



Institutionernas styrning av flygets utsläpp av växthusgaser

Statsvetenskap II

Självständigt arbete 7.5

VT 2019

Statsvetenskapliga institutionen

Författare: Ulf Hansson & Teodora Josimovic

Handledare: Ludvig Norman

Abstract

The International Civil Aviation Organization (ICAO) adopted in October 2016 a global market-based measure, CORSIA, to reduce carbon dioxide emissions for aviation. Almost all of the stakeholders in the study consider the effect of CORSIA as weak. The EU Emissions Trading System, ETS, adopted in November 2017 was on the other hand considered as strong and in line with the aspirations of EU to provide climate leadership. We have tried to explain the difference in the outcome by using the theory rational choice institutionalism. The material from a paper describing the decision process for the EU Emissions Trading System 2016 - 2017 was used in a comparison with material gathered from the decision process for CORSIA. We found that the conditions for collective action were comparable for institutions related to EU and CORSIA, meaning that this cause has to be dismissed. The conclusion was instead that the cause of the difference was the preferences. Based on ICAO's actions, we concluded that their preferences were their core mission to support and enable a global air transport network. With other words was the common interests within the field of climate quite limited.

KEY WORDS: european parliament, positions, parties, emissions, aviation

Innehållsförteckning

1. Introduktion	4
2. Syfte och forskningsfrågor	5
3. Tidigare forskning	5
3.1 Förklaring av tekniska termer som används för EU:s utsläppshandel	6
3.2 Reformeringen av utsläppshandeln inom EU	7
3.3 Forskning att styra utsläppen från flygtransporter	8
4. Teori	9
4.1 Övergripande om Rational Choice Institutionalism	9
4.2 Begreppet preferens	10
4.3 Begreppet institution	10
4.4 Kollektivt handlande	10
5. Metod/material	11
6. Empiri	12
6.1 Analys av EU:s utsläppshandelssystem	12
6.2 Analys av ICAO:s utsläppshandel CORSIA	14
6.2.1 ICAO:s organisation	14
6.2.2 Övergripande om CORSIA	15
6.2.3 Preferenser hos aktörerna	15
6.2.4 Aktörernas handlande för att nå sina mål	17
6.2.5 Analys av institutionerna	19
6.2.6 Kollektivt handlande	21
6.3 Hur skiljer sig institutionernas sätt att styra utsläpp för flyget?	22
7. Slutsatser	23
Bilaga 1 med intervjuer	27

Institutionernas styrning av flygets utsläpp av växthusgaser

1. Introduktion

För att minska miljöfarliga fossila utsläpp i världen har FN:s klimatkonvention UNFCCC formulerat olika klimatmål för olika utsläppsområden. EU och dess medlemsländer är en drivande aktör för att uppnå dessa mål och har även ett stort handlingsutrymme för att genomföra åtgärder för att påskynda processen som krävs för en omställning till mer hållbara samhällen. Ett problematiskt utsläppsområde är internationella transporter med flyg vilket idag styrs av regelverk och avtal från många olika organisationer och internationella samarbeten. Däri ligger en svårighet för att få en tillfredställande styrning av klimatpåverkande utsläpp och det är det som är fokus för uppsatsen. För att minskningen ska ske effektivt behövs det förutsättningar i form av kraftfulla styrmedel, stöd för teknikutveckling och implementering av känd teknik. Beslutsprocessen för att skapa dessa förutsättningar är av stort intresse utifrån den kraftsamling världssamfundet gör för att klara klimatmålen.

Det finns utifrån ett EU-perspektiv i huvudsak två initiativ för att minska fossila utsläpp från flygtransporter. Det ena är ett marknadsbaserat system för utsläppsrätter, Emissions Trading System, ETS, som är framförhandlat inom EU. Det andra är överenskommelsen CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), som har förhandlats fram inom FN-organet ICAO (International Civil Aviation Organization). Kritik har framförts, bland annat från non-governmental organisations, att det endast ger marginella minskningar av växthusgaser. För CORSIA kommer den styrande effekten enligt kritikerna att bli marginell. En fördel är att det kommer att finnas en struktur att bygga vidare på för att höja ambitionerna. Generellt sett har industrin haft synen att den nuvarande marknadstillväxten ska fortsätta. EU:s utsläppshandel är tills vidare begränsad till flygtrafiken i Europa. Där kommer effekterna att bli större men kritikerna menar att styrningen för övriga internationella flygningar kommer att ge en marginell styreffekt.

Undersökningen utgår från rational choice institutionalismen. Den säger att aktören har en kalkylerande grundsyn med målet att optimera egennytta. I den grundsynen finns en insikt i att det som är rationellt på individnivå kan vara negativt ur det gemensamma perspektivet. Ett ofta använt exempel är överfiske. Kortsiktigt gynnas individen av att maximera sin fångst, men långsiktigt gynnas alla att fiska i enlighet med de fastställda kvoterna ¹. En del av teorin

¹ Weale, Politics as Collective Choice, 86-87.

som intresserar oss särskilt är aktörernas preferenser. Har aktörerna en svag intressegemenskap tar de individuella målen över. Ett gemensamt handlande försvåras om några fiskare har synen att det är oklart om gemensamma naturtillgångar överutnyttjas.

2. Syfte och forskningsfrågor

EU har som organisation haft stora framgångar med arbetet att utveckla styrmedel med hjälp av utsläppsrättigheter. Åtgärderna för att stärka systemet för handelsperioden 2021 - 2030 blev förvånansvärt framgångsrikt enligt två statsvetare.² Det är en kollektiv nytta som har gett ett betydande bidrag till att uppnå de globala klimatmålen som formulerades i Paris 2015. För flygtransporter utanför EU har utvecklingen av styrmedel inte kommit så långt. Man kan fråga sig om det är slumpmässiga orsaker som ligger bakom eller om det finns andra orsaker. Utifrån detta har vi formulerat forskningsfrågan:

- Vad är det som förklarar att institutionernas sätt att styra utsläpp av växthusgaser för flygtransporter är så olika?

För att förklara aktörernas handlande har vi två hypoteser.

1. Om en aktör upplever det som oklart att gemensamma naturtillgångar överutnyttjas, kommer klimatfrågan inte ingå i aktörens uppsättning av preferenser
2. Goda förutsättningar för kollektivt handlande gynnar ett handlande som främjar stramare regleringar av växthusgaser

Begreppet preferens beskrivs i teorikapitlet.

3. Tidigare forskning

När det gäller tidigare forskning använder vi oss främst av artikeln ”Smokescreen Politics? Ratcheting Up EU Emissions Trading in 2017”.³ Denna forskning behandlar utsläppshandeln för EU på en generell nivå. Den forskning för flygtransporter som vi har hittat gäller tiden före Parisavtalet 2015. Vår teoretiska utgångspunkt är Rational Choice Institutionalism. Forskarna Wettstad och Jevnaker har inte använt sig av denna teori men genom artiklarna får man ett bra underlag på ett kollektivt handlande av EU-institutionerna och som ledde till ett beslut som kollektivt sett var rationellt.

