

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet

PRELIMINÄR VERSION
2005/2249(INI)

4.4.2006

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om att minska luftfartens påverkan på klimatförändringen
(2005/2249(INI))

Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet

Föredragande: Caroline Lucas

Föredragande av yttrandet (*):
Jeanine Hennis-Plasschaert, utskottet för transport och turism

(*) Förstärkt samarbete mellan utskott – artikel 47 i arbetsordningen

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	7

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om att minska luftfartens påverkan på klimatförändringen (2005/2249(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av meddelandet från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: ”Att minska luftfartens påverkan på klimatförändringen” (KOM(2005)0459),
- med beaktande av Europaparlamentets resolution av den 16 november 2005 om seger i kampen mot den globala klimatförändringen¹,
- med beaktande av artikel 45 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet och yttrandet från utskottet för transport och turism (A6-.../2006), och av följande skäl:
 - A. EU arbetar med att ta itu med klimatförändringen och begränsa den globala uppvärmningen till + 2 °C jämfört med de förindustriella nivåerna.
 - B. Luftfartens bidrag till klimatförändringen är avsevärd och växer snabbt.
 - C. Internationell luftfart omfattas inte av något åtagande i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) och dess Kyotoprotokoll eller av andra internationella åtaganden på området för klimatförändring.
 - D. EU bör visa ledarskap i kampen mot klimatförändring och föregå med ett gott exempel genom att vidta regionala och tidiga åtgärder för att ta itu med luftfartens påverkan på klimatet.
 1. Europaparlamentet välkomnar kommissionens meddelande och erkännandet i detta av att det behövs ett omfattande åtgärds paket, inbegripet lagstiftande, ekonomiska, tekniska och operativa instrument, för att ta itu med alla luftfartens effekter på klimatet, och av att det är nödvändigt att tillämpa principen om att förorenaren skall betala och av att garantera en fullständig kostnadsinternalisering.
 2. Europaparlamentet betonar att det övergripande målet för de politiska instrument som väljs måste vara att minska luftfartens påverkan på klimatförändringen.
 3. Europaparlamentet stöder helt kommissionens avsikt att verka för att skatter på flygfotogen införs och uppmanar kommissionen att börja omedelbart med att kräva att inrikes luftfart och luftfart inom EU beskattas (med möjlighet att undanta alla lufttrafikföretag på sträckor som trafikeras av lufttrafikföretag från länder utanför EU).
 4. Europaparlamentet betonar att det brådskar att uppnå resultat i de pågående omförhandlingarna av luftfartsavtal – särskilt när det gäller avtalet med Förenta staterna –

¹ Antagna dokument, P6_TA(2005)0433.

för att villkorslöst medge beskattning på samma villkor av bränsle som levereras till EU-lufttrafikföretag och lufttrafikföretag från länder utanför EU.

5. Europaparlamentet förordar kraftfullt att befrielsen från mervärdesskatt för flygtransporter skall upphöra, så att villkoren för luftfartssektorn och andra transportsektorer utjämnas ytterligare.
6. Europaparlamentet uppmuntrar införandet av avgifter som ett steg mot en fullständig kostnadsinternalisering där omfattningen av avgifternas roll, liksom deras storlek, återspeglar i vilken utsträckning ett system för utsläppshandel misslyckas med att uppfylla nedanstående krav.
7. Europaparlamentet betonar att det brådskar att undersöka hur flygledningstjänsten kan bidra till att ta itu med bildandet av kondensstrimmor och cirrusmoln.

