

SAMLENOTAT

Rådsmøde Transport & Energi d. 9. oktober 2008.

Rådskonklusioner om inddragelse af luftfarten i Det Europæiske Fællesskabs ordning for handel med emissioner – tredjelandes deltagelse (foreløbigt udkast foreligger i rådsdokument Aviation W. Doc. 2008/83 og 2008/89)

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet (transport og energi) den 9. oktober 2008 foreslår formandskabet at der skal vedtages rådskonklusioner om inddragelsen af luftfart i EU's handelssystem for drivhusgasemissionstilladelser (såkaldte CO2 kvoter). Der foreligger p.t. blot et ufærdigt udkast til rådskonklusioner, som fortsat diskuteres i rådets arbejdsgruppe og forventes forelagt COREPER forud for rådsmødet. Udkastet til rådskonklusioner glæder sig over udkommet af Europaparlamentets andenbehandling af forslaget, der bekræfter aftalen fra slutningen af juni 2008 mellem Europaparlamentet, Rådet og Kommissionen om en række ændringsforslag til direktivforslaget. Samtidig henvises til vigtigheden af visse kerneelementer i direktivteksten, ligesom det konstateres, at inddragelsen af luftfart i EU's kvotehandelssystem blot er første etape på vejen mod det endelige mål, som er inddragelse af emissioner fra luftfart i et globalt kvotemarked og der sendes signaler til tredjelande og den internationale luftfartsorganisation ICAO om at fremskynde processen hen imod dette mål, ligesom Kommissionen opfordres til at fremme bilaterale klimaaftaler for luftfartssektoren med tredjelande. Endelig noteres det, at det tilkommer medlemsstaterne at tage stilling til anvendelsen af indtægterne fra provenuet fra auktionering af kvoter, mens der lægges op til, at det endvidere skal fremgå, at medlemsstaterne forpligter sig til at anvende provenuet til at bekæmpe klimaændringer i Den Europæiske Union eller i tredjelande.

2. Baggrund

Der er i juni 2008 opnået enighed mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen om at inkludere luftfarten i EU's kvotehandelssystem. EU Kommissionen offentliggjorde direktivforslaget i december 2006. Rådet vedtog en række ændringsforslag i december 2007. Parlamentet vedtog en række 2. læsnings ændringsforslag i juni 2008. Ultimo juni 2008 blev der i dialogforhandlinger mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen indgået en aftale om ændringer til direktivteksten, som blev endeligt vedtaget af Parlamentet d. 8. juli, og som snarest forventes godkendt formelt af Rådet.

I forhold til Kommissionens oprindelige forslag er der sket en række væsentligste ændringer i den direktivtekst der er aftalt mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen, herunder bl.a. at kvotemængden reduceres til 97% i 2012 og 95% fra 2013 og at andelen af kvoter der auktioneres øges til 15%. Dog holder direktivteksten eksplicit muligheden åben for evt. at revidere kvotemængden og/eller at øge andelen af kvoter der auktioneres ifm. de igangværende forhandlinger om revisionen af CO2 kvotedirektivet for perioden efter 2012. Desuden kunne der ikke opnås enighed om Kommissionens forslag om at provenuet fra auktionering skal øremærkes, hvorfor teksten er ændret til, at provenuet bør anvendes til klimatiltag.

Det Franske formandskab har nu udarbejdet et udkast til rådskonklusioner, som primært sigter mod at engagere tredjelande i at lade emissioner fra luftfart omfatte af kvotesystemer, bl.a. via en tilkendegivelse om, at medlemsstaterne forpligter sig til at anvende provenuet fra auktionering til klimatiltag.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlag er ikke relevant.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. Formål og indhold

Indholdet af udkastet til rådskonklusioner kan opsummeres som følger:

- Pkt. 1 erindrer om EU's drivhusgasreduktions målsætninger på 20-30 % i 2020, mens pkt. 2 mener, at luftfarten bør bidrage til at reducere drivhusgasudledningen.
- Pkt. 3 bekræfter, at drivhusgasudledningen fra luftfartssektoren kan reduceres via trafikstyring og intensiveret forskning, mens pkt. 4 anmoder Kommissionen om nøje at overvåge overholdelsen af diverse programmets tidsplaner og mål.
- Pkt. 4 mener, at stigningen i brændstofpriserne kan bidrage til at fremskynde flyoperatørernes modernisering af luftfartøjsflåden, mens pkt. 5 mener, at der fortsat er behov for initiativer, som kan bidrage til at begrænse luftfartens emissioner. Pkt. 6 mener, at inddragelse af luftfarten i EU's kvotesystem er en effektiv løsning.
- Pkt. 7 glæder sig over aftalen mellem Rådet, Europaparlamentet og Kommissionen fra slutningen af juni om inkludering af luftfart i EU's kvotesystem fra 2012, mens pkt. 8 mener, at de grundlæggende parametre i direktivteksten, især emissionsloftet og den andel kvoter der skal auktioneres bør anvendes på længere sigt.
- Pkt. 9 understreger, at inkluderingen af luftfart i EU's kvotesystem kun er første etape på vejen mod det endelige mål, der består i at kunne inddrage emissioner fra international lufttransport i et globalt kvotemarked. Pkt. 10 ønsker, at den internale luftfartsorganisation skal fastlægge aftalte og globale rammer for gennemførelsen af en reduktion af drivhusgasemissionerne fra international luftfart inden COP 15 i december 2009.
- Pkt. 11 understreger, at direktivet gør det muligt at anerkende tilsvarende foranstaltninger, der er indført af tredjelande og anmoder Kommissionen om at fremme gennemførelsen af sådanne bestemmelser især ved forhandling af luftfartsaftaler. Pkt. 12 erindrer om at tredjelande hidtil har været modstandere af, at deres luftfartsselskaber skal deltage i EU's kvotesystem uden en gensidig aftale, hvorfor det nævnes, at det er vigtigt at forsøge at indgå gensidige aftaler med henblik på tredjelandes deltagelse i kvotehandelsordningen.

