

Bryssel den 3.2.2017
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

**om ändring av direktiv 2003/87/EG för att förlänga nuvarande begränsade räckvidd för
luffartsverksamhet och förbereda för genomförande av en global marknadsbaserad
åtgärd från och med 2021**

(Text av betydelse för EES)

{SWD(2017) 30 final}

{SWD(2017) 31 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Växthusgasutsläppen från luftfarten ökar kraftigt. Om inga nya åtgärder vidtas beräknas koldioxidutsläppen från internationell luftfart nästan fyrdubblas fram till 2050 jämfört med 2010. Flera studier visar att enbart tekniska och operativa åtgärder, inklusive koldioxidnormer för flygplan och användning av hållbara biobränslen, inte räcker till för att minska dessa utsläpp. Det behövs därför marknadsbaserade åtgärder för att utsläppen inte ska fortsätta att öka. Den kraftiga ökningen av växthusgasutsläpp från luftfartssektorn riskerar att undergräva EU:s och övriga länders arbete för att bekämpa klimatförändringen på ett effektivt sätt.

Redan 2008 var EU en föregångare när det gäller att reglera växthusgasutsläppen från luftfarten genom att man i EU:s system för handel med utsläppsrätter inkluderade flygningar mellan flygplatser inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallade *interna EES-flygningar*) och flygningar mellan flygplatser i EES och flygplatser i tredjeländer (nedan kallade *externa EES-flygningar*). Detta var avgörande för att få till stånd en överenskommelse i Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) om att arbeta mot en global marknadsbaserad åtgärd för internationell luftfart, ett arbete som inleddes 2013. Det gjorde det också möjligt för luftfarten att bidra till EU:s klimatmål om en utsläppsminskning på 20 % fram till 2020 jämfört med 1990 års nivåer. I väntan på en överenskommelse inom Icao, och för att påskynda en global Icao-åtgärd för att reglera utsläppen från internationell luftfart, har EU tillfälligt begränsat räckvidden för sitt utsläppshandelssystem till att bara omfatta interna EES-flygningar till och med 2016 i väntan på resultaten från Icao för att sedan se över räckvidden vad gäller externa EES-flygningar. Om inga ändringar görs av EU:s utsläppshandelssystem, kommer man automatiskt att återgå till den fullskaliga tillämpningen från och med 2017.

I oktober 2014 kom Europeiska rådet överens om en klimat- och energipolitisk ram fram till 2030. En central del av denna ram är det bindande målet att till 2030 minska EU:s sammanlagda inhemska utsläpp av växthusgaser med minst 40 % jämfört med 1990 års nivåer. För att uppnå detta mål på ett kostnadseffektivt sätt måste de sektorer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem minska sina utsläpp med 43 % jämfört med 2005, och sektorer som inte omfattas av utsläppshandel måste minska sina utsläpp med 30 % jämfört med samma år. Genom dessa målsättningar kunde EU lämna in sitt bidrag inom ramen för Parisavtalet, som ett åtagande som omfattar hela ekonomin, inklusive utsläpp från luftfarten. EU har åtagit sig att på lämpligt sätt bidra till Parisavtalets klimatmål som innebär att med god marginal begränsa den globala uppvärmningen till 2 °C över förindustriella nivåer, och sträva efter en temperaturökning på högst 1,5 °C. EU stöder också Icaos målsättning om koldioxidneutral tillväxt (CNG2020) som innebär att de globala koldioxidutsläppen netto från internationell luftfart inte ska överskrida 2020 års nivåer.

I oktober 2016 antogs vid det 39:e mötet i Icaos generalförsamling en resolution om en global marknadsbaserad åtgärd (GMBM) för att från och med 2021 hantera ökningen av utsläpp från internationell luftfart på global nivå genom ett system med kompensation, för att kunna genomföra målsättningen om att stabilisera de internationella luftfartsutsläppen på 2020 års nivåer. Under den första fasen (2021–2026) är deltagande i den globala marknadsbaserade åtgärden uttryckligen frivilligt. Alla större luftfartsländer förväntas tillämpa den globala marknadsbaserade åtgärden när den andra fasen börjar år 2027. EU och dess medlemsstater har uttryckt sin avsikt att tillämpa åtgärden under den frivilliga fasen. Även om man har enats om den globala marknadsbaserade åtgärdens eftersträfvade mål och dess

