

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet d. 12. november 2013

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Ændring af direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet med henblik på i 2020 at gennemføre en international aftale om anvendelse af en global markedsbaseret foranstaltning i forbindelse med emissioner fra international luftfart

KOM(2013) 722 endelig

1. Resumé

EU-Kommissionen har fremsat et direktivændringsforslag, der reducerer antallet af emissioner, der er omfattet af EU's kvotehandelssystem for luftfart. Forslaget skal bl.a. ses som et tiltag til at forbedre det internationale forhandlingsklima for en global løsning med virkning fra 2020.

Forslaget indebærer at samtlige ruter til og fra 3. lande undtages i 2013. I perioden 2014-20 omfattes den del af ruten til og fra 3. lande, der foretages inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområdes (EØS) landenes luftrum. Herudover undtager forslaget ikke-kommercielle operatører med en udledning på under 1000 tons årlig, samt ruter mellem EØS og udviklingslande, der tegner sig for mindre end 1 pct. af den globale luftfartsaktivitet.

Endeligt indeholder forslaget visse administrative lempelser fsva. rapporterings- og verificationskrav.

2. Baggrund

I 2008 vedtog EU-landene, at CO₂ udledningen fra luftfart skulle omfattes af EU's kvotehandelssystem fra 2012. Dette indebar, at udledningen fra fly, der afgik til og ankom fra 3. lande skulle omfattes af EU's kvotehandelssystem. Således blev der lagt et kvoteloft for luftfart, hvoraf 15 % skulle auktioneres og resten ville blive tildelt som gratis kvoter. Kvoterne ville blive fordelt efter de enkelte operatørers aktivitet.

Internationalt har der været betydelig kritik af EU's kvotehandelssystem, da flere lande mente, at det krænkede deres suverænitæt ved, at udledninger fra deres lufthavne og internationalt luftrum blev omfattet af en regional regulering. Som følge heraf har disse lande løbende kritiseret EU-landene i FN's luftfartorganisation ICAO (International Civil Aviation Organisation), og visse lande har ligeledes nægtet at efterkomme bestemmelserne i reguleringen. EU besluttede som følge heraf midlertidigt at undtage ruter til og fra 3. lande i 2012 med det såkaldte stop-the-clock direktiv for herigennem at forbedre forhandlingsklimaet forud for ICAO-forsamlingen i efteråret 2013.

EU-Kommissionen angiver overordnet, at EU-landene er gået forrest ved at inddrage sektorens emissioner i EU's kvotehandelssystem, som samtidig vurderes at have været en afgørende drivkraft for de internationale drøftelser i ICAO.

På ICAO's 38. forsamling i efteråret 2013 blev det besluttet at arbejde mod en global markedsbaseret foranstaltning med implementering i 2020. Imidlertid var der ikke opbakning blandt et flertal af lande til regionale markedsbaserede foranstaltninger, med mindre de blev baseret på aftaler mellem lande, hvilket var en klar henvisning til EU's regulering.

EU-Kommissionen anser det for hensigtsmæssigt at sænke den andel af luftfartens emissioner, som for nuværende er omfattet af EU's kvotehandelssystem med henblik på at sikre yderligere dynamik i den videre internationale forhandlingsproces samt sikre opfølgning på konklusionerne fra ICAO's 38. forsamling.

3. Formål og indhold

Kommissionen har fremsat et direktivforslag (KOM(2013) 722 endelig). Der er tale om et forslag til ændring af EU's kvotehandelsdirektiv (2003/87/EF), og det har til formål at sænke andelen af omfattede emissioner i perioden 2013-20 for at sikre yderligere fremdrift i de internationale forhandlinger frem mod implementeringen af en global markedsbaseret mekanisme i 2020. Forslaget omfatter EU-landene samt Liechtenstein, Norge og Island – dvs. medlemmerne af det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) – og foreslår følgende:

- Flyvninger inden for EØS omfattes fuldt ud som hidtil
- Ruter til og fra 3. lande undtages som helhed for 2013
- I perioden 2014-20 vil flyvninger til og fra 3. lande være omfattet for den del af emissionerne, der finder sted i EØS luftrum
- I perioden 2014-20 vil flyvninger på ruter mellem EØS-lande og udviklingslande, der tegner sig for mindre end 1 pct. af den globale luftfartsaktivitet, ikke være omfattet af direktivets bestemmelser
- Ikke-kommercielle operatører, dvs. private operatører og operatører der ikke har et kommercielt certifikat, der udleder mindre end 1.000 tons CO₂, undtages ligeledes fra direktivets bestemmelser frem til 2020 – svarende til ca. 2200 af de nu ca. 3500 omfattede luftfartsoperatører i EU. Disse 2.200 operatører tegner sig for 0,2 pct. af CO₂ udledningerne.

Indskrænkningen af dækningsområdet m.v. betyder, at antallet af luftfartskvoter, mængden af allokerede gratis kvoter samt auktioneringspuljen reduceres tilsvarende.

Forslaget indeholder samtidig visse administrative lempelser, da mindre operatører med udledninger under 25.000 tons CO₂ – mod nuværende 10.000 tons - samt operatører for de ruter, der går og ankommer fra 3. lande, kan lægge EU-Kommissionens eksisterende forsimplede rapporteringsværktøj til grund for emissionsopgørelserne, samt herigennem undlade løbende at verificere.

Endvidere foreslås en ændret kadence for rapportering af emissionerne for perioden 2013-14, ved at der rapporteres samlet for disse to år i 2015.

I forbindelse med præsentationen af forslaget, har EU-Kommissionen oplyst, at emissioner over havet mellem EU's hovedland og oversøiske lande og territorier ("dependencies and territories") samt udledninger i disse luftrum undtages, hvilket jf. EU-Kommissionen omfatter Færøerne og Grønland.

