220907/mn

**Avgörande förhandlingar om flyget och klimatet – en lägesrapport**

Både på internationell och europeiska nivå pågår just nu förhandlingar om delvis mycket kraftiga förändringar av regelverket kring flygets klimatpåverkan. Här en lägesrapport.

**Klimatet på ICAO 41a kongress 27/9-7/10**

Mellan 27 september och 7 oktober genomför ICAO, FNs luftfartsorgan, sin 41:a kongress vid organisationens högkvarter i Montreal i Kanada. Vid mötet kommer representanter för de 193 medlemsstaterna bland annat att ta ställning till flera förslag som kan få stor betydelse för flygets klimatpåverkan.

Till grund för besluten vid kongressen ligger primärt förslag från ICAOs råd (som består av 36 medlemsstater, utsedda vid den senaste kongressen 2019), men dessa förslag kan naturligtvis komma att justeras eller rentav förkastas i den slutgiltiga processen. Ytterst kan det handla om att kongressen voterar enligt principen ett land, en röst.

1. Långsiktigt mål om minskade koldioxidutsläpp

2010 antog ICAOs kongress ett långsiktigt mål om att till 2050 halvera den internationella flygtrafikens utsläpp av koldioxid jämfört med 2005. Detta mål gäller fortfarande, men vid föregående kongress 2019 uppdrogs åt rådet att till kongressen 2022 föreslå en uppdatering.

Och nu föreslår alltså [ICAOs råd](https://www.icao.int/Meetings/a41/Documents/WP/wp_369_en.pdf) att den internationella luftfartens långsiktiga klimatmål ska ändras från *“to reduce its carbon emissions by 50 per cent by 2050 compared to 2005 levels”* till *”to achieve a long-term goal of net-zero carbon emissions by 2050”*.

Som underlag för beslutet presenterade organisationens miljökommitté CAEP en [expertrapport](https://www.icao.int/environmental-protection/LTAG/Documents/REPORT%20ON%20THE%20FEASIBILITY%20OF%20A%20LONG-TERM%20ASPIRATIONAL%20GOAL_en.pdf) som rekommenderade det mål ICAOs råd nu ställt sig bakom. Rapporten diskuterades vid ett [möte](https://www.icao.int/Meetings/HLM-LTAG/Documents/DOC.10178.EN.PDF) i juli mellan regeringarna i juli och möttes där av starka protester inte minst från några av organisationens tungviktare – Indien, Kina och Ryssland (ibland med stöd av Brasilien) – som hävdade att det fortfarande inte finns tillräckligt underlag för att besluta om ett nytt långsiktigt mål.

Trots protesterna rekommenderar alltså ICAOs råd kongressen att ställa sig bakom förslaget.

Värt att notera att den resolution som nu förbereds enbart handlar om utsläpp av (fossil) koldioxid, höghöjdseffekter berörs inte.

Också värt att notera är att förslaget har stöd av flygbranschens internationella samarbetsorganisation [IATA](https://www.iata.org/contentassets/dcd25da635cd4c3697b5d0d8ae32e159/iata-agm-resolution-on-net-zero-carbon-emissions.pdf), som redan 2021 ställde sig bakom målet om en koldioxidneutral flygtrafik 2050.

2. Uppmjukade regler inom CORSIA

a. Ändrad baslinje

Vid ICAOs kongress kommer medlemsstaterna även att ta ställning till två förslag från ICAOs råd om att ytterligare mjuka upp reglerna för organisationens klimatkompensationsprogram CORSIA.

Det ena förslaget gäller baslinjen för systemet. Syftet med CORSIA är att de årliga nettoutsläppen av koldioxid inte ska överstiga nivån 2020. I beslutet sägs att baslinjen för systemet ska vara det genomsnittliga utsläppet från internationell flygtrafik 2019 och 2020. Efter den kraftiga nedgången i trafiken i samband med COVID, beslöt dock ICAOs råd att tillfälligt ändra baslinjen under programmets första treårsperiod, 2021-2023, så att den enbart skulle utgöras av utsläppet 2019 (= mildare krav om kompensationsåtgärder än om även året 2020 beaktats). För perioden bortom 2023 gjordes dock inga förändringar.

Nu föreslår rådet att CORSIAs baslinjen bortom 2023 ska utgöras av 85 procent av utsläppen 2019 istället för snittet 2019/20. Om de samlade nettoutsläppen från den internationella flygtrafiken mellan stater som anslutit sig till CORSIA överstiger denna nivå under kommande treårsperioder (2024-2027 etc), måste flygbolagen köpa in klimatkrediter motsvarande överskridandet. Kravet blir tuffare än det som gäller 2021-2023, men svagare än det krav man ursprungligen enades om.