Att låta EU:s system för utsläppshandeln omfatta luftfarten

8. Europaparlamentet inser att utsläppshandel har potential att spela en roll som en del av ett helhetspaket av åtgärder för att ta itu med luftfartens påverkan på klimatförändringen förutsatt att den utformas på rätt sätt.
9. Europaparlamentet betonar att för att ett system för utsläppshandel skall vara miljöeffektivt måste den geografiska räckvidden vara tillräckligt stor, det måste finnas en strikt övre gräns, den ursprungliga tilldelningen måste ske helt genom auktion och handeln måste avse hela klimatpåverkan.
10. Europaparlamentet föreslår att ett separat system införs för utsläpp från luftfarten. Parlamentet inser att luftfartssektorn, på grund av avsaknaden av bindande åtaganden i UNFCCC och Kyotoprotokollet för utsläpp från internationell luftfart, i realiteten inte skulle kunna sälja till systemet för utsläppshandel.
11. Europaparlamentet konstaterar att redovisningen skulle underlättas avsevärt med ett separat, slutet system. Parlamentet anser att om det skall finnas en möjlighet att låta flygbolag köpa från EU:s system för utsläppshandel bör den vara ytterst begränsad.
12. Europaparlamentet betonar att om luftfarten så småningom skall införlivas i det större systemet för utsläppshandel bör åtminstone ett separat system tillämpas i ett pilotskede under perioden 2008–2012.
13. Europaparlamentet uppmärksammar att eventuell tillförsel av krediter utifrån till ett separat system (t.ex. mekanismen för ren utveckling och gemensamt utförande (CDM/JI) som inrättats genom Kyotoprotokollet eller krediter från regionala system för utsläppshandel i länder som inte har skrivit under Kyotoprotokollet) måste begränsas till en nivå där det kan garanteras att sektorn verkligen bidrar till att det övergripande målet, att hejda klimatförändringen, nås.
14. Europaparlamentet föreslår att särskilda villkor tillämpas för att garantera att sektorn inte snedvrider marknaden till nackdel för mindre skyddade sektorer, om luftfarten så småningom skulle införlivas i ett större system för utsläppshandel. Parlamentet föreslår att en övre gräns införs för det antal utsläppsrätter som sektorn får köpa från marknaden

och ett krav på att sektorn genomför en del av de nödvändiga utsläppsminskningarna utan handel innan den får köpa tillstånd.

15. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att lägga fram andra politiska instrument för att ta itu med luftfartens icke-koldioxideffekter parallellt med systemet för utsläppshandel. I de fall då de exakta effekterna är ovissa anser parlamentet att politiken bör grunda sig på försiktighetsprincipen.
16. Europaparlamentet betonar att om ett sådant paket inte kan genomföras parallellt bör miljöintegriteten garanteras genom systemet för utsläppshandel genom användning av multiplikatorer på koldioxidutsläppen.

Räckvidden för luftfartssystemet

17. Europaparlamentet anser att ett system för luftfarten bör omfatta alla flygningar till och från alla EU-flygplatser för att garantera lika villkor för lufttrafikföretag med olika sträckprofiler, för att undvika att marknaden snedvrids till förmån för flygningar till bestämmelseorter utanför EU, för att garantera miljöeffektivitet och förhindra korssubventionering samt i syfte att påverka flygplanens formgivning.

Ursprunglig tilldelning

18. Europaparlamentet betonar att den sammanlagda ursprungliga tilldelningen bör fastställas utifrån målet enligt Kyotoåtagandet och får därför inte medge ökade utsläpp i förhållande till basåret.
19. Europaparlamentet anser att den ursprungliga tilldelningsmängden måste fastställas på EU-nivå, eftersom det skulle finnas en risk för att den ursprungliga tilldelningen blev alltför generös om den fastställdes på medlemsstatsnivå, vilket skulle leda till en snedvridning av marknaden och att systemets miljöeffektivitet undergrävdes.

