

KLIMA- OG ENERGIMINISTERIET

29. november 2007

**Samlenotat til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg
Rådsmøde (miljø) den 20. december 2007
(Klimadelen)**

1.	Kommissionens forslag til direktiv om inkludering af luftfartens udledning af drivhusgasser i EU's kvotehandelssystem <i>Politisk enighed</i>	<i>Side 2</i>
----	--	---------------

Kommissionens forslag til direktiv om inkludering af luftfartens udledning af drivhusgasser i EU's kvotehandelssystem
KOM (2006) 818 endelig

- Politisk enighed

Revideret notat

Resumé

Med direktivforslaget foreslås, at luftfartsektoren omfattes af EU's kvotehandelssystem for CO₂. Den samlede mængde kvoter, der tildeles flyoperatørerne, vil svare til sektorens gennemsnitsemmissioner i perioden 2004-06. Flyoperatørerne kan handle kvoter indbyrdes. Har flyoperatørerne samlet set et større udslip end der tildeles gratis kvoter, må der købes yderligere kvoter fra de øvrige sektorer i kvotehandelssystemet eller kreditter fra klimaprojekter (JI/CDM). Sektoren vil fortrinsvis få tildelt gratis kvoter, medens antallet af kvoter som auktioneres vil svare til gennemsnittet af EU landenes allokeringssplaner. Der vil blive fastsat et loft for flyoperatørernes mulighed for at benytte JI/CDM kreditter, svarende til det gennemsnitlige loft i de nationale allokeringssplaner. Direktivet foreslår, at al luftfart mellem europæiske lufthavne omfattes fra 2011, og udvides fra 2012 til også at omfatte al ind- og udgående lufttrafik fra EU. Fordelingen af kvoter mellem operatører foregår efter et harmoniseret benchmark i forhold til den transporterede mængde af passagerer og fragt.

1. Status

Kommissionen offentliggjorde den 20. december ovennævnte forslag, som er sendt til Rådet (miljø). Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

Samlenotat er oversendt til Folketinget den 1. februar 2007.

Sagen har været forelagt Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg den 8. februar 2007 og Europaudvalg den 9. februar 2007 i forbindelse med forberedelse af Rådsmøde (miljø) den 20. februar.

Forslaget har været på dagsordenen for Rådsmødet (miljø) den 20. februar 2006 til politisk drøftelse.

Revideret grundnotat om direktivforslaget er oversendt til FMPU og FEU den 8. marts 2007.

Forslaget forventes sat på dagsordenen på Rådsmødet (miljø) den 20. december 2007 mhp at opnå politisk enighed.

2. Formål og indhold

EU-Kommissionen angiver, at formålet med direktivforslaget er at mindske luftfartens drivhusgasudledning ved at lade luftfarten omfatte af EU's eksisterende kvotehandelssystem. Med direktiv 2003/87/EF om handel med CO₂-kvoter (herefter kvotedirektivet) indførtes der, fra 2005, en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i EU. Kvotedirektivet omfatter større anlæg indenfor energi, offshore og industri. Formålet med kvoteordningen er at nedbringe emissionen af drivhusgasser for at kunne leve op til de reduktionsforpligtelser, som EU og medlemslandene har påtaget sig under FN's Klimakonvention, Kyoto protokollen og EU's byrdefordelingsaftale. Virksomhederne under kvoteordningen kan købe/sælge kvoter på tværs af sektorer og landegrænser. EU Kommissionen lagde til grund for direktivet, at handel med udledningskvoter giver mulighed for at gennemføre reduktionstiltag der, hvor reduktionsomkostningerne er lavest. Herved opnås en omkostningseffektiv reduktionsindsats. Herudover har de kvoteomfattede virksomheder bl.a. mulighed for at købe klimakreditter fra projekter i Østeuropa eller i udviklingslande.