b. Svagare incitament för flygbolag att gå före

I ett annat förslag från ICAOs råd föreslås att kompensationskraven, längre än vad som hittills gällt, enbart ska utgå från de samlade utsläppen från den trafik som berörs. Det betyder att även flygbolag som sänkt sina utsläpp, och därför inte alls bidragit till att utsläppen överskridit baslinjen, kommer att tvingas köpa in kompensationskrediter. Motiven för bolagen att sänka sina utsläpp försvagas därmed. Den föreslagna ändringen framgår av tabellen nedan.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Del av kompensationskravet som baseras på utsläppsutvecklingen inom hela CORSIA-systemet | Del av kompensationskravet som baseras på utsläppsutvecklingen hos det individuella flygbolaget |
|  | **Beslut 2016** | **Förslag 2022** | **Beslut 2016** | **Förslag 2022** |
| 2021-2023 | 100% | 100% | 0% | 0% |
| 2024-2026 | 100% | 100% | 0% | 0% |
| 2027-2029 | 100% | 100% | 0% | 0% |
| 2030-2032 | <70% | 100% | >30% | 0% |
| 2033-2035 | 0% | <85% | 100% | >15% |

**Slutförhandlingar om EUs nya klimatpaket**

Flyget och dess klimatpåverkan figurerar i åtminstone sju av de lagförslag i paketet ”Fit for 55” kring vilka slutförhandlingarna mellan ministerrådet och Europaparlamentet just har börjat.

**Två av förslagen** har begränsade effekter:

**Det ena** handlar om att europeiska flygbolag, i avvaktan på att relationen mellan ICAOs CORSIA och EUs utsläppshandel har klargjorts, måste uppfylla kraven under CORSIA. Fast eftersom utsläppen från det internationella flyget har blivit lägre än man räknade med när CORSIA antogs, och det därför inte kommer att uppträda några krav på bolagen, har detta beslut sannolikt inga som helst effekter. Kring detta förslag finns enighet.

**Det andra** är en detalj i ett större förslag (”AFIR”) om infrastruktur för elbilar, vätgas m.m., som även innehåller ett krav om att alla flygplatser inom EES ska erbjuda eltillförsel till parkerade flygplan (beslutet skulle även kunna påverka flygplan med batteridrift). Även detta förslag förefaller stödjas av såväl ministerrådet som parlamentet.

**Ett tredje förslag** med oklar framtid handlar om en revidering av unionens energiskattedirektiv. För närvarande är det förbjudet för medlemsstaterna att beskatta flygbränsle för internationell trafik. Kommissionen vill slopa förbudet och istället införa en obligatorisk (mycket låg) minimiskatt på allt flygbränsle som sälja inom unionen. Kruxet är att beslut i skattefrågor inom EU tas uteslutande av ministerrådet, dvs. regeringarna, att beslut endast kan tas om alla 27 regeringar är ense, och att vissa länder (t.ex. Cypern och Malta) nog inte alls vill slopa beskattningsförbudet. Risken är därför stor att det inte händer något alls, men man kan också tänka sig en uppgörelse där kommissionens förslag genomförs enbart för trafik mellan de länder som vill börja beskatta. I kombination med förslaget om tankningstvång (se nedan) skulle ett sådant beslut dock sannolikt räcka långt för att medlemsstater som vill ska kunna börja beskatta flygbränsle utan risk för skatteläckage.

**Ett ytterligare fjärde förslag** med viss betydelse för flyget gäller en revidering av förnybartdirektivet där kommissionen föreslår att nuvarande krav om att 14 procent transporternas energiförsörjning i varje land 2030 ska utgöras av förnybar energi ska slopas, och ersättas av en reduktionsplikt på 13 procent, sannolikt en betydande skärpning. Ministerrådet går på kommissionens linje, medan parlamentet vill höja reduktionsplikten till 16 procent.

**De för flyget viktigaste förslagen som nu ska förhandlas är dock dels två som berör utsläppshandeln, dels ett förslag om att införa en kvotplikt**, en skyldighet för drivmedelsbolagen att löpande öka andelen förnybara drivmedel i det flygbränsle som levereras vid större flygplatser inom EES.

**a. Ändrade regler för flyget inom utsläppshandeln**

Kommissionen föreslår att gratistilldelningen av utsläppsrätter till flygbolagen ska fasas ut med slutår 2027. Varje gratis utsläppsrätt betyder ett ekonomiskt bidrag till flygbolagen motsvarande marknadsvärdet på utsläppsrätter. Gratistilldelningen stärker flygbolagens ekonomi, men i vilken mån systemet därutöver ökar utsläppen är oklart. Betydligt viktigare för utsläppens storlek är förslaget att trappa ned den samlade nyutgivningen av utsläppsrätter inom hela systemet snabbare, så att den helt upphör 2040 – därefter skulle det i princip inte längre vara tillåtet för bland annat flyget inom EES att använda fossila drivmedel.

Dessa planer får i stort sett stöd av både ministerrådet och Europaparlamentet i deras förhandlingsinspel. Bägge institutionerna verkar dessutom öppna för att (trots det principiella stoppet för gratistilldelning) fram till 2029 fördela 20 miljoner utsläppsrätter till flygbolag som använder förnybart flygbränsle.

