

12. december 2012

Ref. skn/rzs

GRUNDNOTAT om

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om midlertidig undtagelse fra direktiv 2003/87/EF af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en ordning for handel med kvoter inden for Fællesskabet (kvotedirektivet). COM(2012) 697

1. Resumé

Kommissionen har d. 20. november fremsat et forslag til midlertidig afvigelse fra kvotedirektivet, hvorefter direktivets regler om rapportering af CO₂-udledninger og returnering af kvoter ikke vil blive håndhævet for så vidt angår CO₂-udledninger til og med 2012 fra flyvninger mellem EU og tredjelande. Kommissionen forventer, at forslaget kan bidrage positivt til forhandlingerne i FN's organisation for civil luftfart, ICAO.

Forslaget er en reaktion på en række tredjelandes kraftige modstand mod EU's kvoteregulering af luftfart, og skal understøtte de fremskridt der er gjort i FN's luftfartsorganisation ICAO for at fastlægge rammerne for global regulering af luftfartens CO₂-udledninger.

Forslaget vil formentlig have begrænset miljøeffekt, da undtagelsen kun gælder i 2012.

Forslaget er sat på dagsordenen til miljørådsmødet d. 17. december 2012 som et evt. punkt, hvor Kommissionen ventes at præsentere forslaget.

Regeringen noterer Kommissionens forslag og undersøger konsekvenser af forslaget nærmere.

2. Baggrund

En række tredjelande har gennem længere tid ytret kraftig modstand mod EU's kvoteregulering af luftfart. Blandt andet har 23 lande, heriblandt USA, Kina, Rusland og Indien i Moskva vedtaget en fælles erklæring, der opfordrer til, at samtlige underskrivende lande overvejer en eller flere af de foreslåede modforanstaltninger mod ETS, herunder at indføre forbud mod at det pågældende lands luftfartsselskaber deltager i ETS, genåbne bilaterale luftfartsaftaler mellem EU-lande og tredjelande, revurdere implementering af og forhandlinger om såkaldte 'horisontale luftfartsaftaler' mellem EU og tredjelande, indføre særlige skatter eller afgifter for EU's luftfartsselskaber samt en række andre tiltag.

Kina og Indien har konkret forbudt deres luftfartsselskaber at rapportere CO₂-udledninger til EU, mens præsident Obama den 27. november 2012 har underskrevet en lov, der bemyndiger USA's transportminister til at forbyde amerikanske luftfartsselskaber at deltage i ETS, såfremt et sådant forbud vurderes at være i offentlighedens interesse.

Som baggrund for det fremsatte beslutningsforslag anfører Kommissionen, at der på et møde i FN's luftfartsorganisation ICAO den 9. november 2012 blev gjort signifikante fremskridt i retning af at fastlægge rammerne for global regulering af luftfartens CO₂-udledninger.

Kommissionen anfører endvidere, at en midlertidig fritagelse fra kvotedirektivets regler om rapportering af CO₂-udledninger og returnering af kvoter for så vidt angår CO₂-udledninger til og med 2012 fra flyvninger mellem EU og tredjelande, vil kunne give positive fremskridt i de videre forhandlinger i ICAO om markedsbaseret regulering af CO₂-emissionerne fra international luftfart.

Såfremt der opnås klar og tilstrækkelig fremgang på ICAOs generalforsamling i september 2013, agter Kommissionen at fremlægge yderligere lovforslag. Kvotedirektivets artikel 25a muliggør ændringer til direktivet, i tilfælde af at tredjelande påtager sig klimaforpligtelser.

Såfremt der ikke opnås klar og tilstrækkelig fremgang på ICAOs generalforsamling i september 2013, vil luftfartsoperatørerne skulle leve op til kvotedirektivets bestemmelser om CO₂-udledninger fra og med 2013.

Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at vedtage forslaget hurtigt, ideelt set i marts 2013.

3. Formål og indhold

Kommissionen foreslår en midlertidig afvigelse fra kvotedirektivet, hvorefter direktivets regler om rapportering af CO₂-udledninger og returnering af kvoter ikke vil blive håndhævet for så vidt angår CO₂-udledninger til og med 2012 fra flyvninger mellem EU og tredjelande.

Konkret foreslås det, at der ikke vil blive effektueret sanktioner imod luftfartsoperatører, som ikke opfylder kvotedirektivets forpligtelser til rapportering af CO₂-udledning samt returnering af kvoter i relation til flyvninger mellem EU og tredjelande som opstår før 1. januar 2014. Undtagelsen betinges af, at luftfartsoperatørerne ikke i 2012 har modtaget gratis kvoter, eller har returneret gratis tildelte kvoter, relateret til flyvninger mellem EU og tredjelande.

Luftfartsoperatørerne har fortsat mulighed for at rapportere CO₂-emissioner relateret til flyvninger til tredjelande og dermed beholde retten til de gratis kvoter.

