

Bryssel den 8.4.2016
COM(2016) 183 final

2016/0094 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar med avseende på ett internationellt instrument som ska utarbetas av Icao-organen och som är avsett att leda till genomförande från och med 2020 av en global marknadsbaserad åtgärd för att ta itu med utsläpp från internationell luftfart

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- **Motiv och syfte med förslaget**

Vid den 21:a partskonferensen för FN:s konvention om klimatförändringar antogs Parisavtalet vars syfte är att begränsa den globala temperaturökningen till under 2°C jämfört med förindustriell nivå och att fortsätta ansträngningarna att begränsa temperaturökningen till 1,5°C. Fram till 2050 bör de globala växthusgasutsläppen minska med minst 50 % jämfört med nivåerna 1990. Alla ekonomiska sektorer bör bidra till att uppnå dessa utsläppsminskningar, även internationell luftfart.

Växthusgasutsläppen från internationell luftfart utgör mer än 2 % av de globala utsläppen och växer exponentiellt. Beräkningar för 2050 tyder på att dessa utsläpp från luftfartsverksamhet, i ett scenario med oförändrade förhållanden (*business-as-usual*), kan komma att öka med över 200 % jämfört med nuvarande nivåer. I kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet *Parisprotokollet – en plan för att möta de globala klimatförändringarna efter 2020*¹ understryks det att Icao bör agera för att effektivt begränsa utsläpp från internationell luftfart före utgången av 2016. Trots de tekniska förbättringarna är potentialen för minskning av de totala utsläppen begränsad inom luftfartssektorn, och man har därför tagit fasta på marknadsbaserade åtgärder som ett lämpligt sätt att låta luftfartssektorn bidra till de totala utsläppsminskningarna. Vid det 38:e mötet i Icao-församlingen (2013) beslutade man att utveckla en global marknadsbaserad åtgärd för att ta itu med utsläppen från internationell luftfart med sikte på att vid det 39:e mötet i Icao-församlingen 2016 (27 september–7 oktober) kunna fatta ett beslut om genomförande av systemet från och med 2020².

Så snart som möjligt och i god tid före Icao-församlingens nästa möte måste man därför anta den ståndpunkt som medlemsstaterna, som kommer att agera samfällt i EU:s intresse, bör inta med avseende på det beslut som ska fattas av Icao.

Den ståndpunkt som intas av unionen ska framföras av kommissionen och medlemsstaterna i Icao-organen. Flera olika Icao-organ, däribland Icao-rådet, är inblandade i utarbetandet av förslaget till instrument i fråga. En EU-ståndpunkt måste också antas för att säkerställa förenlighet med befintlig EU-lagstiftning.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

I Europaparlamentets och rådets beslut 1600/2002/EG efterlystes det att unionen skulle fastställa och genomföra särskilda åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser från luftfarten, om man inte enades om sådana åtgärder inom ramen för Icao senast 2002. Efter Icao-församlingens beslut vid dess 33:e möte (2001) om att ställa sig bakom ett öppet utsläppshandelssystem för internationell luftfart³ och beslutet vid dess 35:e möte (2004) om att utarbeta riktlinjer för införlivandet av utsläpp från internationell luftfart i Icaos fördragsslutande staters utsläppshandelssystem⁴, antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2008/101/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser så att luftfartsverksamhet införs i det systemet.⁵

¹ COM(2015)81, 4 mars 2015

² Icaos resolution A38-18 (2013)

³ Icaos resolution A33-7 (2001)

⁴ Icaos resolution A35-5 (2004)

⁵ EUT L 275, 25.10.2003, s. 32.

Utöver beslutet att utveckla en global marknadsbaserad åtgärd, bestämde man vid det 38:e mötet i Icao-församlingen (2013) att Icao och dess medlemsstater, tillsammans med relevanta organisationer, gemensamt skulle arbeta för att försöka uppnå ett kollektivt medelfristigt globalt önskvärt mål om att från och med 2020 hålla de globala netto-koldioxidutsläppen från internationell luftfart på samma nivå. Utsläppen från internationell luftfart beräknas 2020 vara omkring 70 % högre än 2005⁶ och unionen och dess medlemsstater har konsekvent förespråkat att det globala minskningsmålet för växthusgasutsläpp från internationell luftfart bör vara att fram till 2020 uppnå en 10-procentig minskning jämfört med nivåerna 2005. Det förefaller dock lämpligt att unionen tar tillfället i akt och verkar för att det, inom tämligen snäva tidsramar, utvecklas en global marknadsbaserad åtgärd för att begränsa växthusgasutsläppen från internationell luftfart till nivåerna 2020, med beaktande av möjligheten att med tiden se över målen, alltefter vad som är lämpligt.

För att underlätta att det vid det 39:e mötet i Icao-församlingen (2016) kan göras framsteg mot ett lämpligt instrument, har unionslagstiftarna beslutat att tillfälligt anse kraven i direktiv 2003/87/EG såsom uppfyllda när det gäller flygningar till och från flygplatser i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)⁷. Efter det 39:e mötet i Icao-församlingen (2016) ska kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om åtgärder för att genomföra ett internationellt instrument om en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2020 som på ett icke-diskriminerande sätt ska minska den internationella luftfartens växthusgasutsläpp. I denna rapport ska kommissionen bedöma och, om lämpligt, lämna förslag till åtgärder med anledning av denna utveckling, om en lämplig täckning av utsläpp från verksamhet till eller från flygplatser i länder utanför EES från och med den 1 januari 2017.

