

EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed

FORELØBIG
2005/2249(INI)

4.4.2006

UDKAST TIL BETÆNKNING

om mindskelse af klimapåvirkningerne fra luftfarten
(2005/2249(INI))

Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed

Ordfører: Caroline Lucas

Ordfører(*): Jeanine Hennis-Plasschaert, Transport- og Turismeudvalget

(*) Udvidet samarbejde mellem udvalg – forretningsordenens artikel 47

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	3
BEGRUNDELSE	7

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om mindskelse af klimapåvirkningerne fra luftfarten (2005/2249(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Mindskelse af klimapåvirkningerne fra luftfarten (KOM(2005)0459),
 - der henviser til sin beslutning af 16. november 2005: At vinde kampen mod den globale klimaændring¹,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 45,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarer og udtalelse fra Transport- og Turismeudvalget (A6-0000/2006),
- A. der henviser til, at EU har forpligtet sig til at undgå klimaændringer og begrænse opvarmningen til + 2° C i forhold til det førindustrielle niveau,
- B. der henviser til, at luftfartens bidrag til klimapåvirkningerne er væsentligt og hurtigt voksende,
- C. der henviser til, at den internationale luftfart hverken er omfattet af forpligtelser i henhold til FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC), Kyoto-protokollen til denne eller af andre internationale forpligtelser på klimaområdet,
- D. der henviser til, at EU bør udvise lederskab i kampen mod klimaændringerne og gennem regionale og hurtige tiltag vise et eksempel på, hvorledes klimapåvirkningerne fra luftfarten kan imødegås,
1. glæder sig over Kommissionens meddelelse og dennes erkendelse af, at der er behov for en samlet pakke, der indeholder regulatoriske, økonomiske, teknologiske og operationelle instrumenter med henblik på at tage fat på alle luftfartens påvirkninger af klimaet, idet der sikres både anvendelse af princippet om, at forureneren betaler, og fuld internalisering af omkostningerne;
 2. understreger, at det samlede mål for de valgte politiske instrumenter skal være at reducere klimapåvirkningerne fra luftfarten;
 3. støtter fuldt ud Kommissionens hensigt om at arbejde på indførelse af en afgift på kerosin, og opfordrer til, at dette sker straks, ved at der lægges afgift på alle indenrigsflyvninger og alle flyvninger inden for EU (med mulighed for at undtage alle selskaber på ruter, hvor ikke-EU-selskaber flyver);
 4. understreger nødvendigheden af at opnå resultater under de igangværende genforhandlinger af luftfartsaftaler - navnlig af aftalen med USA - med sigte på fri

¹ Vedtagne tekster, P6_TA(2005)0433.

mulighed for beskatning af flybrændstof, der leveres til såvel EU- som ikke-EU-luftfartsselskaber på lige basis;

5. støtter kraftigt en ophævelse af momsfrigtagelsen for luftfarten med henblik på at sikre lige muligheder for luftfart og andre transportformer;
6. anbefaler indførelse af afgifter som et skridt imod fuld internalisering af omkostningerne, idet disses rolle og størrelse skal afspejle den udstrækning, i hvilken en hvilken som helst emissionshandelsordning opfylder de nedenfor anførte krav;
7. understreger, at det snarest bør klarlægges, hvorledes flyvekontrollen kan bidrage til at løse problemet med kondensationsstriber og cirrusskyer;

Inddragelse af luftfarten i EU's emissionshandelsordning (ETS)