Undtagelsen gælder ikke flyvninger mellem EU-lufthavne eller flyvninger til og fra områder, som deler EU's engagement ift. at modgå klimaændringer. Undtagelsen gælder således ikke flyvninger til og fra EFTA-stater, lande som har undertegnet en tiltrædelsestraktat med EU og territorier knyttet til EØS-medlemsstater, herunder eksempelvis Grønland og Færøerne. Operatørerne skal derfor fortsat leve op til direktivets forpligtelser for så vidt angår disse flyvninger.

Berørte kvoter, som enten ikke er udstedt, eller som er returneret fra luftfartsoperatørerne, skal annulleres af medlemsstaterne.

Kommissionen forventer, at vedtagelsen af forslaget kan bidrage positivt til forhandlingerne i FNs organisation for civil luftfart, ICAO.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

Forslaget er fremsat i medfør af artikel 192(1) i Lissabon-Traktaten, hvorefter Europa-Parlamentet inddrages efter den almindelige lovgivningsprocedure. Forslaget vedtages dermed i fælles beslutningsprocedure mellem Rådet (hvor der kræves kvalificeret flertal) og Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet derved, at en midlertidig udtagelse for CO₂-udledninger relateret til luftfart mellem EU og tredjelande fra EU's fælles harmoniserede kvotehandelssystem bør træffes på EU-niveau og gælde ens i hele EU.

6. Gældende dansk ret

Direktiv 2003/87/EF (kvotedirektivet) og direktiv 2008/101/EF (luftfartskvotedirektivet) er gennemført i dansk lovgivning ved lov om CO₂-kvoter. En vedtagelse af forslaget vil nødvendiggøre en ændring af denne lovgivning.

7. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

Vedtagelse af forslaget vil nødvendiggøre ændring af kvoteloven.

Administrative konsekvenser for staten.

Forslaget vil medføre ekstra administrative opgaver forbundet med at ændre kvoteloven samt ekstra opgaver ift. administrationen af de luftfartsoperatører som administreres af Danmark. Omvendt vil man potentielt kunne undgå ekstra administrative opgaver forbundet med håndhævelse af eventuelle sanktioner, såfremt der måtte være luftfartsoperatører, som ikke lever op til deres forpligtelser i medfør af kvotedirektivet til og med 1. januar 2014 for så vidt angår flyvninger mellem EU og tredjelande. Evt. administrative omkostninger vil jf. gældende budgetvejledning skulle afholdes indenfor det relevante ressortministeriums eksisterende ramme.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vil medføre, at luftfartsoperatørerne ikke vil opleve sanktioner, såfremt de undlader at rapportere deres CO₂-udledning frem til og med 2012 relateret til flyvninger mellem EU og tredjelande. Dette kræver dog, at luftfartsoperatørerne returnerer gratis modtagne kvoter til disse aktiviteter til medlemsstaterne. De hertil knyttede administrative konsekvenser for luftfartsoperatørerne vurderes at være beskedne.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Der vil være statsfinansielle konsekvenser ved forslaget derved, at der vil blive auktioneret færre luftfartskvoter i 2012 med et lavere provenu til statskassen til følge.

Kommissionen har på et møde i Klimakomiteen d. 15. november 2012 oplyst et foreløbigt skøn. Ifølge Kommissionen kan den samlede mængde af luftfartskvoter til auktionering på EU-niveau blive reduceret fra ca. 32 mio. til ca. 8 mio. i 2012. Ved den p.t. gældende kvote-

pris på ca. 50 kr. vil den danske stats forventede provenu fra kvotesalget dermed blive reduceret med ca. 20 mio. kr. i 2012. Dette er et meget usikkert skøn, da man ikke kan vide om alle luftfartsoperatørerne agter at udgå af ordningen. Danmarks andel af luftfartskvoterne i 2012 er fastsat til ca. 1,66 pct., men dette tal kan formentlig blive ændret som følge af forslaget.

Beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget vil medføre, at CO₂-emissioner fra luftfart til og fra tredjelande undtages fra kvotehandelssystemet i 2012. Forslaget kan således nå at få betydning for operatørernes CO₂-udledning i perioden fra forslagets fremsættelse d. 20. november 2012 til og med december 2012. I praksis forventes forslagets betydning for beskyttelsesniveauet at være meget beskeden.

8. Høring

Energistyrelsen har d. 19. november 2012 informeret luftfartsoperatører administreret af Danmark om Kommissionens forslag.

Energistyrelsen har d. 29. november 2012 sendt forslaget i teknisk høring hos luftfartsoperatører administreret af Danmark med høringsfrist d. 2. januar 2013.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen annoncerede forslaget d. 12. november 2012.

Der har, forud for forslagets offentliggørelse d. 20. november 2012, været en indledende drøftelse af forslagets forventede indhold på et møde i Klimakomiteén d. 15. november 2012. På mødet oplyste Kommissionen, at samtlige EU landes ressortansvarlige ministre på forhånd var blevet adviseret om forslaget af Klimakommissæren, og at forslaget var blevet modtaget i en positiv ånd.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen noterer sig Kommissionens forslag og undersøger konsekvenser af forslaget nærmere.

Regeringen ser gerne, at der kommer skred i forhandlingerne om et internationalt markedsbaseret virkemiddel til reduktion af CO₂-udledningen fra international luftfart.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.