- **Förenlighet med unionens politik på andra områden**

Det föreslagna beslutet är förenligt med och kompletterar unionens övriga politik, särskilt dess energi-, miljö- och transportpolitik⁸.

En global övergång till ren energi kommer att kräva både ett förändrat affärs- och investeringsbeteende och incitament inom alla politikområden.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Förslaget grundar sig på artikel 192.1 tillsammans med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

I artikel 218.9 i EUF-fördraget fastställs förfarandet för fastställandet av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan.

I detta fall kommer den akt som Icao-församlingen förväntas anta att ha sådan rättslig verkan som anges i artikel 28a i direktiv 2003/87/EG.

⁶ Se reservationer mot Icaos resolution från 2013, under fotnot 4 ovan

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014

⁸ COM(2016) 110 final

I enlighet med artiklarna 192.1 och 191 i EUF-fördraget ska Europeiska unionen bidra till att bland annat följande mål uppnås: bevara, skydda och förbättra miljön, främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

- **Val av instrument**

Enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ska det tillämpliga instrumentet vara ett beslut av rådet.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

Ej tillämpligt.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte Europeiska unionens budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

Ej tillämpligt.

2016/0094 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar med avseende på ett internationellt instrument som ska utarbetas av Icao-organen och som är avsett att leda till genomförande från och med 2020 av en global marknadsbaserad åtgärd för att ta itu med utsläpp från internationell luftfart

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1 jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Växthusgasutsläppen från internationell luftfart utgör mer än 2 % av de globala utsläppen och växer exponentiellt. Beräkningar för 2050 tyder på att dessa utsläpp från luftfartsverksamhet, i ett scenario med oförändrade förhållanden (*business-as-usual*), kan komma att öka med över 200 % jämfört med nuvarande nivåer. Fram till 2050 bör de globala växthusgasutsläppen minska med minst 50 % jämfört med nivåerna 1990.

Alla ekonomiska sektorer bör bidra till att uppnå dessa utsläppsminskningar, även internationell luftfart.

Den 21:a partskonferensen för FN:s konvention om klimatförändringar avslutades framgångsrikt i december 2015 genom antagandet av Parisavtalet vars syfte är att begränsa den globala temperaturökningen till under 2°C jämfört med förindustriell nivå och att sträva efter att begränsa temperaturökningen till 1,5°C.

- (2) Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) inrättades genom Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart från 1944. Samtliga medlemsstater är fördragsslutande parter i konventionen och medlemmar av Icao, medan unionen har observatörsstatus vid vissa Icao-möten, bland annat Icao-församlingens möten vart tredje år. Unionen och samtliga dess medlemsstater är parter i Kyotoprotokollet från 1997, vilket kräver att de arbetar för att begränsa utsläppen av växthusgaser från internationell luftfart genom Icao. I Europaparlamentets och rådets beslut 1600/2002/EG efterlystes det att unionen skulle fastställa och genomföra särskilda åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser från luftfarten, om man inte enades om sådana åtgärder inom ramen för Icao senast 2002.
- (3) Icao-församlingen ställde sig vid sitt 33:e möte (2001) bakom ett öppet utsläppshandelssystem för internationell luftfart⁹. Icaos kommitté för luftfartsrelaterat miljöskydd rekommenderade 2004 att man inte skulle gå vidare med idén om ett utsläppshandelssystem specifikt för luftfart baserat på ett nytt rättsligt instrument under ledning av Icao. Icao-församlingen ställde sig vid sitt 35:e möte (2004) bakom öppen utsläppshandel och möjligheten för stater att införliva utsläpp från internationell luftfart i sina utsläppshandelssystem¹⁰, men vid Icao-församlingens 36:e möte (2007) uppmanade man till undantag för luftfartygsoperatörer baserade i andra stater såvida det inte fanns en bilateral överenskommelse¹¹. Unionen, dess medlemsstater och andra europeiska stater har konsekvent förbehållit sig rätten att på ett icke-diskriminerande sätt tillämpa marknadsbaserade åtgärder på samtliga luftfartygsoperatörer som tillhandahåller tjänster till, från eller på deras territorium, med hänvisning till att Chicagokonventionen erkänner parternas rätt att på ett icke-diskriminerande sätt¹² tillämpa sina egna lagar och bestämmelser gällande luftfart på luftfartyg från alla stater som tillhandahåller tjänster till, från eller på deras territorium.
- (4) Med tanke på att begränsningen av växthusgasutsläppen från luftfart utgör ett väsentligt bidrag i linje med de övergripande utsläppsminskningssåtagandena, antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2008/101/EG¹³ om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser så att luftfartsverksamhet införs i det systemet och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG¹⁴. I det femte skälet i direktiv 2008/101/EG anges det att EU bör sträva efter att säkerställa att en sådan global överenskommelse, avsedd att begränsa den globala temperaturökningen,