8. erkender, at emissionshandel kan spille en rolle som del af en samlet pakke af foranstaltninger med sigte på at tage fat på luftfartens klimapåvirkninger, hvis den konstrueres hensigtsmæssigt;
9. understreger, at den miljømæssige effektivitet af enhver handelsordning vil afhænge af, at det geografiske omfang er tilstrækkeligt bredt, at der fastsættes et rigoristisk loft, at de oprindeligt tildelte mængder udbydes og at der tages hensyn til den fulde klimapåvirkning;
10. foreslår indførelse af en separat ordning for luftfartsemissioner, idet det erkendes, at luftfartsektoren, da der ikke er bindende forpligtelser for luftfartsemissioner under UNFCCC og Kyoto-protokollen, vil være ude af stand til at sælge i emissionshandelsordningen;
11. mener, at afregningen kan forenkles betragteligt gennem et separat lukket system; mener, at det, hvis der skal være mulighed for at lade luftfartsselskaberne købe rettigheder fra EU's emissionshandelsordning, bør ske på omhyggeligt begrænset basis;
12. understreger, at der, hvis luftfarten på et tidspunkt integreres i det mere omfattende emissionshandelsordning, i det mindste bør være en pilotfase med en særskilt ordning for perioden 2008-2012;
13. konstaterer, at eventuel medregning af eksterne rettigheder i en særskilt ordning (f.eks. Clean Development Mechanism og Joint Implementation (CDM/JI)) eller rettigheder fra begrænsnings- og handelsordninger i lande, der ikke er kontraherende parter i Kyoto-protokollen) må begrænses på et niveau, der sikrer, at sektoren bidrager til at opfylde den overordnede målsætning om at bremse klimaændringerne;
14. foreslår, at der, hvis luftfarten integreres i en bredere emissionshandelsordning, anvendes særlige vilkår for at sikre, at dette ikke forvrider markedet til skade for mindre beskyttede sektorer: et loft for det antal emissionsrettigheder, det er tilladt at købe på markedet, og et krav om at foretage en del af de nødvendige reduktioner af emissionerne uden handel, inden der gives tilladelse til at købe rettigheder;
15. opfordrer Kommissionen til at foreslå andre politiske instrumenter til at løse problemerne

med andre påvirkninger end CO2 fra luftfarten sammen med emissionshandelsordningen; hvor der er usikkerhed om nogle af disse klimapåvirkninger, bør politikken baseres på forsigtighedsprincippet;

16. understreger, at den miljømæssige integritet, hvis en sådan pakke ikke kan gennemføres samtidig, bør sikres gennem emissionshandelsordningen ved anvendelse af multiplikatorer på CO2-udledningerne;

Luffartsordningens omfang

17. finder, at en ordning for luftfarten bør omfatte alle flyvninger til og fra alle EU-lufthavne for hermed at sikre lige vilkår for operatører med forskellige ruteprofiler, for at hindre forvridding af markedet til fordel for flyvninger til destinationer uden for EU, for at sikre miljømæssig effektivitet, for at hindre krydssubsidiering, og for at påvirke udformningen af flyene;

Indledende tildeling

18. understreger, at den samlede indledende tildeling bør defineres i overensstemmelse med Kyoto-målsætningerne og derfor ikke må tillade vækst i emissionerne ud over niveauet i basisåret;
19. finder, at den indledende tildelingsmængde bør fastsættes på EU-plan, da fastsættelse på medlemsstatsplan vil medføre en risiko for overdrevent gavmild indledende tildeling, hvilket vil forvrilde markedet og underminere ordningens miljømæssige effektivitet;

Tildelingsmetode

20. mener, at udbud er den bedste mulighed for distribution af rettigheder, da det genspejler sektorens dynamiske karakter, uden at diskriminere nye aktører eller de regioner, der endnu mangler at udvikle sig inden for denne sektor;
21. konstaterer, at udbud også er i overensstemmelse med princippet om at forurenere betaler med deraf følgende yderligere fordele, hvis udbyttet anvendes hensigtsmæssigt, og at det automatisk belønner aktørernes gode resultater både tidligere og nu;
22. understreger, at fri tildeling af rettigheder, enten på grundlag af velerhvervede rettigheder eller af benchmarking, vil diskriminere aktører, som træder ind i ordningen efter den indledende tildelingsperiode, da disse vil være nødt til at købe alle deres rettigheder i stedet for at modtage dem gratis;
23. understreger sandsynligheden for, at fri tildeling af rettigheder, enten på grundlag af velerhvervede rettigheder eller af benchmarking, vil føre til enorme fortjenester til sektoren på forbrugernes bekostning som følge af grænseomkostningsbaseret prisfastsættelse på grundlag af rettighedernes markedspris på trods af den gratis tildeling; understreger, at dette ikke er sigtet med politikken;
24. mener, at fri tildeling baseret på velerhvervede rettigheder er det ringeste valg, da det straffer luftfartselskaber, der reagerer hurtigt, og at fri tildeling på grundlag af benchmarking, selv om det i teorien skaber mere incitament i hensigtsmæssig retning,