kompensationsfunktion, måste man inom Icao fortfarande utveckla och komma överens om flera viktiga aspekter som är avgörande för åtgärdens effektivitet och miljömässiga integritet från ett klimatperspektiv, innan den kan genomföras år 2021. Om detta arbete försenas finns det risk för att den globala marknadsbaserade åtgärden inte kan genomföras som planerat. Detta skulle också innebära en risk för förseningar av införlivandet i ländernas lagstiftning, vilket är kritiskt eftersom den faktiska tillämpningen av den globala marknadsbaserade åtgärden grundar sig på nationella och regionala åtgärder.

Enligt gällande lagstiftning ska kommissionen utvärdera resultatet av det 39:e mötet i Icaos generalförsamling och mot bakgrund av detta se över hur flygningar till och från EES ska omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Om inga ändringar görs av den befintliga lagstiftningen kommer den ursprungliga räckvidden (dvs. inklusive externa EES-flygningar) att gälla igen. Mot bakgrund av överenskommelsen inom Icao om den globala marknadsbaserade åtgärden och eftersom EU ger sitt stöd till att den ska kunna fullbordas och börja tillämpas i tid, och planerar att genomföra den från och med 2021, bedöms det vara nödvändigt att se över bestämmelserna i EU:s utsläppshandelssystem.

För att ytterligare uppmuntra internationella diskussioner om de regler och styrformer som återstår att fastställa innan man kan genomföra den globala marknadsbaserade åtgärden, bör den reducerade räckvidden för EU:s utsläppshandelssystem (dvs. enbart flygningar mellan flygplatser belägna inom EES, i enlighet med vad som anges i förordning nr 421/2014) fortsätta att gälla efter 2016. Så snart det står klart vilken typ av rättsliga instrument som antas av Icao för att genomföra den globala marknadsbaserade åtgärden, instrumentens innehåll samt internationella partners ståndpunkt gällande genomförandet av åtgärden, kommer en ny utvärdering och översyn av EU:s utsläppshandelssystem för perioden efter 2020 att genomföras. I detta arbete kommer man också att ta hänsyn till att reglerna måste vara i linje med EU:s åtagande för hela ekonomin inom ramen för Parisavtalet och det överenskomna målet om att minska växthusgasutsläppen med 40 % fram till 2030 jämfört med 1990 års nivåer.

För att reglerna inom EU:s utsläppshandelssystem ska kunna efterlevas under rättssäkra förhållanden under 2017 är det viktigt att Europaparlamentet och rådet kommer överens om detta förslag snarast, och helst före utgången av 2017.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Som helhet utgör detta förslag en fortsättning av befintliga bestämmelser för de sektorer som omfattas av EU:s direktiv för handel med utsläppsrätter, med beaktande av ny och framtida utveckling inom Icao, och särskilt överenskommelsen om den globala marknadsbaserade åtgärden. Europeiska rådet har uttalat ett uttryckligt önskemål om att nuvarande policystruktur i EU:s utsläppshandelssystem ska bibehållas och gett vägledning om specifika åtgärder för perioden 2021–2030. I enlighet med denna vägledning lade Europeiska kommissionen i juli 2015 fram ett förslag till lagstiftning som ändrar EU:s utsläppshandelssystem för fasta anläggningar för perioden efter 2020. Förslaget omfattade inte frågor om hur luftfarten skulle inkluderas i utsläppshandelssystemet eftersom det inte ansågs lämpligt att föregripa resultaten från det 39:e mötet i Icaos generalförsamling som skulle hållas i oktober 2016. I överensstämmelse med Europeiska rådets slutsatser har nu detta förslag rörande utsläpp från luftfarten samma upplägg som tidigare för flygningar inom Europa i EU:s utsläppshandelssystem. Detta förslag utgör ett komplement till den mer omfattande översynen av utsläppshandelssystemet som kommissionen lade fram i juli 2015 och som för närvarande behandlas inom medbeslutandeförfarandet.