Med direktivforslaget vil luftfarten fra og med 1. januar 2011 blive inkluderet i kvotesystemet efter følgende model:

- Første periode løber fra 2011-12. I 2011 inkluderes kun luftfart inden for EU. Fra 1. januar 2012, og i fremtidige perioder, vil alle flyafgange og landinger (dog undtaget mindre fly, militærfly m.v.) i EU – uafhængigt af flyoperatørernes oprindelsesland eller destination – blive omfattet af systemet.
- Den samlede mængde kvoter, der årligt vil blive tildelt luftfarten frem til år 2022, vil svare til sektorens faktiske årlige udledning af CO₂ i perioden 2004-06.
- Den samlede mængde luftfartskvoter fordeles på EU niveau mellem kvoter til gratistildeling og kvoter til auktionering. Fordelingen af kvoter til auktionering mellem medlemslandene vil ske ift emissioner, der tilskrives luftfartsaktiviteter i hver enkelt medlemsstat i det basisår, der er udgangspunkt for tildelingen.
- I første periode fra 2011-12 skal medlemsstaterne tildele langt størsteparten af kvoterne gratis til operatørerne, mens der vil blive auktioneret en mindre andel, svarende til den gennemsnitlige andel af kvoter der auktioneres i lande som auktionerer kvoter i det eksisterende kvotesystem i 2008-12. Auktioneringsprocenten vil altså blive harmoniseret i alle medlemsstater. Den præcise auktioneringsprocent i 2011-12 fastlægges endeligt når alle medlemsstaternes allokeringerplaner for 2008-12 er godkendt af EU Kommissionen, formentlig i 2007. I de kommende forhandlinger om revisionen af kvotedirektivet efter 2012 vil det blive fastlagt, om en større andel af kvoterne skal auktioneres efter 2012.
- Provenuet fra auktionering skal anvendes til klimatiltag (reduktion af drivhusgasudledningen, tilpasning til klimaforandringer, forskning og udvikling i

drivhusgasreduktion og klimatilpasning) samt til at dække de administrative udgifter ved administration. Medlemsstaterne skal underrette EU Kommissionen om brugen af provenuet.

- Hver flyoperatør administreres af den medlemsstat, som har givet licens til flyoperatøren, eller subsidiært til den medlemsstat, som kan tilskrives den største andel af flyoperatørens emissioner i 2006. Udenlandske flyoperatører vil således blive tilknyttet det land hvortil den største andel af hvert enkelt selskabs emissioner kan relateres. EU Kommissionen foretager vurderingen på baggrund af oplysninger fra Eurocontrol. Operatørerne skal søge den ansvarlige medlemsstat om tildeling af gratiskvoter. Tildelingen vil ske på baggrund af et benchmark for operatørernes ton-kilometer aktivitet, dvs. flylast gange den fløjne distance. Ton-kilometer aktiviteten beregnes for det år, der starter 36 måneder før handelsperioden. For den første handelsperiode, der starter i 2011, vil tildelingen af gratiskvoter således ske på baggrund af ton-kilometer aktiviteten i 2008.
- Tildelingen af gratiskvoter til nye operatører forudsætter, at de har opereret 36 måneder før handelsperioden. Nye operatører vil således til at begynde med skulle købe kvoter, men vil i senere perioder kunne modtage gratis kvoter på lige fod med eksisterende flyoperatører.
- Hvis en flyoperatør ophører med at operere, tildeles kvoter for den resterende del af perioden til flyoperatøren.
- Operatørerne skal rapportere antallet af flyvninger, passager-km og ton-km på hver enkelt flyrute såvel som det totale antal ton-km til den ansvarlige medlemsstat.
- Operatørerne skal monitorere og rapportere det faktiske verificerede CO2 udslip til den ansvarlige medlemsstat. Rammerne for monitorering, verificering og rapportering fastsættes ved forskriftsprocedure.
- Operatørerne skal tilbagelevere et antal kvoter til de ansvarlige medlemsstater, som modsvarer deres CO2-udledning. I det omfang flyoperatørerne får behov for kvoter ud over de gratis tildelte kvoter kan de købe kvoter af de øvrige flyoperatører og de øvrige kvotevirksomheder i EU's kvotesystem. Flyoperatørerne har desuden mulighed for at benytte JI / CDM kreditter op til en procentdel af deres behov for at returnere kvoter, som modsvarer det gennemsnitlige loft for de øvrige kvotebelagte virksomheder i EU, som vil blive fastsat endeligt i allokeringsplanerne for 2008-12. Flyoperatørerne kan ikke sælge de gratis tildelte flykvoter til øvrige industrier under kvotesystemet, men kan bede medlemsstaterne om at veksle flykvoter til kvoter, som er bakket op af landekvoter, således at der kan handles med øvrige sektorer.
- Direktivforslaget lægger op til, at hvis andre lande eller regioner udenfor EU lader luftfarten omfatte af kvotesystemer, vil EU's system skulle tilpasses dette.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europaparlamentet havde 1. læsnings plenarafstemning om direktivforslaget den 13. november 2007. Parlamentet har bl.a. fremsat forslag om, at