Tilldelningsmetoden

20. Europaparlamentet anser att auktionsmetoden är det bästa alternativet när det gäller att fördela rättigheter eftersom den återspeglar sektorns dynamiska natur och inte är till nackdel för nya aktörer eller för de regioner där sektorn ännu inte är färdigutvecklad.
21. Europaparlamentet konstaterar att auktionsmetoden även uppfyller kraven enligt principen om att förorenaren skall betala och att den kan medföra ytterligare miljövinster om intäkterna förvaltas på rätt sätt. Parlamentet konstaterar också att metoden automatiskt belönar bra prestanda av lufttrafikföretag i det förflutna och i framtiden.
22. Europaparlamentet betonar att fri tillståndstilldelning, vare sig utifrån tidigare utsläppsrätter eller genom riktmärkning, skulle diskriminera lufttrafikföretag som kommer in i systemet efter den inledande tilldelningsperioden eftersom dessa aktörer skulle vara tvungna att köpa alla sina rättigheter i stället för att få dem till skänks.
23. Europaparlamentet konstaterar att fri tillståndstilldelning, vare sig utifrån tidigare utsläppsrätter eller genom riktmärkning, troligen skulle leda till oväntade vinstökningar

för sektorn på konsumenternas bekostnad beroende på marginalkostnadsprissättning på grundval av rättigheternas marknadspris, trots fri tilldelning. Parlamentet betonar med eftertryck att detta inte är målet med politiken.

24. Europaparlamentet anser att fri tilldelning på grundval av tidigare utsläpp är det sämsta alternativet eftersom det straffar tidiga åtgärder av flygbolag. Parlamentet anser att fri tilldelning på grundval av riktmärkning är något bättre i teorin eftersom det uppmuntrar till att vidta åtgärder men riskerar att bli alltför komplicerat och byråkratiskt eftersom det oavsett beräkningsmetod är svårt att avgöra var prestandan verkligen är bäst.

0

0 0

25. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen samt till medlemsstaternas regeringar och parlament.

MOTIVERING

Luftfarten har blivit en integrerad del av samhället. Genom den uppfylls en önskan om att resa långt och snabbt. Social sammanhållning och kulturellt utbyte underlättas och luftfarten uppskattas bidra med 4,1 miljoner arbetstillfällen och 228 miljarder euro till EU:s ekonomi genom direkta, indirekta och framkallade effekter¹.

Det kan emellertid inte bortses ifrån att utsläppen från luftfarten växer snabbt och undergräver framsteg inom andra sektorer. EU arbetar med att undvika farlig klimatförändring genom att begränsa den globala uppvärmningen till + 2 °C jämfört med de förindustriella nivåerna, vilket innebär minskningar på 15–30 procent till år 2020 och 60–80 procent till år 2050 för EU². EU:s utsläpp från internationell luftfart ökade med 73 procent mellan 1990 och 2003, vilket motsvarar en årlig ökningstakt på 4,3 procent³. I denna takt kommer de tilltagande utsläppen från luftfarten att omintetgöra mer än en fjärdedel av de minskningar som krävs för att uppnå EU:s Kyotomål 2012⁴.

Dessutom uppskattas luftfartens totala effekt på klimatförändringen utgöra 2–4 gånger koldioxidpåverkan⁵, även utan att ta med den eventuella påverkan av den tilltagande förekomsten av cirrusmoln i beräkningen.

Industrins insatser för att minska utsläppen är välkomna. Men enligt Eurocontrols prognoser beräknas antalet flygningar som företas varje år komma att fördubblas till 2020 jämfört med 2003. Takten i de tekniska och operativa förbättringarna (historiskt 1–2 procent per år⁶) är otillräcklig för att uppväga denna ökning.

Det politiska sammanhanget

Internationell luftfart omfattas inte av Kyotoprotokollet eller andra åtaganden. I artikel 2.2 i Kyotoprotokollet uppmanas staterna att sträva efter att begränsa eller minska utsläppen av växthusgaser från internationell luftfart genom insatser i Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO), men det finns för närvarande inga planer på en helhetslösning i ICAO. Det arbete som pågår syftar till att ta fram riktlinjer för system för handel med utsläppsrätter.

Luftfarten är inte bränsle- eller mervärdesskattepliktig och gynnas av olika slags statligt stöd. Dessa historiska förmåner gynnar i första hand de välbeställda, både globalt (eftersom flertalet flygningar i världen företas av människor i industriländer) och i Europa (eftersom det är människor i höginkomstgrupper som flyger mest).