Hvis der vedtages en global markedsbaseret foranstaltning i ICAO med virkning fra 2020 fremsætter EU-Kommissionen et revisionsforslag af nærværende direktiv, såfremt det er hensigtsmæssigt.

Forslaget skal være implementeret inden for 3 måneder fra forslagets vedtagelse.

Det vil fortsat være det enkelte EØS-land, der står for tildelingen af gratis kvoter og auktioneringen af kvoter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

5. Nærhedsprincippet

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

Som følge heraf vurderes nærhedsprincippet at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Direktiv 2003/87/EF (kvotedirektivet) og 2008/101/EF (luftfartsdirektivet) er gennemført i dansk lovgivning ved lov nr. 1095 af 28/11/2012 om CO₂-kvoter.

7. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

De lovgivningsmæssige konsekvenser af forslaget analyseres for indeværende.

Administrative konsekvenser for staten.

Forslaget vurderes umiddelbart at medføre en lempelse af kvoteadministrationen og håndhævelsen, idet ikke-kommercielle operatører, der udleder mindre end 1000 tons CO₂ årligt fritages med forslaget.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Både fritagelsen af små ikke-kommercielle operatører under 1000 tons CO₂, samt at små operatører med udledninger under 25.000 tons vil kunne undlade verifikation ved at benytte sig af det af EU-Kommissionen godkendte forsimplede rapporteringsværktøj, vil reducere administrationsomkostningerne for de små operatører betydeligt. Samlet vil erhvervet opleve en lempelse af den administrative byrde, om end operatører med en årlig udledning på over 25.000 tons vil opleve en nogenlunde uændret administrativ byrde.

Statsfinansielle konsekvenser

Der vil være statsfinansielle konsekvenser ved forslaget, idet der vil blive auktioneret færre luftfartskvoter med et lavere provenu til statskassen til følge. I et samlenotat fra februar 2013 omhandlende stop-the-clock forslaget vurderede regeringen, at den danske stats forventede årlige provenu fra kvotesalget ville blive reduceret med 14 mio. kr. ved den aktuelle kvotepris på 5 euro. Nærværende forslag forlænger i hovedtræk stop-the-clock direktivet i 2013, og som følge heraf vurderes de statsfinansielle konsekvenser med nogen forsigtighed, at være nogenlunde de samme ved en kvotepris på 5 euro.

Fra 2014-20 vil der blive udstedt flere luftfartskvoter, og som følge heraf vil det årlige provenutab blive reduceret i årene 2014-20 ift. 2012-13 under antagelse af en kvotepris på 5 euro.

Beskyttelsesniveauet

Der vil på lang sigt være tale om forhøjelse af beskyttelsesniveauet, da forslaget er tiltænkt at sætte skub i de internationale forhandlinger og herigennem omfatte de globale udledninger frem for alene

udledninger, der knytter sig til EØS-området. Dette vil i sagens natur dog afhænge af, at man når i hus med en international aftale. For perioden 2013-2020 vil dækningsområdet blive reduceret, hvorved færre udledninger vil være omfattet. EU-Kommissionen vurderer, at for perioden 2014-2020 vil ca. 39 pct. af emissionerne være dækket i forhold til den oprindelige regulering. Dermed er der tale om en midlertidig forringelse af beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring til de dansk administrerede luftfartsoperatører og interessenter med høringsfrist den 12. november 2013.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt enighed blandt EU-landene om, at der er behov for en ændring af EU's kvotehandelssystem som følge af de spændinger, luftfartsdelen af kvotedirektivet har medført internationalt såvel som udfaldet af ICAO-forsamlingen i efteråret 2013. Flere lande udtrykker dog bekymring for, om forslaget tager tilstrækkelig hånd om kritikken af EU.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er enig i behovet for en revision af det oprindelige direktiv som følge af udfaldet af ICAO-forsamlingen 2013 og kan principielt støtte det fremsatte forslag.

Samtidig tegner international luftfart sig for 3 % af de globale udledninger med en betydelig fortsat vækst. Regeringen finder i det lys, at sektoren bør påtage sig sin del af klimaansvaret.

For såvel klimaet som erhvervet er man bedst tjent med en global løsning, men samtidig er det regeringens vurdering, at sektoren skal være omfattet af EU's klimaregulering, frem til der foreligger en international regulering grundet den betydelige vækst i sektorens udledning. Derudover vurderes det, at EU's regulering har haft en afgørende betydning for, at der nu internationalt arbejdes på en løsning, og regeringen ønsker dette pres opretholdt frem til, at der globalt vedtages foranstaltninger.

Fra dansk side vil man dog opfordre til en løbende dialog med tredje lande med henblik på at fremme det internationale forhandlingsklima og signalere lydhørhed, under hensynstagen til at det er lande og regioners suveræne ret at lovgive på eget område.

For så vidt angår selve bestemmelserne i forslaget støtter regeringen, at dækningsområdet indskrænkes som følge af udfaldet af ICAO-forhandlinger, herunder at det kun er den del af ruten til og fra 3. lande, som ligger inden for EØS luftrum, der omfattes af bestemmelserne.

Samtidig støtter regeringen de tiltag, der lemper den administrative byrde af såvel administrationen som håndhævelsen af ordningen.

I de videre forhandlinger vil Danmark ligeledes være opmærksom på, at administrationen og håndhævelsen, der knytter sig til det ændrede dækningsområde ikke foranlediger unødige byrder i erhvervet eller hos myndigheder. I den anledning støtter Danmark, at operatører kan vælge forsimplede tilgange til at rapportere deres CO₂-udledning.

Fra dansk side støtter man en hurtig implementering af direktivforslaget, idet man vil arbejde for, en implementeringsfrist der er praktisk mulig at opfylde.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.