

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående EG-kommissionens förslag till ändring av direktiv (2003/87/EG) så att luftfarten inkluderas i EU:s system för handel med utsläppsrätter

Energimyndigheten redogör i detta remissyttrande för sina synpunkter på EG-kommissionens förslag om ändring i direktiv (2003/87/EG) för att införa flyget i EU:s utsläppshandelssystem. Naturvårdsverkets rapport (5655) om *"Att inkludera flyget i EU:s handelssystem för utsläppsrätter"* har fungerat som ett analysstöd, men behandlas inte specifikt i yttrandet.

Sammanfattning

Energimyndigheten vill understryka vikten av att på internationell väg åstadkomma verkningsfulla åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser från luftfarten. Det är angeläget inte minst med tanke på att utsläppen från flygtrafiken har ökat kraftigt under senare tid (+87 % mellan 1990-2004) och att de väntas genomgå ytterligare en fördubbling mellan 2005-2020. Genom att inkludera luftfarten i EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) kommer dessa utsläpp att omfattas av ett absolut tak för de samlade utsläppen från de verksamheter som ingår i handelssystemet. Tilldelningen av utsläppsrätter (och därmed det miljömässiga utfallet av styrmedlet) läggs fast på förhand och när denna nivå väl är bestämd kommer ytterligare ökningar av luftfartens utsläpp att motsvaras av lika stora minskningar av utsläppen i andra delar av systemet. Om strävan däremot är att motverka de ökande utsläppen av koldioxid specifikt från luftfarten och inte bara från handelssystemet i sin helhet är kommissionens förslag inte tillfyllest och kompletterande styrmedel kommer att krävas. Detsamma gäller den övriga klimatpåverkan från luftfarten som inte sker i form av koldioxid.

Energimyndigheten är i grunden positiv till att utvidga handelssystemet till att omfatta fler verksamheter, sektorer och växthusgaser än vad som har kommit att ingå initialt. Det kan öka systemets kostnadseffektivitet, skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet och ge en ökad kontroll över de samlade utsläppens storlek.

- Energimyndigheten anser att utsläpp av växthusgaser från den internationella luftfarten snarast möjligt bör inkluderas i de åtaganden som länderna åtar sig inom ramen för Klimatkonventionen (UNFCCC).

- Energimyndigheten tillstyrker förslaget att alla luftfartsoperatörer som avgår eller ankommer EU:s flygplatser skall omfattas av systemet oberoende av om bolaget är hemmahörande i EU eller tredjeland. Det är också lämpligt att det är luftfartsoperatörerna som skall vara tillståndspliktiga med ansvar för att de skyldigheter som följer av direktivet uppfylls.
- Energimyndigheten avstyrker kommissionens förslag på hur man avser att hantera interaktionen med Kyotoprotokollet eftersom det är ofullständigt och inte med säkerhet undviker att medverkan från det internationella flyget (vars utsläpp ännu inte omfattas av ländernas åtaganden) kan komma att äventyra uppfyllanden av de klimatåtaganden som EU:s medlemsstater har.
- Energimyndigheten anser att kommissionen otillräckligt har motiverat varför EU:s registeradministratörer skall vara skyldiga att på företagens begäran växla in utsläppsrätter utfärdade till flyget mot vanliga utsläppsrätter (EUA). Regeln ifrågasätter syftet med att införa en helt ny typ av utsläppsrätter och leder till att den föreslagna restriktionen i form av att utsläppsrätter utfärdade till flyget inte skall kunna användas av stationära anläggningar i EU ETS riskerar att bli ett slag i luften.
- Energimyndigheten anser mot bakgrund av den aviserade tidtabellen och det aktuella förslagets karaktär att förtjänsten av att införliva luftfarten i EU ETS redan under den första åtagandeperioden (2008-2012) är tämligen begränsad. Energimyndigheten förordar istället att man i ett inledande skede låter flyget handla med flygutsläppsrätter separat från den handel som sker i EUAs utfärdade till stationära anläggningar. Genom att tillämpa ett fristående system för handel med flygutsläppsrätter kan man säkerställa en utsläppsreduktion specifikt inom luftfarten, dämpa konsekvenserna för den energiintensiva industrin och effektivt tillse att den internationella luftfartens handel med utsläppsrätter inte äventyrar medlemsstaternas förmåga att efterleva sina åtaganden. På längre sikt (tidigast 2013) kan det sedan finnas förutsättningar att sammanföra de båda marknaderna, exempelvis i samband med de övriga förändringar som föranleds av den pågående översynen av direktivet.
- Energimyndigheten anser att man i nuläget inte bör göra några utfästelser om ambitionsnivåer för handelsperioderna efter 2012 när det gäller flygets bidrag till hur EU skall kunna uppnå framtida klimatöverenskommelser. Eftersom det ännu är osäkert hur de internationella åtagandena kommer att formuleras efter 2012 vore det olämpligt att i enlighet med kommissionens förslag låsa fast tilldelningen till en viss nivå för en lång tid framöver.
- Energimyndigheten tillstyrker förslaget att tillämpa centralt fastställda och internationellt harmoniserade principer för fördelningen av utsläppsrätter till luftfartsoperatörerna. Energimyndigheten finner samtidigt anledning att vara kritisk till förslaget som innebär att utsläppsrätterna nästan uteslutande skall tilldelas luftfartsoperatörerna gratis istället för via auktion.
- Energimyndigheten förordar en tilldelningsmetod som innebär att flygbolagen får betala för de utsläppsrätter som de behöver. Därigenom kan man **undvika** en onödigt stor administrativ börda, minska risken för överkompensation (s.k. "windfall profits") då alternativkostnaden för de förbrukade utsläppsrätterna