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

Förslaget är en del av genomförandet av 2030 års klimat- och energipolitiska ram och en central del i utvecklingen av en motståndskraftig energiunion med en framåtblickande klimatpolitik. Olika lagstiftningsförslag har redan lagts fram för att uppnå de mål som Europeiska rådet enats om. Förslagen bör göra det lättare att nå klimatmålen för EU:s utsläppshandelssystem och för de sektorer som ligger utanför systemet. Dessutom innehåller både kommissionens luftfartsstrategi och strategin för utsläppssnål rörlighet åtgärder för att ytterligare minska växthusgasutsläppen från transporter som en del av ett mer omfattande arbete för utfasning av fossila bränslen som EU utför och planerar, bland annat mot tidshorisonten 2030.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

I artiklarna 191–193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) bekräftas och specificeras EU:s befogenheter på klimatområdet. Den rättsliga grunden för detta förslag är artikel 192 i EUF-fördraget.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Direktivet om utsläppshandel är ett av EU:s befintliga politiska instrument och fortsätter efter 2020. I enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan målen för förslaget om ändring av detta instrument endast uppnås genom ett förslag från kommissionen på EU-nivå.

Åtgärder på EU-nivå, och om möjligt på internationell nivå, är effektivare än åtgärder på medlemsstatsnivå på grund av klimatförändringens gränsöverskridande effekter och luftfartens övervägande internationella natur. Åtgärder på EU-nivå är det mest effektiva sättet att uppnå EU:s inhemska och internationella klimatmål och se till att den globala marknadsbaserade åtgärden genomförs på ett harmoniserat sätt i EU. På så sätt kan man säkerställa att luftfartssektorn ger ett rimligt bidrag till att minska klimatförändringens effekter samtidigt som EU:s luftfartssektor bibehåller sin internationella konkurrenskraft och EU:s inre marknad fortsätter att erbjuda rättvisa konkurrensvillkor.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att genomföra EU:s utsläppsminskningmål för 2020 och 2030 på ett kostnadseffektivt sätt, och samtidigt säkerställa att den inre marknaden fungerar korrekt och underlätta fullbordandet av reglerna för den globala marknadsbaserade åtgärden.

- **Val av instrument**

Detta förslag till förordning bygger på förordning (EU) nr 421/2014 som antogs efter mötet i Icaos generalförsamling 2013. På samma sätt som för förordning (EU) nr 421/2014 är det viktigt att Europaparlamentet och rådet så snart som möjligt når en överenskommelse om detta förslag så att det kan vara i kraft inför kommande tidsfrister för att fullgöra

skyldigheterna enligt EU:s system för utsläppshandel i mars och april 2018. Om inga ändringar görs kommer utsläppshandelssystemet att automatiskt återgå till den ursprungliga räckvidden. Det här förslaget bör därför antas av Europaparlamentet och rådet och träda i kraft senast i början av 2018 så att det skapas rättssäkerhet och tydlighet för luftfartygsoperatörer som annars skulle behöva överlämna utsläppsrätter för sina totala utsläpp till och från tredjeländer senast den 30 april 2018, i enlighet med direktiv 2003/87/EG.

Eftersom tiden är knapp anser kommissionen att en förordning är det bästa instrumentet för detta förslag. Förordningar är direkt tillämpliga i alla medlemsstater och till alla delar bindande. Ett instrument i form av en förordning är därför det bästa sättet att åstadkomma ett snart och enhetligt genomförande av ändringarna före tidsfristerna för att fullgöra skyldigheterna för år 2017 i mars och april 2018.

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

• Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning

I samband med översynen av EU:s utsläppshandelssystem för 2021–2030 gjordes en utvärdering av det befintliga direktivet som en del av konsekvensbedömningen, och denna utvärdering har ingått i underlaget för bedömning av de olika alternativen. Det fanns ingen efterhandsutvärdering eller kontroll av ändamålsenlighet specifikt för EU:s utsläppshandelssystem avseende luftfart eftersom systemet aldrig har tillämpats på luftfart i sin fulla omfattning enligt den ursprungliga utformningen. Systemets räckvidd när det gäller luftfart ändrades på grundval av omfattande bedömningar till följd av att åtgärden i sin ursprungliga utformning mötte motstånd och ifrågasattes, samtidigt som lika behandling av alla aktörer på samma linjer säkerställdes. Utvärdering och bedömning av hur utsläppshandelssystemet fungerar på luftfartsområdet har gjorts genom konsekvensbedömningen från 2013¹ som åtföljde förslaget till förordning (EU) nr 421/2014 samt den konsekvensbedömning som åtföljer detta förslag, tillsammans med kommissionens rapporter om koldioxidmarknaden och EU:s åtgärdsprogram som kommissionen lämnat till Icao. Detta anses vara tillräckligt som efterhandsutvärdering och kontroll av ändamålsenligheten hos utsläppshandelsdirektivet avseende luftfarten.