- alle ruter omfattes fra 2011 og ikke kun intra-EU ruter i 2011 som foreslået af Kommissionen.
- der tages særlige hensyn til flyruter til ultra perifere regioner.
- kvotetildelingen frem mod 2012 reduceres til 90 % af den gennemsnitlige årlige CO₂-udledning i perioden 2004-06 frem for 100 %, som foreslået af Kommissionen.
- mulighed for at reducere kvotetildelingen efter 2012 i lyset af den fremtidige klimamålsætning frem mod 2020.
- 25 % af kvoterne auktioneres fra 2011. Efter 2012 skal auktioneringsprocenten sættes op til den maksimale auktioneringsprocent der benyttes i andre sektorer under kvotesystemet.
- auktioneringsprovenuet, skal kunne benyttes til at støtte mere miljøvenlige transportformer samt til at kompensere for konkurrenceproblemer i fjerntliggende regioner der måtte følge af direktivets implementering.
- luftfartsoperatørerne skal aflevere det dobbelte antal kvoter ift deres CO₂-udledning så længe der ikke er gennemført andre initiativer som giver incitament til at reducere luftfartens udledning af NO_x.
- flyoperatørerne skal aflevere kvoter for flyenes udledning af vanddamp, så snart der forefindes videnskabeligt belæg for at kvantificere klimaeffekten af skydannelser.

4. Nærhedsprincippet

EU-kommissionen vurderer, at isolerede tiltag i de enkelte medlemsstater ikke vil være tilstrækkelige. Således vil de økonomiske gevinster ved kvotehandel alene kunne opnås såfremt kvoterne kan handles på tværs af fællesskabet. Endvidere risikerer isolerede tiltag at have konkurrenceforvridende konsekvenser, da markedet for luftfart er integreret på fællesskabsniveau.

Regeringen vurderer således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

Der eksisterer ikke dansk lovgivning, der specifikt regulerer luftfartens udledning af drivhusgasser. Direktivets bestemmelser skal gennemføres gennem lovgivning.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Erhvervsøkonomiske konsekvenser:

EU-Kommissionen har udarbejdet en konsekvens analyse af direktivet som vurderer, at luftfartsselskaberne i vidt omfang forventes at kunne overvælte meromkostninger på billetpriserne ved deltagelse i kvotesystemet til kunderne, idet alle selskaber qua direktivet behandles på samme vis.

Endvidere vurderer EU-Kommissionen, at overvæltningen vil øge retur-billetpriserne med ca. 35-280 kr. alt efter rejsens længde. Vurderingen bygger på en kvotepris på ca. 230 kr./ton CO₂.

Frem til 2020 vurderer EU-Kommissionen, at prisforøgelsen vil medføre en beskedent reduktion af luftfartens vækst, men en betydelig reduktion af drivhusgasudledningen. Reduktionen skal bl.a. ses i lyset af, at luftfarten forventes at købe kvoter fra andre sektorer samt JI/CDM kreditter fra klimaprojekter i Østeuropa og ulandene.

For lufthavnene vurderer EU-Kommissionen ikke større konsekvenser i lyset af en forventning om fortsat øget luftfartsaktivitet sammenholdt med, at flypassagerer ikke forventes at ville søge til lufthavne udenfor EU, eftersom stigningen i prisen på flybilletter som følge af kvotesystemet forventes at blive relativt beskedent.

Det er usikkert, hvordan kvoteprisen påvirkes. Så længe flyselskaberne får mulighed for at dække en andel af deres behov for kvoter, udover de gratis tildelte kvoter med klimakreditter vil det have begrænset indflydelse på kvoteprisen. Hvis der sættes et stramt loft for anvendelsen af JI/CDM kreditter, vil kvoteprisen stige som følge af øget efterspørgsel fra luftfartsoperatørerne efter kvoter fra de øvrige kvoteomfattede virksomheder.