² Wettstad och Jevnaker. Smokescreen Politics? Ratcheting Up EU Emissions Trading in 2017
³ Ibid

3.1 Förklaring av tekniska termer som används för EU:s utsläppshandel

EU har haft en proaktiv roll för att minska växthuseffekten på grund av koldioxidutsläpp. EU införde 2005 ett marknadsbaserat system för utsläppsrätter, Emissions Trade System, förkortat till ETS. Det är ett komplext område som bygger på tillgång och efterfrågan men här behöver vi endast ha en övergripande förståelse. Företag som ingår i systemet måste ha tillgång till utsläppsrätter om de släpper ut koldioxid i sin verksamhet, annars blir konsekvensen betydande böter. Värdet på en utsläppsrätt för ett ton koldioxid är i maj 2019 i storleksordningen 25 €. Förenklat kan man beskriva det som att företagen behöver köpa en liten del av sitt behov av utsläppsrätter på en auktionsmarknad. För det övriga behovet har man en fri tilldelning från EU. Systemet är utformat så att den fria tilldelningen från EU minskar över tid. Genomför företagen inga åtgärder för att minska utsläppen kommer man att behöva köpa allt fler utsläppsrätter på auktionsmarknaden. Systemet har delats in i olika faser. Den första handelsperioden 2005–2008 användes för att skaffa erfarenhet för att få en förståelse hur man skulle få en bra styrning. Mekanismerna för tillgång och efterfrågan berodde på aktörernas beteende på denna konstruerade marknad. För den andra handelsperioden, 2008–2012, hade systemet modifierats utifrån erfarenheterna för att få en kostnadseffektiv styrning.⁴

Antalet utsläppsrätter som EU distribuerar kommer att minska över tid. Man kallade detta för den linjära reduktionsfaktorn, LRF. För perioden 2013 - 2020 kommer minskningen att vara 1.74 %. En förhandling i november 2017 resulterade i att minskningen skärptes till 2.2 % per år för perioden 2021 - 2030.⁵

Från 2009 har EU haft problem med sitt utsläppshandelsystem ETS genom att det har uppstått ett allt större överskott av utsläppsrättigheter. För att motverka detta infördes 2015 en marknadsstabilitetsreserv, MSR, som trädde i kraft i januari 2019. Finns det fler än 833 miljoner utsläppsrätter i omlopp tas 24 % bort varje år mellan 2019 - 2023, därefter blir det 12 % per år.⁶ För att undvika kraftiga prishöjningar överförs 100 miljoner utsläppsrättigheter till marknaden från reserven om det finns färre än 400 miljoner utsläppsrätter i omlopp. I korthet fungerar marknadsstabilitetsreserven som en sorts termostat för denna marknad.⁷

⁴ Elkerbout. Where we are now in the EU ETS and how we got here, 5.

⁵ Elkerbout och Stenegren. The EU ETS after 2020, 13.

⁶ Ibid, 16

⁷ Ibid

3.2 Reformeringen av utsläppshandeln inom EU

En reform av EU:s utsläppshandelsystem för koldioxid antogs i november 2017. Givet det stora motståndet från viktiga stater som Polen och nyckelaktörer som energiintensiva industrier var beslutet förvånansvärt framgångsrik enligt forskarna. Diagrammet visar att priset på två år har stigit från under 5 € till 25 € per ton koldioxid.⁸



Storbritannien, som tidigare hade varit drivande, fick en försvagad roll på grund av Brexit. Tyskland hade intagit en mer avvaktande roll. Drivande blev i stället Frankrike, Sverige och Nederländerna.

I EU-parlamentet var det utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI) som ansågs vara mest ambitiös i klimatarbetet⁹. I ministerrådet är, sedan november 2014, proceduren att beslut i de flesta fall tas med kvalificerad majoritet, även om man i praktiken strävar efter konsensus. Det innebär att det har blivit svårare att blockera ett beslut eftersom det behövs minst fyra länder som representerar 35 % av EU:s befolkning. Runt 80 % av besluten är konsensusbeslut men röstreglerna snabbar upp förhandlingarna eftersom färre medlemsstater behöver övertalas för att få en de facto majoritet.¹⁰ Det grundläggande problemet var att

⁸ Markets Inside, CO2 European Emission Allowances, price commodity.

<https://markets.businessinsider.com/commodities/co2-emissionsrechte/euro> (Hämtad 2019-05-29)

⁹ Wettestad och Jevnaker. Smokescreen Politics? Ratcheting Up EU Emissions Trading in 2017, 5.

¹⁰ European Parliament. Changed rule for qualified majority voting in the Council of the EU. 2014.

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/545697/EPRS_ATA%282014%29545697_REV1_EN.pdf (Hämtad 2019-05-29)

handeln med utsläppsrätter inte var i balans. Det fanns ett för stort överskott och i början av 2016 sjönk priset kraftigt vilket var i strid med intention att använda marknadskrafterna som styrmetod. Varje utskott hade en samordnare, termen som används är rapporteur. I maj levererade rapporteur Ian Duncan, parlamentariker för Storbritannien, ett förslag från miljöutskottet ENVI att antalet utsläppsrättigheter som delas ut ska minska från 1.7 till 2.2 % per år.¹¹ Drivande parlamentsledamöter fick upp strängare krav på agendan, vilket visade sig få stor betydelse. De hade hjälp av att ett flertal non-governmental organisations också stödde en skärpning. I EU-parlamentets miljöutskott ENVI var ställningen splittrad. Det konservativa partiet EPP ville ha en nivå på 2.2 % och Socialdemokraterna (S&D), ville ha nivån 2.4 %.

I diskussionen förde man in att också skärpa kraven på marknadsstabilitetsreserven. I nästa steg ville Socialdemokraterna (S&D), Liberaler, (ALDE), och de gröna (G/EFA) skärpa kraven för både marknadsstabilitetsreserven och den linjära reduktionsfaktorn, medan EPP och andra konservativa partier var mer skeptiska. Det blev något av en överraskning att utskottet ENVI i december 2016 fick en solid majoritet för en position med strängare krav. Orsaken till detta var att det konservativa partiet EPP, det största partiet, fick gensvar på sina krav som låg i linje med industrins önskemål.¹² Duncan använde sin roll som rapporteur på ett effektivt sätt och var nyckelpersonen för att detta kom på plats. Kommissionen spelade också en viktig roll genom att diskret stödjade Duncans arbete.¹³ I ministerrådet var det Frankrike, Sverige och Nederländerna som samarbetade för att leda utvecklingen av utsläppshandeln. Storbritannien var försvagat på grund av Brexit och Tyskland hade intagit en mer avvaktande position. Den drivande koalitionen stärktes betydligt när fyra öststatsländer anslöt sig till dem. Det var till slut nio länder som röstade nej till de förslag som hade lagts.¹⁴

3.3 Forskning att styra utsläppen från flygtransporter

Kommissionen inom EU såg 1999 oroande tecken på att tillväxten av flygtransporter skulle ge så mycket utsläpp av växthusgaser att förbättringar från andra områden inte skulle få det genomslag som man eftersträvade. Ministerrådet, i synnerhet Storbritanniens representant, var positiv till att införa utsläppshandel för flygtransporter och frågan började drivas mer aktivt 2005.

¹¹ Wettestad och Jevnaker. Smokescreen Politics? Ratcheting Up EU Emissions Trading in 2017, 9-10.

¹² Ibid, 10-11

¹³ Ibid, 17

¹⁴ Ibid, 15

EU drev aktivt att den internationella civila luftfartsorganisationen, ICAO, som är en organisation inom FN, skulle agera. År 2001 godkände ICAO att man skulle utveckla ett system för utsläppshandel. Arbetet utfördes främst i Committee on Aviation Environmental Protection, CAEP. Utvecklingen gick emellertid trögt och EU försökte driva på.¹⁵

Det fanns motkrafter till att införa klimatåtgärder. Nationella regeringars grundinställning var att flygtransporter är viktiga för tillväxten och infrastrukturen för transporter. De länder som har en stark flygindustri är också angelägna att stödja denna och det gäller bland annat USA och Kina. Det fanns således incitament från regeringarnas sida att inte minska efterfrågan på flygtransporter.¹⁶ Det var speciellt tydligt för Kina som aktivt försökte blockera EU:s förslag att införa en utsläppshandel för flygtransporter genom FN-organet ICAO. Det har man gjort med ekonomiska hot och genom att bygga koalitioner med andra länder.¹⁷

2008 beslöt EU att alla flygningar till eller från flygplatser inom EU:s medlemsstater skulle ingå i utsläppshandeln från 2012. En avsikt med att inta denna position var att sätta press på ICAO att agera och att få utsläppshandeln som en prioriterad punkt på agendan. Det fanns en utvecklad samordning mellan EU-länderna och på det sättet kunde de tala med en röst. EU har ingen egen röst i ICAO, utan enbart en observatörsroll. Det kom en mycket betydande kritik mot EU:s position med USA och Kina i spetsen. Under förhandlingarna accepterade ICAO principen om att utveckla ett marknadsbaserat utsläppssystem för växthusgaser och EU backade då från sin ståndpunkt. Resultatet blev 2013 att alla 191 länder förband sig att till 2016 utveckla ett sådant system.¹⁸

4. Teori

Vi kommer att använda teorin rational choice institutionalism för att analysera det material som vi har samlat in. Vi inleder med att ge en övergripande bild av teorin och fortsätter med att beskriva begreppen institution och kollektivt handlande.

