



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.9.2005
KOM(2005) 459 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Mindskelse af klimapåvirkningerne fra luftfarten

{SEK(2005) 1184}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Mindskelse af klimapåvirkningerne fra luftfarten

1. INDLEDNING

Lufttransporten er blevet en integrerende del af det 21. århundredes samfund, hvor både passagerer og gods rejser over store afstande i et hidtil uset tempo. Luftfarten bidrager imidlertid også til klimaændringer. Flybrændstofseffektiviteten er i de sidste 40 år blevet forbedret med over 70 %, men den samlede mængde brændstof, der forbruges, er vokset yderligere på grund af den vedvarende vækst inden for lufttrafikken.

Det betyder, at luftfartens indvirkning på klimaet er voksende: EU's samlede emissioner under Kyoto-protokollen faldt med 5,5 % (-287 mio. t CO₂-ækv.) fra 1990 til 2003¹, men drivhusgasemissionerne fra international lufttrafik voksede på den anden side med 73 % (+ 47 mio. t CO₂-ækv.), hvilket svarer til en årlig vækst på 4,3 %.

Luftfartens andel af de samlede drivhusgasemissioner er stadig beskeden (ca. 3 %), men den hurtige vækst underminerer de fremskridt, der gøres i andre sektorer. Hvis væksten fortsætter i som hidtil, **vil emissionerne fra de internationale flyvninger fra EU's lufthavne i 2012 være vokset med 150 % i forhold til 1990. Denne vækst i emissionerne fra EU's internationale luftfart ville udligne mere end en fjerdedel af de nedskæringer, der behøves til at opfylde Fællesskabets mål efter Kyoto-protokollen.** På længere sigt kommer luftfarten til at tegne sig for betydelig del af emissionerne, hvis den aktuelle tendens fortsætter.

2. DEN AKTUELLE POLITISKE BAGGRUND

Denne meddelelse skal tjene som udgangspunkt for en drøftelse med andre europæiske institutioner og med de berørte parter om, hvordan miljøomkostningerne ved emissionerne fra luftfarten kan integreres i EU's emissionshandelsordning. Luftfarten står over for de højeste olie- og brændstofpriser nogensinde med deraf følgende betydelige økonomiske konsekvenser for luftfartsselskaberne, men samtidig giver de seneste dramatiske vejrkatastrofer i Europa og andre steder os en påmindelse om de potentielt enorme omkostninger, der vil følge af den stigning i hyppigheden og voldsomheden af sådanne hændelser, som klimaændringerne ventes at medføre.

¹ Årlige drivhusgasopgørelser for Det Europæiske Fællesskab 1990-2003 og opgørelsesrapport for 2005.

På trods af de vanskelige økonomiske vilkår kan problemet med klimaændringer ikke udskydes. Vi må gå i gang med drøftelserne nu, hvis vi i tide skal kunne bidrage til den planlagte revision af EU's ordning for emissionshandel i juni 2006.

Strategien i denne meddelelse skal ses i sammenhæng med følgende allerede bestående politiske retningslinjer.

På grundlag af Kommissionens meddelelse "At vinde kampen mod den globale klimaændring" bekræftede Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd i foråret 2005 på ny EU-målet om, at jordens overfladetemperatur ikke måtte stige med mere en 2°C sammenlignet med de præindustrielle niveauer, hvis vi skal forhindre en farlig og uafvendelig menneskeskabt klimaændring. Det Europæiske Råd har endvidere erklæret, at

- det for gruppen af udviklede lande bør overvejes at reducere emissionerne med 15-30% frem til 2020 i forhold til Kyoto-protokollens referenceværdier, at
- Kommissionen bør videreføre sin cost-benefit-analyse af CO₂-reduktionsstrategierne, og at
- man som et nyt bidrag til de internationale forhandlinger bør undersøge mulighederne for at få en ordning i stand for tiden efter 2012 inden for rammerne af FN's klimaprogram, hvor man sikrer det bredest mulige samarbejde med samtlige lande og deres deltagelse i en effektiv og hensigtsmæssig international indsats.

Der må sættes ind på grundlag af disse retningslinjer for at sikre, at luftfarten ikke undergraver dette overordnede mål, men snarere bidrager til at realisere det.

Denne meddelelse skitserer en strategi, der supplerer den eksisterende indsats med et nyt markedsbaseret instrument på EU-plan. Den underbygges med høringer af de berørte parter og en konsekvensanalyse, som behandles særskilt andetsteds.

3. LUFTTRANSPORTENS KLIMAPÅVIRKNINGER

Kommercielle fly flyver i en marchhøjde på mellem 8 og 13 km, hvor de udleder gasser og partikler, som ændrer atmosfærens sammensætning og bidrager til klimaændringerne.

Kuldioxid (CO₂) er den vigtigste drivhusgas, fordi den udledes i store mængder og opholder sig længe i atmosfæren. Voksende koncentrationer har en velkendt, direkte effekt, som opvarmer jordens overflade.

Nitrogenoxider (NO_x) indvirker indirekte på klimaet på to måder. Nitrogenoxider frembringer ozon under påvirkning af sollys, men de reducerer også den omgivende atmosfæriske koncentration af metan. Både ozon og metan er stærke drivhusgasser. Nettoresultatet er imidlertid, at ozon dominerer med deraf følgende opvarmning af jorden.

Vanddamp, som udledes af fly, har en direkte drivhusgaseffekt, men da den hurtigt forsvinder som nedbør, er effekten lille. Vanddamp, som udledes i stor højde, kan imidlertid ofte danne kondensationsstriber, som kan bidrage til at opvarme jordens overflade. Sådanne striber kan desuden udvikle sig til cirrusskyer (skyer af iskrystaller). Disse mistænkes også for at have en betydelig varmeeffekt, men det er dog stadig yderst usikkert.

Sulfat- og sodpartikler har en meget mindre direkte virkning end andre emissioner fra fly. Sod absorberer varme og har en varmende effekt; sulfatpartikler afbøjer stråling og har en vis kølende effekt. De kan desuden indvirke på skydannelse og skyernes egenskaber.

I 1999 skønnede Det Mellemstatslige Panel for Klimaændringer (IPCC), at de samlede virkninger af flytrafikken i øjeblikket er 2 til 4 gange større end virkningerne af tidligere CO₂-emissioner fra flytrafikken alene. De seneste EU-forskningsresultater antyder, at dette forhold er noget mindre (omkring 2 gange). I ingen af disse skøn tages der hensyn til de yderst usikre virkninger af cirrusskyer.

4. BEHOV FOR EN POLITISK INDSATS PÅ ALLE NIVEAUER

4.1. Emissioner fra lufttransport i UNFCCC og Kyoto-protokollen

International lufttransport behandles ikke som de fleste andre sektorer, når det drejer sig om beregning af drivhusgasemissionerne derfra under FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC). På grund af manglende enighed om, hvorvidt og i givet fald hvordan ansvaret for disse emissioner skal placeres, er kun indenlandske CO₂-emissioner medregnet i parternes samlede nationale emissioner. Emissioner fra internationale flyvninger behandles blot som en memorandumpost. De er derfor ikke genstand for de kvantificerede emissionsbegrænsninger, som de udviklede lande, der har ratificeret Kyoto-protokollen, har påtaget sig. Hvad den internationale lufttransport angår, mangler der således et afgørende element i det politiske pres, som driver staterne til at træffe afbødende foranstaltninger.

Kommissionen anførte i sin meddelelse² fra februar 2005, at **international luftfart skulle medtages i en eventuel klimaændringsordning efter 2012**, så staterne fik et stærkere incitament til at tage skridt selv og i samarbejde med andre.

4.2. ICAO-politik for kontrol med emissionerne fra luftfart

I mangel af en aftale om fordelingsspørgsmålet enedes de parter, der forhandlede om Kyoto-protokollen, om at de udviklede lande udtrykkeligt blev forpligtet til – via arbejdet i Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) – at søge at begrænse eller mindske emissionerne fra luftfart.

Indsatsen gennem ICAO har hidtil navnlig bidraget til at forbedre forståelsen for luftfartens globale klimapåvirkninger. ICAO's 188 medlemslande har ikke været i stand til at enes om lovfæstede standarder eller emissionsafgifter for CO₂-

² KOM(2005) 35 af 9.2.2005.

emissioner, og et forsøg på at identificere og vedtage en passende effektivitetsindikator for fly er mislykkedes. **ICAO har imidlertid tilsluttet sig princippet om international åben handel med emissionsrettigheder**, enten på frivilligt grundlag, eller ved at international luftfart indlemmes i staternes eksisterende ordninger.

4.3. Behovet for tiltag på EU-plan

EU deltager løbende i og støtter UNFCCC- og ICAO-aktiviteter og bidrager til, at afbødningsindsatsen verden over bliver så vidtgående og konsekvent som muligt. Som udtrykkeligt erkendt i ICAO's hensigtserklæringer, som alle dens kontraherende parter har tilsluttet sig, er det imidlertid ikke realistisk at forvente, at ICAO træffer globale beslutninger om ensartede, specifikke foranstaltninger, som skal gennemføres af samtlige nationer. Dette vil næppe ske i betragtning af udviklingslandenes tilbageholdenhed med at binde sig til mere krævende politikker, før de har sikkerhed for, at de industrialiserede lande vil føre an. Dette skal ses i sammenhæng med den manglende indsats fra vigtige industrialiserede partnere, som ikke er part i Kyoto-protokollen.

EU er en vigtig aktør i den globale luftfart og tegner sig for ca. halvdelen af de CO₂-emissioner fra international luftfart, der indberettes af de udviklede lande³. Det Europæiske Fællesskab og EU-medlemsstaterne har samtidig - som en organisation af udviklede lande og som ratificerende parter - særlige forpligtelser i henhold til UNFCCC og Kyoto-protokollen.

I erkendelse heraf besluttede Europa-Parlamentet og Rådet i det **6. EF-miljøhandlingsprogram** at identificere og lancere specifikke tiltag til at reducere drivhusgasemissionerne fra luftfart, hvis ICAO ikke var nået til enighed om sådanne tiltag i 2002. Siden da har Rådet igen og igen appelleret til en hurtig indsats til at reducere emissionerne fra international lufttransport og opfordret Kommissionen til at overveje et sådant tiltag og stille forslag.

Kommissionen har på denne baggrund set nærmere på de foreliggende muligheder. Der findes **ingen nem og hurtig teknisk løsning**. Der er derfor behov for en bred tilgang, hvor den **aktuelle indsats udbygges og nye tiltag udforskes**.

5. FULD UDNYTTELSE AF DE EKSISTERENDE POLITIKKERS POTENTIALE

Flere af Fællesskabets og medlemsstaternes eksisterende politikker kan potentielt bidrage til yderligere at afbøde klimapåvirkningen fra luftfarten - om end i begrænset omfang og kun på længere sigt. Ud over at bevidstgøre offentligheden og forbedre de alternative transportformers ydeevne og konkurrenceevne drejer det sig navnlig om **forskning, styring af lufttrafikken og energibeskatning**.

5.1. Mere forskning i renere lufttransport

EU har valgt luftfarten som en af sine forsknings- og udviklingsprioriteter med sigte på at mindske flytrafikkens indvirkning på miljøet videst muligt. Siden

³ 103,411 af 202,779 mio. t CO₂-ækv. – 2002-data som indberettet af bilag I-parterne i UNFCCC.

pilotfasen i 1990-91 under det andet rammeprogram er der finansieret over 350 forskningsprojekter til i alt 4 mia. EUROPÆISK. Ca. 30 % af forskningsarbejdet har taget form af aktiviteter til mindske af miljøvirkningerne af flytrafik, særlig fra CO₂ og NO_x. Forskningen har desuden været rettet mod bedre forståelse af luftfartens indvirkning på klimaet som led i programmet om 'globale klimaændringer og økosystemer' under det sjette rammeprogram. I det nye syvende rammeprogram, som Kommissionen netop har stillet forslag til, vil der **blive lagt større vægt på at gøre lufttransporten grønnere og sætte skarpere fokus på lufttransportens indvirkning på klimaændringerne**. Yderligere forskning i alternative brændstoffer vil måske afdække nye muligheder for at nedskære drivhusgasemissionerne fra fly.

5.2. Forbedring af lufttrafikstyringen

Mens forskning kan skabe nye muligheder for fremtiden, kan en mere effektiv lufttrafikstyring give gode resultater på kortere sigt. Brændstofforbruget kan f.eks. reduceres ved at mindske ventetiden før start, ved at benytte de bedst mulige flyveveje og ved at begrænse den tid, flyene skal flyve i ventemønstre inden landing i overbelastede lufthavne. Med initiativerne '**det fælles europæiske luftrum**' og **SESAME**⁴ har vi indledt de nødvendige reformer til at realisere disse fordele. Vægten bør nu lægges på, at implementeringen skrider frem som planlagt.

5.3. Mod en mere konsekvent anvendelse af energibeskatning

Generelt anvender medlemsstaterne **energibeskatning af brændstof til den kommercielle luftfart** af budgetmæssige årsager, men en bredere anvendelse af en sådan beskatning vil også kunne bidrage til at internalisere miljøomkostningerne og reducere CO₂-emissionerne. Kommissionen har ved talrige lejligheder udtalt, at den snarest muligt ønsker en standardisering af beskatningen af flybrændstof inden for rammerne af de internationale luftfartsbestemmelser, idet den mener, at flybrændstof principielt bør energibeskattes på samme måde som andre motorbrændstoffer.

Efter udstedelsen af Rådets direktiv 2003/96/EF om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet **kan medlemsstaterne allerede nu indføre brændstofbeskatning på indenrigsruter**. Brændstof til indenrigsflyvninger beskattes allerede af ikke-EU-lande som f.eks. USA, Japan og Indien, men i EU er det kun Nederlandene, der har besluttet at gøre det.

Hvis der kan nås til enighed derom, kan der også indføres brændstofbeskatning for flyvninger mellem to medlemsstater i henhold til eksisterende EF-lovgivning. Det skal i så fald gælde alle EU-luftfartsselskaber. Det har dog været gængs praksis, at flybrændstof til internationale flyvninger har været afgiftsfritaget, hvilket er en politik, som oprindeligt blev indført til at fremme den civile luftfart i dens vorden.

⁴

Lovgivningen om det fælles europæiske luftrum blev vedtaget i 2004. Den udgør det institutionelle og forskriftsmæssige grundlag for en integreret, interoperabel europæisk lufttrafikkontrol. SESAME vedrører implementeringen af de tekniske aspekter af det fælles europæiske luftrum.

De retligt bindende fritagelser er nedfældet i bilaterale luftfartsaftaler⁵. Det kan derfor blive svært at undgå diskrimination af EU-luftfartsselskaber på ruter, hvor ikke-EU-selskaber har trafikrettigheder og fortsat nyder afgiftsfrihed i henhold til de relevante luftfartsaftaler⁶.

I denne sammenhæng er de domme, som EF-Domstolen afsagde i "Open Skies"-sagerne⁷ den 5. november 2002 vigtige. De affødte en alsidig reform af EU's luftfartsforbindelser med tredjelande. Som led i denne proces er over 200 luftfartsaftaler mellem EU-medlemsstater og tredjelande allerede blevet ændret, således at der nu er mulighed for beskatning af brændstof til EU-luftfartsselskaber og tredjelandsselskaber på lige fod. Denne proces skal og vil fortsætte, men det vil uvægerligt tage sin tid. Som følge af disse særlige træk ved luftfartssektoren kan en mere omfattende anvendelse af energibeskatning af fly ikke benyttes som en grundpille i en strategi til bekæmpelse af luftfartens klimapåvirkninger på kort og lidt længere sigt. Dette spørgsmål er derfor ikke blevet vurderet nøjere i denne sammenhæng.

6. ØKONOMISKE INSTRUMENTER SOM EN OMKOSTNINGSEFFEKTIV DRIVKRAFT TIL FORANDRING

De kombinerede virkninger af de ovennævnte eksisterende foranstaltninger alene vil ikke være tilstrækkelige til at bøde på væksten i emissionerne fra luftfart. **Der er behov for nye tilgange, der går videre og ud over de traditionelle tekniske standarder og frivillige tiltag.** Som allerede erkendt i Kommissionens strategi af 1999 for lufttransport og miljøet peger behovet for omkostningseffektive tilgange i retning af fleksible økonomiske instrumenter. Ved sådanne foranstaltninger anvendes princippet om, at forureneren betaler, og de mange forskellige potentielle reduktioner, hvis omkostninger industrien bedst kender, bør udnyttes ved at sende prissignaler, som afspejler de miljøpolitiske mål.

Flere typer markedsbaserede instrumenter har været under overvejelse (se konsekvensanalysen). Instrumenter som **beskatning af flybilletter eller afgange vil kun have en effekt gennem en deraf følgende mindskelse af efterspørgslen** og vil således ikke være noget incitament til operatørerne til at forbedre deres præstationer i miljøhenseende. Disse instrumenter kan være egnede til at forfølge andre politiske mål⁸, mens **emissionshandel** og **emissionsafgifter** nu ses som en mere lovende måde at gribe luftfartens klimapåvirkninger an på.

6.1. Vurdering af valgmulighederne

Emissionshandel fungerer på den måde, at der først sættes en grænse for en gruppe enheders samlede emissioner, hvorefter det overlades til markedet at bestemme

⁵ I modsætning til den almindelige opfattelse udelukker Chicago-konventionen af 1944 kun beskatning af flybrændstof i transit, hvilket blot skal ses som en sikkerhed mod dobbeltbeskatning.

⁶ Aftaler, som regulerer trafikrettigheder og andre anliggender i forbindelse med international luftfart.

⁷ Ved hvilke Kommissionen havde indbragt otte medlemsstater for retten i forbindelse med bilaterale luftfartsaftaler med USA.

⁸ F.eks. er muligheden for at rejse midler til udviklingsbistand ved afgift på flybilletter for nylig blevet drøftet af ECOFIN-Rådet.

omkostningerne ved hvert ton emissioner. Når det gælder afgifter, fastslås derimod først omkostningerne ved udledning af et ton emissioner, og derefter overlades det til de berørte enheder at bestemme, i hvilket omfang emissionerne eventuelt skal reduceres som følge deraf.

Under de aktuelle omstændigheder adskiller de to instrumenter sig også fra hinanden, hvad **miljøeffektivitet, økonomisk effektivitet og muligheder for en bredere anvendelse** angår.

6.2. Miljøeffektivitet og økonomisk effektivitet

Hvis emissionshandel og emissionsafgifter blev anvendt isoleret i luftfartssektoren, ville de to instrumenter i princippet modsvare hinanden med hensyn til miljøeffektivitet og økonomisk effektivitet. Emissionshandel behøver dog ikke at blive anvendt isoleret i luftfartssektoren. Emissionshandel forekommer allerede som et middel til at tackle klimaændringer, idet parter, der skal gennemføre emissionsbegrænsninger i henhold til Kyoto-protokollen, kan handle med hinanden. Mange af disse parter enten delegerer eller overvejer at delegere en del af deres emissionsbegrænsninger til virksomhedsniveau gennem en indenlandsk eller regional emissionshandelsordning.

Ved direktiv 2003/87/EF har EU fastlagt den hidtil mest vidtgående emissionshandelsordning, der tæller flere lande og flere sektorer. Den europæiske emissionshandelsordning, som omfatter drivhusgasemissioner fra ca. 12 000 energiintensive anlæg, trådte i funktion den 1. januar 2005. Generelt kan man sige, at jo bredere en emissionshandelsordnings dækning er, desto lavere er omkostningerne ved at opnå de samme emissionsreduktionsniveauer. Hvis luftfarten skulle realisere det samme miljømål med emissionshandel og med emissionsafgifter, ville de økonomiske omkostninger for sektoren og for EU som helhed være lavere, hvis det skete som led i den europæiske emissionshandelsordning snarere end inden for et afgiftssystem gældende alene for luftfart.

6.3. Mulighederne for en bredere anvendelse

Det er Kommissionens opfattelse, at både emissionsafgifter og emissionshandel er forenelige med de gældende internationale retsbestemmelser for luftfarten. Begrebet emissionsafgifter har imidlertid været et kontroversielt anliggende på internationalt plan, og spørgsmålet om, hvorvidt sådanne afgifter kan anvendes af stater på udenlandske luftfartsselskaber, var det altovervejende stridsspørgsmål på ICAO's samling i oktober 2004. Både tanken om at indføre frivillig emissionshandel og indlemme emissionerne fra international luftfart i staternes eksisterende emissionshandelsordninger har derimod vundet udtrykkelig tilslutning i ICAO. Den sidstnævnte løsning stemmer vel overens med EU's klimapolitik, eftersom integreret emissionshandel også er et grundlæggende træk i Kyoto-protokollen og et nøgleelement i EU's fremtidige klimastrategi.

7. SÆRLIGE ASPEKTER VED UDFORMNINGEN AF EMISSIONSHANDEL

I betragtning af disse forskelle synes den mest lovende løsning at bestå i at medtage luftfart i den europæiske emissionshandelsordning. En række tekniske faktorer er imidlertid af allerstørste betydning, hvis politikken skal kunne yde sit fulde potentiale med hensyn til miljømæssig og økonomisk effektivitet. Dette punkt skal undersøges nærmere af en ny arbejdsgruppe, der skal nedsættes, og vil også blive taget op i konsekvensvurderingen. Kommissionen er på grundlag af sin gennemførlighedsundersøgelse⁹ kommet frem til, at følgende fire spørgsmål er centrale for den videre debat: hvilken **type enhed skal holdes ansvarlig** for luftfartens indvirkning på klimaet; i **hvilket omfang tages der hensyn til de samlede klimavirkninger**; **hvilken type flyvninger er omfattet**, og hvilken metode bruges til beregning og fordeling af sektorens overordnede **emissionsbegrænsning**. Endvidere kræves der en nøjere undersøgelse af virkningerne på priserne og tildelingen af emissionsrettigheder.

Det er afgørende, at den type enhed, der holdes ansvarlig, er den, der har den mest direkte kontrol over de benyttede flytyper og deres drift. **Kommissionen mener derfor, at luftfartsselskaberne skal være de ansvarlige enheder** inden for den europæiske emissionshandelsordning.

For at minimere de potentielle negative følger af kompromisser mellem de forskellige virkninger og for at beskytte den generelle ordnings miljøintegritet bør både **CO₂- og ikke-CO₂-effekten af luftfart i videst mulige omfang tages i betragtning**. Herved kan usikkerhedsmomenterne omkring visse virkninger afvejes mod de risici, de udgør for klimaet. Indtil videnskaben har udviklet mere egnede måleenheder til sammenligning af de forskellige virkninger, er der behov for en pragmatisk tilgang. På kort sigt kunne udgangspunktet være:

- enten et krav til luftfarten om at returnere et antal kvoter svarende til dens CO₂-emissioner multipliceret med en gennemsnitlig forsigtighedsfaktor, som afspejler andre effekter, eller
- en taktik, som indledningsvis kun omfatter CO₂, men hvor der sideløbende anvendes andre instrumenter som f.eks. en differentiering af lufthavnsafgifter i forhold til NO_x-emissionerne.

Efter Kommissionens mening bør målet være at finde en realistisk model for luftfarten i den europæiske emissionshandel, som med tiden vil kunne anvendes i hele verden. Det nærmere omfang heraf vil blive behandlet af den arbejdsgruppe, der skal nedsættes, jf. bilag. I miljømæssig henseende vil den bedste løsning bestå i, at alle fly med afgang fra EU-lufthavne omfattes af denne handel. Medtager man kun EU-flyvninger, som både afgår og lander i EU, vil mindre end 40%¹⁰ af emissionerne fra alle fly med afgang fra EU være omfattet af ordningen. Med hensyn til luftfartsindustriens konkurrenceevne vil navnlig konsekvenserne for EU- og ikke-EU-selskabernes relative markedsandele blive undersøgt nærmere.

⁹ Giving wings to emission trading, CE Delft, July 2005

¹⁰ Skøn over CO₂-emissioner fra EUROCONTROL. Skøn for 2004 viser, at emissionerne fra flyvninger inden for EU var på 52 mio. t CO₂, medens tallet var på 130 mio. t CO₂ for samtlige afgående fly.

Hvad angår beregning og fordeling af den samlede emissionsbegrænsning for luftfarten, egner de regler, der allerede er indført for deltagerne i ordningen, sig ikke nødvendigvis for luftfarten. Efter Kyoto-protokollen medregnes kun CO₂-emissioner fra indenrigsflyvninger. Der vil derfor blive behov for en særlig ordning til at sikre, at dette ikke skader det registersystem¹¹, som sammenkobler den europæiske emissionshandelsordning med Kyoto-protokollen. På grund af den udtalte integration på Fællesskabets lufttransportmarked **bør der vedtages en harmoniseret fordelingsmetode.**

8. KONSEKVENSER AF LUFTFARTENS INDDRAGELSE I EU'S EMISSIONSHANDELSORDNING

I alle scenarier, som diskuteres i den konsekvensanalyse, der ledsager denne meddelelse, og den gennemførlighedsundersøgelse, Kommissionen har ladet foretage, skal både EU-luftfartsselskaber og andre luftfartsselskaber behandles på helt lige fod på de ruter, der er omfattet af ordningen. Det er følgelig usandsynligt, at den omstændighed, at luftfartens klimapåvirkninger medtages i den europæiske emissionshandelsordning, skulle få betydelig skadelig indvirkning på EU-luftfartsselskabernes konkurrencestilling i forhold til andre luftfartsselskaber. Ifølge Kommissionens undersøgelse kan der blive tale om bivirkninger, som f.eks. krydssubsidiering fra luftfartsselskaber, der anvender overskud fra ruter, der ikke er omfattet af ordningen, til ruter der er omfattet, men disse virkninger vil blive beskedne. Ikke desto mindre vil spørgsmålet om konkurrencedygtighed blive taget op igen i forbindelse med opfølgningen af denne meddelelse.

En anden konsekvens er, at eventuelle omkostningsstigninger som følge af inddragelsen af luftfart i den europæiske emissionshandelsordning vil kunne blive overvæltet på brugerne af lufttransport. Visse illustrative scenarier antyder imidlertid, at billetprisstigningerne vil blive beskedne, varierende alt efter de valgte parametre for udformningen (se konsekvensanalysen). Efterspørgslen efter lufttransporttydelser ville ikke falde, men blot vokse langsomt (en relativ mindskelse på mellem 0,2 og 2,1 % over en femårsperiode (2008-2012) sammenlignet med en 'business-as-usual'-vækst på over 4 % om året).

I betragtning af disse lave skøn over billetprisstigningerne, vil virkningerne for turismen eller regionerne i EU's periferi, for hvilke lufttransport er den vigtigste transportform, være begrænsede. Spørgsmålet bør undersøges nærmere, bl.a. under hensyntagen til de eksisterende rammer for offentlige serviceforpligtelser.

9. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

Til dato har de foranstaltninger, der er truffet på internationalt, regionalt og nationalt plan til afbødning af klimaændringerne, ikke krævet noget større bidrag fra luftfartssektoren. I betragtning af den sandsynlige fremtidige vækst i lufttrafikken må der gøres en yderligere politisk indsats for at hindre, at dette fører til en forværring af luftfartens påvirkning af klimaet.

¹¹ Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004.

Kommissionen mener, efter at have set på flere valgmuligheder, at den bedste vej frem fra et økonomisk og miljømæssigt synspunkt vil være at inddrage **luftfartssektorens klimapåvirkninger i EU's emissionshandelsordning**. Emissionshandel vil formodentlig fortsat være det centrale element i en fremtidig klimastrategi, og EU's emissionshandelsordning vil kunne bidrage til udviklingen af et virkeligt internationalt kulstofmarked, der kan udnytte emissionsreduktionspotentialet overalt på kloden. Som forberedelse til de beslutninger, som skal træffes, vil Kommissionen:

- **nedsætte en arbejdsgruppe for luftfart under det europæiske klimaændringsprogram¹²**. Gruppen skal undersøge de forskellige muligheder for luftfartens integrering i EU's emissionshandelsordning, jf. vedlagte mandat for gruppen. Resultaterne skal udnyttes i forbindelse med den igangværende revurdering af de eksisterende rammer for EU's emissionshandelsordning¹³, som skal udmøntes i en rapport inden den 30. juni 2006. Kommissionen vil søge at fremsætte et **lovgivningsforslag inden udgangen af 2006**
- opfordre Rådet og Europa-Parlamentet til - som forberedelse til en fremtidig lovgivningsbeslutning - at tage stilling til anbefalingerne i denne meddelelse, hvad politiske tiltag, udformning og tidsmæssigt forløb angår.

Samtidig hermed **bør en række eksisterende politikker og tiltag videreføres og styrkes** som led i en bredspektret og konsekvent tilgang:

- Forskning, der tager sigte på at mindske usikkerheden omkring og forbedre forståelsen af luftfartens virkninger på klimaet, bør fortsætte, men samtidig bør der gives højere prioritet til **EU-luftfartsforskning**, der konkret tager sigte på at mindske lufttransportens negative virkninger på klimaet, hvilket også er taget med i det syvende rammeprogram¹⁴.
- Der må gøres planmæssige fremskridt med de processer til at forbedre det europæiske lufttrafikstyringssystem, der allerede er indledt med **det fælles europæiske luftrum**.
- Hvad konsekvent anvendelse af energibeskatning af flybrændstof angår, er processen med fjernelse af alle retlige hindringer fra bilaterale luftfartsaftaler stadig relevant og skal fortsætte.
- **Kommissionen vil tage de nødvendige skridt** på både europæisk og internationalt plan **til fortsat at holde alle muligheder med hensyn til valg af økonomiske instrumenter åbne**, hvis der skulle blive behov for supplerende foranstaltninger side om side med emissionshandel til at håndtere luftfartens samlede klimapåvirkning.
- Kommissionen vil samarbejde med EU-medlemsstaterne i ICAO om løbende forbedringer af de eksisterende tekniske konstruktionsstandarder og eventuelt

¹² Der er tale om en høringsproces, hvor Kommissionen, nationale eksperter, erhvervslivet og ngo-samfundet arbejder sammen.

¹³ Se artikel 30 i direktiv 2003/87/EF.

¹⁴ KOM(2005) 119.

om udvikling af nye standarder med henblik på at begrænse emissioner fra fly ved kilden.

Bilag : Mandat for arbejdsgruppen for luftfart, der nedsættes under det europæiske klimaændringsprogram

Arbejdsgruppen har til opgave at rådgive Kommissionens tjenestegrene og skal bestå af eksperter fra medlemsstaterne og vigtige interesseorganisationer, herunder erhvervs-, forbruger- og miljøorganisationer.

Arbejdsgruppen skal vurdere de nedenfor anførte løsninger til at integrere luftfartens klimapåvirkninger i den europæiske emissionshandelsordning¹⁵, under fuld hensyntagen til forsigtighedsprincippet.

Luftfartens klimapåvirkninger

Gruppen skal:

- vurdere, om spørgsmålet om overvågning og rapportering af luftfartens klimapåvirkninger kan løses ved at føje flere bilag til beslutning 2004/156/EF, idet de deri omhandlede metoder anvendes som benchmark, og under hensyntagen til mulighederne for med tiden at øge metodernes nøjagtighed;
- udforske, om den fleksibilitet, der tilbydes med metodetrinssystemet i beslutning 2004/156/EF, vil egne sig for luftfartssektoren, eller om der er behov for yderligere harmonisering;
- undersøge, om en ufuldstændig dækning af luftfartens klimapåvirkninger kan blive et incitament til at reducere en virkning, der er omfattet af ordningen, på bekostning af en anden, som ikke er omfattet af ordningen;
- overveje supplerende anvendelse af afgifter eller andre ledsageforanstaltninger til at sikre fuldstændig dækning af luftfartens klimapåvirkninger med henblik på at hindre de påviste negative konsekvenser af en ufuldstændig dækning.

Emissioner, der skal tages i betragtning

Gruppen skal overveje, hvilke flyvninger og emissioner der skal tages i betragtning under hensyntagen til behovet for: at begrænse forskelle i behandlingen af henholdsvis kortdistanceflyvninger og langdistanceflyvninger; at undersøge forskellene i randområders tilgængelighed; at overveje, hvordan EU-modellen kan udvides til andre lande i takt med, at den europæiske emissionshandelsordning selv udvikler sig; og at medtage en betydelig mængde emissioner i overensstemmelse med det miljøpolitiske mål om bekæmpelse af klimaændringerne.

Metode til beregning og fordeling af den samlede emissionsbegrænsning inden for luftfarten

Gruppen skal se nærmere på:

¹⁵

Direktiv 2003/87/EF.

- de forskellige modeller, der benyttes i EU og internationalt til at beregne vækst og emissionsprognoser for både luftfartssektoren og andre erhvervssektorer, og de forskellige antagelser, modellerne bygger på;
- spektret af de samlede emissionsbegrænsninger, som skal tages i betragtning for luftfartssektoren under hensyn til de forskellige resultater af modellerne;
- hvilke elementer, der kan harmoniseres på EU-plan med hensyn til fastsættelse og fordeling af den samlede emissionsbegrænsning;
- konsekvenserne for EU-luftfartsindustriens konkurrenceevne, for billetpriserne (bl.a. under hensyntagen til forekomsten af alternative transportmidler), for tildelingen af emissionsrettigheder og for fordelingen af omkostningerne mellem industrien og transportbrugerne;
- hvordan det kan garanteres, at det registersystem, som er indført med Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004, og som sikrer sammenhæng mellem handel i henhold til den europæiske emissionshandelsordning og handel i henhold til Kyoto-protokollen, ikke påvirkes negativt, hvis luftfarten medtages i ordningen. I enhver løsning skal indførelsen af specifikke regler for luftfart afvejes mod det overordnede mål med luftfartens integrering i den europæiske emissionshandelsordning, dvs. at bidrage til håndtering af klimaændringerne på den enkleste og mest omkostningseffektive måde.

Opfyldelse af kravene

Gruppen skal se nærmere på, om de krav, der i øjeblikket gælder for luftfartsindustrien, kan opretholdes sammen med dem, der er indført i forbindelse med den europæiske emissionshandelsordning, så det sikres, at forpligtelserne ved ordningen overholdes.

Administration

Gruppen skal se nærmere på, hvordan luftfartens integration i den europæiske emissionshandelsordning bedst kan administreres under hensyntagen til konklusionerne vedrørende emissionsbegrænsning, registersystemet og overholdelsen af kravene.

Arbejdsgruppen skal fremlægge sine konklusioner i form af en rapport senest den 30. april 2006.