överbältras på konsumenterna och i större utsträckning beakta principen om att förorenaren skall betala.

- Energimyndigheten anser att det finns positiva aspekter i kommissionens förslag att inte upprätta någon reserv med utsläppsrätter avsedda för gratis tilldelning till nya deltagare. För att åstadkomma en större likabehandling av nya och befintliga verksamhetsutövare vore det emellertid lämpligt att även de redan etablerade luftfartsoperatörerna får betala för de utsläppsrätter som de behöver.
- Energimyndigheten anser att det finns goda skäl att använda ländernas intäkter från auktionering av utsläppsrätter till klimatpolitiska insatser. Det bör dock vara upp till medlemsstaten att avgöra på vilket sätt detta skall ske.
- Energimyndigheten tillstyrker förslaget att samtliga luftfartsoperatörer skall ha samma möjlighet att använda sig av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna (CDM och JI) för att täcka sina utsläpp. För utsläpp från den internationella luftfarten bör användningen av dessa projektkrediter kunna vara obegränsad så länge dessa utsläpp inte omfattas av åtagandena. Det skulle dämpa den förhöjande effekt som inkludandet av flyget får på EUA-priset och bidra till en utvidgning av det internationella klimatsamarbetet.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten är i grunden positiv till en utvidgning av EU:s system för handel med utsläppsrätter till att omfatta fler sektorer och gaser än vad som har kommit att ingå initialt. Ju fler utsläppskällor med relativa skillnader i kostnader för utsläppsreduktion som inordnas i systemet desto större ekonomisk förtjänst ligger det i att handla med utsläppsrätter. När det gäller att inkludera flyget i EU ETS finns det dock anledning att noggrant beakta de effekter som detta kommer att leda till i form av ökade priser på utsläppsrätter och el, vilket i sin tur påverkar konkurrenskraften för de energiintensiva industrier som redan ingår i systemet.

Energimyndigheten har följande specifika synpunkter på förslaget.

Förslagets omfattning avseende flygbolag och trafiklinjer

Kommissionen föreslår att flygningar mellan länder inom EU skall inkluderas i EU:s system för handel med utsläppsrätter i ett första steg och något senare alla flyg som avgår eller ankommer flygplatser inom EU. Förslaget gäller samtliga flyg oberoende av om luftfartsoperatören har sin egentliga hemvist i någon av EU:s medlemsstater eller tredjeland. Flygningar från länder utanför EU kan dock undantas om dessa länder har vidtagit minst likvärdiga åtgärder för att begränsa utsläppen från den flygning som sker från det aktuella landet.