risikerer at blive for kompliceret og bureaukratisk, idet alle kalkulationsmetoder vil have vanskeligt ved at fastlægge de reelt bedste resultater;

0

0 0

25. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen samt til medlemsstaternes regeringer og parlamenter.

BEGRUNDELSE

Luftfart er blevet en integreret del af hverdagen og imødekommer ønsket om at tilbagelægge længere afstande hurtigt. Den fremmer social samhørighed og kulturel udveksling, og det vurderes, at den sikrer EU's økonomi 4,1 mio. arbejdspladser og 228 mia. EUR via direkte, indirekte og afledte virkninger¹.

Man kan imidlertid ikke se bort fra, at emissionerne fra luftfarten stiger hurtigt og undergraver fremskridtet på dette område inden for andre sektorer. EU har forpligtet sig til at undgå farlige klimaændringer ved at begrænse opvarmningen til +2° C i forhold til det førindustrielle niveau, hvilket indebærer en reduktion af emissionerne i EU med 15-30 % senest i 2020 og 60-80 % senest i 2050². I perioden 1990-2003 voksede emissionerne fra den internationale lufttrafik med 73 % svarende til en årlig stigning på 4,3 %³. Fortsætter denne stigningstakt, vil de øgede emissioner fra luftfarten neutralisere mere end en fjerdedel af de nedskæringer, som EU's Kyoto-mål kræver senest i 2012⁴.

Hertil kommer, at luftfartens samlede indvirkning på klimaet skønnes at være to til fire gange større end CO₂-effekten⁵, selv uden at man medregner de eventuelle virkninger af en øget mængde cirrusskyer.

Industriens bestræbelser på at reducere emissionerne hilses velkommen. Men som Eurocontrol forudsiger, vil lufttrafikken i EU mere end fordobles senest i 2020 i forhold til 2003. Takten i den teknologiske/operationelle forbedring (traditionelt 1-2 % på årsbasis⁶) vil ikke være tilstrækkelig til at opveje denne vækst.

Politiksammenhæng

Den internationale luftfart er ikke omfattet af Kyoto-protokollen eller andre forpligtelser. Det hedder i Kyoto-protokollens artikel 2, stk. 2, at en begrænsning/reduktion af drivhusgasser fra denne kilde skal søges gennemført inden for rammerne af Den Internationale Organisation for Civil Luftfart (ICAO). Der er i øjeblikket ingen planer om en global løsning på ICAO-plan, men man arbejder på at udforme retningslinjer for emissionshandelsordninger.

Luftfarten er ikke pålagt brændstofafgift eller moms og modtager forskellige former for statsstøtte. Disse historiske privilegier gavner navnlig de velstillede, både på globalt plan (da størstedelen af flyvningerne gennemføres af folk i udviklede lande) og i Europa (da det er personer i højindkomstgrupperne, der flyver mest).

Luftfarten er også langt mindre sårbar over for økonomisk forvriddning i form af højere CO₂-priser end andre sektorer, fordi ydelserne hverken kan importeres eller eksporteres - en flyvning fra London til New York kan ikke erstattes af en flyvning fra Montreal til Tokyo. Ikke-diskriminerende politikinstrumenter kan således anvendes, uden at det i væsentligt omfang skader EU-industriens konkurrenceevne, idet konkurrencen fra luftfartsselskaber uden for EU begrænses af markedets tætte regulering gennem bilaterale luftfartsaftaler (ASA).

¹ ATAG (2005): "The Economic and Social Benefits of Air Transport" s. 25.