⁹ Icaos resolution A33-7

¹⁰ Icaos resolution A35-5

¹¹ Tillägg L till resolution A36-22

¹² Reservationer mot Icaos resolution från 2007, Icaos resolution från 2010, Icao-rådets beslut från 2012 om godkännande av Delhiförklaringen och Icaos resolution från 2013, se

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/documentation_en.htm

¹³ EUT L 8, 13.1.2009, s. 3

¹⁴ EUT L 275, 25.10.2003, s. 32

innehåller åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från internationell luftfart och att kommissionen i så fall bör överväga vilka ändringar av direktiv 2003/87/EG som krävs i den mån det är tillämpligt på luftfartygsoperatörer.

- (5) I kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet *Parisprotokollet – en plan för att möta de globala klimatförändringarna efter 2020*¹⁵ understryks det att Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) bör agera för att effektivt begränsa utsläpp från internationell luftfart före utgången av 2016. Icao-församlingen kommer att hålla sitt nästa möte 2016 och bör då enas om ett internationellt instrument som ska leda till att det senast 2020 genomförs en global marknadsbaserad åtgärd för utsläpp från internationell luftfart.
- (6) Icao-församlingen bestämde vid sitt 38:e möte (2013) att Icao och dess medlemsstater, tillsammans med relevanta organisationer, gemensamt skulle arbeta för att försöka uppnå ett kollektivt medelfristigt globalt önskvärt mål om att från och med 2020 hålla de globala netto-koldioxidutsläppen från internationell luftfart på samma nivå (”Icao-målet”) och beslutade att utveckla en global marknadsbaserad åtgärd för internationell luftfart och att rapportera om resultaten av sitt arbete med sikte på ett beslut vid Icao-församlingens 39:e möte (2016). Utsläppen från internationell luftfart beräknas 2020 vara omkring 70 % högre än 2005¹⁶ och unionen och dess medlemsstater har konsekvent förespråkat att det globala minskningsmålet för växthusgasutsläpp från internationell luftfart bör vara att fram till 2020 uppnå en 10-procentig minskning jämfört med nivåerna 2005. Det förefaller dock lämpligt att unionen tar tillfället i akt och verkar för att det, inom tämligen snäva tidsramar, utvecklas en global marknadsbaserad åtgärd för att begränsa växthusgasutsläppen från internationell luftfart till nivåerna 2020, samtidigt som man beaktar att målet kommer att behöva ses över med tiden, alltefter vad som är lämpligt.
- (7) För att underlätta att det vid Icao-församlingens möte 2016 kan göras framsteg mot ett lämpligt instrument, har unionslagstiftaren beslutat att tillfälligt anse kraven i direktiv 2003/87/EG såsom uppfyllda när det gäller flygningar till och från flygplatser i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Härvid betonade unionen att rättsliga krav kan tillämpas på flygningar till och från flygplatser i EES-staterna, på samma sätt som rättsliga krav kan tillämpas på utsläppen från flygningar mellan sådana flygplatser¹⁷.
- (8) I direktiv 2003/87/EG, i dess ändrade form, fastställs vissa skyldigheter som åligger kommissionen efter Icao-församlingens 39:e möte (2016). Kommissionen ska rapportera till Europaparlamentet och rådet om åtgärder för att genomföra ett internationellt instrument om en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2020, som på ett icke-diskriminerande sätt ska minska den internationella luftfartens växthusgasutsläpp. I denna rapport ska kommissionen bedöma och, om lämpligt, lämna förslag till åtgärder med anledning av denna utveckling, om en lämplig täckning av utsläpp från verksamhet till eller från flygplatser i länder utanför EES-området från och med den 1 januari 2017.

¹⁵ COM(2015) 81, 4 mars 2015

¹⁶ Se reservationer mot Icaos resolution från 2013, under fotnot 4 ovan

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014 av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, med hänsyn till genomförandet senast 2020 av en internationell överenskommelse om tillämpning av en global marknadsbaserad åtgärd för utsläpp från internationell luftfart, EUT L 129, 30.4.2014, s. 1.

- (9) Den ståndpunkt som unionen ska inta med avseende på det internationella instrument som ska inrättas inom Icao och som kommer att leda till genomförande från och med 2020 av en global marknadsbaserad åtgärd för utsläpp från internationell luftfart bör fastställas.
- (10) En unionsståndpunkt måste antas i god tid före Icao-församlingens nästa möte.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar med sikte på ett instrument om en global marknadsbaserad åtgärd inom Icao ska vara i enlighet med bilagan till detta beslut och framföras av kommissionen och medlemsstaterna, som ska agera samfälligt i unionens intresse, i Icaos organ.

Artikel 2

Kommissionen ska hålla de berörda rådsorganen fullt informerade om de pågående diskussionerna. För att kommissionen ska ha full kännedom om rådets åsikter om hur villkoren i bilagan bör tillämpas, ska kommissionen under hela processen samråda med dessa organ, närhelst det är nödvändigt, mot bakgrund av utvecklingen i Icao-organen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*