Energimyndigheten anser att det är viktigt för systemets effektivitet, företagens konkurrenssituation och det miljömässiga utfallet att alla flygbolag som flyger på en viss linje omfattas av samma krav oavsett om företaget tillhör någon av EU:s medlemsstater eller tredjeland. Därför är det positivt att förslaget omfattar både utrikesflyg och inrikesflyg, både avgående och ankommande flyg samt att man

behandlar luftfartsoperatörer som trafikerar EU:s flygplatser på samma sätt oberoende av deras ursprungsland.

När det gäller möjligheten att undanta flygbolag som redan omfattas av ett tredje lands reglering i syfte att begränsa utsläppen bör man vara uppmärksam på att det kan vara förenat med vissa svårigheter att avgöra huruvida tredjelands styrmedel har en minst ekvivalent miljöstyrning. Behov av att göra undantag enligt denna regel lär för övrigt vara mindre om flygoperatörerna i EU:s handelssystem tilldelas utsläppsrätter mot betalning istället för gratis.

Det saknas en närmare beskrivning av i vilken utsträckning det är praktiskt möjligt för den administrerande medlemsstaten att utöva tillsyn och därigenom säkerställa att de praktiserade metoderna för övervakning och rapportering av utsläpp från bränslen som har tankas i flyg ankommande från tredjeland är förenliga med de krav som ställs på områden inom EU:s jurisdiktion.

Förslagets omfattning avseende flygplanstyper

Kommissionen föreslår att vissa flygplanstyper och aktiviteter (regeringsplan, militärt flyg, visuellflyg, rundflygningar, skolflygningar, flyg som genomförs i testsyfte samt flyg vars högsta tillåtna startmassa är lägre än 5 700 kg m.fl.) undantas från systemet.

Energimyndigheten har inga invändningar mot förslaget att bevilja vissa flyg undantag från deltagande i EU ETS i syfte att undvika en oproportionerligt stor administrativ börda i förhållande till den miljömässiga vinsten av att låta dessa ingå i systemet. Utöver de aktiviteter och flygplanstyper som kommissionen har föreslagit skulle man även kunna se över möjligheten att undanta flygplan som bara vid några enstaka tillfällen per år trafikerar EU:s flygplatser.

Tidpunkten för införande av luftfarten i det befintliga handelssystemet

Kommissionen föreslår att flyg mellan flygplatser inom EU skall inkluderas från 2011 och därefter breddas systemet till att omfatta samtliga flyg som ankommer eller avgår från flygplatser inom EU med början 2012.

Enligt förslaget skall luftfarten inkluderas i EU:s system för handel med utsläppsrätter mot slutet av den åtagandeperiod som pågår mellan 2008-2012. Behandlingen av frågan om att utvidga handelssystemet till att omfatta luftfarten har separerats från den allmänna översynen av direktivet inom vilken man skall ta ett helhetsgrepp om bl.a. möjligheten att utvidga systemet till att omfatta andra sektorer och växthusgaser. Energimyndigheten bedömer med utgångspunkt i det konkreta förslag som har presenterats av kommissionen att den miljömässiga och ekonomiska förtjänsten av att inkludera flyget i systemet redan innan den tredje handelsperioden (dvs. tidigare än 2013) är tämligen begränsad.

Att inkludera flyget mot slutet av perioden (2008-2012) kan istället medföra en ökad osäkerhet för de stationära anläggningar som redan omfattas av EU ETS i form av påverkan på utsläppspriset och systemets funktion eftersom en helt

ny typ av utsläppsrätter introduceras som skall interagera med den ursprungliga handeln enligt särskilda principer. Genom att avvakta ett (resp. två) år med att inkludera flyget hade det dessutom funnits skäl att tro att man inte hade behövt införa den inskränkning i handeln som nu har föreslagits i syfte att ta hänsyn till att internationellt flyg ännu inte omfattas av ländernas internationella åtaganden.