Luftfartssektorn är också mycket mindre sårbar för ekonomiska snedvridningar till följd av högre koldioxidpriser än andra sektorer eftersom flygningar inte kan importeras eller exporteras. En flygning från London till New York kan t.ex. inte ersättas med en från Montreal till Tokyo. Icke-diskriminerande politiska instrument kan därför användas utan att i

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

² Environment Council Conclusions, mars 2005.

³ Kommissionens meddelande KOM(2005)0459, s. 2.

⁴ *Ibid*, s. 5.

⁵ Den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPPC), 1999.

⁶ Kommissionens konsekvensbedömning KOM(2005)0459, s. 5.

betydande grad skada konkurrenskraften för näringen i EU, eftersom konkurrensen från lufttrafikföretag från länder utanför EU begränsas av marknadens strikta reglering genom bilaterala luftfartsavtal. Varje övergång till andra transportsätt till följd av sådan politik skulle bidra till att få bukt med den historiska diskrimineringen av andra sektorer och skulle även vara klimatmässigt fördelaktig. Luftfart är det mest växthusgasintensiva gemensamma transportsättet för korta resor (då det finns alternativ): utsläppen är 132 g koldioxid per personkilometer, jämfört med 15,7– 50,8 g koldioxid för persontåg¹.

Det är därför avgörande att EU med sin nyckelroll inom den globala luftfarten och med sina särskilda rättsliga skyldigheter enligt UNFCCC visar ledarskap och utnyttjar fördelarna med att föregå med ett gott exempel genom att vidta tidiga regionala åtgärder. Detta erkänns tydligt genom åtagandet i sjätte miljöhandlingsprogrammet², som bekräftades i rådets slutsatser från december 2005, att fastställa ”särskilda åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser från luftfarten, om man inte enas om sådana åtgärder inom ramen för Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) senast 2002”.

Liksom kommissionen konstaterar måste politikens övergripande mål vara att se till att ”luftfarten inte underminerar utan i stället bidrar till att detta övergripande mål kan uppnås”³. Det innebär att målen (som minimum) måste ligga i linje med de nuvarande klimatmålen enligt Kyotoprotokollet med en minskning på 8 procent till 2010 jämfört med 1990 och EU:s klimatmål på en minskning med 30 procent i EU till 2020 jämfört med 1990. Målen måste också omfatta luftfartens totala klimatpåverkan och grunda sig på försiktighetsprincipen där ovisshet råder.

En fullständig uppsättning åtgärder

För att se till att det finns incitament för lufttrafikföretagen att nå detta mål och för att undvika förvända incitament på efterfrågesidan måste politiken uppfylla principen om att förorenaren skall betala med fullständig internalisering av alla externa effekter som har samband med klimatförändringen. Som kommissionen konstaterar: ”Flygtransportsektorn behöver för närvarande inte betala de externa kostnaderna av sina effekter på klimatet eller några motsvarande avgifter. Detta utgör ett marknadsmisslyckande och bidrar både till att beroendet av flygtransporter blir onödigt stort och till att investeringarna i och införandet av ny teknik och operativa förfaranden som minimerar dessa effekter hamnar på en nivå under den optimala.”⁴

Kommissionens meddelande är därför välkommet och erkännandet i detta av att det behövs ett omfattande åtgärds paket, inbegripet lagstiftande, ekonomiska, tekniska och operativa instrument. Kommissionen anger i meddelandet sin avsikt att verka för att skatter på flygfotogen införs i linje med rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet är mycket viktig med tanke på den nuvarande snedvridningen i behandlingen av luftfart och andra transportsätt. Detta bör inledas omedelbart, med en skatt på alla inrikes flygningar och flygningar inom EU (med möjlighet att undanta alla lufttrafikföretag på sträckor som också trafikeras av lufttrafikföretag från länder utanför EU). De pågående omförhandlingarna av luftfartsavtal

¹ Tabell 62, s. 133, bilaga 1 i INFRAS/IWW, oktober 2004: ”External Costs of Transport.”

² Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG, EGT L 242, 10.9.2002, s. 1.

³ Kommissionens meddelande, s. 3.

