



Energi-,
Forsynings- og
Klimaministeriet

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Dato
2. marts 2017

Forordning om ændring af EU's kvotehandelsdirektiv for at videreføre de nuværende begrænsninger af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter og forberede gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021 (Aviation)

KOM(2017) 54

Notatet oversendes endvidere til Folketingets Energi-, Forsynings- og Klimaudvalg.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 3. februar 2017 fremsat et ændringsforslag til EU's kvotehandelsdirektiv, hvori det foreslås at videreføre den nuværende begrænsning af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter, som er omfattet af EU's kvotehandelssystem. Med begrænsningen foreslås det, at udledninger fra flyvninger til og fra tredjelande (EØS-eksterne) samt flyvninger til og fra en region i den yderste periferi af EØS (oversøiske territorier) fortsat undtages. Forslaget følger op på ICAO's generalforsamling og skal ses som et tiltag for at forberede implementeringen af en global markedsbaseret foranstaltning for luftfart fra 2021.

Regeringen er positiv overfor det fremsatte forslag og har forståelse for, at indskrænkningen af anvendelsesområdet fortsættes, indtil der er klarhed omkring implementeringen af en global markedsbaseret foranstaltning i ICAO. Herunder at udledninger fra flyvninger til og fra tredjelande (EØS-eksterne) samt flyvninger til og fra en region i den yderste periferi af EØS (oversøiske territorier) fortsat undtages i EU's kvotehandelssystem. I forlængelse heraf lægger regeringen vægt på, at den gældende kvotetildeling til luftfartsoperatørerne samt medlemsstaternes auktionspuljer videreføres.

2. Baggrund

I 2008 vedtog EU-landene, at CO₂-udledninger fra luftfart skulle omfattes af EU's kvotehandelssystem fra 2012, hvilket indebar udledninger fra flyvninger inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejde (såkaldte EØS-interne flyvninger) samt flyvninger til og fra tredjelande (såkaldte EØS-eksterne flyvninger). Dermed bidrog også luftfart til EU's klimamål for 2020 om en reduktion af drivhusgasudledninger på 20 pct. ift. 1990.

Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efgm@efgm.dk

www.efgm.dk

Internationalt har der været betydelig kritik af EU's kvotehandelssystem fra tredje-lande, som mente, at inklusionen af udledninger fra deres lufthavne og international luftrum i regional regulering krænkede deres suverænitet. EU besluttede som følge heraf midlertidigt at undtage flyvninger til og fra tredjelande i 2012 med det såkaldte 'stop-the-clock'-direktiv for at forbedre forhandlingsklimaet i FN's luftfartsorganisation ICAO (International Civil Aviation organisation).

På ICAO's generalforsamling i 2013 blev det besluttet at arbejde mod en global markedsbaseret foranstaltning (*global market-based measure*, herefter refereret til som GMBM) med implementering i 2020 for at håndtere de stigende udledninger fra international luftfart. Med henblik på at sikre yderligere dynamik og fremdrift i den videre forhandlingsproces besluttede EU i 2014 at forlænge undtagelsen af flyvninger til og fra tredjelande til og med 2016, hvor man forventede en vedtagelse af GMBM i ICAO. Herunder besluttede EU at reducere andelen af luftfartens udledninger, som er omfattet af EU's kvotehandelssystem, tilsvarende reduktionen af anvendelsesområdet. Det besluttedes endvidere, at Kommissionen, afhængig af vedtagelsen af GMBM på ICAO's generalforsamling i 2016, skulle fremsætte et revisionsforslag af EU's kvotehandelsdirektiv fra 2017, der angik luftfart, såfremt det vurderedes hensigtsmæssigt. Såfremt dette ikke skete, ville man automatisk vende tilbage til det fulde anvendelsesområde fra 2017 (dvs. også EØS-eksterne flyvninger).

I oktober 2016 blev der på ICAO's 39. generalforsamling opnået enighed om GMBM for at håndtere udledningerne fra international luftfart fra 2021. Inden 2021 skal de nærmere bestemmelser for mekanismen fastlægges. Under den første fase af foranstaltningen (2021-2026) er deltagelse udelukkende frivillig. EU og dets medlemsstater har givet udtryk for, at man vil deltage heri.