Undvikande av onödiga administrativa kostnader

Kommissionen föreslår att ansvaret för en och samma luftfartsoperatörs deltagande i systemet endast skall vila på en medlemsstat oavsett i hur många länder den är verksam. Avgörande för vilken medlemsstat som skall administrera flygbolaget i utsläppshandeln är i första hand i vilket land bolaget har erhållit en operativ licens och i andra hand (samt för flygbolag hemmahörande i tredjeland) det land som tillskrivs den största andelen av flygbolagets utsläpp.

Energimyndigheten tillstyrker förslaget att en och samma flygoperatör endast skall administreras av en medlemsstat. Tillsammans med de övriga förslag som också bidrar till att begränsa de administrativa kostnaderna för företagen och de behöriga myndigheterna (t.ex. centralt fastställande av tilldelningsprinciper och undantag för de minsta flygplansmodellerna) skapas därmed förutsättningar för en mer kostnadseffektiv begränsning av utsläppen inom handelssystemet.

Tilldelning av utsläppsrätter för luftfarten

Kommissionen föreslår att tilldelningen av utsläppsrätter för flyget skall ske harmoniserat inom EU och beräknas på basis av de genomsnittliga utsläppen av koldioxid från luftfarten under 2004-2006. För perioden 2011-2012 skall andelen utsläppsrätter som utfärdas till luftfarten mot betalning (t.ex. auktion) motsvara den genomsnittliga andelen utsläppsrätter som har föreslagits skall auktioneras i de medlemsstater som avser att tillämpa en auktion enligt sina fördelningsplaner. Resterande mängd utsläppsrätter fördelas mellan luftfartsoperatörerna utifrån ett riktmärke uttryckt i utsläpp per tonkilometer. Bolag vars verksamhet upphör skall fortsätta att tilldelas utsläppsrätter fram till utgången av den period för vilken denne har fått beslut om tilldelning.

Energimyndigheten delar uppfattningen att den totala tilldelningen till flyget och principerna för att fördela denna mängd skall fastställas centralt i syfte att undvika att företag behandlas olika beroende på i vilken medlemsstat de har sitt säte.

Den sammanlagda årliga tilldelningen till luftfarten har föreslagits uppgå till ett genomsnitt av sektorns utsläpp 2004-2006. Detta skall enligt Art. 3b inte endast gälla under de två år (2011-2012) som flyget ingår i EU ETS under den första åtagandeperioden utan för en betydligt längre period. ("För den tredje perioden [...] liksom alla efterföljande perioder, skall det sammanlagda antalet utsläppsrätter som skall tilldelas luftfartsoperatörer motsvara 100 % av den historiska utsläppsmängden [...]).

Energimyndigheten anser att man i nuläget inte bör göra några utfästelser om ambitionsnivåer för handelsperioderna efter 2012 när det gäller flygets bidrag till

hur EU skall kunna uppnå framtida klimatöverenskommelser. De internationella samtalen om ländernas kvantitativa åtaganden efter Kyotoperioden 2008-2012 har ännu inte konkretiserats och det vore olämpligt att låsa fast sig vid en viss nivå för tilldelningen till en enskild sektor. Detta av samma anledning som att man inte har ställt upp några liknande långsiktiga mål eller löften för tilldelningen till de andra sektorerna inom EU ETS.

Enligt förslaget ska utsläppsrätter tilldelas flyget mot betalning (t.ex. via en auktion) i en utsträckning som motsvarar den genomsnittliga andelen försålda utsläppsrätter till anläggningar som redan omfattas av EU ETS. Det skulle för åren 2011-2012 troligen innebära att luftfarten får en gratis tilldelning som uppgår till mer än 95 procent av den ökade mängd utsläppsrätter som avses bli utfärdade med anledning av att flyget inkluderas i EU ETS¹. Om syftet är att andelen skall motsvara ett genomsnitt endast för de medlemsstater som i sina fördelningsplaner har angivit en andel auktionerade utsläppsrätter som är större än noll blir andelen utsläppsrätter som tilldelas gratis till flyget något lägre jämfört om man baserar beräkningen på samtliga fördelningsplaner.

