

2007-02-12

Miljödepartementet

Enheten för miljö kvalitet

Rådets möte (miljö) den 20 februari 2007

Dagordningspunkt 5

Rubrik:

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
- riktlinjedebatt

Dokument:

5154/07 ENV 7 AVIATION 15 MI 7 IND 3 ENER 8 CODEC 11
+ ADD 1
+ ADD 2

Dokumentet inför rådsmötet har ännu inte inkommit. Ordförandeskapet har lagt fram förslag till frågor inför riktlinjedebatt för Coreperbehandling i följande dokument:
5797/07 ENVI 61 AVIATION 24 MI 26 IND 11 ENER 46 CODEC 78.

Tidigare dokument: Fakta-PM 2006/07:FPM43
[Förväntas översänds till Riksdagen den 12 februari 2007.]

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: Detta förslag har ännu ej behandlats. Frågan om luftfarten och utsläppshandel behandlades dock vid EU-nämnden senast fredag den 25 november 2005 inför rådsmötet den 2 december 2005.

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).

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.

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.

Frågor inför rådsmötet

De slutliga frågor till riktlinjedebatten vid rådsmötet har ännu inte inkommit departementet men är sannolikt i linje med de som ordförandeskapet presenterade till Coreper den 7 februari 2007.

1. Omfattning av systemet – Det föreslagna direktivet skulle omfatta flygningar inom EU från 2011 och därefter, från 2012, utvidga systemet till att omfatta alla flyg som ankommer till eller avgår från EU. Anser rådet att detta tillvägagångssätt är ett lämpligt steg för att minska utsläppen från luftfarten utan att medföra konkurrensnackdelar eller onödiga konfrontationer med tredjeländer?
2. Total tilldelning och tilldelningsmetod – I kommissionens förslag föreskrivs en övre gräns med beaktande av både tillväxt av sektorn och behovet av att stabilisera klimatet. Det innehåller också en fördelningsmetod som är harmoniserad på EU nivå. Vad är rådets syn på detta tillvägagångssätt?
3. Regionala aspekter – Vilka åtgärder skulle vara lämpliga för att behandla regionala aspekter och medlemsstaters särskilda situationer?

4. Klimatpåverkan utöver koldioxid – Luftfart har annan inverkan på klimatförändringarna än den som härrör från koldioxidutsläpp. Är ministrarna ense om att sådan inverkan också behöver behandlas genom gemenskapsåtgärder?

Svensk ståndpunkt

Omfattning (fråga 1)

Sverige anser att förslaget skall utformas så att det undviker konkurrenssnedvridningar 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 systemet skall omfatta alla flygningar oavsett flygbolagets ursprungsland. Sverige anser att det är viktigt att beakta reaktionerna från tredje land och ICAO.

Tilldelning av utsläppsrätter (fråga 2)

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.

Regionala aspekter (fråga 3)

Sverige bör fortsatt uppmärksammas på effekterna för landets perifera områden och engageras i hur denna fråga hanteras framöver. Sverige stödjer kommissionens förslag att hantera effekter på perifera områden genom befintlig EG-lagstiftning och inte genom särskilda regler inom ramen för detta direktiv.

Andra gaser som påverkar klimatet (fråga 4)

Flygets klimatpåverkan består inte enbart av koldioxidutsläpp utan även av andra utsläpp såsom kväveoxider (NO_x), 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 klimateffekter.

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 den 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.

Europaparlamentets inställning

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.

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 det 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 från 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 lämnar också ett ofullständigt 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, s.k. perifera, regioner som är särskilt beroende av flygförbindelser föreslås hanteras genom befintlig EG-lagstiftning, bland annat rörande allmän trafikplikt.

Gällande svenska regler och förslagets effekter 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.

Ekonomiska konsekvenser

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.

Om en auktion genomförs förväntas en intäkt till den nationella budgeten hos medlemsstaterna.

Övrigt

--