Kommissionen har ved KOM(2017) 54 af 3. februar 2017 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets ændring af direktiv 2003/87/EF for at videreføre de nuværende begrænsninger af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter og forberede implementeringen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 192 (1) i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Forslaget er fremsendt til Rådet den 3. februar 2017 i dansk sprogversion. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslagets formål er at ændre bestemmelserne for de luftfartsaktiviteter, der er omfattet af EU's kvotehandelssystem, som et resultat af den aftale, der blev indgået på ICAO's 39. generalforsamling, og for at skabe yderligere fremdrift i processen frem mod implementeringen af den globale markedsbaserede foranstaltning.



Det foreslås derfor at forlænge de gældende bestemmelser med det reducerede anvendelsesområde med EØS-interne flyvninger, indtil der er tilstrækkelig klarhed omkring de retlige instrumenter, som skal implementere GMBM.

Kommissionen vurderer endvidere, at det på baggrund af den nuværende usikkerhed om den konkrete implementering af GMBM er for tidligt at træffe afgørelse om ordningen for perioden efter 2020. Kommissionens forslag forlænger dermed de gældende bestemmelser med forbehold for revision af direktivet i 2021.

Det væsentligste indhold i forslaget er:

- i. Forlængelse af gældende anvendelsesområde – dvs. udledninger fra flyvninger til og fra tredjelande (EØS-eksterne) samt flyvninger til og fra en region i den yderste periferi af EØS (oversøiske territorier), jf. artikel 349 TEUF, undtages fortsat, dog med forbehold for revision.
- ii. Videreførelse af den gældende kvotetildeling til luftfartsoperatører, således at luftfartsoperatører fra 2017 og fremover tildeles et årligt antal kvoter tilsvarende kvotetildelingen for året 2016, dog med forbehold for revision (jf. revisionsklausulen nedenfor). Fra 2021 aftrappes kvotetildelingen til luftfartsoperatører med den lineære reduktionsfaktor, som defineret i EU's kvotehandelsdirektiv for perioden 2021-2030.
- iii. Som i de gældende bestemmelser tilpasses kvotemængden, der tilfalder medlemsstaternes auktionspuljer, tilsvarende det reducerede anvendelsesområde.
- iv. Tilføjelse af en revisionsklausul i kontekst af implementeringen af GMBM. Herunder skal Kommissionen aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet omkring implementeringen med fokus på, hvordan dette instrument kan gennemføres i EU-retten gennem en revision af direktivet, samt sammenspillet med de gældende regler for EØS-interne flyvninger. Derudover kan rapporten ledsages af forslag til at ændre, ophæve eller forlænge de gældende udtagelser i anvendelsesområdet samt deraf følgende bestemmelser.
- v. Kommissionen bemyndiges til at vedtage bestemmelser for overvågning, rapportering og verifikation med henblik på implementeringen af GMBM, som skal bygge på de samme principper som i det gældende kvotehandelsdirektiv.
- vi. Forlængelse af den gældende undtagelse for ikke-kommercielle luftfartsoperatører, dvs. private operatører og kommercielle operatører,

der udleder mindre en 1.000 tons CO₂ om året, med henblik på at lette den administrative byrde.

Kommissionens bemyndigelse til vedtagelse af delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter

Kommissionen bemyndiges til at vedtage bestemmelser for den nødvendige overvågning, rapportering og verifikation i forbindelse med implementeringen af GMBM, som skal sikre verifikation af udledningsdata. Kommissionen tillægges endvidere beføjelser til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med bestemmelserne i kvotehandelsdirektivet, herunder vedr. de kvoter, som tilfalder medlemsstaterne.

I henhold til den Interinstitutionelle Aftale (IIA) af 13. april 2016 om brug af delegerede retsakter bør eksperter udpeget af medlemsstaterne konsulteres inden en delegeret retsakt vedtages.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentets udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI) skal behandle forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Forordningen reviderer EU's kvotehandelsdirektiv (2003/87/EF) og luftfartsdirektiv (2008/101/EF), og der er således tale om revision af eksisterende harmoniseringsbestemmelser i EU.