Omkring turisme peger EU-Kommissionens vurderinger på, at effekten vil være begrænset idet billetprisen udgør en beskedent del af turisternes samlede ferieudgifter. Kommissionen forventer en efterspørgelseeffekt på mindre end 2 %.

Kommissionen nævner, at der har været en fortsat vækst i luftfarten til trods for de senere års stigninger i oliepriserne, hvorfor efterspørgslen vurderes at være relativt ufølsom for prisændringer.

Miljøstyrelsen kan overordnet tilslutte sig Kommissionens betragtninger. Dog peger studier på, at overvæltningsgraden vil afhænge af konkurrencesituationen for de enkelte ruter.

Et forsigtigt skøn ud fra rutemønstret for den samlede danske luftfartsektor peger på, at sektoren kun vil opleve en egentlig merudgift såfremt sektoren skal købe over 40 % af sine kvoter, hvilket der ikke lægges op til i direktivet for indeværende. Sektoren forventes derfor at opleve såkaldte ”windfall” profitter i lighed med hvad der har været erfaringen i elsektoren. Et forsigtigt dansk skøn ud fra et dansk studie peger på, at såfremt luftfarten får tildelt samtlige sine kvoter gratis, vil den opleve en gevinst på ca. 180 mio. kr. ved en kvotepris på 15 euro/ton.

Ud fra EU-Kommissionens konsekvensanalyse samt Miljøstyrelsens vurderinger, formodes luftfarten i første omgang at få en økonomisk gevinst af kvotesystemet givet den foreslåede tildeling af gratis kvoter.

Statsfinansielle konsekvenser.

I forbindelse med statens rolle som kontrolmyndighed og auktionarius må der forventes en mindre administrativ byrde for staten som umiddelbart vurderes at kunne afholdes inden for eksisterende rammer. Auktioneringen af kvoter vil generere et merprovenu til medlemsstaterne. Der lægges op til at procentsatsen for bortauktionering først vil blive fastsat på et senere tidspunkt.

Kommuner og regioner vil ikke blive berørt af forslaget.

Erhvervsadministrative konsekvenser.

I forbindelse med forslaget vil luftfartselskaberne blive pålagt en administrativ byrde til indledningsvis at sætte sig ind i lovgivningen, udarbejde ansøgning til tildeling af kvoter, indrapportere aktivitetsdata og den faktiske udledning af CO₂. Opgaverne er de samme som pålægges øvrige sektorer under kvotesystemet. Ifølge regeringens kortlægning af de administrative byrder i forbindelse med lovgivning (AMVAB) vurderede man, at den enkelte operatør under ETS havde en gennemsnitlig administrativ byrde svarende til 10-30.000 kr./året. Beløbet må anses for repræsentativt, og dermed også kendetegnende for luftfartssektorens forventede byrde. For indeværende vurderes ca. 10 danske luftfartsoperatører inden for passager- og godstransport at blive omfattet af ETS. Som følge vil den samlede administrative byrde være i størrelsesordenen 100-300.000 kr. Det skal understreges, at der er tale om et forsigtigt skøn.

For så vidt angår forbrugerne peger Kommissionens konsekvensvurdering jf. ovenstående på øgede billetpriser. Dette er ligeledes i tråd med den danske vurdering og danske studier peger på forøgelse på max. 2 % af billetpriserne.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Indførslen af et kvotesystem, som jf. ovenstående afstedkommer en reduktion på 2 % af passagerantallet i forhold til et business-as-usual scenarium, kan med en vis forsigtighed sammenlignes med de samfundsøkonomiske konsekvenser ved den nu afviklede passagerafgift. En tværministeriel arbejdsgruppe vurderede således i 2005, at afskaffelsen af passagerafgiften på 75 kr. ville føre til 4 % flere passagerer i de danske lufthavne. Under antagelsen af at kvotesystemet således ”belaster” samfundsøkonomien halvt så meget som den daværende passagerafgift, vurderes indførslen af et kvotesystem på lang sigt at reducere beskæftigelsen i branchen med 50 personer.

