska börja tillämpas från och med 2021. Kommissionen föreslår att flygningar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) fortsatt ska ingå i EU ETS och flygningar utanför EES ska vara fortsatt undantagna från EU ETS. Detta ska gälla på obestämd tid. Förordningen ska gälla retroaktivt från och med den 1 januari 2017. Tilldelning av varje års utsläppsrätter ska ske senast 28 februari samma år. Flygoperatörerna ska sedan överlämna utsläppsrätter motsvarande sina utsläpp för det aktuella utsläppsåret senast 30 april året efter.

Förslaget innebär att systemet ska kunna ändras när det finns tillräcklig klarhet om hur ICAO:s regelverk för att genomföra det globala styrmedlet kommer att se ut. Genom översynsklausulen åläggs kommissionen att rapportera till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av det globala styrmedlet under ICAO. Kommissionen ska också överväga hur relevanta instrument som har antagits inom ICAO ska genomföras i EU ETS.

Kommissionen ska med anledning av detta kunna lägga fram lagstiftningsförslag. Det öppnar för ett gemensamt genomförande inom EU av det globala styrmedlet.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om att utsläpp från flyg inom EES fortsatt ska ingå i EU ETS och att övrigt flyg undantas. Regeringen anser att flyg utanför EES fortsatt bör undantas för att respektera den internationella överenskommelsen i ICAO och för att stödja den fortsatta utvecklingen av ett globalt styrmedel.

Regeringen verkar för en så hög auktioneringsandel som möjligt i EU ETS vilket även omfattar flyget, med hänsyn tagen till branschens konkurrenssituation. Regeringen anser att om flygets utsläpp kommer att ingå i EU ETS även efter 2021, är det rimligt att de omfattas av den linjära reduktionsfaktorn på samma sätt som övriga sektorer i handelssystemet.

Regeringen stödjer att kommissionen ska rapportera om genomförandet av det globala styrmedlet under ICAO.

Regeringen stödjer förslaget att undanta alla små flygoperatörer från EU ETS. För att säkerställa att allt flyg bär sina klimatkostnader anser dock regeringen att även små flygoperatörer bör regleras på sikt.

Regeringen betonar vikten av att den nya lagstiftningen träder i kraft så snart som möjligt.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

År 2010 stod flyget för 2,5 procent av de globala koldioxidutsläppen. Flygningar på hög höjd har dessutom ytterligare klimatpåverkande effekter. Kommissionen uppskattar i motiveringen till förslaget att flygets koldioxidutsläpp kommer att fyrubblas till 2050 jämfört med 2010 utan ytterligare styrmedel. Av dagens utsläpp står det internationella flyget för 60 procent och inrikesflyget för 40 procent. ICAO reglerar bara det internationella flyget.

Utsläpp från flygresor inom EES inkluderades i EU ETS 2012 (direktiv 2008/101/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG). Lagstiftningen skrevs att omfatta även internationella flygningar mellan EES-länder och tredjeländer vilket mötte omfattande kritik från omvärlden. På grund av denna kritik och för att uppmuntra arbetet med ett globalt styrmedel, införde EU 2013 ett retroaktivt undantag från lagstiftningen för flygningar utanför EES i väntan på ett beslut i ICAO hösten 2013 om framtagande av ett styrmedel (beslut nr 377/2013/EU). Undantaget förlängdes till sista december 2016 i väntan på att ICAO hösten 2016 skulle fatta beslut om genomförande av ett styrmedel (EU-förordning nr 421/2014). Därmed omfattas för närvarande även flygningar utanför EES enligt gällande lagstiftning.

EU:s inkluderande av flyget i EU ETS har varit viktigt för att driva på diskussionerna inom ICAO gällande hur flygets utsläpp ska hanteras. Hösten 2013 beslutade ICAO att, till hösten 2016, utarbeta ett globalt marknadsbaserat styrmedel för genomförande senast 2020. Hösten 2016 nådde ICAO en överenskommelse om att ett globalt styrmedel ska införas från 2021 för att hantera det internationella flygets globala koldioxidutsläpp. I överenskommelsen anges styrmedlets syfte och huvuddrag samt det fortsatta arbetets tidplan. Systemet, kallat Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA), innebär att utsläpp som överstiger 2020 års utsläppsnivå ska kompenseras. Flygbolagen kommer vara skyldiga att övervaka utsläppen från alla internationella flygningar samt kompensera utsläppen från de flygningar som ingår i systemet. Kompensation sker genom att köpa och överlämna internationella utsläppsenheter som har genererats i projekt som minskar utsläpp i andra sektorer (exempelvis förnybar energi). Det globala styrmedlet ska börja gälla 2021 men under den första fasen (2021-2026) är deltagande frivilligt. 66 länder, som står för närmare 84 procent av det internationella transportarbetet, har meddelat att de kommer att delta i systemet från 2021. Styrmedlet blir obligatoriskt från 2027. ICAO arbetar nu med att genomföra systemet. I slutet av 2017 ska ICAO besluta om genomförandet och systemet mer i detalj. Systemets samlade klimateffekt kommer exempelvis bero på vilka typer av utsläppsenheter som ska kunna användas för kompensation. Avsikten är att dessa regler och instrument sedan ska införas i ICAO:s medlemsländer under 2018.