Regeringen vurderer derfor, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Kvotehandelsdirektivet (2003/87/EF) og luftfartsdirektivet (2008/101/EF) er gennemført i dansk ret gennem bekendtgørelse af lov om CO₂-kvoter (lov nr. 1605 af 14/12/2016) og bekendtgørelse om CO₂-kvoter (nr. 1570 af 23/12/2014).

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

De lovgivningsmæssige konsekvenser af forslaget er ved at blive analyseret nærmere.

Vedtagelse af forslaget vurderes dog at medføre ændring af bekendtgørelse om CO₂-kvoter (nr. 1570 af 23/12/2014), da forslaget bl.a. ændrer anvendelsesperioden.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Nærværende forslag forlænger de gældende bestemmelser, hvorfor forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser. For perioden 2017-2020 foreslås det at videreføre den gældende kvotetildeling for 2016, og dermed vil den danske auktionsspulje være uændret for denne periode. Det estimeres, at vedtagelse af forslaget og forlængelse af de gældende regler vil medføre, at statens indtægter vil være på ca. 23 mio. kr. i perioden 2017-2020, jf. Energistyrelsens kvotepris i basisfremskrivning.

Fra 2021-2030 vil kvotemængden ifølge forslaget blive reduceret årligt med den lineære reduktionsfaktor hvilket kan medføre reduktion i statens provenu afhængigt af udviklingen i kvoteprisen. Omfanget af dette skal analyseres nærmere. Det bemærkes herunder, at der med revisionsklausulen lægges op til at revidere direktivet yderligere i 2021, når der er bedre klarhed omkring implementeringen af GMBM.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Nærværende forslag forlænger de gældende bestemmelser, hvorfor forslaget vurderes ikke at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Administrative konsekvenser

Nærværende forslag forlænger de gældende bestemmelser, hvorfor forslaget vurderes ikke at have væsentlige administrative konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Nærværende forslag forlænger de gældende bestemmelser, hvorfor forslaget vurderes ikke at have væsentlige konsekvenser for beskyttelsesniveauet. Isoleret set medfører forslaget en reduktion i miljøbeskyttelsesniveauet ift. til det fulde anvendelsesområde, idet flyvninger til og fra EU/EØS ikke er omfattet. Det vurderes dog, at EU's kvotehandelssystem og pres fra EU har bidraget til, at det er lykkedes at vedtage en global regulering i ICAO, og at der således globalt vil blive tale om en positiv indvirkning på miljøet på sigt. Der er dermed tale om en midlertidig forringelse af beskyttelses-niveauet.

Forslaget vurderes ikke herudover at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i Specialudvalget for Energi-, Forsyning- og Klimapolitik. Der er modtaget høringssvar fra Dansk Luftfart og Dansk Industri, Netværket for Bæredygtig Transport og Det Økologiske Råd.



Dansk Luftfart og Dansk Industri (DI) støtter ubetinget op om forslaget. Dansk Luftfart og DI fremhæver, at det er af central betydning for dansk luftfart, at der hersker ensartede forhold på det globale luftfartsmarked. Det forudsætter en globalt fungerende model, hvilket ICAO-modellen er et udtryk for. Endvidere fremhæver Dansk Luftfart og DI, at et forsøg på at ophæve undtagelsen i EU's kvotehandelssystem vedrørende EØS-eksterne flyvninger ikke vil have stor sandsynlighed for at lykkes. Tværtimod vil der med stor sikkerhed blive ny konflikt med de magtfulde tredjelande, en konflikt, der vil lede ressourcerne væk fra den vigtige implementering af CORSIA. Endelig fremhæver Dansk Luftfart og DI, at Kommissionen foreslår, at den får adgang til delegerede retsakter med henblik på at fastsætte passende overvågning, rapportering og verifikation af emissioner. I den gældende kvotehandelsstruktur er disse aktiviteter uproportionalt ressourcebelastende, i særdeleshed for mindre og mellemstore operatører. Dette forhold bør forbedres markant under CORSIA, så derfor anbefaler Dansk Luftfart og DI, at adgangen til delegerede retsakter begrænses markant.