Det finns inget i kommissionens förslag och tillhörande konsekvensanalys som tyder på att flyget inte skulle kunna betala för merparten av de utsläppsrätter som de behöver. Energimyndigheten bedömer att förmågan att övervältra kostnaden för utsläppsrätter på slutkunderna inom flyget är god. Skäl som talar för detta är att det finns en hög betalningsvilja för flygresande och att samtliga bolag på en viss trafiklinje kommer att omfattas av styrmedlet oavsett var bolaget har sin hemvist. Den minimala utsattheten för konkurrens från flygbolag som på samma flyglinje inte omfattas av samma krav innebär att flygbolagen i större utsträckning kan övervältra (alternativ-) kostnaden för de utsläppsrätter som de förbrukar utan att för den sakens skull förlora marknadsandelar till skillnad från om de hade agerat vinstmaximerande med konkurrens från operatörer som inte berörs av direktivet. Kommissionen ger i sin konsekvensanalys uttryck för motsvarande bedömning avseende luftfartsoperatörernas förmåga och incitament att övervältra kostnaden för de förbrukade utsläppsrätterna på konsumenterna. Kommissionen påpekar dessutom att prisökningen på flygbiljetterna (som är i stort sett oberoende av om utsläppsrätterna har tilldelats gratis eller mot betalning) inte kommer att få någon betydande inverkan på den prognostiserade efterfrågan inom sektorn.

Erfarenheten från den inledande handeln med utsläppsrätter har visat att företag har incitament att övervältra kostnaden för de utsläppsrätter som de förbrukar oavsett om dessa har inhandlats på marknaden eller tilldelats gratis från staten. Genom att auktionera ut luftfartsoperatörernas utsläppsutrymme minskar risken för att en skadlig diskussion om s.k. "*windfall profits*" uppstår, vilket har varit fallet i t.ex. energisektorn under den inledande handelsperioden.

¹ Den slutliga andelen utsläppsrätter som enligt kommissionens förslag skall auktioneras till flyget 2011-2012 kommer inte vara fastställd förrän samtliga nationella fördelningsplaner avseende perioden 2008-2012 har anmälts av medlemsstaterna och sedan beslutats av kommissionen.

Genom att tillämpa en auktion, eller på annat sätt utfärda luftfartens utsläppsrätter på marknaden mot betalning kommer man att uppnå en likabehandling av nya och befintliga deltagare, tillhandahålla incitament att begränsa utsläppen och i större utsträckning beakta principen om att förorenaren skall betala.

Energimyndigheten anser mot bakgrund av de skäl som redogörs för ovan att det inte är tillräckligt motiverat i kommissionens förslag varför flygbolagen skall få en andel gratis tilldelade utsläppsrätter som motsvarar den genomsnittliga andelen gratis tilldelade utsläppsrätter till redan inkluderade sektorer i EU ETS. Det finns i praktiken goda skäl att differentiera andelen gratis tilldelade utsläppsrätter mellan olika sektorer utifrån deras relativa skillnader i förmåga att betala för sina utsläpp och övervältra kostnader på nästa led. Som ett exempel på detta kan nämnas att el- och fjärrvärmesektorn i allmänhet får en betydligt mer restriktiv gratis tilldelning av utsläppsrätter jämfört med t.ex. energiintensiva och globalt konkurrensutsatta tillverkningsindustrier.

Energimyndigheten ser positivt på att kommissionen avser ta fram en förordning som anger formerna för medlemsstaternas auktionering av de utsläppsrätter som inte skall fördelas gratis. Om dessa utsläppsrätter skall fördelas genom en öppen auktion istället för att tillföras aktörerna genom t.ex. försäljning på någon av de marknadsplatser som finns kan det vara lämpligt att auktionen samordnas inom EU. Denna koordinering behöver dock inte nödvändigtvis ske av kommissionen utan är något som medlemsstaterna själva kan hitta formerna för.

