



Förordning om hållbara bränslen inom luftfarten

2020/21:FPM139

Infrastrukturdepartementet

2021-09-01

Dokumentbeteckning

COM (2021) 561 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning för att säkerställa lika konkurrensvillkor för hållbara lufttransporter.

Sammanfattning

Förslaget till förordning omfattar alla flyg som avgår från en flygplats inom EU som har fler än en miljon passagerare eller mer än 100 000 ton frakt per år och ställer krav på leverantörer av flygbränsle, flygbolag och flygplatser. För leverantörer av flygbränsle ställs krav på att gradvis öka inblandningen av hållbara flygbränslen i fossilt jetbränsle från och med den 1 januari 2025 då den föreslagna miniminivån är 2 volymprocent hållbara flygbränslen. För att undvika ekonomitankning ställs också krav på att alla flygbolag som trafikerar flygplatser inom EU tankar en viss mängd bränsle innan start.

Regeringen välkomnar förslaget men vill se en högre ambitionsnivå. Regeringen anser att miniminivåerna för andelen hållbara flygbränslen bör höjas redan från 2025. För att minska de samhällsekonomiska och företagsekonomiska kostnaderna anser regeringen att leverantörerna av flygbränsle bör ges möjlighet att fritt välja på vilken eller vilka flygplatser inblandning av hållbara flygbränslen ska ske, så länge som konkurrensen mellan flygplatser och mellan flygbolag inte snedvrids.

1.1 Ärendets bakgrund

I december 2020 enades Europeiska rådet om att skärpa EU:s klimatmål till 2030 från minst 40 procent till minst 55 procent utsläppsminskningar jämfört med 1990. Det skärpta klimatmålet till 2030 är inskrivet i EU:s klimatlag. Den 14 juli 2021 presenterade kommissionen ett förslag på EU-förordning med krav på inblandning av hållbara bränslen i flygbränsle. Förslaget är en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det s.k. Fit for 55-paketet.

1.2 Förslagets innehåll

Syftet med förslaget till EU-förordning är att på ett konkurrensneutralt sätt öka användningen och tillgången på hållbara bränslen inom luftfarten.

Förslaget omfattar alla flyg som avgår från en flygplats inom EU som har fler än en miljon passagerare eller mer än 100 000 ton frakt per år och ställer krav på leverantörer av flygbränsle, flygbolag och flygplatser.

För leverantörer av flygbränsle ställs krav på att gradvis öka inblandningen av hållbara flygbränslen i fossilt jetbränsle från och med den 1 januari 2025 då den föreslagna miniminivån är 2 volymprocent hållbara flygbränslen. 2030 föreslås miniminivån vara 5 volymprocent. Då införs också ett särskilt krav på inblandning av syntetiska flygbränslen med en miniminivå på 0,7 volymprocent. Miniminivån höjs sedan successivt vart femte år fram till 2050 då den föreslås ligga på 63 volymprocent. Bränsleleverantörerna ska årligen uppfylla miniminivåerna och rapportera vilka totala volymer flygbränsle de levererar, inklusive andelen hållbara flygbränslen och deras livscykelutsläpp.

Med hållbara flygbränslen (Sustainable Aviation Fuels, SAF) avses i bränslen som kan blandas in i flygbränsle och som är syntetiska flygbränslen eller avancerade biodrivmedel enligt artikel 2 i förnybartdirektivet (2018/2011/EU). Biodrivmedel baserade på livsmedels- och fodergrödor räknas inte som hållbara flygbränslen.

För att undvika ekonomitankning (hållbara flygbränslen är dyrare än fossila flygbränslen) ställs också krav på att alla flygbolag som trafikerar flygplatser inom EU tankar en viss mängd bränsle innan start. Flygbolagen ska årligen rapportera vilken typ av flygbränsle de tankar, andelen hållbart flygbränsle och varifrån det levererats. Kravet på tankning gäller inte flygningar för samhällsviktiga uppgifter som t.ex. militära ändamål, brandbekämpning, sjuktransporter och polisen.

Flygplatserna ska i sin tur se till att nödvändig infrastruktur finns på plats som möjliggör tankning av hållbara flygbränslen.