² Konklusionerne fra Rådet (miljø) i marts 2005.

³ Meddelelse fra Kommissionen - KOM(2005)0459, s. 2.

⁴ s. 5, ibid.

⁵ IPCC 1999.

⁶ Commission Impact Assessment (Kommissionens konsekvensanalyse) KOM(2005)0459, s. 5.

Ethvert skifte til andre transportformer som følge af en sådan politik vil bidrage til at afhjælpe den historisk betingede diskriminering af andre sektorer, og vil desuden være gavnlig for klimaet - idet luftfart er den mest drivhusgasintensive form for offentlig transport over kortere afstande (hvor der findes alternativer), idet der udledes 132g CO₂ pr. passagerkilometer, mens tallet for passagertog er 15,7-50,8 g CO₂¹.

Det er derfor helt afgørende, at EU - som en hovedaktør i den globale luftfart - med særlige retlige forpligtelser under UNFCCC - udviser lederskab og udnytter fordelene ved at tjene som eksempel med tidlige regionale tiltag. Dette kommer til udtryk i det sjette miljøhandlingsprogram² og bekræftes i Rådets konklusioner fra december 2005 om fastlæggelse af "*særlige tiltag til at reducere drivhusgasemissionerne fra luftfarten, medmindre Den Internationale Organisation for Civil Luftfart vedtager sådanne tiltag inden udgangen af 2002.*"

Som Kommissionen påpeger, bør der sættes ind på grundlag af en sådan politik for at sikre, at luftfarten "*ikke undergraver dette overordnede mål, men snarere bidrager til at realisere det*"³. Følgelig bør politikken (som minimum) omfatte målsætninger, der er i overensstemmelse med Kyoto-forpligtelsen til at reducere emissionerne med 8 % senest i 2010 i forhold til 1990 og med EU's målsætning om en reduktion på 30 % i EU senest i 2020 i forhold til 1990. Politikken bør også omfatte de fulde klimapåvirkninger fra luftfarten og baseres på forsigtighedsprincippet i tilfælde af usikkerhed.

Det fulde sæt foranstaltninger

For at ansproge luftfartsselskaberne til at opfylde dette mål og undgå urimelige incitamenters på efterspørgselssiden skal politikken respektere princippet om, at "forureneren betaler", med fuld internalisering af alle klimaændringsrelaterede eksternaliteter. Som Kommissionen bemærker, betaler luftfartssektoren ikke i øjeblikket de eksterne omkostninger ved dens påvirkning af klimaet eller tilsvarende afgifter. Dette udgør en markedsfejl og skaber al for stor tillid til luftransport og til suboptimale investeringer i og indførelse af nye teknologier og operationelle procedurer, som reducerer denne påvirkning.⁴

Man kan derfor glæde sig over Kommissionens meddelelse og dens erkendelse af, at der er behov for en samlet pakke, som indeholder regulatoriske, økonomiske, teknologiske og operationelle instrumenter. Kommissionens erklærede hensigt om at arbejde på indførelse af en afgift på kerosen i overensstemmelse med direktivet om beskatning af energiprodukter (2003/96/EF) er meget vigtig på grund af den eksisterende ubalance mellem behandlingen af lufttrafik og andre transportmåder. Dette skulle indledes straks med en afgift på alle indenrigs- og EU-flyvninger (med mulighed for fritagelse for alle luftfartsselskaber på ruter, hvor ikke-EU-luftfartsselskaber opererer). De igangværende genforhandlinger af luftfartsaftaler bør i mellemtiden fortsætte, således at tredjelands luftfartsselskaber gradvis kan pålægges afgifter på lige fod med EU-luftfartsselskaber.

En ophævelse af momsfrigtagelsen ville bidrage yderligere til at sikre lige muligheder og medføre såvel skattemæssige som miljømæssige fordele. Emissionsafgifter kunne sættes til et

¹ Tabel 62, s.133, Annex 1 INFRAS/IWW October 2004: "External Costs of Transport".

² Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1600/2002/EF, EFT L 242 af 10.9.2002, s. 1.

³ Meddelelse fra Kommissionen, s. 3.

⁴ Commission Impact Assessment (Kommissionens konsekvensanalyse), s. 8.

niveau, der afspejler det omfang, hvori det ikke lykkes for andre foranstaltninger at sikre fuld internalisering af omkostningerne, og kan være særlig egnede som hjælpeforanstaltninger til at afbøde ikke-CO₂-effekter. Forbedringer af lufttrafikstyringen kunne reducere det gennemsnitlige brændstofforbrug med mellem 8 og 18 %¹ med et heraf følgende fald i alle motoremissioner.

Emissionshandel

Hovedfokus er imidlertid på emissionshandel. Dette erstatter ikke behovet for andre foranstaltninger, men har potentialet til at spille en rolle - for så vidt som ordningen udformes ordentligt. Eftersom emissionshandel for luftfart retligt set er et nyt begreb, bør EU udnytte den frihed, dette giver til at fastlægge en stærk ramme, der i sidste ende kan kopieres i bredere sammenhæng. For at have den største miljømæssige effekt bør en emissionshandelsordning opfylde følgende principper:

- Ikke-CO₂-effekter

Andre politikinstrumenter bør indføres *sideløbende med* en emissionshandelsordning for at afbøde den fulde klimapåvirkning. Instrumenter, der er knyttet direkte til den nævnte påvirkning, vil højst sandsynligt være bedst egnede til at fremkalde den mest effektive adfærd, selv om multiplikatorer på CO₂-udledninger udgør et midlertidigt alternativ, hvis det ikke viser sig muligt at iværksætte hensigtsmæssige individuelle foranstaltninger sideløbende.

- Forbindelse til andre emissionshandelsordninger

En separat lukket ordning for lufttrafik udgør en seriøs løsningsmodel. Eftersom Kyoto-protokollen ikke omfatter international luftfart, tildeltes denne sektor ingen AAU'er (enheder tildelt mængde). Det betyder, at sektorens medlemmer ikke lovligt kunne sælge til EU's emissionshandelsordning. I princippet kunne de stadig købe fra hovedordningen og kunne sælge *disse* kreditter tilbage, men dette ville i høj grad komplicere det regnskabsystem, som forbinder EU's emissionshandelsordning og Kyoto-protokollen. Selv om man har fremlagt forskellige modeller til løsning af dette, er forholdet det, at regnskabet ville blive væsentligt forenklet ved et separat system.

Selv om man fandt en tilfredsstillende løsning på de administrative problemer, er mange sektorer, som allerede deltager i EU's emissionshandelsordning bekymrede over den effekt, en indlemmelse af luftfarten kunne have på kulstofpriserne - idet de påpeger, at luftfarten som en beskyttet sektor ville være i stand til at klare højere priser, end tilfældet er for mange andre sektorer. Ud over at have en direkte skadelig virkning på andre dele af økonomien er det en vigtig politisk realitet, at et alt for stort pres på sårbare, energiintensive industrier kunne medføre, at man løsner grebet - hvilket ville medvirke til at forstærke de skuffende resultater, EU hidtil har fremvist med hensyn til at reducere emissionerne.

Indføjelser af emissioner fra flytrafik i de internationale mål i den næste fase af globale klimaaftaler - som er klart ønskelig - ville fjerne regnskabsproblemerne, men vil være umulig at gennemføre i praksis inden 2012. Man kunne udnytte perioden 2008-2012 fornuftigt ved at gennemføre en pilotfase for en separat ordning for at indhøste praktiske erfaringer med de bredest mulige rammer for udformning af de regler, som er nødvendige for at sikre miljøet. Der ville være behov for begrænsninger i tilgangen af kreditter udefra (CDM/JI eller mulige links til regionale "cap-and-trade"-ordninger i lande, der ikke er part i Kyoto-protokollen) for

¹ IPCC 1999.

at sikre overensstemmelse med det overordnede mål.