Enligt Artikel 3d skall fördelningen av utsläppsrätter mellan luftfartsoperatörerna beräknas utifrån ett riktmärke uttryckt i utsläpp per tonkilometer. Det innebär att den del av utsläppsrätterna som tilldelas gratis står i proportion till varje enskild luftfartsoperatörs historiska aktivitetsnivå. Energimyndigheten anser att detta är en sämre fördelningsprincip än en auktion men att metoden ändå har fördelar jämfört med en tilldelning som baseras på t.ex. det enskilda företags historiska utsläpp. Detta eftersom metoden inte missgynnar flygbolag som i ett tidigt skede vidtagit åtgärder för att minska utsläppen. Några av nackdelarna med metoden är att den är mer administrativt krävande än t.ex. ett auktionsförfarande och att den baseras på ett fördelningsgrundande år som uppdateras över tiden vilket i någon mån kan motverka styrmedlets incitament till att minska utsläppen genom att bygga lättare flygplan eller minimera flygsträckan.

Den riktmärkesbaserade tilldelningen skall enligt förslaget beräknas utifrån ett referensår som utgörs av det kalenderår som löper ut 24 månader före starten av den handelsperiod som tilldelningen avser. Energimyndigheten anser emellertid att den operatörsspecifika tilldelningen bör baseras på en fördelningsgrundande period bestående av fler än ett år i syfte att undvika att enskilda händelser kan påverka hur många utsläppsrätter en luftfartsoperatör skall erhålla.

Enligt kommissionens förslag skall nya deltagare inte tilldelas utsläppsrätter gratis utan hänvisas till att köpa sitt behov av utsläppsrätter på auktion eller marknaden.

Inför därpå följande handelsperiod skall de nya deltagarna dock kunna ansöka och få gratis tilldelning precis som övriga befintliga anläggningar. Energimyndigheten anser att det finns en positiv aspekt i att inte behöva upprätta någon reserv med utsläppsrätter för nya deltagare som väntas tillkomma under perioden, men ser samtidigt problem med att nya deltagare missgynnas relativt befintliga deltagare (givet att tilldelningen till befintliga luftfartsoperatörer i betydande utsträckning sker gratis) samt att de differentierade tilldelningsprinciperna i viss mån kan påverka när i perioden en ny deltagare väljer att ta steget in på marknaden.

Energimyndigheten tillstyrker förslaget att de luftfartsoperatörer som avvecklar sin verksamhet skall fortsätta att få utsläppsrätter utfärdade enligt det tidigare beslutet om tilldelning fram till utgången av den aktuella handelsperioden.

Hantering av intäkterna från en auktion

Kommissionen föreslår att den mängd utsläppsrätter som auktioneras skall vara proportionell mot respektive medlemsstats andel av de sammanlagda tillskrivna luftfartsutsläpp i alla medlemsstater. De intäkter som medlemsstaterna erhåller till följd av auktioneringen av utsläppsrätter skall användas för att motverka effekterna av klimatförändringen och att vidta åtgärder för en anpassning till dessa. De kan även användas för att täcka de kostnader som respektive administrerande medlemsstat har till följd av direktivet.

Energimyndigheten anser att det kan finnas goda skäl att genom ett nationellt beslutsförfarande lägga fast att de potentiella intäkterna från en auktionering av utsläppsrätter skall användas för klimatpolitiska insatser. Det bör dock vara upp till den enskilda medlemsstaten att avgöra hur dessa intäkter (som på sikt kan bli mycket betydande) skall användas mer specifikt.

En av de frågor som diskuteras flitigt inom ramen för den pågående översynen av direktivet är behovet av mer harmoniserade tilldelningsprinciper, inklusive frågan om att fastställa en obligatorisk lägsta andel auktionerade utsläppsrätter efter 2012 och huruvida dessa auktioner skall ske koordinerat på EU-nivå. Man bör därför ha i åtanke att det sätt på vilket detta hanteras i anslutning till flygets tilldelning kan få implikationer även för hur regler utformas i samband med den genomgripande översyn av direktivet som inte handlar specifikt om flyget.