Till dess det finns tillräcklig klarhet gällande utformningen av ICAO:s regelverk föreslår kommissionen att flyg inom EES fortsatt ska ingå i EU ETS. För att ytterligare uppmuntra internationella diskussioner om de regler och instrument som återstår att fastställa innan ett globalt styrmedel kan genomföras, föreslår kommissionen att flygningar utanför EES ska vara fortsatt exkluderade från EU ETS. Kommissionen presenterade förslaget den 3 februari 2017.

## 1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning reglerar en begränsning av flygets omfattning i EU ETS samt förberedelser för att införa ett globalt styrmedel 2021. I förslaget till förordning föreslår kommissionen följande ändringar av direktivet om handel med utsläppsrätter (direktiv 2003/87/EG):

- *Undantag till dess att ett globalt marknadsbaserat styrmedel genomförs (artikel 28a)*

Undantag ges från tillämpningen av direktivet för flygningar till och från de yttersta randområdena och tredjeländer även efter 2016, medan flygningar mellan flygplatser i EES samt i de länder med vilka ett bilateralt avtal ingåtts fortsatt kommer att omfattas fullt ut. Då omfattningen blir densamma som under 2016 kommer mängden utsläppsrätter som tilldelas gratis, från den

särskilda reserven samt de som auktioneras ut att förbli oförändrade. Flyget föreslås också från och med 2021 att omfattas av den linjära reduktionsfaktor som styr hur snabbt alla sektorer utsläpp i EU ETS ska minska.

- *Rapport från kommissionen om genomförandet av ICAO:s globala marknadsbaserade styrmedel (artikel 28b)*

Kommissionen ska rapportera om utvecklingen gällande genomförandet av det globala styrmedlet samt om tredjeländers arbete för att genomföra detta. Kommissionen ska också överväga hur relevanta instrument som har antagits inom ICAO ska genomföras i EU ETS. Kommissionen ska med anledning av detta kunna lägga fram lagstiftningsförslag.

- *Bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering i fråga om det globala marknadsbaserade styrmedlet (artikel 28c)*

I syfte att genomföra det globala styrmedlet ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter med bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp.

- *Undantag för mindre icke-kommersiella luftfartygsoperatörer (Bilaga I)*

Undantaget för icke-kommersiella luftfartygsoperatörer med utsläpp som understiger 1 000 ton koldioxid per år förlängs till 2030. Undantaget exkluderar cirka 2 200 luftfartygsoperatörer vilka står för 0,2 procent av utsläppen.

- *Ikraftträdande*

Kommissionen föreslår att förordningen ska träda i kraft samma dag som den offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning. Förslaget innebär dock att den ska gälla retroaktivt från och med den 1 januari 2017.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Genomförandet av förslaget kommer att kräva ändringar i förordning (2004:1205) om handel med utsläppsrätter och eventuellt också i lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter samt klimatrapporteringsförordningen (2014:1434).

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionen har förslaget ingen inverkan på EU:s budget. Det kommer inte heller innebära några konsekvenser för Sveriges budget. De administrativa kostnader som redan finns för att hantera att flyget ingår i EU ETS hanteras inom befintliga ramar.

Kommissionen presenterade i samband med förslaget en konsekvensanalys (SWD(2017) 31 final). Analysen redovisar olika alternativ för hur flygningar omfattas av EU ETS under perioden 2017-2020 respektive från och med 2021. För perioden 2017-2020 görs en bedömning av följande alternativ:

- Flygningar inom EES samt till och från tredjeländer (det är så EU ETS ursprungligen utformades)

- Flygningar inom EES (detta har gällt 2013-2016)
- Flygningar inom EES samt som avgår från en flygplats i EES

Av konsekvensbedömningen framgår att det bästa alternativet för perioden 2017-2020, samt för att bidra till klimatmålet 2020, är att flygningar inom EES fortsatt omfattas av EU ETS. Detta skulle dessutom välkomnas av tredjeländer samt underlätta genomförandet av det globala styrmedlet. Den administrativa kostnaden för detta alternativ blir låg då systemet redan är på plats och efterlevnaden är mycket god.

För perioden från och med 2021 utgår alla alternativen från att det globala styrmedlet kommer att omfatta flygningar till och från tredjeländer. På grund av osäkerheten gällande hur det globala styrmedlet ska genomföras bedöms det vara för tidigt att i nuläget besluta om hur flygningar från 2021 ska hanteras. Förberedelse bör dock finnas för en utvärdering av situationen i god tid innan det globala styrmedlet börjar tillämpas.