Ordninger, hvor luftfarten integreres i en bredere emissionshandelsordning, bør tage hensyn til luftfartssektorens beskyttede status og indeholde hensigtsmæssige vilkår, f.eks. et loft over antallet af de emissionsrettigheder, luftfartssektoren kan købe på markedet (for at undgå markedsforvridding i forhold til mindre beskyttede sektorer), og et krav om, at luftfartssektoren gennemfører en del af de nødvendige reduktioner, inden den får tilladelse til at købe rettigheder.

- *Geografisk dækning*

Miljøeffektiviteten ville være størst med en ordning, der omfatter alle flyvninger til og fra EU-lufthavne - hvad angår antallet af dækkede flyvninger og indflydelsen på flydesign. En ordning, der kun omfatter EU-flyvninger, ville også forvride markedet til fordel for destinationer uden for EU med negative følger for klimaet (folk vil formentlig rejse over længere afstande) og for Europas turismeindustri. Risikoen for, at rejsende skifter destination, samt risikoen for krydssubsidiering betyder, at en bred dækning også er nødvendig for at sikre ens vilkår for operatører med forskellige ruteprofiler.

- *Loft*

Den samlede indledende allokering til en emissionshandelsordning bør fastlægges i overensstemmelse med Kyoto-målet. Af praktiske grunde og for at undgå en alt for stor indledende allokering, bør denne fastsættes på EU-plan. En stigning i emissionerne over niveauet for basisåret vil ikke være kompatibel med målet. Industrien kan fortsat ekspandere, men kun inden for miljømæssigt forsvarlige grænser. Manglende opfyldelse af Kyoto-målet gennem en emissionshandelsordning bør modsvares af en styrkelse af andre foranstaltninger.

- *Distribution af rettigheder*

Der er behov for en metode, som korrekt afspejler sektorens dynamiske karakter, belønner tidligere og fremtidige gode resultater og efterlever princippet om, at "forureneren betaler". Udbud opfylder alle tre kriterier automatisk og effektivt, idet nye aktører vil have lige adgang til emissionsrettigheder. Antallet af rettigheder, som en operatør af en bestemt størrelse bør købe, vil være direkte forbundet med operatørens evne til at reducere emissionerne pr. t/km; og der skal betales for rettighederne, hvilket skaber indtægter til miljøformål.

Fri tildeling af rettigheder - hvad enten den er baseret på velerhvervede rettigheder eller benchmarking - efterlever ikke princippet om, at forureneren betaler, hvilket i så fald kun kan ske gennem parallelle emissionsafgifter eller lignende foranstaltninger. Erfaringen med EU's emissionshandelsordning viser rent faktisk, at en sådan løsning ville *belønne* forureneren gennem enorme fortjenester for sektoren på forbrugers bekostning i størrelsesordenen 1,34-4 mia. EUR pr. år - som følge af grænseomkostningsbaseret prisfastsættelse, idet der tages udgangspunkt i rettighedernes markedspris¹.

Fri tildeling under anvendelse af begge distributionssystemer ville også diskriminere mod operatører, som tiltræder ordningen efter den indledende tildelingsperiode, eftersom (medmindre der findes løsninger på "*næsten uoverstigelige*" definitionsproblemer²) disse operatører ville skulle købe alle deres rettigheder i modsætning til allerede eksisterende

¹ CE Delft (juli 2005): "Giving Wings to Emissions Trading", s. 163.

² *ibid* s. 95.

operatører, der har modtaget deres rettigheder gratis.

Med hensyn til indførelse af incitamenter til fremme af den rette adfærd er fri tildeling baseret på velerhvervede rettigheder det ringeste valg. Eftersom tildelingen beregnes på grundlag af tidligere/aktuelle emissioner, vil en tidlig indsats blive direkte straffet. Fri tildeling baseret på benchmarking er i teorien lidt bedre, men der er fare for, at den bliver for kompliceret og bureaukratisk, og alle kalkulationsmetoder kan have vanskeligt ved at fastlægge de reelt bedste resultater.