- Pkt. 13 noterer sig dels, at det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatnings- og budgetmæssige bestemmelser at tage stilling til anvendelsen af indtægterne fra auktioneringen af luftfartssektorens emissionskvoter, og dels, at medlemsstaterne i den forbindelse forpligter sig til at anvende disse indtægter til at bekæmpe klimaændringer i Den Europæiske Union eller i tredjelande.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Der er tale om rådskonklusioner. Punktet har dermed ingen umiddelbar retsvirkning i forhold til dansk lov, men det kan ikke forudses på nuværende tidspunkt, hvorvidt der på sigt kan forekomme tilpasninger i forhold til dansk lov når direktivet om inkludering af luftfart i kvotedirektivet skal implementeres, formentlig via. Kvoteloven.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Rådskonklusionerne sigter bl.a. mod at opfordre tredjelande til at lade emissioner fra luftfart omfatte af kvotesystemer, hvilket i givet fald vil få positive konsekvenser for miljøet via. udledning af færre drivhusgasser.

Såfremt rådskonklusionerne kommer til at bidrage til, at tredjelande lader emissioner fra luftfart omfatte af kvotesystemer kan det ligeledes få effekt på samfundsøkonomien, eksempelvis via besparelser som følge af energibesparelser i luftfartssektoren.

Rådskonklusionerne har ikke på nuværende tidspunkt statsfinansielle konsekvenser. Men indførelsen af kvotesystemer i tredjelande vil mindske europæiske medlemsstaters provenu fra auktionering af kvotebelagte emissioner fra indgående fly fra tredjelande. Såfremt rådskonklusionerne skulle vise sig at medføre en øget forpligtigelse for medlemsstaterne til at anvende provenuet fra auktionering af kvoter til klimatiltag kan konklusionerne få statsfinansielle konsekvenser.

9. Høring

Ikke relevant, da udkastet til rådskonklusioner ikke har været udsendt i offentlig høring.

Samlenotatet blev sendt i skriftlig høring i klima- og energispecialudvalget d. 19.9 2008 med frist for kommentarer d. 22.9. Der indkom fire høringssvar.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i Erhvervs Regulering og Skatteministeriet havde ingen bemærkninger.

Greenpeace og det Økologiske Råd fremhævede, at der skal være tale om 100% auktionering fra 2013 - og at provenuet herfra skal øremærkes til bæredygtige klimatiltag i EU og i udviklingslande, samt at der skal anvendes en multiplikationsfaktor for luftfartens CO₂-udslip.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side lægges der vægt på, at konklusionsudkastet generelt gennemarbejdes og fokuseres i forhold til formålet, nemlig at sende et budskab om at EU ønsker at tredjelande hurtigst muligt bør engagere sig i at inddrage luftfarten i et globalt kvotehandelssystem eller lignende foranstaltninger, som kan bidrage til at reducere luftfartens drivhusgasudledning.

I forhold til det første udkast fra formandskabet er der behov for at sikre, at rådskonklusionerne tekstmæssigt lægger sig tæt op ad selve direktivteksten:

- Konkret finder Danmark, at rådskonklusionernes henvisning til øremærkning bør fremstå mere tekstnært ift. hvad der er aftalt mellem Rådet, Europaparlamentet og Kommissionen. Således bør det fremgå, at EU-landene opfordres til at anvende provenuet fra auktionering til klimatiltag. Danmark er modstander af obligatorisk øremærkning af provenuet fra auktionering i EU og opfatter den af Rådet, Europaparlamentet og Kommissionen vedtagne tekst således, at det er frivilligt, om medlemsstaterne vil øremærke provenuet til klimatiltag i EU-regi.
- Ligeledes bør pkt. 8 ikke tilkendegive, at de forskellige parametre for systemet (samlet kvotemængde og auktioneringsprocent) skal være stabile på længere sigt, idet der i direktivteksten netop er lagt op til, at disse parametre kan revideres i lyset af den i gangværende generelle revision af kvotesystemet for perioden efter 2012. Auktioneringsandelen for luftfart er eksempelvis sat til 15 % frem til 2020, hvilket adskiller sig fra de øvrige kvotebelagte sektorer, hvor Kommissionen har foreslået, at der for industrien skal auktioneres 20 % af kvoterne i 2013 stigende til 100 % i 2020 for industrien, mens der for elsektoren skal auktioneres 100 % allerede fra 2013. Danmark så gerne 100 % auktionering af luftfartens kvoter allerede fra 2013. Det er derfor vigtigt for Danmark, at rådskonklusionerne ikke foregriber de igangværende forhandlinger om revisionen af EU's kvotedirektiv.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Generelt er det opfattelsen, ud fra den første drøftelse af udkastet til rådskonklusioner i Rådets arbejdsgruppe, at udkastets retorik skal forbedres redaktionelt, men at der vil kunne opnås enighed mellem landene på de fleste punkter.

Et flertal af medlemslandene synes at ønske, at henvisningen til direktivteksten om øremærkning af provenuet fra auktionering til klimatiltag bør fremstå mere tekstnært.

Mange lande synes også at ønske, at rådskonklusionerne i højere grad lægger sig op ad aftalen fra juni 2008 mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen, fsva. Pkt. 8 om fremtidig kvotemængde og auktioneringsgrad, idet det af denne aftale fremgår, at kvotemængden kan justeres og auktioneringsandelen forøges, såfremt der opnås enighed herom i de igangværende forhandlinger om revision af EU's kvotedirektiv for perioden efter 2012.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.