Netværket for Bæredygtig Transport ser ingen grund til at undtage EØS-eksterne flyvninger for EU-politiske tiltag og anbefaler derfor ikke en forsættelse af den nuværende ordning. Netværket for Bæredygtig Transport fremhæver, at luftfarten bidrager til store udledninger af miljø- og klimaskadelige gasser, og at EU's kvotehandelssystem ikke har formået at regulere og reducere luftfartens skadelige effekter på miljø og klima. Netværket for Bæredygtig Transport mener ikke, at ICAO er rustet til at pålægge luftfarten de begrænsninger, som er nødvendige for at gøre transportsektoren bæredygtig og ser deres arbejde med GMBM som fodslæbende for luftfartens reduktionsindsats. Netværket for Bæredygtig Transport mener, at emnet bør tages op i de internationale klimaforhandlinger for, at man sikrer, at luftfarten også bidrager til at nå Parisaftalens målsætninger, og at det er EU, som bør gå i front. Det foreslås hertil, at kvotehandelssystemet erstattes af en effektiv miljø- og klimaregulering af flytransporten i EU, så fly belastes med miljø- og klimaomkostninger i forhold til deres miljø- og klimapåvirkning, og at EU sætter bindende mål om en gradvis reduktion af sektorens klimabelastning. Netværket for Bæredygtig Transport anbefaler derfor, at EU ETS snarest bør omlægges, så reguleringen kommer til at virke efter hensigten, og at EU skal søge samarbejde med lande uden for EU om fælles effektiv regulering.

Det Økologiske Råd anbefaler, at man genoptager det fulde anvendelsesområde i erkendelse af, at det, ICAO har besluttet, er langt fra, hvad der er nødvendigt for at reducere luftfartens udledninger tilstrækkeligt til, at EU kan honorere sine forpligtelser ift. Parisaftalen. Anbefalingen skal ses i lyset af, at den kraftigt stigende udledning fra fly- og skibstrafik underminerer og eliminerer effekten af de tiltag, der ellers er lavet i EU inden for vejtransporten. Det Økologiske Råd retter dertil også en skarp kritik af ICAO, som de ikke mener agter opgaven om at sikre de nødvendige CO₂-reduktioner fra flytrafikken. Det anbefales derfor, at EU fastsætter egne CO₂-krav for alt flytrafik i EU og



arbejder for at opsætte globale mål for sektoren direkte under klimaforhandlingerne i stedet for under ICAO. Endvidere anbefales det, at EU mindsker antallet af gratiskvoter for luftfarten under EU's kvotehandelssystem, og at EU forbereder en brændstofbeskatning på linje med andre sektorer for at mindske sektorens særbegunstigelse.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv over for det fremsatte forslag, der i høj grad viderefører gældende bestemmelser.

I lyset af, at international luftfart tegner sig for 3 pct. af de globale udledninger med en betydelig fortsat vækst, finder regeringen, at sektoren bør påtage sig en del af ansvaret for at reducere udledningerne. Regeringen finder endvidere, at både klimaet samt erhvervet er bedst tjent med en global løsning, men at sektorens udledninger i EU fortsat bør være omfattet af EU's klimaregulering indtil, at der er klarhed omkring en global regulering i ICAO.

Derfor har regeringen forståelse for, at indskrænkningen af anvendelsesområdet fortsættes, så der kan sikres fremdrift og klarhed omkring implementeringen af GMBM i ICAO. Herunder undtages udledninger fra flyvninger til og fra tredjelande (EØS-eksterne) samt flyvninger til og fra en region i den yderste periferi af EØS (oversøiske territorier) fortsat fra EU's kvotehandelssystem. I forlængelse heraf finder regeringen det centralt, at den gældende kvotetildeling til luftfartsoperatører og medlemsstaternes auktionspuljer videreføres til og med 2020.

Samtidig finder regeringen det vigtigt, at de tiltag, som lemper den administrative byrde af såvel administrationen som håndhævelsen af bestemmelserne, videreføres.

Endeligt bakker man fra dansk side op om en hurtig implementering af direktivforslaget, idet den gældende undtagelse formelt udløb i 2016.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.