• Samråd med berörda parter

För att gå vidare med en översyn av EU:s utsläppshandelssystem efter mötet i Icaos generalförsamling 2016 hölls ett internetbaserat offentligt samråd under tolv veckor mellan den 7 mars och den 30 maj 2016. De flesta intressenter var eniga om att ambitiösa mål för utsläppsminskningar inom internationell luftfart bör antas och att marknadsbaserade åtgärder är lämpliga verktyg för att minska sådana utsläpp. Det fanns dock olika åsikter om var nivån bör ligga och vilka specifika åtgärder som ska användas för att minska utsläppen. En del intressenter anser att utsläppshandelssystemet bör bibehålla sin nuvarande räckvidd efter 2017, dvs. så att det endast omfattar interna EES-flygningar, och en del anser att man bör

¹ SWD(2013) 430 final.

återgå till den fulla räckvidden så att även flygningar till och från tredjeländ omfattas. För perioden efter 2020 framgick det av många svar att man anser att alternativen för EU:s utsläppshandelssystem bör bero på vad som bestämts vid mötet i Icaos generalförsamling 2016 vad gäller överenskommelsens åtgärdstyp, omfattning och miljöintegritet/effektivitet. Kommissionen kommer att fortsätta med konstruktiva bilaterala och multilaterala kontakter med berörda parter och tredjeländer.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

När det gäller prognoser över sammanlagda globala utsläpp av växthusgaser är konsekvensbedömningen baserad på FN:s miljöprogramms *Emission Gap Report* från 2015 och den femte utvärderingsrapporten från den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC). För prognoser över sammanlagda växthusgasutsläpp i EU har rapporter från Europeiska miljöbyrån använts. Undersökningen använde relevanta data från Icaos miljörapporter, särskilt i fråga om utsläpp och utsläppsprognoser för internationell luftfart och utsläppsminskningspotentialen hos sådan luftfart genom tekniska och operativa åtgärder. Prognosdata för luftfartssektorns tillväxt från Icaos miljörapport har använts i de underliggande ekonometriska modellerna och analyserna.

- **Konsekvensbedömning**

I konsekvensbedömningen analyseras olika alternativ både för perioden före 2020 och perioden från 2021. För perioden före 2020 görs en bedömning av alternativet med en räckvidd som omfattar endast interna EES-flygningar och alternativet att inkludera alla flygningar som avgår från en flygplats inom EES, och en jämförelse görs med grundscenariot (fullskalig tillämpning). För perioden efter 2020 utgår alla alternativen från att den globala marknadsbaserade åtgärden kommer att omfatta flygningar till och från tredjeländer. Ett alternativ bygger på att utsläpp från interna EES-flygningar kompenseras genom den globala marknadsbaserade åtgärden, och ett annat alternativ bygger på att EU:s utsläppshandelssystem gäller för flygningar inom EES. Mellanliggande alternativ utgörs av en ändring av EU:s utsläppshandelssystem för interna EES-flygningar så att en viss anpassning görs till den globala marknadsbaserade åtgärden (EU-systemet ges inslag av kompensation) eller så att de båda systemen kombineras (EU-systemet täcker utsläpp som inte omfattas av den globala marknadsbaserade åtgärden).

Det framgår av konsekvensbedömningen att det bästa alternativet för perioden 2017–2020, och för att lägga det förväntade bidraget från luftfarten i linje med klimatmålet för 2020, är en fortsättning av utsläppshandelssystemets nuvarande räckvidd där interna EES-flygningar omfattas. Detta skulle också välkomnas av tredjeländer och driva på slutförandet inom Icao av de bestämmelser som krävs för att genomföra den globala marknadsbaserade åtgärden. De administrativa kostnaderna för detta alternativ är mycket låga eftersom systemet redan finns och respekteras väl av alla aktörer. Globala insatser för att minska sektorns utsläpp sker bäst genom arbete som leder till att den globala marknadsbaserade åtgärden faktiskt kan börja tillämpas som planerat från 2021.