4.1 Övergripande om Rational Choice Institutionalism

Rational choice institutionalismen har fyra kännetecken

¹⁵ Lindenthal, Aviation and climate protection: EU leadership within the International Civil Aviation Organization, 1071-1072.

¹⁶ Grote, Williams, Preston. Direct carbon dioxide emissions from civil aircraft, 222.

¹⁷ Ibitz. Towards a global scheme for carbon emissions reduction in aviation: China's role in blocking the extension of the European Union's Emissions Trading Scheme, 127.

¹⁸ Birchfield Vicki. Coercion with kid gloves? The European Union's role in shaping a global regulatory framework for aviation emissions, 1290.

1. Aktörer handlar generellt på ett genomtänkt sätt utifrån en uppsättning preferenser.
2. Politik ses som en serie dilemman av kollektivt handlande. Begreppet förklaras längre ned.
3. Strategisk växelverkan mellan aktörer har en stor betydelse för hur politiska beslut fattas. Aktörer bedömer hur andra aktörer förväntas handla och tar med det i kalkylerna för att maximera sin egen nytta. Aktörernas beslutsprocess förbättras genom att institutioner kan ge betydande bidrag till att minska osäkerheten och att ta del av ny information.
4. Skapandet av en institution görs på frivillig basis av de relevanta aktörerna. Den överlever om den ger tillräcklig nytta jämfört med alternativen.¹⁹

4.2 Begreppet preferens

Begreppet preferens i punkt 1 ovan är en del av teorin som vi använder för att förklara hur aktörer handlar och den ingår också i hypotes 1.

Vi använder utifrån detta begreppet preferens som något som är relativt statiskt över tid för en aktör. Mål formuleras med en preferens som grund och har normalt ett tidsmått då det ska vara uppfyllt. Mål uppdateras ofta utifrån hur andra aktörer handlar. Om preferenser förändras så är det generellt sett en långsam process.

4.3 Begreppet institution

En definition av begreppet institution är att det är aktörernas normala beteende i en verksamhet. Om en aktör utmanar detta kan institutionen bli instabil och i förlängningen upphöra att fungera.²⁰

4.4 Kollektivt handlande

I de informella institutionerna har rational choice institutionalismen utvecklat en logik för kollektivt handlande. Vad som är rationellt på individnivå kan vara negativt på kollektiv nivå.

I denna uppsats är fokus på dilemmat att ett överutnyttjande av fossila tillgångar försämrar jordens klimat.²¹

Många gånger misslyckas kollektivt handlande. Det finns ett antal faktorer som ökar sannolikheten för att det ska fungera.

¹⁹ Hall och Taylor, Political Science and the Three New Institutionalisms, 944-945.

²⁰ Shepsle. Rational Choice Institutionalism, 25.

²¹ Ibid, 7

- Ett sätt att få en institution med kollektivt handlande att fungera är att endast gynna de som bidrar till kollektivet och att begränsa gruppens storlek.
- Finns det en historik av ett solidariskt och kollektivt handlande förstärks effekten. För större grupper kan en ”politisk entreprenör” få ett kollektiv handlande att fungera.²²
- Kollektivt handlande gynnas av att intresseområdet är begränsat och definierat i motsats till breda och icke homogena områden.²³
- Samarbete gynnas av långsiktiga relationer. I det långsiktiga ligger att man måste väga framtida fördelar mot att få omedelbara fördelar.²⁴
- Ett system för utvärdering och sanktioner gynnar kollektivt handlande.²⁵

Gynnsamt är också att grupper är organiserade i mindre skala än i stora opersonliga organisationer. Man har möjlighet att träffas ansikte mot ansikte och det ökar sannolikheten för man ger sitt bidrag till den kollektiva nyttan, eftersom man annars skulle få en negativ reaktion.²⁶

5. Metod/material

För att få en bild av hur beslutsprocesser för klimatfrågor fungerar inledde vi vår kvalitativa studie med området utsläppshandeln för koldioxid med fokus på perioden efter Parisavtalet i december 2015. På Google scholar sökte vi med sökorden european parliament, positions, parties, emissions.

Vi gjorde motsvarande sökning för flygtransporter genom att lägga till sökordet aviation. Vi hittade inga relevanta forskningsartiklar för perioden efter Parisavtalet. Det fanns forskningsartiklar som gjorde det möjligt att få en bild över utvecklingen från slutet av 1990-talet.

Utifrån den kunskap som vi hade inhämtat kunde vi samla in material och data för att besvara forskningsfrågan. Urvalet för denna inhämtning styrdes av det handlingsutrymme som var tillgängligt. En nackdel var att flera källor hade ett svenskt perspektiv och det försökte vi balansera genom att jämföra med andra källor.

Utöver detta genomfördes intervjuer för att få en uppfattning hur olika aktörer upplevde beslutsprocessen. Vårt fokus var att kartlägga processen för EU och ICAO men av praktiska

²² Ibid, 6-7

²³ Ibid, 8

²⁴ Weale. Politics as Collective Choice, 93

²⁵ Ostrom. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997, 8.

²⁶ Ibid, 95

skäl intervjuade vi i huvudsak svenska aktörer och jämförde dem med andra källor för att bedöma om det fanns en snedvridning (bias).

Vi har genomfört intervjuer på telefon med respondenter från:

- Regeringskansliet
- Transportstyrelsen
- Transport & Environment (non-governmental organisation i Bryssel)
- Flygbolaget SAS

Vi bedömer att materialet fick en omfattning som var tillräcklig för att besvara forskningsfrågan. Genom intervjuerna fick vi kunskap som gjorde det möjligt att tillgodogöra oss skriftligt underlag på ett bättre sätt. Det material som vi samlade in hade en snedvridning i och med att källorna i stor utsträckning kom från ett land, Sverige, och att materialet på det sättet blev relativt begränsat. Genom att utvärdera risken för snedvridning bedömer vi att reliabiliteten är acceptabel. Vi bedömer också att valet av teori har gjort att vi samlat in material för det vi vill studera.

6. Empiri

Vi ska utifrån rational choice institutionalismen göra en analys där vi använder material om reformeringen av EU:s utsläppshandel, som blev klar i november 2017. I steget därefter analyserar vi med hjälp av vårt material tillkomsten av CORSIA. I den avslutande analysen ser vi om det finns stöd för våra hypoteser och besvarar forskningsfrågan.

6.1 Analys av EU:s utsläppshandelssystem

Teorin säger att aktörer generellt sett handlar på ett genomtänkt sätt utifrån en uppsättning preferenser. Vi ska nu granska dessa och börjar med partigrupperna i Europaparlamentets miljöutskott. Socialdemokraterna (S & D), Liberalerna, (ALDE), och de Gröna (G/EFA) hade hösten 2016 preferensen att vilja strama upp regleringen av utsläpp medan EPP och andra konservativa partierna var mer skeptiska.²⁷ Detta tydde på att de två preferenserna röstmässigt var relativt jämnt fördelade i Europaparlamentet. Ser man på EU som institution var bilden på global nivå den att EU under lång tid hade varit pådrivande för att minska utsläppen av växthusgaser. Vi saknade data på orsakerna till att de samlade preferenserna går

²⁷ Wettestad och Jevnaker, Smokescreen Politics? Ratcheting Up EU Emissions Trading in 2017, 10.

i den riktningen. Kan det vara ministerrådet, kommissionen, eller non-governmental organisations som är förklaringen?