Förordningsförslaget kommer att analyseras mer i detalj gällande konsekvenser för Sverige.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om att utsläpp från flyg inom EES fortsatt ska ingå i EU ETS. Regeringen står bakom överenskommelsen som nåddes i ICAO i oktober 2016 och anser att flyg utanför EES behöver regleras på internationell nivå. Regeringen stödjer därför att flyg utanför EES även fortsättningsvis ska undantas från EU ETS för att lägga ytterligare tyngd på den fortsatta utvecklingen och genomförandet av ett globalt styrmedel som blir verkningsfullt.

Regeringen prioriterar att minska det totala utsläppsutrymmet för alla sektorer inom EU ETS. Regeringen verkar för en så hög auktioneringsandel som möjligt i EU ETS vilket även omfattar flyget, med hänsyn tagen till branschens konkurrenssituation. Regeringen anser att det är viktigt att även flyget omfattas av den linjära reduktionsfaktorn, om flygets utsläpp fortsatt ingår i EU ETS efter 2021.

Regeringen stödjer att kommissionen ska rapportera om genomförandet av det globala styrmedlet under ICAO. Regeringen anser att det återstår arbete för att säkra att det globala styrmedlet genomförs med en hög ambitionsnivå som också höjs efterhand.

Regeringen analyserar förslaget om att ge kommissionen befogenhet att anta delegerade akter med bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp.

Regeringen stödjer förslaget att undanta alla små flygoperatörer då det skulle innebära en oproportionerligt stor administrativ börda för dessa att ingå i

EU ETS. Regeringen anser att det på sikt behöver utformas ett administrativt enklare sätt att ge även dessa operatörer tydliga prissignaler som stimulerar deras deltagande i arbetet med att minska klimatutsläppen.

Regeringen betonar vikten av att den nya lagstiftningen träder i kraft så snart som möjligt för att få en rättslig grund för att kunna utfärda utsläppsätter bara för flyg inom EES.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Mellan mars och maj 2016 genomförde kommissionen ett offentligt samråd om marknadsbaserade styrmedel för att minska klimatpåverkan från det internationella flyget. Syftet med samrådet var att ta del av synpunkter gällande det förslag till globalt styrmedel som då utvecklades inom ICAO samt dess relation till EU ETS. 108 svar erhöles, framför allt från privatpersoner, intresseorganisationer, företag, branschorganisationer, internationella organisationer samt myndigheter. De flesta som svarat var eniga om att ambitiösa mål för utsläppsminskningar inom internationell luftfart bör antas och att marknadsbaserade styrmedel är lämpliga verktyg för att minska sådana utsläpp. Det fanns dock olika åsikter om var ambitionsnivån bör ligga och vilka specifika mekanismer som bör användas för att minska utsläppen. Medan en del framhöll att endast flygningar inom EES ska omfattas under perioden 2017-2020, menade andra att även flygningar till och från tredjeländer ska ingå i EU ETS. Efter 2020 ansåg många att utformningen av EU ETS bör anpassas utifrån vad man enades om vid ICAO:s generalförsamling 2016.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas inställning är ännu inte kända. I Europaparlamentet är utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet huvudansvarigt utskott. Utskottet för industrifrågor, forskning och energi samt utskottet för transport och turism kommer att avge yttranden.

Europaparlamentet föreslog i sin behandling av förslaget till översyn av EU ETS inför perioden 2021-2030 att utsläppstaket inom EU ETS bör kunna justeras beroende på utvecklingen av det globala styrmedlet under ICAO. Enligt Europaparlamentet bör kommissionen senast 2019 presentera ett förslag till Europaparlamentet och rådet om hantering av utsläpp från flygresor utanför EES-området.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget remissbehandlas för närvarande.

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan målen med förslaget endast uppnås genom ett förslag från kommissionen på EU-nivå. Klimatförändringar är ett gränsöverskridande problem och åtgärder på EU-nivå är nödvändiga och mest effektiva. Kommissionen anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att genomföra EU:s utsläppminskningsmål för 2020 och 2030 på ett kostnadseffektivt sätt. Kommissionen anser vidare att förslaget säkerställer att den inre marknaden fungerar korrekt och underlättar genomförandet av reglerna för det globala marknadsbaserade styrmedlet.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas under det maltesiska ordförandeskapet under våren 2017. Ett första möte i rådsarbetsgrupp ägde rum den 17 februari och den fortsatta processen förväntas gå snabbt för att lagstiftningen ska kunna träda i kraft så fort som möjligt. Förslaget togs upp som en informationspunkt vid miljørådet 28 februari 2017. Planeringen är att en allmän inriktning ska nås vid miljørådet i juni 2017. Europaparlamentets tidplan är ännu inte känd.

### 4.2 Fackuttryck/termer

*EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Omfattar EU-länderna samt Island, Liechtenstein och Norge.

*EU ETS*: EU Emissions Trading System. EU:s system för handel med utsläppsrätter.

*ICAO*: International Civil Aviation Organization. Ett specialorgan inom Förenta nationerna med uppgift att underlätta flygtrafik mellan världens länder och bidra till ökad flygsäkerhet.