I konsekvensbedömningen har också olika alternativ för tiden efter 2020 analyserats för att se om och hur de skulle bidra till att uppfylla EU:s klimatmål för 2030. På grund av osäkerheten

kring det konkreta genomförandet av den globala marknadsbaserade åtgärden anses det dock vara för tidigt att i nuläget fatta ett beslut om en ordning efter 2020, men man bör vara beredd att se över situationen i god tid innan tillämpningen av den globala marknadsbaserade åtgärden beräknas komma igång.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

För att minska den administrativa bördan för de minsta luftfartygsoperatörerna bör undantaget för icke-kommersiella luftfartygsoperatörer som släpper ut mindre än 1 000 ton koldioxid per år fortsätta att gälla under ytterligare tio år.

- **Grundläggande rättigheter**

Förslaget står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det bidrar framför allt till målet att uppnå en hög miljöskyddsnivå i enlighet med principen om hållbar utveckling enligt artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte gemenskapens budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Mot bakgrund av de framsteg som gjordes vid 39:e mötet i Icaos generalförsamling och för att driva på ett framgångsrikt genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd för minskade utsläpp från internationell luftfart från 2021, föreslås en ändring av räckvidden för EU:s utsläppshandelssystem vad gäller den luftfartsverksamhet som omfattas. Förslaget innebär en förlängning av den ordning för utsläppshandelssystemets tillämpning som för närvarande gäller enligt förordning (EU) nr 421/2014 till tiden efter 2016, och fram till dess att det finns tillräcklig klarhet i fråga om vilken typ av rättsliga instrument som Icao antar för att genomföra den globala marknadsbaserade åtgärden, och instrumentens innehåll, för att Europeiska kommissionen ska kunna göra ytterligare bedömningar och se över EU:s system för tiden efter 2020. I linje med detta bör tilldelningen till luftfartygsoperatörer från och med 2017 vara densamma som 2016. Denna ordning förväntas börja gälla redan för 2017 års tilldelning. Tillämpningen av EU:s utsläppshandelssystem bör därför under det året, i väntan på att ändringen träder i kraft, i möjligaste mån vara i linje med ändringen och det förväntade resultatet av medbeslutandeförfarandet.

Detta förslag syftar till att bibehålla de nuvarande mycket positiva miljöeffekter som EU:s utsläppshandelssystem leder till, med ett bidrag till minskade koldioxidutsläpp på omkring 17 miljoner ton per år. Detta innebär att luftfarten inom EES bidrar till de minskade inhemska utsläppsminskningarna precis som övriga sektorer i ekonomin. Samtidigt som EU i enlighet med sina klimatmål fortsätter att uppnå betydande utsläppsminskningar från luftfarten genom sitt utsläppshandelssystem, fortsätter man även att driva på arbetet inom Icao för att göra den globala marknadsbaserade åtgärden operationell och maximera utsläppsminskningarna på global nivå. En översynsklausul ger en positiv signal om EU:s avsikt att tillämpa den globala marknadsbaserade åtgärden.

- **Artikel 1 om ändring av direktiv 2003/87/EG**

Förslaget ändrar artikel 28a i direktivet, lägger till två nya artiklar (28b och 28c) och ändrar bilaga I.

Artikel 28a

En ändring görs av artikel 28a i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem som handlar om de undantag som är tillämpliga fram till dess att en internationell överenskommelse om en global marknadsbaserad åtgärd genomförs. På samma sätt som i förordning (EU) nr 421/2014 för perioden 2013–2016 ges undantag från tillämpningen av direktivet för flygningar till och från de yttersta randområdena och tredjeländer även efter 2016, medan flygningar mellan flygplatser i EES omfattas fullt ut precis som tidigare. Eftersom räckvidden förblir densamma som under 2016 kommer den mängd utsläppsrätter som luftfartygsoperatörer erhåller gratis också att vara densamma som under 2016, i proportion till verksamheten inom EES, och den linjära reduktionsfaktor som gäller för alla sektorer som omfattas av direktivet kommer endast att gälla från och med 2021. Tilldelning av utsläppsrätter från den särskilda reserven bör ske på lika villkor och utfärdandet måste därför anpassas till räckvidden där interna EES-flygningar omfattas. Auktionsbeloppen bör också vara desamma som under 2016. Systemet kommer att gälla för flygningar till och från länder med vilka ett bilateralt avtal har ingåtts för att koppla samman system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter, endast enligt villkoren i ett sådant avtal.