Institutioner finns på flera nivåer. Man kan se EU som en institution och också delar av den såsom EU-parlamentet, ministerrådet, kommissionen, etc. Även EU:s utsläppshandel kan ses som en institution.

De formella institutioner som hade de viktigaste rollerna var EU-parlamentets utskott för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI), ministerrådet och också kommissionen. Miljöutskottet ENVI ansågs vara det mest ambitiösa utskottet i fråga om klimatet. Man kan tolka det som att utskottets parlamentsledamöter hade en hög medvetenhet om det kollektiva handlandets betydelse. I ministerrådet hade röstningsproceduren ändrats så att det numera i de flesta fall tas beslut med kvalificerad majoritet, även om man i praktiken strävar efter konsensus. Det innebär att det har blivit svårare att blockera ett beslut eftersom det behövs minst fyra länder som representerar 35 % av EU:s befolkning. Institutionen hade genom detta minskat inflytandet för de krafter som vill prioritera de befintliga fördelarna framför de som ger stora framtida fördelar.

I ministerrådet hade Storbritannien tidigare en ledande roll men blev försvagad genom att Brexit kom upp på agendan. När denna informella institution inte fungerade blev den uppdaterad i enlighet med teorin och det blev Frankrike, Sverige och Nederländerna som samarbetade för att leda reformeringen av utsläppshandeln.

Andra informella institutioner som non-governmental organisations hade också betydelse. Organisationer skapade för att främja ett hållbart klimat bidrog genom att bearbeta stater och EU-parlamentariker med olika förslag. Viktiga var också företrädare för de el-producerande företagen i Europa som ville få nya spelregler på plats inför kommande investeringar.

De formella och informella institutionerna föreföll vara stabila till sin karaktär och att bidra till den nytta som aktörerna förväntar sig. Hur var då förutsättningarna för att ett kollektivt handlande skulle gynnas? En faktor var att det var få aktörer och att de hade utvecklat en långsiktig relation som gjorde att de måste väga framtida fördelar relativt befintliga fördelar. Antalet länder i EU, 28 stycken, var så pass begränsat att deras representanter kunde skapa långsiktiga relationer. Detta underlättades också av att man hade en gemensam mötesplats i Bryssel.

EU:s utsläppshandel täckte ett brett spektrum av verksamheter och detta var negativt för ett kollektivt handlande. Konsekvenser av beslut kunde skilja sig väsentligt för olika aktörer. Elproducerande företag hade möjligheten att överföra högre kostnader på konsumenterna medan branscher som stålindustrin kunde få en konkurrensnackdel gentemot företag utanför EU som släpper ut mycket koldioxid.

EU:s utsläppshandel uppfyllde som institution inte förväntningarna i början av 2016. Det fanns för många utsläppsrätter och de blev därför för billiga för att ge en styreffekt. Teorin säger att institutionen då måste reformeras om den inte uppfyller sitt syfte tillräckligt bra. Hur kunde man förklara att institutionerna gav ett utfall som enligt de två statsvetarna Wettestad och Jevnaker var förvånansvärt framgångsrikt?

Vi har sett att institutionerna var stabila och också att förutsättningarna för ett kollektivt handlande var gynnsamma. Till detta tillkom att ett fönster öppnade sig. Parisavtalet i december 2015 frigjorde energi som kunde användas för att uppnå de formulerade målen. Samtidigt upplevde man att priset på utsläppsrätter var så lågt att det krävde åtgärder. En möjlig tolkning var att det i enlighet med teorin fanns en politisk entreprenör i form av miljöutskottets rapporteur som fick en avgörande roll för det framgångsrika utfallet.

6.2 Analys av ICAO:s utsläppshandel CORSIA

Vi ska nu med hjälp av vårt material analysera tillkomsten av överenskommelsen CORSIA. För att ge en bakgrund inleder vi med en beskrivning av ICAO och CORSIA.

6.2.1 ICAO:s organisation

För att internationella flygtransporter ska fungera krävs det samarbete mellan stater. Trafikrättigheter, trafikledning, navigeringsstöd och standardisering av materiel som används på flygplatser är bara några exempel där samarbete är en förutsättning. ICAO (International Civil Aviation Organization) är en FN-organisation som skapades 1947 för detta ändamål.

ICAO:s högsta beslutande organ är generalförsamlingen och består av representanter från alla medlemsstater, idag 193 stycken. Generalförsamlingen sammanträder normalt var tredje år och en uppgift är att välja de 36 ledamöterna som ingår i rådet. Det är i rådet där man i praktiken fattar alla viktiga beslut och mötesfrekvensen är hög. Ledamöterna väljs för en period på tre år och är då stationerade i Montreal. Under rådet finns det ett antal kommittéer som ska

bistå rådet med underlag. En av dessa är miljökommittén, CAEP. ICAO har ett sekretariat som leds av en generalsekreterare och det är cirka 600 fast anställda.²⁸

6.2.2 Övergripande om CORSIA

I genomgången av tidigare forskning kunde man konstatera att det i någon mening var en framgång för EU att ICAO 2013 tog beslutet utveckla ett marknadsbaserat utsläppssystem för växthusgaser till 2016. Detta genomfördes och fick namnet CORSIA.

Ett mål som ICAO formulerade under utvecklingen av CORSIA var att stabilisera netto-utsläppen av koldioxid på nivån för år 2020. Det innebär att CORSIA inte blev utformat för att minska befintliga utsläpp från flygtransporter, utan enbart för att se till att utsläppen inte blir högre än 2020. Detta blev en stor skillnad mot EU:s utsläppshandel för flyget.

Den första perioden för CORSIA är 2021 – 2023 och den andra 2024 – 2026. Deltagandet för dessa perioder sker på frivillig basis. För perioden 2027 – 2035 ska deltagande vara obligatoriskt. ICAO kommer var tredje år att genomföra en stor utvärdering av systemet och den första genomförs 2022. I januari 2019 startade man upp ett granskningssystem, Monitoring Reporting Verification, för flygets utsläpp av koldioxid.

Konceptet bygger i sin nuvarande utformning på köp av utsläppsrätter. Pengarna för detta ska användas till aktiviteter som investeringar i förnybar el-kraft och i kolsänkor där plantering av träd är ett sätt. Ordet offsetting, som ingår i förkortningen CORSIA, betyder just kompenser. Ekonomiska incitament att köpa biojetbränsle ingick inte i CORSIA.²⁹

6.2.3 Preferenser hos aktörerna

Tidigare har vi granskat preferenserna hos de aktörer som var involverade i reformeringen av EU:s utsläppshandel i november 2017. Nu ska vi göra motsvarande för tillkomsten av överenskommelsen CORSIA. Vi börjar med flygbolagen och dess intresseorganisation IATA.

Företaget Copenhagen Economics hade 2019 på uppdrag av SAS analyserat SAS bidrag till samhällsekonomin i både Sverige och Skandinavien. Flygbolag som SAS har agerat för att bevaka och förbättra sin konkurrenskraft. Det har man gjort genom att lyfta fram att flyget är

²⁸ ICAO. Human Resources Statistics.

<https://www.icao.int/annual-report-2017/Pages/supporting-implementation-strategies-human-resources-management-statistics.aspx> (Hämtad 2019-05-29)

²⁹ IATA. Carbon offsetting Scheme for international Aviation (CORSIA).