Endvidere vil der som følge af auktionering af kvoter tilfalde staten et merprovenu.

I lyset af at kvotesystemet vil påvirke alle operatører på samme vis, vil der ikke opstå en konkurrenceforvridning.

Der forventes en beskedent effekt på mængden af turister som flyver til Danmark. Den vurderes dog at være marginal samtidig med, at kvotesystemet berører samtlige EU-lande og dermed ikke begunstiger ét turistmarked frem for et andet.

Forslaget lægger op til, at flyoperatørerne skal kunne bede medlemsstaterne om at veksle flykvoter, som kun kan benyttes af flyoperatørerne, til almindelige EU kvoter, som er bakket op af landekvoter, således at flyoperatørerne vil kunne sælge kvoter til de øvrige kvotebelagte sektorer. Dette kan få økonomiske konsekvenser for medlemsstaterne, idet medlemslandene risikerer at skulle købe kvoter eller kreditter til erstatning for de (manglende) landekvoter, som er blevet vekslet til luftfartskvoter.

Sammenfattende vurderes de samfundsøkonomiske konsekvenser at være meget beskedne.

Beskyttelsesniveau:

I lyset af, at der vil være tale om regulering af en hidtil ureguleret sektor forventes forslaget at få en positiv miljøkonsekvens. EU-Kommissionen vurderer, at forslaget vil reducere luftfartens CO₂ udledning svarende til 46 % i 2020 i forhold til et business-as-usual scenarium når direktivet omfatter alle landende og lettende fly. En væsentlig del af reduktionen forventes realiseret via operatørernes køb af kvoter og kreditter. Der foreligger ikke landespecifikke miljøvurderinger.

6. Høring

Direktivforslaget er udsendt i høring den 5. januar 2007 til 49 interessenter. Generelt bakker høringsparterne op om EU Kommissionens forslag om at inkludere luftfarten i kvotesystemet, dog med en række reservationer omkring kvotesystemets konkrete udformning.

Dansk Industri (DI) mener overordnet, at det er afgørende, at der inden for luftfart sker et teknologisk gennembrud for at opnå reduktioner i emissionerne. Endvidere anfører DI, at alle luftfartselskaber skal omfattes og, at EU kravet skal kunne håndhæves overfor 3. lande. Endvidere mener DI, at luftfartselskaber skal have øget adgang til JI/CDM mekanismerne.

Af mere specifikke kommentarer ønsker DI, at Kommissionen foretager en analyse af valg af benchmark for at undgå u hensigtsmæssige forvriddinger mellem flyselskaber med korte og lange ruter. Samtidig bør benchmarkingen tage udgangspunkt i en periode og ikke ét specifikt år. Endvidere vurderes benchmarkingen at kunne forvride konkurrencen mellem nye luftfartselskaber og etablerede selskaber, og tager samtidig ikke højde for ændrede former for virksomheds-konstruktioner.

Omkring auktionering ønsker DI generelt, at alle kvoter uddeles gratis, subsidiært at provenuet øremærkes til forskning og teknologiudvikling. Samtidig vurderer DI, at visse medlemslande vil nyde uforholdsmæssigt godt af auktioneringsprovenuet grundet en historisk fastlagt infrastruktur.

DI finder det fornuftigt, at forslaget ikke omfatter andre emissioner end CO₂ og endelig mener DI, at det er et dårligt signal, at stats- og regeringschefer undtages for direktivets bestemmelser.

SAS vurderer, at det er vigtigt, at EU's initiativ er en midlertidig foranstaltning og et første skridt mod et globalt system. Endvidere bakker SAS op om, at forslaget alene omfatter CO₂ emissioner.

Efter SAS' opfattelse bør selskaber have udvidet adgang til at købe JI/CDM'er, for at undgå at forvride kvoteprisen til gene for de virksomheder, der er omfattet af kvotesystemet.

SAS mener, at benchmarkingen vil styrke de ruter, der går ud fra store trafikale knudepunkter i Europa med risiko for, at de nordiske trafikmønstre rammes hårdere end øvrige ruter. SAS stiller sig tvivlende ved, at benchmarkingen tager afsæt i ét enkelt år, da dette kan føre til utilsigtede adfærdsændringer og samtidig ikke tager højde for nye virksomhedsstrukturer, eller nye selskaber.