Artikel 28b

En ny artikel 28b införs i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem för att förbereda genomförandet av en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2021. Kommissionen åläggs att rapportera till Europaparlamentet och rådet om relevant internationell utveckling vad gäller genomförandet av den globala marknadsbaserade åtgärden, samt om tredjeländers arbete för att genomföra den. Kommissionen ska också överväga hur relevanta instrument som har antagits inom Icao ska genomföras i unionens lagstiftning genom en översyn av EU:s utsläppshandelssystem. Detta kan komma att åtföljas av lagstiftningsförslag, om lämpligt.

Artikel 28c

För att förbereda genomförandet av den globala marknadsbaserade åtgärden ges kommissionen också befogenhet att anta delegerade akter för att fastställa lämpliga bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp som gäller för luftfartygsoperatörer, i syfte att genomföra den globala marknadsbaserade åtgärd som håller på att utarbetas inom Icao.

Bilaga I

Bilaga I till direktiv 2003/87/EG ändras genom en förlängning av undantaget från 2020 till 2030 för icke-kommersiella luftfartygsoperatörer som släpper ut mindre än 1 000 ton koldioxid per år. Detta har visat sig vara en effektiv åtgärd som avsevärt minskar den administrativa bördan för att genomföra utsläppshandelssystemet, samtidigt som systemet leder till betydande utsläppsminskningar. Undantaget innebär att cirka 2 200 färre luftfartygsoperatörer regleras av medlemsstaterna, och dessa operatörer står för endast 0,2 % av utsläppen.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av direktiv 2003/87/EG för att förlänga nuvarande begränsade räckvidd för luftfartsverksamhet och förbereda för genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2021

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

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

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande²,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande³,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- (1) Vid den tjugoförsta konferensen med parterna i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC, nedan kallad *klimatkonventionen*) som ägde rum i Paris mellan den 30 november och den 12 december 2015 antogs ett avtal om att globalt stärka insatserna mot klimatförändringarna. Parisavtalet innehåller bland annat ett långsiktigt mål som ligger i linje med målet att med god marginal hålla den globala temperaturökningen under 2 °C över förindustriell nivå och att göra ansträngningar för att begränsa den till 1,5 °C över förindustriell nivå. Parisavtalet godkändes på unionens vägnar genom rådets beslut (EU) 2016/1841. Parisavtalet trädde i kraft den 4 november 2016. För att uppnå Parisavtalets mål kommer parterna att utarbeta, meddela och upprätthålla på varandra följande nationellt fastställda bidrag.
- (2) Unionens miljömål anges i artikel 191 i fördraget och består av att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa och främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.
- (3) Ett bindande mål om att senast 2030 minska växthusgasutsläppen från hela ekonomin med minst 40 % jämfört med 1990 fastställdes av Europeiska rådet den 23–24 oktober 2014. Vid rådets möte den 6 mars 2015 godkändes formellt detta bidrag från unionen och medlemsstaterna som deras planerade nationellt fastställda bidrag inom ramen för Parisavtalet. Enligt Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014 ska målet uppnås

² EUT C [...], [...], s. [...].

³ EUT C [...], [...], s. [...].

gemensamt av unionen på det mest kostnadseffektiva sättet, med minskningar på 43 % i sektorer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem och minskningar på 30 % i sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln, fram till 2030 jämfört med 2005. Alla sektorer inom ekonomin bör bidra till att uppnå dessa utsläppsminskningar.