<https://www.iata.org/policy/environment/Pages/corsia.aspx> (Hämtad 2019-05-29)

viktig för samhällsekonomin och sökte därmed stöd hos politiker och intresseorganisationer för att få en fortsatt utveckling av flyget.³⁰

På IATA:s hemsida som beskriver CORSIA kunde man läsa att flygtransporter ger arbete till över 63 miljoner människor och utgör 3.5 % av den globala ekonomin. De agerade som en intresseorganisation för flygets fortsatta tillväxt.³¹

IATA framförde också att flyget växer och att det ger stora fördelar för världen. Man förväntar sig en fördubbling av antalet flygpassagerare under de närmaste 20 åren, med en årlig tillväxt på 3.5 % per år. Man vill varna världens regeringar för att tillväxten kan komma att begränsas till 2.4 % om regleringar införs. Samtidigt påpekade man att oavsett detta står flyget inför en stor omställning för att hantera de utsläpp som expansionen orsakar och man betonade att CORSIA är ett viktigt stöd.³²

ICAO som institution har formulerat sina preferenser med: ”Dess viktigaste mål är att garantera säker tillväxt av internationell civil luftfart under ordnade former, att uppmuntra konstruktion och bruk av flygplan för fredliga syften och att tillfredsställa allmänhetens behov av säkra, regelbundna, effektiva lufttransporter till rimliga priser.”³³

Man kan genom att studera ICAO:s handlande i frågan om växthusgaser få en kompletterande bild av deras preferenser. År 2001 godkände ICAO, utifrån ett förslag från EU, att man skulle utveckla ett system för utsläppshandel. I och med att ICAO och dess medlemsländer har varit avvaktande kunde man dra slutsatsen att man har preferensen att bevara status quo för regleringar av utsläpp. ICAO reagerade först när de var tvungna och det var när EU 2008 beslöt att alla flygningar till eller från flygplatser inom EU:s medlemsstater skulle ingå i utsläppshandeln från 2012.

³⁰ SAS group, SAS bidrag till den svenska ekonomin.

<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=SAS+BIDRAG+TILL+DEN+SVENSKA+EKONOMIN> (Hämtad 2019-05-29)

³¹ IATA. Carbon offsetting Scheme for international Aviation (CORSIA).

<https://www.iata.org/policy/environment/Pages/corsia.aspx> (Hämtad 2019-05-29)

³² Ibid

³³ Förenta Nationernas Regional Informationskontor för Västeuropa.

<https://www.unric.org/sv/component/content/article/12-about-un/23-fns-program-och-fackorgan> (Hämtad 2019-05-29)

Preferenserna för de enskilda staterna som är medlemmar i ICAO hade en stor spridning. Oljestater, Kina, USA, Brasilien, Indonesien är exempel på stater som var skeptiska till regleringar av flygets utsläpp. EU-staterna hade en motsatt preferens och såg restriktioner som nödvändiga för att förverkliga Parisavtalet.

6.2.4 Aktörernas handlande för att nå sina mål

De mål som ICAO, inklusive deras medlemmar, och IATA hade var inte explicit uttryckta och vi har sammanfattat dem på följande sätt.

- Omvärlden driver frågan att utsläpp från flyget ska regleras. Ett mål är att fördröja och begränsa detta.
- Flygets tillväxt ska stödjas och restriktioner som hindrar detta behöver neutraliseras.
- Man vill ha en reglering som hanteras av ICAO och undvika ett system med utsläppshandel, skatter och andra avgifter på nationell nivå och menar att det skapar ett oöverblickbart lapptäcke. Ett exempel på detta är att IATA på sin hemsida kritiserade stater som var positiva till beskattning och utsläppshandel för flygtransporter och menade att det kan äventyra stödet för CORSIA.³⁴

ICAO antog 2013 en resolution där man har en ”korg” med förbättringsområden för att minska utsläpp av koldioxid från flygtransporter och de är:

- Förbättrad teknologi
- Förbättrade operationella tilltag, som att i större utsträckning flyga den kortaste vägen
- Hållbara alternativa flygbränslen
- Marknadsbaserade styrmedel, det vill säga CORSIA³⁵

EU har sedan slutet av 1990-talet haft uttalade mål att också flygets utsläpp ska begränsas och har varit mycket aktiv.³⁶ Transport & Environment som är en miljöorganisation som är baserad i Bryssel, framförde i en intervju att de som arbetar med regleringar inom EU skyddar flygsektorn och flygets intressegrupper har haft för stor inflytande.³⁷ Man kan utifrån

³⁴ IATA. Carbon offsetting Scheme for international Aviation (CORSIA).

<https://www.iata.org/policy/environment/Pages/corsia.aspx> (Hämtad 2019-05-29)

³⁵ ICAO. Environmental Report 2016, On Board A Sustainable Future. 2017.

<https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/ICAO%20Environmental%20Report%202016.pdf> sida 141. (Hämtad 2019-05-29)

³⁶ Lindenthal. Aviation and climate protection: EU leadership within the International Civil Aviation Organization, 1069.

³⁷ Gilliam, Lucy; lobbyist på Transport & Environment i Bryssel för att minska växthusgaser för sjö- och luftfart, BSc biological science och PhD molecular microbiology. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-04-22.

detta konstatera att EU också har målet att bevara konkurrenskraften för flygbranschen i Europa.

Miljöorganisationer har skapats med målet att strama åt utsläppen av växthusgaser. Transport & Environment ansåg att EU:s utsläppshandelsystem, där flyget sedan 2012 ingår, var otillräckligt men att det trots allt har börjat få en styreffekt. SAS konstaterade att priserna har ökat avsevärt på senare tid och att utsläppshandelsystemet nu börjar få den styreffekt som den var utformad för att ge. För 2018 betalade SAS i storleksordningen 200 miljoner kr.³⁸

Transport & Environment var mycket kritisk till CORSIA eftersom det inte lever upp till målet att vara ett fungerande styrsystem för utsläpp. Dels ingår det inte att få ner de nuvarande utsläppen, dels finns det en hel del detaljfrågor av stor betydelse som inte fick en lösning när ICAO tog beslutet om CORSIA i oktober 2016. Exempel är:

- Risken för att genomförda kompensationsåtgärder räknas dubbelt
- Registrering av utsläpp
- Granskning, rapportering och verifiering
- Hur man tar hänsyn till användning av biojetbränsle
- Efterlevnad och upprätthållandet av CORSIA-överenskommelsen

ICAO:s perspektiv var att utsläppen av koldioxid kommer att ligga på ca 700 miljoner ton år 2020 och motsvarande siffra för 2050 är 2700 ton.³⁹ Det innebär att man på olika sätt ska minska utsläppen av koldioxid med 2000 miljoner ton per år 2050. Minst hälften av detta ska hanteras inom ramen för CORSIA.

SAS var som flygbolag positiva till CORSIA eftersom det ger en struktur för att kunna arbeta effektivt, bland annat för att administrativt hantera den rapportering som krävs för att få ett marknadsbaserat system att fungera. CORSIA kan utvecklas på motsvarande sätt som EU:s utsläppshandelsystem har gjort.⁴⁰

38 Andersen Resare, Lars; hållbarhetschef SAS. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-05-17.

39 ICAO. Environmental Report 2016, On Board A Sustainable Future. 2017.

<https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/ICA0%20Environmental%20Report%202016.pdf> sida 16-17. (Hämtad 2019-05-29)

⁴⁰ Andersen Resare, Lars; hållbarhetschef SAS. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-05-17.