Enligt kommissionens förslag skall det antal utsläppsrätter som en medlemsstat auktionerar vara proportionellt mot respektive medlemsstats andel av de totala *tillskrivna luftfartsutsläppen* för alla medlemsstater under ett visst referensår. För perioden 2011-2012 skall detta referensår utgöras av år 2010 och för efterföljande perioder motsvara det år som löper ut 24 månader före starten av den period för vilken tilldelningen gäller. Energimyndigheten konstaterar att det skulle innebära att de sammanlagda intäkterna från en auktionering av flygutsläppsrätter inom EU fördelas på medlemsstaterna enligt en fördelningsnyckel som baseras på historiska utsläpp med ett fördelningsgrundande år som uppdateras över tiden.

Interaktionen med Kyotoprotokollet

Kommissionen föreslår att flygbolagen förutom sina egna utsläppsrätter även skall kunna använda de utsläppsrätter (EUAs) som utfärdas till andra sektorer inom EU ETS för att täcka sina utsläpp. För att ta hänsyn till att utsläpp från internationell luftfart inte omfattas av ländernas åtaganden skall utsläppsrätter som utfärdas till luftfartsoperatörer endast kunna användas av flygbolagen. De nationella registeradministratörerna skall dock på flygbolagens begäran vara skyldiga att byta in utsläppsrätter utfärdade till flyget (flygutsläppsrätter) mot EUAs som kan användas av samtliga i systemet.

Energimyndigheten är starkt kritisk till förslaget om hur man avser att hantera kopplingen mellan utsläppsrätter utfärdade enligt Kyotoprotokollet (AAUs) och utsläppsrätter utfärdade enligt EU:s handelssystem (EUAs) eftersom det befinnas vara ofullständigt och inte fylla sitt syfte.

Även om AAUs inte hanteras av företagen själva sker en överföring av AAUs mellan medlemsstaternas register när två företag från olika länder genomför en transaktion av EUAs mellan varandra. Det säkerställer att själva handeln mellan företag inte äventyrar det enskilda landets möjligheter att uppfylla sitt åtagande. Eftersom det internationella flyget inte omfattas av ländernas åtaganden kommer de utsläppsrätter som utfärdas till dessa flygbolag inte att motsvaras av en AAU. Ett inflöde av utsläppsrätter utfärdade inom luftfarten till övriga EU ETS skulle därför kunna få allvarliga konsekvenser för medlemsstaternas förmåga att efterleva sina internationella åtaganden.

Kommissionen har övervägt olika alternativ för hantera problemet och fastnade för "en öppen handel med överlämnanderestriktion". Förslaget att skapa en helt ny typ av utsläppsrätter för luftfarten (flygutsläppsrätter) som stationära anläggningar inom EU ETS inte kan tillgodogöra sig förefaller dock förlora sitt syfte eftersom kommissionen samtidigt föreslår att EU:s registeradministratörer skall vara skyldiga att på företagens begäran växla in dessa utsläppsrätter mot EUAs vilka kan användas av samtliga verksamhetsutövare och luftfartsoperatörer inom EU ETS. Det finns anledning att tro att ett stort antal luftfartsoperatörer skulle vara intresserade av att utnyttja möjligheten att omvandla sina flygutsläppsrätter till EUAs så snart dessa finns utfärdade på deras konton. Utsläppsrätter utfärdade till stationära anläggningar (EUAs) har per definition ett större användningsområde och inbytet ökar därmed flygbolagens flexibilitet i form av att kunna sälja in ett eventuellt överskott till övriga EU ETS utifall deras (samlade eller enskilda) behov senare skulle visa sig vara lägre än innehavet.