Genom att ställa krav på att hållbara flygbränslen ska finnas på alla större flygplatser inom EU och att flygbolagen åläggs att tanka där menar kommissionen att en konkurrensneutralitet upprätthålls mellan olika flygplatser och flygbolag. Om krav enbart skulle ställas på bränsleleverantörer finns, enligt kommissionen, en risk för en snedvriden konkurrens mellan olika flygplatser och flygbolag. Fram till och med 31 december 2029 finns dock ett undantag i förslaget som innebär att bränsleleverantörerna kan uppfylla de årliga miniminivåerna genom ett vägt genomsnittligt värde för den totala volymen levererat hållbart flygbränsle till alla flygplatser i unionen. Under denna övergångsperiod tillåts alltså andelen hållbart flygbränsle variera mellan olika flygplatser.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den 1 augusti i år infördes en reduktionsplikt för flygfotogen i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel. Reduktionsplikten innebär att leverantörer av flygfotogen blir skyldiga att blanda in biodrivmedel i fossil flygfotogen. Kravet på inblandning börjar på 0,8 procent 2021 för att successivt öka till 27 procent 2030. Fortsatta analyser behövs för att bedöma vilka författningsändringar som kan bli aktuella med anledning av förslaget till EU-förordning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionens konsekvensbedömning uppkommer budgetära konsekvenser i samband med nationella myndigheters och EU-myndigheters tillsyn av de föreslagna kraven. Dessa administrativa kostnader bedöms årligen uppgå till ca 686 000 euro per medlemsstat. Cirka två tredjedelar av dessa kostnader bedöms uppkomma vid tillsyn och kontroll av att bränsleleverantörerna uppfyller kraven i förslaget. EU-myndigheters tillsynskostnader bedöms uppgå till ca 120 000 euro per år. (Alla kostnader i konstanta priser i 2015 års prisnivå.)

Eventuella utgifter som förslaget medför för statens budget ska finansieras inom berört utgiftsområdes befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget bedöms 2050 minska utsläppen av koldioxid med ca 60 procent och utsläppen av luftföroreningar med 9 procent, jämfört med basscenariot. För att tillgodose behovet av hållbara flygbränslen bedömer kommissionen att det fram till 2050 behövs drygt 100 nya produktionsanläggningar i EU. Totalt bedöms ca 200 000 nya jobb skapas fram till 2050 på grund av förslaget.

Jämfört med basscenariot bedöms förslaget öka kostnaderna för flygbränsle med totalt ca 20 miljarder euro under perioden 2021–2050. Detta bedöms leda till att priserna på flygbiljetter 2050 blir ca 8 procent högre än i basscenariot. Flygbolagens totala årliga administrativa kostnader bedöms öka med 16,8 miljoner euro 2025 och med 24 miljoner euro 2050 på grund av

rapporteringskraven. (Alla kostnader i konstanta priser i 2015 års prisnivå.) Bränsleleverantörerna bedöms inte få några tillkommande administrativa kostnader eftersom förnybartdirektivets rapporteringssystem föreslås utnyttjas.

Preliminärt kan följande svenska flygplatser komma att omfattas av förslaget; Luleå, Landvetter, Arlanda, Bromma, Skavsta och Malmö som 2019 hade fler än 1 miljon passagerare;

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget men vill se en högre ambitionsnivå när det gäller utfasning av fossila drivmedel i luftfarten. Regeringen anser att miniminivåerna för andelen hållbara flygbränslen bör höjas redan från 2025. Regeringen avser verka för att reglerna som avgör om ett bränsle är hållbart fortsatt regleras i förnybartdirektivet.

För att minska de samhällsekonomiska och företagsekonomiska kostnaderna anser regeringen att leverantörerna av flygbränsle bör ges möjlighet att fritt välja på vilken eller vilka flygplatser inblandning av hållbara flygbränslen ska ske, så länge som konkurrensen mellan flygplatser och mellan flygbolag inte snedvrids. Det behöver vidare analyseras om nyttan av de föreslagna tanknings- och rapporteringskraven på flygbolagen står i proportion till kostnaderna de för med sig.

Eventuella finansieringsbehov relaterade till EU-budgeten bör tillgodoses genom omprioriteringar eller utgiftsminskningar inom andra områden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Andra medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) har remitterat förslaget till förordning med svarsdatum senast den 27 augusti 2021.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen konstaterar i sin subsidiaritetsbedömning att luftfarten är internationell till sin natur och att EU utgör en i högsta grad integrerad luftfartsmarknad. För att undvika ett lapptäcke av nationella åtgärder menar kommissionen att målet med förslaget endast kan uppnås genom åtgärder på EU-nivå. Olika nationella krav skulle, enligt kommissionen, snedvrída konkurrensen på luftfartsmarknaden och leda till oönskade effekter som ekonomitankning. Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går längre än vad som behövs för att uppnå EU:s växthusgasutsläppsmål för 2030 på ett kostnadseffektivt sätt och samtidigt tillförsäkra inre marknadens funktion.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen i rådet kommer att inledas i september. Det slovenska ordförandeskapet ambition är att nå en allmän inriktning vid TTE-rådet i december i år.

4.2 Fackuttryck/termer