Endelig finder SAS det betænkeligt, at en andel af auktioneringsprovenuet tilfalder de medlemslande, hvor selskaber fra 3. lande har størst tilknytning, da det kan virke konkurrenceforvridende.

Air Greenland anfører at direktivforslaget alene bør omfatte intra-europæiske flyvninger.

NOAH vurderer generelt, at EU-Kommissionens forslag ikke er tilstrækkelig ambitiøst. NOAH så gerne, at ikke kun CO2 var omfattet af forslaget. Endvidere anser NOAH, at sektoren tilgodeses ved at blive pålagt et kvoteloft svarende til den gennemsnitlige årlige CO2-udledning i perioden 2004-06 og ikke 1990 som de øvrige sektorer i kvotehandelsystemet. NOAH så gerne at der var tale om et "lukket" kvotesystem, således at luftfartsoperatører alene kan købe kvoter fra andre luftfartsoperatører. NOAH anser auktioneringen af kvoter, som den bedste måde at fordele kvoter, og støtter ikke selskabernes adgang til at kunne købe JI/CDM kvoter.

Endelig støtter NOAH op om øremærkning af auktioneringsprovenuet til brug for forbedringer af lavenergitransport og, at man ikke afskriver afgifter som et virkemiddel.

Det Økologiske Råd ser gerne, at man undersøger andre klimaeffekter fra fly, subsidiært pålægger en multiplikationsfaktor på fly på 2-3 gange CO2 udslippet. Rådet ser endvidere behov for, at kvoteloftet reduceres over en årrække og, at kvoterne auktioneres frem for at blive tildelt gratis.

Rådet ser endvidere gerne, at en del af auktioneringsprovenuet bruges til forskning i brændstoffer, mens resten tilbageføres til flyselskaberne efter objektive kriterier.

Rådet opfordrer EU-Kommissionen til at fremlægge et reguleringsforslag for NOx i form af eksempelvis en afgift, samt at kvotehandlen suppleres med en brændstofafgift.

Endelig anfører Rådet, at alle fly bør omfattes af systemet fra 2011.

Sagen er den 23. januar 2007 blevet drøftet i EU-Specialudvalget vedrørende miljøspørgsmål, hvor der fremkom følgende bemærkninger:

Greenpeace finder det positivt, at Kommissionen har fremlagt forslag om at kvotebelægge flytrafikken. Greenpeace går ind for at kvoter i videst muligt omfang bortauktioneres og støtter Kommissionens forslag om, at provenuet fra bortauktionering skal øremærkes til klimaformål. Loftet for tildeling af kvoter er sat alt for højt, og det bør i højere grad indregnes i betalingen af kvoter, at miljøeffekten af flyenes emissioner oppe i atmosfæren er mere alvorlig. Greenpeace finder det ikke begrundet, at andre fly end EU fly først medtages i kvotesystemet i 2012.

Det Økologiske Råd finder det positivt, at Kommissionen er fremkommet med forslaget, men mener at man bør bortauktionere kvoterne, da flyselskaberne under alle omstændigheder vil hæve billetpriserne.

Dansk Industri finder det positivt med et kvotesystem for flytrafik, men mener dog at man navnlig i starten skal være meget forsigtig med at pålægge flyselskaberne for store byrder og skabe for meget turbulens. DI mener, at det er vigtigt at alle flyselskaber inddrages fra starten, og finder det usikkert, hvordan kvotesystemet vil fungere for lande som er parter i Kyoto-protokollen men uden reduktionsforpligtelser. DI finder at man bør sandsynliggøre at man kan få alle selskaber med fra starten - ellers bør man vente med direktivet til efter 2012, hvor der er fastlagt et nyt regime. Der bør også ses nøjere på de foreslåede benchmark kriterier.

Rederiforeningen mener ikke at substitutionsmulighederne for fragt er anderledes end for passagerer, og finder det derfor ubegrundet at gøre forskel. Rederiforeningen fandt det positivt at man ikke opererer med flagstater, og noterede sig at Kommissionen i meddelelsen om 2 graders målsætningen har udtrykt at reguleringen af søfarten bør ske internationalt i IMO.