Det finns ingen garanti för att hela flygsektorn blir nettoköpare av utsläppsrätter. Om flygsektorns utsläpp visar sig understiga den föreslagna tilldelningen till följd av t.ex. en konjunkturedgång och luftfartsoperatörerna ersätter flygutsläppsrätter mot vanliga utsläppsrätter (EUAs) skapas ett totalt underskott av AAUs som kan äventyra EU:s möjligheter att klara sitt åtagande. Även i ett scenario där inte hela flygsektorn blir nettosäljare kan det bli problematiskt för enskilda medlemsstater

om flygbolagen i betydande utsträckning väljer att ersätta flygutsläppsrätter med vanliga utsläppsrätter (EUAs). Det av kommissionen presenterade förslaget är dessvärre inte kapabelt att hantera något av dessa scenarier.

Energimyndigheten konstaterar att behovet av att hantera ovanstående problem kan komma att upphöra 2013 i det fall internationell luftfart ingår i de åtaganden som Klimatkonventionens parter formulerar för perioden efter 2012. Det skulle innebära att man introducerar en inte helt okomplicerad restriktion i handeln med utsläppsrätter som det endast finns behov av under en mycket begränsad period. Om man trots allt inkluderar luftfarten i EU ETS redan under åtagandeperioden 2008-2012 bör man välja en lösning som förutom att vara funktionell även bör vara långsiktigt tillämpbar eftersom det inte går att utesluta risken för att en framtida klimatregim inte förmår att inkludera utsläppen från internationell luftfart i åtagandena redan från 2013.

En alternativ hantering av interaktionen med Kyotoprotokollet är att tillämpa en sluss ("gateway") i linje med vad Naturvårdsverket rekommenderade i rapporten om *"Att integrera flyget i EU:s handelssystem med utsläppsrätter"* (Rapport 5655). En sådan sluss möjliggör att flygutsläppsrätter överförs till övriga sektorer i EU ETS endast om minst motsvarande mängd har gått i den andra riktningen (och därmed lämnat AAUs efter sig i slussen) vilket skulle garantera att luftfartens medverkan i handeln med utsläppsrätter inte riskerar att försämra förmågan att klara det internationella åtagandet. Om man därutöver även vill säkerställa en viss utsläppsreduktion specifikt inom luftfarten samt undvika ett förhöjt EUA- och elpris som skulle kunna påverka industrins konkurrenskraft negativt kan ett helt fristående handelssystem för luftfartens utsläpp vara en mer lämplig lösning än tillämpningen av en sluss som tillåter ett obegränsat flöde i ena riktningen. På längre sikt kan det sedan finnas goda förutsättningar att sammanföra de båda systemen.

Kommissionen föreslår att flygbolagen skall kunna använda projektkrediter från CDM och JI i en utsträckning som motsvarar den genomsnittliga procentsatsen som medlemsstaterna har angivit för övriga sektorer inom EU ETS enligt de nationella fördelningsplanerna.

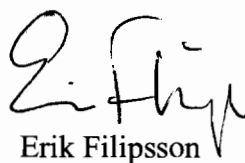
Energimyndigheten tillstyrker förslaget att luftfartoperatörerna skall ha möjlighet att använda sig av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna (CDM och JI) i en utsträckning som motsvarar den genomsnittliga procentandel som är tillåten enligt medlemsstaternas fördelningsplaner avseende övriga sektorer i EU ETS. Det bidrar till en konkurrensneutral behandling av luftfartsoperatörerna och har en dämpande effekt på det ökade utsläppsrättspris som införandet av luftfarten i EU ETS väntas leda till.

Energimyndigheten anser dock att så länge utsläpp från internationell luftfart inte regleras i ländernas åtaganden bör dessa operatörer i obegränsad utsträckning få använda utsläppskrediter för att täcka sina utsläpp. Det skulle bidra till ett bredare

internationellt klimatsamarbete och mer kostnadseffektiva utsläppsreduktioner utan att påverka efterlevnaden av supplementaritetsprincipen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Thomas Korsfeldt. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Josephine Bahr Ljungdell, Susan Linton Royen, Zofia Lublin, Andres Muld, Birgitta Palmberger och Marie Ternbo, verksjuristen Fredrik Selander, enhetschefen Thomas Levander samt handläggaren Erik Filipsson, den sistnämnde föredragande.


Thomas Korsfeldt


Erik Filipsson