Det knepiga och kontroversiella i förhandlingarna gäller vilket flyg som ska omfattas av utsläppshandeln. Enligt det nuvarande direktivet omfattas egentligen allt flyg till eller från en flygplats inom EES av utsläppshandel, dvs. även flyg till och från resten av världen (brukar kallas ”full scope”). Efter kraftfulla internationella protester beslöt dock unionen redan tidigt att begränsa tillämpningen till flyg mellan EES-flygplatser (via särskilda avtal omfattas numera även flyg till Schweiz och Storbritannien).

Kommissionen (och ministerrådet) vill att nuvarande system bekräftas, dvs. att systemet begränsas till flyg inom EES, medan flyg till/från resten av världen i huvudsak ska omfattas av CORSIA. Med betoning på CORSIA. För beträffande flyg till/från länder som *inte* anslutit sig till CORSIA (dock med undantag för s.k. LDC- eller SIDS-länder (ung. fattiga utvecklingsländer)) vill kommissionen återinföra utsläppshandel i bägge riktningarna. Förslaget har inte uppmärksammats särskilt mycket men är naturligtvis potentiellt högexplosivt med tanke på att det kan komma att handla om ett antal mycket stora länder som t.ex. Kina, Ryssland, Indien och Brasilien, vilka inte ännu har anslutit sig till CORSIA.

Ministerrådet är i stort sett med på kommissionens linje. Europaparlamentet vill däremot gå längre och åter konsekvent utvidga handelssystemet till ”full scope”, men samtidigt ge avdrag för flygbolagens kostnader för kompensationsåtgärder under CORSIA.

Parlamentet puffar dessutom på för att höghöjdseffekter på något sätt ska komma att beaktas. Man vill att kommissionen senast 2026 presenterar förslag om hur höghöjdseffekterna ska begränsas. Skulle inga beslut om detta tas, vill man att det införs en multiplikator som automatiskt slår till och innebär att kraven på flygbolagen att lämna in utsläppsrätter från 2028 ska multipliceras med 1,8, från 2029 med 1,9 och från 2030 med 2,0.

**b. Förordning om kvotplikt och tankningstvång**

Kommissionen föreslår att de företag levererar flygbränsle inom EES från 2025 ska bli skyldiga att blanda in en allt större andel förnybart flygbränsle (”sustainable aviation fuel”, SAF), varav en stigande volymandel ska utgöras av syntetiska bränslen. Kravet ska gälla vid alla flygplatser med minst 1 miljon passagerare per år (2019 uppfyllde Kallax, Arlanda, Bromma, Skavsta, Landvetter och Skurup detta krav):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Volymandel SAF (sustainable aviation fuels”) | varav ”syntetisk SAF” |
| 2025 | 2% |  |
| 2030 | 5% | 0,7% |
| 2035 | 20% | 5% |
| 2040 | 32% | 8% |
| 2045 | 38% | 11% |
| 2050 | 63% | 28% |

Som ”sustainable aviation fuels” vill kommissionen enbart räkna dels syntetiska flygbränslen (t.ex. baserade på förnybar el), dels s.k. avancerade biodrivmedel (tillverkade av olika typer av avfall).

Det kan noteras att kommissionen uttryckligen säger att befintliga nationella system (med vilket rimligen avses bl.a. den svenska reduktionsplikten för flygbränsle) ska ersättas av det nya EU-systemet.

Samtidigt föreslås att flygbolagen måste tillgodose minst 90 procent av bränslebehovet vid en flygning vid avgångsflygplatsen. Denna regel införs primärt för att flygbolagen vid flygningar mellan EES och resten av världen inte ska runda EU-kravet genom att taktiktanka, men den får också som konsekvens att medlemsstaterna – om beskattningsförbudet slopas – individuellt kan införa en skatt på flygbränsle som flygbolagen inte kan smita från.

Som ett ytterligare led i arbetet med att hantera höghöjdseffekterna vill både ministerrådet och Europaparlamentet i samband med den nya förordningen också införa krav om att drivmedelsleverantörerna ska rapportera flygbränslets innehåll av aromater, naftalen och svavel.

Ministerrådet vill att medlemsstater, under vissa speciella omständigheter, ska kunna undanta vissa flighter från tankningstvånget, men vill också kunna inkludera mindre flygplatser och dessutom tillåta alla flygbränslen som uppfyller hållbarhetskriterierna i EUs förnybartdirektiv, dvs. mindre stränga kraven ån kommissionen föreslår.

Europaparlamentet vill kunna göra uppfyllandet av förordningens krav säljbara, dvs. kvotplikten ska inte behöva uppfyllas vid varje tankning, utan man ska kunna ”poola” data och sälja kvoter mellan aktörer.

Det kan i sammanhanget noteras att flygbranschen när det gäller kraven på förnybart flygbränsle och därför går emot ministerrådet och [stödjer](https://www.aci-europe.org/media-room/409-open-letter-to-fit-for-55-interinstitutional-negotiators.html?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=e7b1f34aab-EMAIL_CAMPAIGN_2022_09_07_05_00&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-e7b1f34aab-189710081) kommissionens mera strikta förslag.

Magnus Nilsson
Miljökonsult, forskare, klimatpolitisk analytiker
magnus@nilssonproduktion.se
0708996688