⁴ Kommissionens konsekvensbedömning, s. 8.

måste fortsätta under tiden så att lufttrafikföretag från tredje land så småningom skall kunna beskattas på samma villkor som EU-lufttrafikföretag.

Om befrielsen från mervärdesskatt upphörde skulle villkoren utjämnas ytterligare och det skulle också föra med sig skatte- och miljöfördelar. Utsläppsavgifterna bör fastställas till en nivå som återspeglar den utsträckning i vilken andra åtgärder misslyckas med att garantera en fullständig kostnadsinternalisering och kan vara särskilt lämplig som hjälpåtgärd för att ta itu med icke-koldioxideffekter. Förbättringar i flygledningstjänsten kan minska bränsleförbrukningen med i genomsnitt 8 till 18 procent¹, med påföljande minskning för alla motorutsläpp.

Utsläppshandel

Emellertid ligger fokus huvudsakligen på utsläppshandel. Detta ersätter inte behovet av andra åtgärder men har potential att spela en roll under förutsättning att systemet utformas på rätt sätt. Med tanke på att utsläppshandel för luftfart är ett nytt rättsligt begrepp bör EU utnyttja friheten det innebär till att skapa en stark ram som sedan skulle kunna tjäna som förebild och spridas vidare. För att nå maximal miljöeffektivitet måste ett system för utsläppshandel skapas i enlighet med följande principer:

– Icke-koldioxideffekter

Andra politiska instrument måste införas *parallellt* med ett system för utsläppshandel för att få en fullständig effekt på klimatet. Det mest effektiva beteendet skulle troligen framkallas av instrument som är direkt kopplade till effekten i fråga. Att använda multiplikatorer på koldioxidutsläppen utgör dock ett provisoriskt alternativ om det skulle visa sig vara omöjligt att få fram lämpliga parallella individuella åtgärder.

– Förhållande till andra system för utsläppshandel

Ett separat och slutet system för luftfarten är en seriös möjlighet. Eftersom Kyotoprotokollet inte omfattar internationell luftfart tilldelades sektorn inga mängdenheter (AAU). Detta innebär att dess aktörer inte kan sälja lagligt till EU:s system för utsläppshandel. I princip skulle de fortfarande kunna köpa från huvudsystemet och sedan sälja tillbaka *de* krediterna men det skulle göra redovisningssystemet, som gör EU:s system för utsläppshandel förenligt med Kyotoprotokollet, mycket komplicerat. Trots att flera alternativa förslag har lagts fram för att försöka lösa detta är det ett faktum att redovisningen förenklas betydligt med ett fristående system.

Även om man hittade en tillfredsställande lösning på de administrativa problemen oroas många sektorer som redan ingår i EU:s system för utsläppshandel för den möjliga effekten det skulle få för kolpriserna om luftfarten släpptes in, eftersom luftfarten är en skyddad sektor och därför skulle kunna tolerera högre priser än många andra. Förutom att detta kan få en direkt negativ effekt för andra delar av ekonomin, är det en viktig politisk realitet att ett alltför stort tryck på sårbara, energiintensiva industrier kan leda till att den övre gränsen tummas på och därmed ytterligare förvärrar EU:s hittills bristande framgång med att minska utsläppen.

Om luftfarten införlivas i de internationella målen i nästa fas av globala klimatavtal, vilket naturligtvis är önskvärt, skulle det undanröja problemen för redovisningen, men det är

¹ IPCC 1999.

ogenomförbart före 2012. Perioden 2008–2012 skulle kunna användas på ett bra sätt genom att ett separat system tillämpas i ett pilotskede för att få praktisk erfarenhet med maximal räckvidd för att utforma de regler som krävs för att garantera miljöintegritet. Begränsningar av tillförsel av krediter utifrån (mekanism för ren utveckling/gemensamt utförande (CDM/JI) eller möjliga kopplingar till regionala system för utsläppshandel i länder som inte har skrivit under Kyotoprotokollet) skulle krävas för att garantera att det övergripande målet nås.