Sagen blev drøftet i EU Specialudvalget for miljø den 6. juni 2007, hvilket gav anledning til følgende bemærkninger:

Dansk Industri anførte, at de savnede en konsekvensvurdering for de øvrige sektorer, der er omfattet af kvotehandelssystemet ved at systemet udvides med luftfart. Endvidere ønskede man en lempelig adgang til klimakreditter samt en afklaring af den danske regerings holdning til hvor stor en andel af kvoter, der skulle auktioneres.

NOAH mente, at forslaget ikke ville have økonomiske konsekvenser for luftfartsbranchen, som til gengæld ville opleve store økonomiske fordele. NOAH så gerne man lavede et lukket system bestående udelukkende af luftfartsoperatører, og at man i langt højere grad benyttede sig af afgiftsinstrumentet.

Greenpeace savnede en henvisning til, at klimaeffekten var 3 gange større end de faktiske CO2 udledninger. Samtidig så man gerne, at loftet for emissionerne over tid reduceres, og at samtlige kvoter auktioneres. Alle fly skulle så omfattes fra 2011, og der burde ikke være undtagelser for statsoverhoveder. Endelig så man gerne øget anvendelse af afgiftsinstrumentet.

3F ønskede fuld aktionering, og at der ikke var undtagelser for hvilke operatører der skulle omfattes. Samtidig henviste man til tidligere indlæg om afgifter.

Finansministeriet spurgte om der havde været drøftelser af referenceperioden 2008, og om hvorvidt Danmark havde fremført, at man ikke ønskede at øremærke provenuet.

Miljøstyrelsen oplyste til sidstnævnte bemærkning, at der ikke havde været substansdrøftelser om referenceåret, og at Danmark sammen med en række andre lande havde plæderet for at undgå øremærkning.

Sagen blev drøftet i EU Specialudvalget for miljø den 21. november 2007, hvilket gav anledning til følgende bemærkninger:

Det Økologiske Råd spurgte til, hvorfor der i afsnittet om de økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser er angivet to forskellige kvotepriser. Hertil oplyste Miljøministeriet, at de forskellige priser relaterer sig til to forskellige studier. Tallet 230 kr./ton er Kommissionens oprindelige skøn, og tallet 15 euro/ton er baseret på et dansk (COWI) studie.

Finansministeriet ønskede en opstramning af dansk holdning vedrørende øremærkning, således at juridiske "nødvendighed" af øremærkning i forhold til, at få selskaber fra tredjelande omfattet af kvotesystemet, er en betingelse for eventuel dansk fleksibilitet. Formanden imødekom denne anmodning.

7. Forhandlingssituationen

Det tyske formandskab præsenterede en fremskridtsrapport om forhandlingerne forud for Rådsmødet i juni 2007.

Det portugisiske formandskab forventes at søge at opnå politisk enighed om forslaget på miljørådsmødet de. 20. december.

Der er generel opbakning til at lade luftfart omfatte af EU's kvotehandelssystem. Herudover er der et stort flertal blandt landene for, at ordningen omfatter alle fly fra såvel EU som 3. verdenslande fra ordningens start. Endvidere ønskes forslagets undtagelse af statsfly, hvor der flyves med statsoverhoveder, ministre m.v. ophævet.

Nogle lande ønsker, at ordningen træder i kræft fra 2011, medens andre ønsker en ikrafttrædelse i 2013 svarende til det nuværende kvotesystems afslutning.

Herudover ønsker nogle lande, at en større del af kvoter auktioneres frem for at blive tildelt gratis, ligesom de fleste lande har forbehold imod øremærkning af auktioneringsprovenuet.

Endvidere efterlyses blandt enkelte lande, at der udvises mulighed for at ændre antallet af luftfartskvoter i fremtidige perioder frem for at fastfryse antallet af kvoter til sektoren på niveau med CO₂-udledningen i perioden 2004-06, som der lægges op til i Kommissionens forslag.

Desuden har flere lande fremlagt alternative forslag til det af Kommissionen foreslåede benchmark, der skal benyttes til at fordele kvoterne mellem flyoperatørerne, men der har indtil videre kun været indledende drøftelser om disse alternative modeller.

