



Det kongelige miljøverndepartementet
v/Dag Svarstad
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

03.09.2008

Høring av EU-kommisjonenes forslag til direktiv som endrer kvotedirektivet (2203/87/EF) for å innlemme luftfartssektoren i EUs kvotesystem

Innspill til norsk posisjon og arbeidet i EØS.

Klimagassutslippene fra luftfart i EU vokste med 87 prosent mellom 1990 og 2004¹. Den samme trenden har vi hatt i Norge: Her har CO₂-utslippene fra innenriks og utenriks luftfart vokst med 61 prosent² mellom 1990 og 2007³, og CO₂-utslippene fra sektoren er ventet å vokse videre med nesten 70 prosent fra 2007 til 2020⁴.

Det er derfor bra at EU-kommisjonen har kommet med et lovforslag om å inkludere klimaeffektene av flytrafikken inn i EUs kvotesystem. I begrunnelsen står det at "*The objective of this proposal is to address the growing climate change impact attributable to aviation by including aviation into an emission trading scheme*".

I følge EU-kommisjonen egen konsekvensanalyse vil integreringen av luftfarten i kvotehandelsystemet bare redusere luftfartens egne utslipp med 1-3 prosent i 2012, målt mot baseline (nivået i 2005)⁵. Med andre ord vil reduksjonene i utslipp fra luftfarten tilsvare mindre enn ett års vekst⁶. Etterspørselen etter flyreiser vil også bare dempes helt marginalt. Basert på målet om utslippskutt i alle sektorer oppfordrer vi derfor til å se på luftfartens inntreden i kvotesystemet som et første skritt for å redusere klimagassutslippene fra internasjonal luftfart, og vi vil påpeke at det er viktig med komplementære virkemidler og tiltak. Det er også viktig at det enkelte EU og EØS-land beholder friheten til å innføre sterkere og mer effektive tiltak og virkemidler.

Vi har følgende forbedringsforslag:

Utslippstaket må senkes

EU-kommisjonen foreslår at luftfartssektoren skal ha et utslippstak som ligger på gjennomsnittet av årene 2004 til 2006. I praksis betyr dette at taket for utslippene i sektoren er 87 prosent høyere enn 1990-nivået, som er basisåret i Kyoto-avtalen. EUs samlede klimaambisjon (Kyoto-målet) er til sammenligning en reduksjon på 8 % fra utslippsnivået i 1990. Luftfarten vil dermed ha hatt en uforholdsmessig stor utslippsøkning sammenlignet med EU-områdetets samlede klimamål.

¹ Kilde: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/sec_2006_1685_da.pdf. Fig 1, side 3

² Kilde: <http://www.avinor.no/avinor/miljo>, se sammendrag av hovedrapport om bærekraftig og samfunnsnyttig luftfart, figur 4, side 7.

³ I dette tallet er ikke CO₂-utslippene for flygninger nordmenn gjør mellom to utenlandske flyplasser med, fordi Norge ikke har virkemidler til å gjøre noe med denne flygningen.

⁴ <http://www.avinor.no/avinor/miljo>, rapport fra TØI/cicero

⁵ http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/ia_aviation.pdf, side 31

⁶ Årsaken til at integreringen i kvotehandelsystemet ikke vil endre utslippene innad i luftfartssektoren er at CO₂-prisene vil ligge på rundt 15 Euro per tonn, som er mye for kraftverk, stålverk o.l., men utgjør bare små 3,8 cent per liter flydrivstoff.



Norges posisjon bør etter vårt syn være at EU må sette 1990-nivået som basisår for sitt utslippstak for luftfartssektoren⁷. I perioden etter (2013 og framover) må utslippstaket revideres og utformes på en måte som gjør at luftfartssektoren også tar sitt sektoransvar for å nå Norges (ifølge Klimaforliket) mål om å redusere klimagassutslippet innen 2020 med 30 prosent i forhold til 1990-nivå⁸.

100 prosent av utslippskvotene må auksjoneres

To spørsmål gjør seg gjeldende i forbindelse med kvotetildeling: hvorvidt kvoter skal tildeles gratis, og hvordan kvotene skal fordeles: ved bruk av grandfathering-prinsippet⁹, benchmarking¹⁰ eller auksjonering¹¹. Auksjonering er ifølge SSB-forskere¹² den mest kostnadseffektive måten å distribuere kvoter. Å gi gratis utslippskvoter (grandfathering og benchmarking) reduserer incentivene for flyselskapene til å redusere egne klimagassutslipp gjennom tekniske tiltak, operasjonelle tiltak og volumtiltak.

EU-kommisjonen foreslår at prosentandelen utslippskvoter som skal auksjoneres (i 2011 og 2012) legger seg på snittet av andre sektorer i kvotehandelsystemet, dvs at bare ca 3 prosent av utslippskvotene auksjoneres bort. Luftfartssektoren skal motta størsteparten av utslippskvotene gratis gjennom å bruke en oppdatert benchmark: Antall utslippskvoter vil bli basert på flyselskapenes prestasjoner målt i tonnkm ved slutten av året to år før handelsfasen starter.

Framtiden i våre hender mener at 100 prosent av utslippskvotene må auksjoneres, for å skape et mer effektivt, rettferdig og mindre manipulerbart system for allokering. I sin resolusjon har også EU-parlamentet pekt på auksjonering som hovedmetode for å allokere kvoter¹³.

Hele klimaeffekten må med

Det må også utformes virkemidler for å fange inn den fulle klimaeffekten fra luftfarten. Det har vært mye usikkerhet omkring hva som er den fulle effekten, men i følge Cicero argumenteres det i de nyeste forskingsartiklene om temaet for at CO₂-utslippene må multipliseres med 1,8¹⁴ for å beregne den totale effekten luftfarten har på klimaet. Føre-var-prinsippet taler for at man setter multiplikator på minst 1,8 inntil andre virkemidler eventuelt er utformet, slik som også EU-parlamentet argumenterer for.

Begrensninger på kvotekjøp fra andre sektorer

EU-parlamentet har foreslått at flyselskapene bare skal få lov til å kjøpe kvoter fra andre sektorer under spesielle forhold. Denne strategien skal sikre at inkluderingen av luftfarten i EUs kvotehandelsystem gir luftfartsindustrien incentiver til å kutte egne utslipp og forbedre sin egen drivstoffeffektivitet. Gitt det beviste fraværet av

⁷ Norges Kyotomål er at utslippene skal være 1 prosent over 1990-nivå.

⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-34-2006-2007-/6/4.html?id=473449>

⁹ Tildeling ut fra hevdvundne rettigheter – dvs. tildeling på grunnlag av et selskaps historiske utslippsnivåer. Denne praksisen belønner forurenseren, straffer tidlig innsats og kan bremse tiltak for å redusere utslippene. Dette prinsippet er også urettferdig overfor nye bedrifter som i et slikt system må betale for alle utslippene sine.

¹⁰ Gratis tildeling basert på et effektivitetsparameter

¹¹ Utstedelse mot betaling

¹² <http://www.cicero.uio.no/fulltext/index.aspx?id=5014>

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5296482>

¹⁴ <http://www.cicero.uio.no/webnews/index.aspx?id=10933&lang=no>



karbonlekkasjer i flysektoren (i motsetning til i andre deler av kvotesystemet), vil dette også forbedre kostnadseffektiviteten til kvotehandelssystemet som helhet¹⁵. Framtiden i våre hender støtter EU-parlamentet i at det bør være visse restriksjoner på kvotekjøp fra andre sektorer.

Alle flygninger som starter og lander i EU bør bli inkludert i kvotehandelssystemet fra starten

EU-kommisjonen foreslår en totrinns-tilnærming, der intra-EU flygninger blir inkludert i EUs kvotehandelssystem i 2011, og at alle flygninger til og fra en EU-flyplass blir inkludert i 2012.

Det fins ikke noen tekniske eller juridiske argumenter for å starte opp med bare intra-EU flygninger. Tvert imot anbefalte EU-kommisjonens "Impact Assessment" det motsatte: stor geografisk bredde ville være bedre for miljøeffektiviteten til kvotehandelssystemet samtidig som det nesten ikke har noen effekter for konkurransevnen til europeiske flyplasser.

Når det gjelder starttidspunkt bør luftfarten inkluderes i kvotesystemet så snart som mulig. Klimaendringene fordrer rask handling og luftfarten er blant de hurtigst voksende kildene til utslipp. Vi mener derfor luftfarten bør inn i kvotesystemet fra og med 2010.

EØS

Når vilkår skal forhandles for innlemmelse av det endelige direktivet i EØS-avtalen, må Norge jobbe for å kunne gå lenger i de retninger vi har foreslått enn det EU blir enige om.

Vennlig hilsen
Framtiden i våre hender

Arild Hermstad
Leder

Guri Tajet
Informasjonsleder

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/ia_aviation.pdf