Om luftfarten på något sätt skall ingå i ett större system för utsläppshandel måste sektorns skyddade status tas i beaktande och lämpliga villkor tillämpas, t.ex. en övre gräns för hur många utsläppsrättigheter luftfartssektorn kan köpa från marknaden (för att undvika snedvridning av marknaden till nackdel för mindre skyddade sektorer) och ett krav på att luftfartssektorn genomför en del av de nödvändiga utsläppsminskningarna innan den får köpa tillstånd.

– Geografisk räckvidd

Ett system för luftfarten bör omfatta alla flygningar till och från EU-flygplatser för att ge störst miljöeffektivitet när det gäller antalet flygningar som omfattas och inflytande över flygplanens formgivning. Ett system som bara omfattar flygningar inom EU skulle också leda till en snedvridning av marknaden till förmån för flygningar till bestämmelseorter utanför EU med negativa följder för klimatet (resorna skulle förmodligen bli längre) och för EU:s turistnäring. Risken för att resenärer byter bestämmelseort liksom risken för korssubventionering innebär att det också är nödvändigt med en stor räckvidd för att garantera lika villkor för lufttrafikföretag med olika sträckprofiler.

– Övre gräns

Den sammanlagda ursprungliga tilldelningen för ett system för utsläppshandel bör fastställas utifrån målet enligt Kyotoåtagandet. Den måste fastställas på EU-nivå av praktiska skäl och för att undvika att den ursprungliga tilldelningen blir alltför generös. Målet medger inga ökade utsläpp i förhållande till basåret. Näringen kan fortfarande expandera men endast inom miljögränser. Om man misslyckas med att uppfylla Kyotoåtagandet genom ett system för utsläppshandel måste detta uppvägas genom att andra åtgärder stärks.

– Tilldelning av rättigheter

Det krävs en metod som väl återspeglar sektorns dynamiska natur, belönar bra prestationer av lufttrafikföretag i det förflutna och i framtiden samt uppfyller kraven enligt principen om att förorenaren skall betala. Auktionsmetoden uppfyller automatiskt och effektivt alla tre kriterierna. Nya aktörer skulle få tillgång till utsläppsrättigheter på lika villkor, antalet rättigheter ett företag av en viss storlek skulle behöva köpa skulle vara direkt kopplat till deras framsteg med att minska mängden utsläpp per tonkilometer och man skulle betala för rättigheterna och därmed alstra intäkter som kan användas för miljösyften.

Fri tillståndstilldelning, vare sig utifrån tidigare utsläppsrätter eller genom riktmärkning, skulle inte uppfylla kraven enligt principen om att förorenaren skall betala som då endast skulle kunna genomföras genom införandet av parallella utsläppsavgifter eller liknande åtgärder. Erfarenheten från EU:s system för utsläppshandel antyder faktiskt att detta skulle *belöna* förorenaren genom oväntade vinstökningar för sektorn på i storleksordningen 1,34–

4 miljarder euro per år på konsumenternas bekostnad, i och med att marginalkostnadsprissättning sker på grundval av rättigheternas marknadspris¹.

Fri tillståndstilldelning skulle oavsett tilldelningsmetod diskriminera aktörer som kommer in i systemet efter den inledande tilldelningsperioden eftersom (lösningar i domstol på ”nästan oöverkomliga” definitionsproblem²) dessa aktörer skulle behöva köpa alla sina rättigheter i motsats till de aktörer som fanns på plats innan systemet upprättades och som fick sina rättigheter till skänks.

Fri tilldelning på grundval av tidigare utsläpp är det sämsta alternativet när det gäller att uppmuntra till god prestanda. Eftersom tilldelningen skulle beräknas på grundval av tidigare eller nuvarande utsläpp straffar det aktivt tidiga åtgärder. Fri tilldelning på grundval av riktmärkning är något bättre i teorin men riskerar att bli alltför komplicerat och byråkratiskt, och ingen beräkningsmetod är pålitlig när det gäller att avgöra var prestandan verkligen är bäst.

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

² ibid s. 95.