De fleste lande har desuden givet udtryk for, at flyoperatørerne ikke bør have mulighed for at veksle luftfartskvoter til virksomhedskvoter, der er bakket op af landekvoter.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Forslaget om at lade luftfartsektoren omfatte af EU's eksisterende kvotesystem vurderes at være et omkostningseffektivt tiltag til at håndtere sektorens stigende klimabelastning. Regeringen kan derfor tilslutte sig direktivets principielle indhold, idet dette forudsætter juridisk og politisk holdbare løsninger, der sikrer at samme regler gælder for eksterne luftfartsselskaber, der flyver i EU. Regeringen har løbende arbejdet for EU-initiativer, der skal tage hånd om luftfartens udledning af drivhusgasser, bl.a. med vedtagelsen af EU's 6. Miljøhandlingsprogram fra 2001 og senest ved rådskonklusionerne i forbindelse med EU-Kommissionens meddelelse fra december 2005 om reduktion af luftfartens klimaeffekt.

Fra dansk side ser man forslaget som et første skridt frem mod nedbringelse af det globale CO₂ udslip fra luftfarten. Der bør således lægges vægt på, at Kommissionen og Rådet arbejder for at tiltag til nedbringelse af luftfartens CO₂-udledning opnår global udbredelse gennem internationalt forpligtende aftaler med afsæt i ICAO og eller en kommende global klimaaftale for perioden efter 2012.

Danmark lægger afgørende vægt på, at forslaget skaber incitament til at reducere CO₂-udledningen pr. transporteret enhed.

Fra dansk side savner man en begrundelse for at undtage de fly der ankommer fra lande udenfor EU eller har destinationer uden for EU i 2011, og ønsker ligeledes at kvoteordningen træder i kraft hurtigst muligt og med færrest mulige undtagelser

Danmark kan støtte EU Kommissionens forslag om at fastsætte den årlige kvotemængde til 100 % af luftfartssektorens gennemsnitlige udledning i 2004-06. Danmark ser dog gerne, at muligheden holdes åben for på et senere tidspunkt at nedjustere kvotemængden i overensstemmelse med fremtidige klimaaftaler.

Fra dansk side er man som udgangspunkt imod, at auktioneringsprovenuet skal øremærkes. Den politiske beslutning om udgiftspolitiske tiltag til forbedring af klimaet bør ikke være afhængig af, hvilke indtægter der måtte komme fra en bestemt indtægtskilde. Hvis øremærkning af rent juridiske årsager viser sig afgørende for at få selskaber fra tredjelande omfattet af kvotesystemet, vil Danmark ikke afvise en øremærkning.

Danmark lægger vægt på, at det benchmark, der benyttes ved tildeling af gratiskvoter, indrettes således at der skelnes mellem passagertransport og transport af gods pr. vægtenhed.

Danmark så gerne, at direktivet indeholdt en revisionsforpligtigelse der giver mulighed for, at klimaeffekter af andre emissioner end CO₂ ligeledes kan omfattes af kvotesystemet.

Tildelingen af gratiskvoter bør generelt vurderes i lyset af forventningen om overvæltning på forbrugerne og deraf følgende windfall profitter. Foreløbige danske studier peger på, at selskaberne vil tjene på kvotesystemet så længe tildeling af gratiskvoter udgør 60 % af de samlede kvoter. Danmark så gerne, at direktivforslaget som minimum indeholdt bestemmelser om, at andelen af gratis tildelte kvoter til sektoren skal nedtrappes over fremtidige handelsperioder.

Danmark vil arbejde for størst mulig åbenhed for at luftfartssektoren kan benytte JI/CDM kreditter, idet dette anses for at give den mest omkostningseffektive klimaindsats.

Danmark lægger stor vægt på, at referenceperioder for tildeling af kvoter ikke giver flyoperatørerne incitament til ekstraordinære emissioner i givne år.

Fra dansk side er man imod, at flyoperatørerne får mulighed for at veksle luftfartskvoter til virksomhedskvoter, der er bakket op af landekvoter, idet dette kan medføre udgifter til statslige køb af landekvoter, som vil blive foræret til en sektor, som ikke er omfattet af medlemsstaternes Kyoto forpligtigelse.