- (4) Unionen och dess medlemsstater har sedan 1997 arbetat för att nå en internationell överenskommelse för att begränsa klimatpåverkan på grund av växthusgasutsläpp från luftfarten och sedan 2008 har de lagstiftning i kraft för att begränsa sådan klimatpåverkan genom EU:s utsläppshandelssystem som har varit i drift sedan 2005. I syfte att påskynda arbetet inom Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) har EU vid två tillfällen antagit tidsbegränsade undantag från utsläppshandelssystemet så att skyldigheterna bara omfattar utsläpp från flygningar mellan flygplatser belägna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), med lika behandling för luftfartygsoperatörer på samma linjer oavsett var de är baserade. Det senaste undantaget från utsläppshandelssystemet, vilket fastställdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014, begränsade skyldigheterna till flygningar inom EES mellan 2013 och 2016, och det angavs också att ändringar av systemets räckvidd när det gäller flygningar till och från flygplatser belägna utanför EES eventuellt kunde bli aktuella från och med den 1 januari 2017 efter den översyn som anges i förordningen.
- (5) Med beaktande av den resolution som antogs vid det 39:e mötet i Icaos generalförsamling i oktober 2016 om genomförandet av en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2021 för att kompensera för utsläpp från internationell luftfart över 2020 års nivåer, är det lämpligt att fortsätta det befintliga undantaget i väntan på ytterligare framsteg i fråga om utformningen och genomförandet av den globala marknadsbaserade åtgärden. Icao planerar att under 2018 anta standardbestämmelser och rekommendationer för att komplettera resolutionen och genomföra det globala systemet. Men för att systemet ska kunna bli operationellt måste Icaos parter vidta åtgärder på nationell nivå. Icao måste också komma överens om styrformer, inklusive ett registreringssystem. Det nuvarande undantaget från skyldigheterna i EU:s utsläppshandelssystem för flygningar till och från tredje land bör därför förlängas, till dess att en översyn av genomförandet av Icaos system görs, så att arbetet inom Icao uppmuntras och verkställandet av systemet underlättas. Som ett resultat av förlängningen av undantaget bör antalet utsläppsrätter som auktioneras ut och tilldelas kostnadsfritt, inklusive från den särskilda reserven, vara detsamma som skulle ha varit fallet för 2016, och i proportion till den minskade skyldigheten att lämna in utsläppsrätter.
- (6) Eftersom viktiga delar av Icaos globala marknadsbaserade åtgärd ännu inte har utarbetats och eftersom genomförandet är beroende av medlemsstaters och regioners egen lagstiftning, bör en översyn äga rum innan åtgärden träder ikraft, så snart det finns klarhet i fråga om typen av rättsliga instrument och dess innehåll, och en rapport bör överlämnas till Europaparlamentet och rådet. Rapporten bör omfatta alla standardbestämmelser och andra instrument som har antagits av Icao, åtgärder som vidtagits av tredjeländer för att genomföra den globala marknadsbaserade åtgärden för tillämpning på utsläpp från 2021, och annan relevant internationell utveckling (till exempel regler inom ramen för klimatkonventionen och Parisavtalet om koldioxidmarknader och koldioxidredovisning). Rapporten bör också redogöra för hur dessa instrument kan genomföras i unionens lagstiftning genom en översyn av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Bestämmelserna för interna EES-flygningar bör också beaktas i rapporten, om så är lämpligt. Rapporten bör om lämpligt åtföljas av ett

förslag till Europaparlamentet och rådet som säkerställer luftfartens bidrag till unionens åtagande om minskade växthusgasutsläpp från hela ekonomin till 2030.

- (7) I syfte att anta icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd för att komplettera eller ändra vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt, bör befogenhet att anta akter i enlighet med artikel 290 i fördraget ges till kommissionen för att anta åtgärder för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp som gäller för luftfartygsoperatörer, med tanke på den globala marknadsbaserade åtgärd som håller på att utarbetas inom Icao. Det är särskilt viktigt att kommissionen genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå, och att dessa samråd genomförs i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning av den 13 april 2016. För att säkerställa lika stor delaktighet i förberedelsen av delegerade akter erhåller Europaparlamentet och rådet alla handlingar samtidigt som medlemsstaternas experter, och deras experter ges systematiskt tillträde till möten i kommissionens expertgrupper som arbetar med förberedelse av delegerade akter.
- (8) För att förenkla och minska den administrativa bördan för de minsta luftfartygsoperatörerna bör icke-kommersiella luftfartygsoperatörer som släpper ut mindre än 1 000 ton koldioxid per år även fortsättningsvis anses uppfylla kraven i direktiv 2003/87/EG under ytterligare tio år, och under denna tid bör åtgärder tas fram så att alla aktörer i framtiden bidrar till utsläppminskningar.
- (9) Det är avgörande att säkerställa rättssäkerhet för luftfartygsoperatörer och nationella myndigheter med tanke på tidsfristen för överlämnande den 30 april 2018 som anges i direktiv 2003/87/EG. Denna förordning bör därför träda i kraft samma dag som den offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.
- (10) Direktiv 2003/87/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 2003/87/EG ska ändras på följande sätt:

- (1) Artikel 28a ska ändras på följande sätt:
 - (a) Punkt 1 ska ändras på följande sätt:
 - i. Leden a och b ska ersättas med följande:
 - (a) ”alla utsläpp från flygningar till och från flygplatser belägna i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) under varje kalenderår från och med den 1 januari 2013, om inte annat följer av den översyn som avses i artikel 28b,
 - (b) alla utsläpp från flygningar mellan en flygplats i ett av de yttersta randområdena i den mening som avses i artikel 349 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och en flygplats i en annan region av EES under varje kalenderår från och med den 1 januari 2013, om inte annat följer av den översyn som avses i artikel 28b.”
 - ii. Led c ska utgå.

(b) Punkt 2 ska ändras på följande sätt:

i. Första stycket ska ersättas med följande:

”Från och med den 1 januari 2017, genom undantag från artiklarna 3d–3f och fram till dess att ändringar till följd av den översyn som avses i artikel 28b har trätt i kraft, ska det för luftfartygsoperatörer varje år utfärdas det antal utsläppsrätter som motsvarar år 2016. Från och med år 2021 ska antalet utsläppsrätter omfattas av tillämpningen av den linjära faktorn i artikel 9.”

ii. Tredje stycket ska utgå.

(c) Punkt 4 ska ersättas med följande:

”4. Genom undantag från artikel 3d.3 ska det antal utsläppsrätter som auktioneras ut av varje medlemsstat från och med den 1 januari 2013 minskas för att överensstämma med medlemsstatens andel av tillskrivna luftfartsutsläpp från flygningar som inte omfattas av undantagen i punkt 1 a och b i denna artikel.”

(d) Punkt 7 ska ersättas med följande:

”Punkt 1 ska tillämpas på länder med vilka ett avtal enligt artikel 25 eller 25a har ingåtts, enbart i enlighet med villkoren i ett sådant avtal.”

(2) Följande artiklar skall införas som artiklarna 28b och 28c:

”Artikel 28b

Rapport från kommissionen om genomförandet av Icaos globala marknadsbaserade åtgärd

1. Kommissionen ska rapportera till Europaparlamentet och rådet om relevanta standardbestämmelser eller andra rättsliga instrument inom Icao, samt nationella åtgärder som vidtagits av tredjeländer för att genomföra den globala marknadsbaserade åtgärden för tillämpning på utsläpp från 2021, och om annan relevant internationell utveckling.
2. Rapporten bör omfatta överväganden om hur dessa Icao-instrument kan genomföras i unionens lagstiftning genom en översyn av detta direktiv. Rapporten ska också behandla bestämmelserna om flygningar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), om så är lämpligt.
3. Rapporten får om så är lämpligt åtföljas av förslag till Europaparlamentet och rådet för att ändra, ta bort, förlänga eller ersätta de undantag som anges i artikel 28a, i överensstämmelse med unionens åtagande om minskade växthusgasutsläpp från hela ekonomin till 2030.

Artikel 28c

Bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering i fråga om den globala marknadsbaserade åtgärden

1. Kommissionen ska anta bestämmelser om lämplig övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp för att genomföra den globala marknadsbaserade åtgärd som håller på att utarbetas inom Icao. Bestämmelserna ska grundas på samma principer

som den förordning som avses i artikel 14.1 och säkerställa att de utsläppsrapporter som lämnas in verifieras i enlighet med artikel 15.

2. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel [23].”
- (3) I led k i bilaga I ska ”2020” ersättas med ”2030”.

Artikel 2

Denna förordning träder i kraft samma dag som den offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande