



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.9.2005
KOM(2005) 459 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

Att minska luftfartens påverkan på klimatförändringen

{SEK(2005) 1184}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

Att minska luftfartens påverkan på klimatförändringen

1. INLEDNING

Lufttransporter har blivit en självklar del av samhället på 2000-talet och innebär att både passagerare och gods kan transporteras långa sträckor med hastigheter som aldrig tidigare varit möjliga. Luftfarten bidrar dock också till klimatförändringen. Flygbränslets effektivitet har ökat med mer än 70 % under de senaste 40 åren, men den totala mängd bränsle som förbränns har också ökat eftersom lufttrafiken vuxit ännu mer.

Därför ökar luftfartens påverkan på klimatet. Medan EU:s totala utsläpp som regleras av Kyotoprotokollet minskade med 5,5 % (-287 miljoner ton koldioxidekvivalenter) från 1990 till 2003¹, ökade utsläppen av växthusgaser från dess internationella luftfart med 73 % (+47 miljoner ton koldioxidekvivalenter), vilket motsvarar en årlig ökning med 4,3 %.

Luftfartens andel av de totala utsläppen av växthusgaser är visserligen fortfarande ganska liten (ca 3 %), men den snabba ökningen underminerar de framsteg som görs på andra områden. Om utsläppen fortsätter att öka i samma takt kommer **utsläppen från internationella flygningar från flygplatser i EU att öka med 150 % jämfört med 1990. Ökningen av utsläpp från EU:s internationella luftfart kommer att förta effekten av mer än en fjärdedel av de minskningar som gemenskapens mål enligt Kyotoprotokollet kräver.** På längre sikt kommer luftfarten att svara för en stor del av utsläppen om de nuvarande trenderna fortsätter.

2. DEN POLITISKA BAKGRUNDEN

Detta meddelande är utgångspunkten för en diskussion med övriga europeiska institutioner och andra berörda aktörer om hur miljökostnaderna för utsläppen från luftfarten skall kunna integreras i EU:s handel med utsläppsrätter. För luftfartens del har de högsta olje- och bränslepriserna någonsin fått stora ekonomiska effekter för flygbolagen, men samtidigt har de dramatiska väderrelaterade katastrofer som drabbat Europa och andra delar av världen på sista tiden påmint oss om hur mycket det troliga resultatet av klimatförändringen – att sådana händelser blir vanligare och av ännu allvarigare art – kommer att kosta.

¹ De årliga inventeringarna av växthusgaser i gemenskapen 1990–2003 och inventeringsrapporten för 2005.

Trots de ekonomiska svårigheterna är klimatförändringsfrågan akut. Diskussionen måste inledas genast för att kunna ge underlag till översynen av systemet för handel med utsläppsrätter 2006.

Den strategi som ställs upp i det här meddelandet skall ses mot bakgrund av befintliga politiska riktlinjer.

På grundval av kommissionens meddelande *Segev i kampen mot den globala klimatförändringen* bekräftade Europaparlamentet och Europeiska rådet under våren 2005 EU:s mål att de globala ytemperaturerna inte bör öka med mer än 2°C från de förindustriella nivåerna om farliga och irreversibla antropogena klimatförändringar skall kunna förhindras. Europeiska rådet påpekade att

- gruppen med industriländer bör överväga minskningsprofiler på 15–30 % jämfört med referensvärdena i Kyotoprotokollet senast 2020,
- kommissionen bör fortsätta sin analys av kostnadseffektiviteten i fråga om olika metoder för minskning av koldioxidutsläppen,
- de internationella förhandlingarna bör återupptas genom att man inom ramen för FN:s process för klimatförändringar undersöker alternativ för tiden efter 2012, varvid man skall sträva efter bredast möjliga samarbete mellan alla länder och att alla länder medverkar i en effektiv och ändamålsenlig internationell insats.

Dessa riktlinjer måste leda till åtgärder för att se till att luftfarten inte underminerar utan istället bidrar till att detta övergripande mål kan uppnås.

I detta meddelande beskrivs en strategi för att komplettera befintliga åtgärder genom att det införs ett nytt marknadsbaserat instrument på EU-nivå. Den har underbyggts av samråd med berörda parter och en konsekvensbedömning, som redovisas separat.

3. LUFTTRANSPORTERNAS KLIMATPÅVERKAN

Kommersiella flygplan flyger på en marschhöjd på 8–13 km, där de släpper ut gaser och partiklar som ändrar atmosfärens sammansättning och bidrar till klimatförändringen.

Koldioxid (CO₂) är den viktigaste växthusgasen på grund av de stora mängder som släpps ut och dess långa uppehållstid i atmosfären. Ökade koncentrationer har välkända direkta effekter som bidrar till uppvärmningen av jordytan.

Kväveoxider (NO_x) har två indirekta effekter på klimatet. De ger upphov till ozon under solljusets inverkan, men medför också att metanhalten i den omgivande atmosfären minskar. Både ozon och metan är kraftiga växthusgaser. Nettoresultatet är att ozoneffekten dominerar över metaneffekten, vilket bidrar till jordens uppvärmning.

Vattenånga som släpps ut av flygplan har direkta växthusgaseffekter, men eftersom ångan snabbt avlägsnas genom kondensation är effekterna små. Vattenånga som släpps ut på hög höjd ger ofta upphov till kondensstrimmor, som

tenderar att värma upp jordytan. Sådana kondensstrimmor kan också utvecklas till cirrusmoln (moln bestående av iskristaller). Dessa misstänks också ha betydande uppvärmningseffekter, men detta är fortfarande mycket oklart.

Sulfat- och sotpartiklar har mycket mindre direkta effekter än andra utsläpp från luftfarten. Sot absorberar värme och har direkta uppvärmningseffekter, medan sulfatpartiklar reflekterar strålning och har små nedkylningseffekter. Dessutom kan de påverka bildandet av moln och molnens egenskaper.

Under 1999 beräknade den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) att luftfartens totala effekter i dagsläget är omkring 2 till 4 gånger större än effekterna enbart av dess tidigare koldioxidutsläpp. Aktuell EU-forskning visar att denna kvot kan vara något mindre (ca hälften så stor). Ingen av dessa beräkningar tar hänsyn till de mycket osäkra effekterna när det gäller cirrusmoln.

4. BEHOVET AV POLITISKA ÅTGÄRDER PÅ ALLA NIVÅER

4.1 Utsläpp från lufttransporter inom ramen för UNFCCC och Kyotoprotokollet

Internationella lufttransporter behandlas inte på samma sätt som de flesta andra sektorer när det gäller hur dess utsläpp av växthusgaser redovisas inom ramen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC). På grund av bristen på samförstånd om huruvida och hur ansvaret för dessa utsläpp skall fördelas, inbegrips endast inhemska koldioxidutsläpp i parternas totala nationella utsläppsmängder. Utsläpp från internationella flyg rapporteras endast i en memorandumpost och omfattas således inte av de kvantifierade utsläppsbegränsningar som gäller för de industrialiserade länder som ratificerat Kyotoprotokollet. En stor del av den politiska press som driver stater att vidta åtgärder för att minska utsläppen i andra sektorer saknas således när det gäller internationella lufttransporter.

I sitt meddelande från februari 2005² hävdade kommissionen att den **internationella luftfarten bör inbegripas i eventuella klimatförändringsstrategier efter 2012**, så att medlemsstaterna får kraftigare incitament att vidta åtgärder på egen hand *och* i samarbete med andra.

4.2 ICAO-strategier för att begränsa luftfartens utsläpp

Då det inte finns något avtal i fördelningsfrågan kom de parter som förhandlade fram Kyotoprotokollet överens om att ta med en uttrycklig skyldighet för de industrialiserade länderna att eftersträva begränsningar eller minskningar av luftfartens utsläpp, genom arbete i Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO).

De åtgärder som hittills vidtagits inom ramen för ICAO har främst bidragit till att förbättra kunskapen om luftfartens effekter på det globala klimatet. ICAO:s 188 medlemsstater har inte kunna komma överens om lagstadgade krav eller utsläppsavgifter för koldioxidutsläpp, och man har misslyckats med att fastställa

² KOM(2005) 35, 9.2.2005.

och komma överens om en lämplig effektivitetsindikator för flygplan. **ICAO har dock godtagit principen om internationell handel med utsläppsrätter** i frivillig form eller genom integrering av internationell luftfart i staternas befintliga system.

4.3 Behovet av åtgärder på gemenskapsnivå

EU deltar och stöder kontinuerligt verksamheten inom UNFCCC och ICAO, och bidrar till att maximera den globala överensstämmelsen mellan och deltagandet i utsläppsreducerande åtgärder. Det påpekas emellertid uttryckligen i de fördragsslutande parternas förklaringar (undertecknade av alla parter) att det inte är realistiskt att förvänta sig att ICAO skall fatta globala beslut om enhetliga specifika åtgärder för alla länder. Detta kommer förmodligen att hindras av utvecklingsländernas motstånd mot att ansluta sig till mer krävande strategier innan de industrialiserade länderna gått före med gott exempel och även av bristen på sådana åtgärder från viktiga industrialiserade parter sida som inte är parter till Kyotoprotokollet.

EU är en viktig aktör inom den globala luftfarten och svarar för hälften av de koldioxidutsläpp från internationell luftfart som rapporterats av industrialiserade länder³. Samtidigt har EG, som organisation bestående av industrialiserade länder, och dess medlemsstater, som ratificerande parter, särskilda skyldigheter enligt UNFCCC och Kyotoprotokollet.

I **sjätte miljöhandlingsprogrammet** beslutade Europaparlamentet och rådet att fastställa och vidta specifika åtgärder för att minska luftfartens utsläpp av växthusgaser om man inte inom ICAO kommit överens om några sådana åtgärder senast 2002. Rådet har därefter flera gånger krävt att det inom kort vidtas åtgärder för att minska utsläppen från internationella lufttransporter och har uppmanat kommissionen att ta ställning till sådana åtgärder och lägga fram förslag.

Mot denna bakgrund har kommissionen övervägt möjliga alternativ. Det finns inte någon **snabb och enkel teknisk lösning**. Det behövs därför en vittomfattande strategi som innebär att **befintliga åtgärder intensifieras och nya åtgärder undersöks**.

5. UTNYTTJANDE AV STRATEGIERNAS POTENTIAL

Flera av gemenskapens och medlemsstaternas strategier har potential att ytterligare bidra till att minska luftfartens klimatpåverkan, om än bara i begränsad utsträckning eller på längre sikt. Vid sidan av att förbättra allmänhetens medvetenhet och öka de alternativa transportsättens prestanda och konkurrenskraft handlar det bland annat om **forskning, flygledningstjänst och energibeskattning**.

5.1 Mer forskning om miljövänliga lufttransporter

EU har fastställt att flygteknik skall vara en av dess forsknings- och utvecklingsprioriteringar i syfte att minska luftfartens miljöeffekter. Sedan

³ 103.411 av 202.779 miljoner ton koldioxidekvivalenter – data för 2002 som rapporterats av parterna i bilaga I till UNFCCC.

pilotfasen 1990–1991 inom det andra ramprogrammet har mer än 350 forskningsprojekt finansierats till en total kostnad på 4 miljarder euro. Omkring 30 % av detta forskningsarbete har utgjorts av verksamhet för att minska flygplanens miljöeffekter, framför allt när det gäller koldioxid och kväveoxider. Dessutom har forskning om luftfartens klimatpåverkan bedrivits inom sjätte ramprogrammets program för global förändring och ekosystem. Inom det nya sjunde ramprogrammet, som kommissionen nyligen föreslagit, kommer man att prioritera en **tydligare inriktning på miljövänligare lufttransporter och en kraftigare betoning på deras påverkan på klimatförändringen**. Forskningen om alternativa bränslen kan leda till nya möjligheter att minska luftfartens utsläpp av växthusgaser.

5.2 Förbättrad flygledningstjänst

Forskning kan ge fler möjligheter i morgon, men en effektivare flygledningstjänst har stor potential på kortare sikt. Bränsleförbrukningen kan till exempel minskas genom att man minimerar flygplanens köande före start med hjälp av optimala flygvägar och genom att man minskar den utsträckning i vilken flygplan måste flyga i vänteläge innan de landar på överbelastade flygplatser. Genom **initiativet för att upprätta ett gemensamt europeiskt luftrum och Sesame-initiativet**⁴ har man inlett de reformer som krävs för att sådana fördelar skall kunna utnyttjas. Man måste nu prioritera genomförandet.

5.3 En mer enhetlig energibeskattnings

Energibeskattnings av bränslen för kommersiell luftfart införs i allmänhet av medlemsstaterna av skattemässiga skäl, men en vidare tillämpning av en sådan beskattning kan också bidra till en internalisering av miljökostnader och en minskning av koldioxidutsläppen. Kommissionen har vid flera tillfällen meddelat att den föredrar en normalisering av behandlingen av flygbränsle så snart som möjligt – inom ramen för internationella luftfartsbestämmelser – eftersom den anser att flygbränsle i princip bör omfattas av energibeskattnings på samma sätt som andra motorbränslen.

Genom antagandet av rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, **har medlemsstaterna möjlighet att införa bränslebeskattnings för inhemsk luftfart**. Bränsle för inhemsk luftfart beskattas redan i vissa länder utanför EU, t.ex. USA, Japan och Indien, men i EU är det hittills bara Nederländerna som har beslutat om detta.

Efter överenskommelser kan bränslebeskattnings också införas för flygningar mellan två medlemsstater i enlighet med gällande gemenskapslagstiftning. I sådana fall kommer alla EU-lufttrafikföretag att beskattas. Det har dock blivit praxis att flygbränsle för internationella flygningar undantas från alla skatter. Detta är en strategi som infördes för att främja den civila luftfarten i dess linda. De rättsligt

⁴ Lagstiftningen om det gemensamma europeiska luftrummet antogs 2004. Den innehåller den institutionella och regleringsmässiga grunden för ett enhetligt och samverkande europeiskt flygledningssystem. SESAME avser genomförandet av de tekniska aspekterna av det gemensamma europeiska luftrummet.

bindande undantagen återfinns i bilaterala luftfartsavtal⁵. Det kan därför vara svårt att undvika att EU-lufttrafikföretag diskrimineras på sträckor där lufttrafikföretag från andra länder har trafikrättigheter och fortsätter att åtnjuta skatteundantag enligt tillämpliga luftfartsavtal⁶.

I detta sammanhang är de domar som EG-domstolen avkunnade den 5 november 2002 i "Open Skies"-målen⁷ betydelsefulla. De gav upphov till en omfattande reform av EU:s luftfartsförbindelser med tredjeländer. Som ett led i denna process har fler än 200 luftfartsavtal mellan EU-medlemsstater och länder utanför EU redan ändrats för att skapa en möjlighet att på samma villkor beskatta bränsle som levereras till EU-lufttrafikföretag och lufttrafikföretag utanför EU. Även om denna process måste och kommer att fortsätta kommer det oundvikligen att ta tid att slutföra den. Luftfartens undantagsställning gör att en allmän energibeskattnings av flyget inte kan bli en grundpelare i en strategi för att minska luftfartens klimatförändringseffekt på kort eller medellång sikt. Frågan tas därför inte upp i detta sammanhang.

6. EKONOMISKA STYRMEDEL SOM KOSTNADSEFFEKTIVA INCITAMENT FÖR FÖRÄNDRING

De kombinerade effekterna endast av ovan nämnda åtgärder kommer inte att räcka för att motverka ökningen av utsläpp från lufttrafiken. **De behövs nya strategier som sträcker sig längre än traditionella tekniska standarder och frivilliga åtgärder.** Såsom redan konstaterats i kommissionens strategi från 1999 om lufttransporter och miljön, pekar behovet av kostnadseffektiva strategier på att det är lämpligt med flexibla ekonomiska styrmedel. Genom sådana åtgärder tillämpas principen att förorenaren betalar och utnyttjas de många potentiella minskningar som industrin bäst känner till kostnaderna för, genom att det ges prissignaler som återspeglar de miljöpolitiska målen.

Flera typer av marknadsbaserade instrument har övervägts (se konsekvensbedömningen). Instrument såsom **beskattning av flygbiljetter eller avgångar skulle dock endast ha effekt genom att minska efterfrågan** och skulle inte ge lufttrafikföretagen något incitament att förbättra miljöprestandan. Sådana åtgärder skulle visserligen kunna lämpa sig för att uppnå andra politiska mål⁸, men man har istället inriktat sig på **handel med utsläppsrätter och utsläppsavgifter**, som anses vara mer lovande strategier för att komma tillrätta med luftfartens klimatpåverkan.

⁵ Trots den vanliga uppfattningen utesluter 1944 års Chicagokonvention endast beskattning av flygbränsle för transittrafik. Detta är en bestämmelse som kan betraktas som en garanti mot dubbel beskattning.

⁶ Dessa avtal reglerar trafikrättigheter och andra frågor som rör internationell lufttrafik.

⁷ Kommissionen hade vidtagit åtgärder mot åtta medlemsstater med anledning av bilaterala luftfartsavtal som ingåtts med USA.

⁸ Till exempel har möjligheten att finansiera utvecklingsstöd via flygbiljetter nyligen diskuterats i rådet (ekonomiska och finansiella frågor).

6.1 Bedömning av alternativen

När det gäller handel med utsläppsrätter fastställs först en gräns för de totala utsläppen från en grupp av enheter och sedan får marknaden besluta om kostnaden för att släppa ut ett ton av ett ämne. När det gäller avgifter fastställs i stället kostnaden för att släppa ut ett ton av ämnet och sedan får de berörda enheterna fastställa i vilken utsträckning utsläppen kommer att minskas med anledning av detta.

De två instrumenten skiljer sig också åt när det gäller **miljöeffektivitet, ekonomisk effektivitet och möjligheter till en mer allmän tillämpning**.

6.2 Miljöeffektivitet och ekonomisk effektivitet

Om handeln med utsläppsrätter eller utsläppsavgifter skulle tillämpas endast i luftfartssektorn skulle de två instrumenten i princip vara likvärdiga sett till miljöeffektivitet och ekonomisk effektivitet. Handeln med utsläppsrätter behöver dock inte tillämpas enbart i luftfartssektorn. Sådan handel utnyttjas redan för att bekämpa klimatförändringen: De parter som omfattas av utsläppsbegränsningar enligt Kyotoprotokollet kan bedriva handel med varandra. Dessutom är det många av dessa parter som överför eller överväger att överföra delar av sina egna utsläppsbegränsningar till företagsnivå genom nationella eller regionala handelssystem.

Genom direktiv 2003/87/EG har EU infört det hittills största systemet för handel med utsläppsrätter och det omfattar flera länder och sektorer. Systemet, som omfattar utsläpp av växthusgaser från ca 12 000 energiintensiva anläggningar, började tillämpas den 1 januari 2005. Generellt sett innebär en bredare tillämpning av ett system för handel med utsläppsrätter mindre kostnader för att åstadkomma samma utsläppsminskning. Om luftfarten skulle uppnå samma miljömål via handel med utsläppsrätter och utsläppsavgifter skulle kostnaden för sektorn och för EU som helhet således bli mindre om det skedde genom EU:s system för handel med utsläppsrätter än genom ett avgiftssystem endast för luftfarten.

6.3 Möjligheter till en mer allmän tillämpning

Kommissionen anser att både utsläppsavgifter och handel med utsläppsrätter kan förenas med det nuvarande internationella regelverket för luftfarten. Principen om utsläppsavgifter har dock varit omtvistad på internationell nivå, och frågan om i vilken utsträckning stater kan införa sådana avgifter för utländska lufttrafikföretag var den som diskuterades intensivast på ICAO:s 35:e sammanträde i oktober 2004. ICAO har dock uttryckligen godkänt frivillig handel med utsläppsrätter och möjligheten att integrera den internationella luftfartens utsläpp i staternas befintliga system för handel med utsläppsrätter. Integrationstanken passar EU:s klimatpolitik, eftersom en internationell handel med utsläppsrätter är en av grundstenarna i Kyotoprotokollet och en viktig del i EU:s framtida klimatförändringsstrategi.

7. HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER – UTFORMNING

Med tanke på dessa skillnader verkar den mest lovande strategin vara att låta EU:s system för handel med utsläppsrätter omfatta luftfarten. Flera tekniska faktorer – som skall utredas av en ny arbetsgrupp och närmare diskuteras i konsekvensbedömningen – är kritiska för strategins miljömässiga och ekonomisk effektivitet. Kommissionens genomförbarhetsstudie visar att följande⁹ fyra frågor är centrala för diskussionen: vilken **typ av enheter som görs ansvariga** för luftfartens klimatpåverkan, den **utsträckning i vilken hänsyn tas till alla effekter**, vilken **typ av flygningar som omfattas** och vilken strategi som följs för att beräkna och fördela de totala **utsläppsbegränsningar** som gäller för sektorn. Två andra viktiga frågor som behöver belysas ytterligare är prispåverkan, och fördelningmetoder för utsläppsrätterna.

Det är av avgörande betydelse att de enheter som görs ansvariga är de som har mest direkt kontroll över den typ av flygplan som går i trafik och hur de flygs. **Kommissionen anser därför att lufttrafikföretag bör vara ansvariga** inom ramen för EU:s system för handel med utsläppsrätter.

För att minimera risken för oavsiktliga negativa effekter och för att bevara systemets miljöintegritet, bör både luftfartens **koldioxid- och icke-koldioxideffekter omfattas i den utsträckning det är möjligt**. Den osäkerhet som är förknippad med vissa effekter bör vägas mot de risker de medför för klimatet. I avvaktan på vetenskapliga framsteg när det gäller framtagandet av mer lämpliga metoder för att jämföra olika effekter, behövs en pragmatisk strategi. På kort sikt kan den baseras på antingen

- ett krav på att luftfarten skall avstå från ett antal rättigheter som motsvarar dess koldioxidutsläpp multiplicerat med en faktor baserad på genomsnittsvärden som utgår från försiktighetsprincipen och som återspeglar andra effekter, eller
- en metod som till en början endast omfattar koldioxid, men som innebär att hjälpinstrument införs parallellt, såsom en differentiering av flygplatsavgifter med hänsyn till utsläpp av kväveoxider.

Kommissionen anser att målet bör vara att skapa en realistisk modell för luftfartens handel med utsläppsrätter i Europa, som senare kan användas för och av resten av världen. Systemets omfattning kommer att diskuteras i den arbetsgrupp som skall upprättas i enlighet med bilaga. I miljöhänseende är det bäst om alla flygningar från flygplatser i EU kan omfattas. Om systemet begränsas till EU-flygningar (flygningar som börjar och slutar i EU) når man mindre än 40 %¹⁰ av utsläppen från flygningar som börjar i EU. Det måste utredas hur flygbolagens konkurrenskraft påverkas, särskilt i fråga om marknadsandelarna för flygbolag med säte i respektive utanför EU.

⁹ *Giving wings to emission trading*, CE Delft, juli 2005.

¹⁰ Eurocontrols beräkningar av koldioxidutsläpp. Enligt 2004 års beräkningar släpptes 52 miljoner ton koldioxid ut från flygningar inom EU, medan utsläppen från alla avgående flyg uppgick till 130 miljoner ton.

När det gäller beräkning och fördelning av den totala utsläppsbegränsningen för luftfarten, lämpar sig de bestämmelser som redan införts för deltagare i systemet inte nödvändigtvis för luftfarten. Endast koldioxidutsläpp från inhemska flyg redovisas inom ramen för Kyotoprotokollet och därför skulle det behövas särskilda arrangemang för att se till att detta inte negativt påverkar det redovisningssystem¹¹ som knyter EU:s system för handel med utsläppsrätter till Kyotoprotokollet. Med tanke på integrationsnivån på gemenskapens lufttransportmarknad måste man dessutom **komma överens om en harmoniserad fördelningsmetod**.

8. KONSEKVENSER AV ATT LÅTA EU:S SYSTEM FÖR HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER OMFATTA LUFTFARTEN

I alla scenarier i den konsekvensbedömning som åtföljer detta meddelande och den genomförbarhetsstudie som gjorts för kommissionens räkning, skulle flygbolag med säte i respektive utanför EU behandlas på exakt samma sätt på de linjer som systemet omfattar. De europeiska flygbolagens konkurrenskraft skulle alltså knappast försämrast om EU:s system för handel med utsläppsrätter skulle gälla också luftfartens klimatpåverkan. Enligt genomförbarhetsstudien skulle det kunna förekomma bieffekter av typen korssubventionering – av flygbolag som använder vinster från linjer utanför EU för linjer som omfattas av systemet – men effekterna skulle bli små. Konkurrenskraftsfrågan kommer dock att utredas noggrannare inom ramen för det arbete som detta meddelande ger upphov till.

En ytterligare konsekvens är att kostnadsökningar till följd av att sektorn inbegrips i EU:s system för handel med utsläppsrätter kan komma att överföras till lufttransportanvändarna. Enligt vissa scenarier skulle dock biljettpriserna inte öka särskilt mycket, beroende på vilka specifika parametrar som valts vid utformningen (se konsekvensbedömningen). Efterfrågan på lufttransporter skulle inte minska utan endast öka i långsammare takt (en relativ minskning på mellan 0,2 och 2,1 % under en femårsperiod (2008–2012) jämfört med ökning på mer än 4 % *per år* om åtgärder inte vidtas).

Med tanke på att ökningarna av biljettpriserna beräknas bli små, verkar det också röra sig om begränsade effekter på turism och randområden som är beroende av luftfarten. Denna fråga bör dock utredas ytterligare med beaktande av bl.a. bestämmelserna om trafikplikt.

9. SLUTSATSER OCH FORTSATT ARBETE

Hittills har de strategier som tillämpas på internationell, regional och nationell nivå för att minska klimatförändringen inte krävt några större bidrag från luftfartssektorn. Med tanke på den väntade framtida ökningen av lufttrafiken behövs ytterligare politiska åtgärder för att förhindra att detta leder till att påverkan på klimatet ökar.

Efter att ha analyserat flera alternativ anser kommissionen att det bästa sättet, ur ekonomisk och miljömässig synvinkel, är att inbegripa **luftfartssektorns**

¹¹ Kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004.

klimatpåverkan i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Handeln med utsläppsrätter kommer förmodligen att bli en central del i en eventuell framtida strategi för att bekämpa klimatförändringen. EU:s system för handel med utsläppsrätter kommer dessutom att bidra till att främja utvecklingen av en verkligt internationell kolmarknad som innebär att potentialen till utsläppsminskningar kan utnyttjas världen över. För att förbereda de beslut som måste fattas kommer kommissionen att göra följande:

- **Inrätta en arbetsgrupp för luftfarten inom ramen för det europeiska klimatförändringsprogrammet¹².** Denna grupp kommer att ges i uppdrag att se över olika möjligheter när det gäller att inbegripa luftfarten i EU:s system för handel med utsläppsrätter i enlighet med den uppdragsbeskrivning som bifogas detta meddelande. Resultaten kommer att användas vid den pågående översynen av den befintliga ramen för EU:s system för handel med utsläppsrätter¹³. Senast den 30 juni 2006 skall denna översyn presenteras i en rapport. Kommissionen tänker sedan att lägga fram ett **lagstiftningsförslag i slutet av 2006**;
- Uppmana rådet och Europaparlamentet att ta ställning till rekommendationerna när det gäller strategi, utformning och tidsplanering i detta meddelande som förberedelse inför ett framtida lagstiftningsbeslut.

Parallellt bör flera **befintliga strategier och åtgärder fortsätta och intensifieras** inom ramen för en övergripande och konsekvent strategi:

- Det är viktigt att fortsätta med den forskning som bedrivs för att minska den kvarvarande osäkerheten och ytterligare förbättra kunskaperna om luftfartens klimatpåverkan. Samtidigt bör man högre prioritera EU:s **flygtekniska forskning** som syftar till att minska lufttransporternas negativa konsekvenser för klimatförändringen, vilket också bör återspeglas i sjunde ramprogrammet¹⁴;
- Det måste göras framsteg med de processer som inletts i samband med skapandet av ett **gemensamt europeiskt luftrum** för att förbättra det europeiska flygledningssystemets prestanda;
- I fråga om energibeskattnings av flygbränsle är arbetet med att få bort alla juridiska hinder i de bilaterala luftfartsavtalen fortfarande av högsta vikt och kommer att fortsätta;
- **Kommissionen kommer att vidta nödvändiga åtgärder**, på både europeisk och internationell nivå, **för att hålla alla alternativ när det gäller ekonomiska styrmedel öppna**, om det krävs kompletterande åtgärder vid sidan av handeln med utsläppsrätter för att komma tillrätta med luftfartens klimatpåverkan;
- Kommissionen kommer att samarbeta med EU-medlemsstaterna inom ICAO för att kontinuerligt förbättra befintliga tekniska standarder, och eventuellt utarbeta nya standarder, för att minska flygplanens utsläpp vid källan.

¹² Det europeiska klimatförändringsprogrammet utgörs av en samrådsprocess där kommissionen, nationella experter, industrin och icke-statliga organisationer samarbetar.

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

¹⁴ KOM(2005) 119.

Bilaga: Uppdragsbeskrivning för arbetsgruppen för luftfarten som upprättas inom ramen för det europeiska klimatförändringsprogrammet

Arbetsgruppens uppdrag är att bistå kommissionens avdelningar med råd. Gruppen skall bestå av experter från medlemsstaterna och viktiga intresseorganisationer, t.ex. näringslivs-, konsument- och miljöorganisationer.

Denna arbetsgrupp skall bedöma de åtgärder som anges nedan, för att låta det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter omfatta luftfartens klimatpåverkan¹⁵, med hänsyn fullt ut tagen till försiktighetsprincipen.

Täckning när det gäller luftfartens klimatpåverkan

Gruppen skall göra följande:

- Bedöma hur frågan om övervakning och rapportering av luftfartens klimatpåverkan kan lösas genom tillägg av ytterligare bilagor till beslut 2004/156/EG, med hänsyn till metoderna i beslutet som riktmärke och till möjligheterna att så småningom öka precisionen;
- Undersöka om den flexibilitet som möjliggörs genom nivåsystemet i beslut 2004/156/EG kan lämpa sig för luftfartssektorn eller om ytterligare harmonisering krävs;
- Analysera möjligheterna att en ofullständig täckning av luftfartens klimatpåverkan kan skapa incitament för en minskning av en effekt inom systemet på bekostnad av en annan utanför systemet;
- Ta ställning till en komplettering i form av avgifter eller andra åtgärder för att se till att luftfartens totala klimatpåverkan inbegrips och undvika de potentiella negativa effekterna av en ofullständig täckning.

Utsläpp som omfattas

Gruppen skall utreda vilka flygningar och utsläpp som skall omfattas med beaktande av att man bör begränsa olikheterna i behandling av korta och långa flygningar, utreda skillnaderna i de perifera regionernas tillgänglighet, utreda hur EU:s modell kan användas i andra länder när EU:s system för handel med utsläppsrätter utvidgas, och täcka en stor del av utsläppen i överensstämmelse med miljömålet att bekämpa klimatförändringen.

Strategi för att beräkna och fördela de totala utsläppsbegränsningarna för luftfartssektorn

Gruppen skall ta ställning till följande:

¹⁵ Direktiv 2003/87/EG.

- De olika modeller som används inom EU och på internationell nivå för att beräkna ökningar och göra utsläppsprognoser för både luftfartssektorn och andra ekonomiska sektorer, och de olika antaganden som modellerna bygger på;
- Hur stora totala utsläppsbegränsningar som bör övervägas för luftfartssektorn, med beaktande av modellernas olika resultat;
- Vilka element när det gäller att fastställa och fördela de totala utsläppsbegränsningarna som kan harmoniseras i EU;
- Hur påverkas EU-flygets konkurrenskraft, biljettpriserna (t.ex. jämfört med andra transportmedel), fördelningen av utsläppsrätter och kostnadsfördelningen mellan flyget och transportkonsumenterna;
- Hur det kan garanteras att redovisningssystemet enligt kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004, som säkerställer överensstämmelsen mellan handeln inom EU:s system för utsläppsrätter och handeln enligt Kyotoprotokollet, inte negativt påverkas av att luftfarten inbegrips. Alla lösningar som övervägs måste innebära att det görs en avvägning mellan införandet av specifika bestämmelser för luftfarten och det övergripande målet att den omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, dvs. att bidra till att bekämpa klimatförändringen på det enklaste och mest kostnadseffektiva sättet.

Uppfyllande av krav

Gruppen skall ta ställning till hur befintliga åtgärder för att kontrollera efterlevnaden av krav inom luftfartsindustrin kan tillämpas vid sidan av dem som införts genom EU:s system för handel med utsläppsrätter, för att säkerställa att skyldigheterna i systemet uppfylls.

Administration

Gruppen skall ta ställning hur man på bästa sätt administrerar åtgärden att låta EU:s system för handel med utsläppsrätter omfatta luftfarten, med beaktande av de slutsatser som dragits om utsläppsbegränsningar, registreringssystem och uppfyllande av krav.

Arbetsgruppen skall senast den 30 april 2006 presentera sina slutsatser i en rapport.