I intervjun med Transport & Environment framförde man att ökningen av flygtransporter varit runt 25 % för de senaste fem åren och det är en utveckling som inte uppfyller intentionerna i Parisavtalet. Man ser ett behov att införa restriktioner på utbyggnader av flygplatsernas kapacitet. Man ska säkra att inga nya flygplatser eller landningsbanor byggs, om det inte kan bevisas att utsläppen ligger på en nivå som lever upp till Parisavtalet. Att begränsa flygplatsernas kapacitet kommer vara viktigt så länge man använder bränslen som ger en höghöjdseffekt.⁴¹

Man pekade också på att det i Parisöverenskommelsen fastställs att alla stater ska minska sina egna utsläpp och inte att betala andra för att göra det. Det är följaktligen inte konsistent att CORSIA bygger på klimatkompensering. Miljöorganisationerna Transport & Environment och ICCT framförde att i en situation där klimatkompensering ändå används så ska man kräva att det som system faktiskt fungerar. Både Transport & Environment och ICCT framförde att det finns goda skäl att ifrågasätta den syn som ICAO har att CORSIA kommer att ge betydande positiva effekter. Man har utvärderat systemet med utsläppsrätter som fick rubriken FN:s Clean Development Mechanism, CDM. Detta program var en del av Kyoto-protokollet som antogs 1997. Tanken var att industriländer skulle kunna investera i utvecklingsländer med motivet att få en större minskning av koldioxid för en given investering. Slutatsen var att det sannolikt är enbart 2 % av projekten och 7 % av utsläppsrättigheterna som kommer bidra till en minskning av koldioxid jämfört med om programmet inte hade existerat. För CORSIA kan detta problem minskas genom att endast certifiera projekt som har en stor potential att minska växthuseffekten. Att sprida användningen av biojetbränslen kan vara betydligt mer kostnadseffektivt än köp av utsläppsrätter. ICCT menar att CORSIA var utformat på ett sätt som inte ger incitament för produktion av biojetbränsle.⁴²

I intervjun med SAS bekräftades bedömningen att det i CORSIA inte finns incitament för biojetbränsle. Det blir väsentligt billigare för flygbolagen att köpa utsläppsrätter.⁴³

6.2.5 Analys av institutionerna

Vi ska nu analysera institutionerna och en definition enligt teorin är att det är aktörernas normala beteende i en verksamhet.

⁴¹ Gilliam, Lucy; lobbyist på Transport & Environment i Bryssel för att minska växthusgaser för sjö- och luftfart. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-04-22.

⁴² ICCT. CORSIA scheme provides a weak nudge for in - sector carbon reductions. 2018. <https://www.theicct.org/blog/staff/corsia-carbon-offsets-and-alternative-fuel> (Hämtad 2019-05-29)

⁴³ Andersen Resare, Lars; hållbarhetschef SAS. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-05-17.

Den vanliga rutinen var att kommittéerna inom ICAO utformar ett gemensamt förslag för ett ärende och att rådet nästan alltid fattar beslut i enlighet med detta. Ärendena var för det mesta tekniska till sin natur.

I ärenden som handlade om styrning av utsläpp karakteriserades ICAO:s institutioner av instabilitet. Under förhandlingarna om CORSIA uppstod den närmast unika situationen att man inte kunde enas i miljökommittén CAEP och frågan fick hänskjutas till rådet.⁴⁴ Konflikt-nivån inom ICAO var hög och man kan fråga sig om det fanns utrymme för ett kollektivt handlande.

Det fanns två områden där ICAO som institution har ett intresse för ett kollektivt handlande. Det första var att man från ICAO:s sida ville undvika att en dubbelreglering med utsläppshandelssystem från olika länder. Normen att det endast finns ett regelverk ville man behålla. När ICAO tog beslutet att införa CORSIA i oktober 2016 var det med förhoppningen att EU skulle acceptera detta som det globala utsläppshandelssystemet för flyg och följaktligen exkludera flyget från EU:s utsläppshandelssystem. Kollektivt handlande var också intressant för att få ned utsläppen men det gällde en minoritet med EU-länderna i spetsen. Förhoppningen från minoriteten var att man med en ny institution fick en grund som man kunde bygga vidare på. Detta var betydligt bättre än alternativet.

De informella institutionerna hade en stor betydelse och en av dem, EU, har sedan slutet av 90-talet haft ett stort inflytande på ICAO. Att de var informella beror på att EU endast har status som observatör i ICAO. På initiativ av EU beslöt ICAO 2001 att man skulle utveckla ett system för utsläppshandel. När EU såg att arbetet gick oacceptabelt långsamt agerade man och beslöt 2008 att alla flygningar till eller från flygplatser inom EU:s medlemsstater skulle ingå i EU:s utsläppshandel från 2012. Detta satte tryck på ICAO som 2013 åtog att utveckla ett marknadsbaserat utsläppssystem till 2016 och EU åtog sig samtidigt att ”stanna klockan” för beslutet från 2008.

En informell institution var också den samverkan som EU-länderna har inför viktiga ICAO-möten. Ytterligare en dimension är att det behövs en förankring med den europeiska luftfarts-

⁴⁴ Hankanen, Marie; sakkunnig på Transportstyrelsen i Norrköping och representant i ICAO:s miljökommitté. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-04-23.

organisationen ECAC (European Civil Aviation Conference) som består av 44 medlemsstater.⁴⁵ Eftersom dessa 44 länder utgör nästan en fjärdedel av antalet medlemsländer var det en institution som hade ett betydande inflytande.

På nationell nivå spelade de informella institutionerna en stor roll. Staternas grundinställning var att flyget är viktigt för samhällsekonomin. Det innebär att denna kategori av aktörer, som hade ett stort inflytande, i första hand agerar för att maximera sin egen nytta på kort sikt. Maximera kan man här tolka som att det primära var att inte försämra sin konkurrensförmåga. Dilemmat var att man inte ville ha större regleringar av flyget än andra stater. I de flesta stater fanns informella institutioner som media och miljöorganisationer som hade en opinionsbildande roll som påverkar politikernas handlingsutrymme.

6.2.6 Kollektivt handlande

Vi ska nu gå vidare till att se hur förutsättningarna för kollektivt handlande var utifrån teorin. Antalet ledamöter i ICAO:s råd var 36. Det var så pass begränsat att förutsättningarna var goda att skapa långsiktiga relationer, speciellt som de var stationerade i Montreal och hade en gemensam arbetsplats. De 26 medlemmarna och 18 observatörerna i miljökommittén CAEP hade i normalfallet kontakt några gånger per år och det gjorde att förutsättningarna för att bygga relationer var relativt goda.

En faktor som är positiv för kollektivt handlande var att intresseområdet var begränsat. Man håller fokus på flygtransporter och det fanns inget annat som avledde uppmärksamheten.

Ytterligare en positiv faktor var att det finns ett system för utvärdering och sanktioner. ICAO kommer var tredje år att ha en stor utvärdering av systemet och i januari 2019 startade man upp ett granskningssystem, Monitoring Reporting Verification.

Vi intervjuade en tjänsteman från Transportstyrelsen som representerade Sverige i ICAO:s miljökommitté, CAEP. Vi frågade om det fanns någon form av politisk entreprenör. Vår respondent menade att Jane Hupe, som har en position i ICAO:s sekretariat, var en sådan person.⁴⁶ Vi hittade information på en hemsida som stödde detta.⁴⁷

45 Müller Engelbrektson, Ina; handläggare på miljödepartementets klimatenhet i Stockholm och representerar Sverige på ministerrådets möten inom flygområdet. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-04-24.

46 Hankanen, Marie; sakkunnig på Transportstyrelsen i Norrköping och representant i ICAO:s miljökommitté. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-04-23.

47 Conseil des infrastructures. 10th Anniversary of the Grand Forum, October 16th-18th, 2018. <http://www.conseildesinfrastructures.com/en/speaker/jane-hupe/> (Hämtad 2019-05-29)

6.3 Hur skiljer sig institutionernas sätt att styra utsläpp för flyget?

Nästa steg i analysen är att bedöma hypoteserna och att besvara forskningsfrågan. Den första hypotesen är: Om en aktör upplever det som oklart att gemensamma naturtillgångar överutnyttjas, kommer klimatfrågan inte ingå i aktörens uppsättning av preferenser.

Utifrån den forskning som Wettestad och Jevnaker har utfört kan man dra slutsatsen att EU sedan länge har synen att jordens naturtillgångar överutnyttjas och att EU följaktligen har preferensen att satsa stora resurser för att möta denna utmaning. Utifrån denna preferens formulerade EU konkreta politiska mål.

Vår bedömning är att ICAO som institution har en medvetenhet att världssamfundet ser allvarligt på utsläpp av växthusgaser. Denna medvetenhet har inte övergått till en önskan att vilja bidra till en förbättring. De traditionella preferenserna för att främja flygets tillväxt är betydligt starkare. En sådan preferens är att ICAO ska vara den institution som ensam reglerar flyget och att det ska ingripa styrning för utsläpp av växthusgaser.

Utifrån detta är hypotes 1 sann för institutionerna EU och ICAO.

Vi ska nu bedöma hypotes 2: Goda förutsättningar för kollektivt handlande gynnar ett handlande som främjar stramare regleringar av växthusgaser

Både EU och ICAO har goda förutsättningar för ett kollektivt handlande. Inom de ramar som studien har så har EU lyckats få ett resultat som är positivt för helheten och där man har neutraliserat de negativa effekterna för enskilda länder. ICAO har däremot inte lyckats få ett liknande resultat. Hypotes 2 är därför falsk eftersom den är villkorad.

Hypoteserna har gett oss ett underlag till att besvara forskningsfrågan:

- Vad är det som förklarar att institutionernas sätt att styra utsläpp av växthusgaser för flygtransporter är så olika?

Orsaken till att institutionernas sätt att styra utsläpp av växthusgaser för flygtransporter är så olika är att deras preferenser skiljer sig. Med de preferenser som ICAO har hjälper det inte att deras förutsättningar för kollektivt handlande är goda. En orsak till att EU har sina nuvarande preferenser kan vara att reformeringen av EU:s institutioner under flera decennier har gett djupa erfarenheter av det kollektiva handlandets betydelse. I och med att klimatfrågan har blivit akut är både världens stater, inom ramen för FN:s klimatkonvention UNFCCC, och ICAO i början av en utveckling där de kan få en liknande erfarenhet.

7. Slutsatser

Det har visat sig att Rational Choice Institutionalismen som teori på ett rimligt sätt har kunnat besvara forskningsfrågan. För EU:s utsläppshandel fanns det en bra källa för att beskriva institutionerna och processen som ledde till reformbeslutet i november 2017. Denna källa gav en struktur för att studera institutionerna som var involverade i beslutet om CORSIA.

Vi har dragit slutsatsen att det är klimatfrågans svaga ställning i ICAO:s preferenser som gör att styrningen av växthusgaser för flygtransporter är så olika. En inte orimlig invändning skulle kunna vara att det finns en annan bakomliggande orsak, alternativt att det var ett slumpmässigt utfall.

Ett intressant forskningsprojekt är att göra en motsvarande studie av sjöfart. De regelverk som finns för sjöfart liknar det för flyget och bygger också på internationella konventioner och avtal.

Referenser:

Andersen Resare, Lars; hållbarhetschef SAS. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-05-17.

Birchfield Vicki, Coercion with kid gloves? The European Union's role in shaping a global regulatory framework for aviation emissions. *Journal of European Public Policy*. Vol. 22, nr.2, 2015: 1276-1294.

Conseil des infrastructures. 10th Anniversary of the Grand Forum, October 16th-18th, 2018. <http://www.conseildesinfrastructures.com/en/speaker/jane-hupe/> (Hämtad 2019-05-29)

Elkerbout, Milan. Where we are now in the EU ETS and how we got here. I *Emissions Trading, Fighting climate change with the market*, Stenegren, Hanna (red.), 2-10. Belgium: European Liberal Forum asbl, 2019.

Elkerbout, Milan och Stenegren, Hanna. The EU ETS after 2020. I *Emissions Trading, Fighting climate change with the market*, Stenegren, Hanna (red.), 12-29. Belgium: European Liberal Forum asbl, 2019.

European Parliament. Changed rule for qualified majority voting in the Council of the EU. 2014. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/545697/EPRS_ATA%282014%29545697_REV1_EN.pdf (Hämtad 2019-05-29)

Gilliam, Lucy; lobbyist på Transport & Environment i Bryssel för att minska växthusgaser för sjö- och luftfart, BSc biological science och PhD molecular microbiology. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-04-22.

Grote Matt, Williams Ian, Preston John, Direct carbon dioxide emissions from civil aircraft. *Atmospheric Environment*. Vol. 95, nr. 2, 2014: 214-224. <https://doi.org/10.1016/j.atmosenv.2014.06.042>

Hall, Peter och Taylor Rosemary, Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. Vol. 44 nr. 5, 1996: 936-957.

Hankanen, Marie; sakkunnig på Transportstyrelsen i Norrköping och representant i ICAO:s miljökommitté. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-04-23.

IATA. Carbon offsetting Scheme for international Aviation (CORSIA).
<https://www.iata.org/policy/environment/Pages/corsia.aspx> (Hämtad 2019-05-29)

Ibitz Armin, Towards a global scheme for carbon emissions reduction in aviation: China's role in blocking the extension of the European Union's Emissions Trading Scheme. *Asia Europe Journal*. Vol. 13, nr. 2, 2015: 113-130.

ICAO. Environmental Report 2016, On Board A Sustainable Future. 2017.
<https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/ICAO%20Environmental%20Report%202016.pdf> (Hämtad 2019-05-29)

ICAO. Human Resources Statistics.
<https://www.icao.int/annual-report-2017/Pages/supporting-implementation-strategies-human-resources-management-statistics.aspx> (Hämtad 2019-05-29)

ICCT. ICAO's CORSIA scheme provides a weak nudge for in - sector carbon reductions. 2018. <https://www.theicct.org/blog/staff/corsia-carbon-offsets-and-alternative-fuel> (Hämtad 2019-05-29)

Wettestad Jørgen och Jevnaker Torbjørg, Smokescreen Politics? Ratcheting Up EU Emissions Trading in 2017. *Review of Policy Research*, 2019 - Wiley Online Library.
<https://doi-org.ezp.sub.su.se/10.1111/ropr.12345>

Lindenthal Alexandra, Aviation and climate protection: EU leadership within the International Civil Aviation Organization. *Environmental Politics*. Vol 23, nr. 6, 2014: 1064-1081. <https://doi-org.ezp.sub.su.se/10.1080/09644016.2014.913873>

Markets Inside. CO2 European Emission Allowances, price commodity. 2019
<https://markets.businessinsider.com/commodities/co2-european-emission-allowances> (Hämtad 2019-05-29)

Müller Engelbrektson, Ina; handläggare på miljödepartementets klimatenhet i Stockholm och representerar Sverige på ministerrådets möten inom flygområdet. Intervju enligt bilaga 1 på telefon 2019-04-24.

Ostrom, Elinor, A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*. Vol 92, nr. 1, 1998: 1-21.

SAS. SAS bidrag till den svenska ekonomin. 2019
<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=SAS+BIDRAG+TILL+DEN+SVENSKA+EKONOMIN> (Hämtad 2019-05-29)

Shepsle, Kenneth A. Rational Choice Institutionalism. I *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Binder, Sarah A., Rhodes, R. A. W., and Rockman, Bert A. (red.), 23–38. New York: Oxford University Press. 2006.

Weale, Albert, Politics as Collective Choice. I *What Is Politics? The Activity and its Study*. Leftwich, Adrian. (red.), 86-99. Cambridge, Polity Press, 2004.

Bilaga 1 med intervjuer

Intervju med Lucy Gilliam, Transport & Environment 22 april 2019

Transport & Environment, T & E gav en detaljerad förklaring till att det inte fungerar att finansiera kompensationsåtgärder som är en central del av utsläppshandeln för CORSIA. Den viktigaste orsaken är att det finns gott om projekt för att minska utsläpp av växthusgaser som skulle ha genomförts även utan ytterligare finansiering. Ökningen av flygtransporter har varit runt 25 % för de senaste fem åren och det är en utveckling som inte uppfyller intentionerna i Parisavtalet. Ett problem är att den drivkraft som dominerar är lönsamheten på kort sikt. Flygbranschen framför också att flyg är nyckeln till ekonomin och fredsansträngningar. T & E delar inte den uppfattningen och menar att en ännu inte publicerad studie visar att ekonomin inte skulle drabbas av skatt på flyg. De som arbetar med regleringar inom EU skyddar flygsektorn och flygets intressegrupper har haft för stor inflytande.

Det en EU-parlamentariker bör göra är att försvara EU:s utsläppshandelssystem när frågan om samordning med CORSIA kommer upp. En annan uppgift är att bidra till att göra små men hållbara kvantiteter biojetbränsle tillgängliga. Ytterligare en uppgift är att införa restriktioner för att öka flygplatsernas kapacitet. Man ska säkra att inga nya flygplatser eller landningsbanor byggs, om inte de kan bevisas att utsläppen ligger på en nivå som lever upp till Parisavtalet. Att begränsa flygplatsernas kapacitet är viktigt så länge man använder bränslen som ger en höghöjdseffekt.

Det är önskvärt att införa skatter på flygbränsle inom EU men inget land vill släppa sin bestämmanderätt för skatter. Det gäller därför att hitta en lämplig paketering. Ett sätt är använda begreppet avgift. Det finns redan miljöavgifter som administreras på nationell nivå. Det har också visat sig vara en missuppfattning att beskattning av flygbränsle inte bryter mot Chicagokonventionen vilket ICAO och IATA menar. Går det inte att införa skatt för alla länder inom EU kan man använda sig av en storskalig tillämpning av bilaterala avtal.

Den syn som T & E har på biokol är den inte passar för att användas i industriell skala och att den inte ska användas för att kompensera fossila utsläpp för flygtransporter. En känd biokolprodukt är träkol.

Sammanfattningsvis är de mest kraftfulla åtgärderna för att minska utsläppen av växthusgaser för flygtransporter avgifter för fossilt jetbränsle, införandet av biojetbränsle och att förhindra att flygplatsernas kapacitet byggs ut.

Intervju med Lars Andersen Resare, SAS, 17 maj 2019

SAS har en avdelning som har ansvar att hantera klimatrelaterade frågor. Dess chef ingår i IATA's "Environment committee" där det ingår representanter för 15 flygbolag. IATA deltar i sin tur som observatör i ICAO där förhandlingarna om CORSIA genomfördes. SAS har genom sitt nätverk en god insyn i den globala styrningen av att minska utsläpp av växthusgaser. Sedan 2012 ingår flygtransporter i EU:s utsläppshandel. Priserna har ökat avsevärt på senare tid och börjar nu att ge en styreffekt. För 2018 betalade SAS i storleksordningen 200 miljoner kr.

SAS är som flygbolag positiva till CORSIA eftersom det ger en struktur för att kunna arbeta effektivt, bland annat för att administrativt hantera den rapportering som krävs för att få ett marknadsbaserat system att fungera. Den bild som SAS har fått genom sitt nätverk är att de stater som var mest progressiva ville att styrningen av dagens utsläpp av koldioxid också skulle ingå. Som CORSIA blev utformat gäller det endast utsläpp som kommer att ligga över nivån för 2020.

Organisationen Transport & Environment har framfört att det i CORSIA inte finns ekonomiska incitament att använda biojetbränsle. Det blir väsentligt billigare för flygbolagen att köpa utsläppsrätter. SAS instämde i den bedömningen. CORSIA gäller för internationella flygningar och dit hör också flygningar mellan EU-staterna. Tills vidare kommer detta inte tillämpas eftersom det är EU:s nuvarande utsläppshandel som är den reglering som gäller idag.

En övrig notering är att representanter för de kinesiska flygbolagen på senare år har fått ett ökat intresse för klimatfrågor och de kan bero på att deras myndigheter också har fått det.

Intervju med Marie Hankanen, Transportstyrelsen 23 april 2019

Det är en tjänsteman, Marie Hankanen, från Transportstyrelsen som representerar Sverige i ICAOs miljökommitté CAEP. Gången är att möten i ICAO ska beredas. Första steget är att Transportstyrelsen skriver ett förslag till regeringskansliet som grundar sig på information från externa möten och informella kontakter. I beredningen ingår normalt miljö- och energidepartementet och Naturvårdsverket. Utöver detta finns det en samordning mellan EU-länderna och framförallt mellan de EU-länder som ingår i ICAO:s miljökommitté. En generaliserad bild är att EU-länderna intar en position där klimatmålen är ambitiösa. En avvikande position har de oljeproducerande länderna som driver sina intressen. Över tid har klimatfrågorna fått en ökad tyngd inom ICAO. Transportstyrelsen betonade att det är en utmaning

att avgöra hur hårt man ska driva frågorna. Det finns en risk för ett sammanbrott i förhandlingarna och då blir det inga överenskommelser. Det mest framträdande exemplet på detta är Kinas reaktion 2008 då EU beslöt att alla flygningar till eller från flygplatser inom EU:s medlemsstater skulle ingå i utsläppshandeln från 2012. Risken för ett handelskrig aktualiserades då.

I ärenden som handlade om styrning av utsläpp karakteriserades ICAO:s institutioner av instabilitet. Under förhandlingarna om CORSIA uppstod den närmast unika situationen att man inte kunde enas i miljökommittén CAEP och frågan fick hänskjutas till rådet. Konfliktnivån inom ICAO var hög och man kan fråga sig om det fanns utrymme för ett kollektivt handlande. Vi frågade om det fanns någon form av politisk entreprenör. Vår respondent menade att Jane Hupe, som har en position i ICAO:s sekretariat, var en sådan person och det kan ha varit hennes insats som gjorde att det över huvud taget blev ett avtal.

Diskussioner om att reducera växthusgaser har pågått under mer än 20 år. I det perspektivet var överenskommelsen om CORSIA en framgång. Kortsiktigt ger CORSIA enbart en marginell minskning av växthusgaser men långsiktigt kan det bli bra. Det finns ett stort antal detaljfrågor på agendan som behöver hanteras och steg för steg kan det leda till avsevärda förbättringar. En sådan fråga är hur utsläppsrättigheter från tidigare system ska hanteras, till exempel hur gamla de får vara. Det finns ju många system av olika omfattning där det mest kända är Kyotoprotokollets Clean Development Mechanism. Ett annat exempel är hur man ska säkra att genomförda kompensationsåtgärder inte räknas dubbelt, det vill säga att de räknas in i både CORSIA och i ett annat förbättringsprogram.

ICAO antog 2013 en resolution där man har en ”korg” med förbättringsområden för att minska utsläpp av koldioxid från flygtransporter och de är:

- Förbättrad teknologi
- Förbättrade operationella tilltag, som att i större utsträckning flyga den kortaste vägen
- Hållbara alternativa flygbränslen
- Marknadsbaserade styrmedel, det vill säga CORSIA

I CORSIA har frågan ännu inte behandlats om det ska vara liknande ekonomiska villkor att köpa biojetbränsle som att köpa utsläppsrätter.

Intervju med Ina Müller Engelbrektson regeringskansliet 24 april 2019

Vi intervjuade en tjänsteman, Ina Müller Engelbrektson, på Miljödepartementets klimatenhet som på ministerrådets möten representerar Sverige inom flygområdet.

Arbetsgången i EU är att kommissionen lägger fram ett förslag som behandlas i en rådsarbetsgrupp. Det är medlemsstaterna som deltar och vår respondent, som representerar Sverige, har då en förberedd position. Om det är ett lagförslag informerar regeringen riksdagen genom att lämna så kallade faktrapomemorior. Där beskrivs EU-förslag och regeringen ger sin bedömning och föreslår hur de övergripande svenska ståndpunkterna ska vara. Inför stora ministerrådsmöten går man till riksdagen för att klargöra de svenska ståndpunkterna. För mindre möten behövs inte detta men man agerar utifrån det som är förankrat i riksdagen. När Sveriges representanter ska delta på ministerrådsmöten har man med sig en instruktion som innebär att det finns en position som är förankrad inom regeringen. Instruktionen är resultatet av en gemensam beredning av berörda departement som har en iterativ karaktär. Inom EU vet man att Sverige har en bra förankringsprocedur och uppfattas därför som pålitliga. Andra länder som Tyskland har ett annat arbetssätt och en arbetsgrupp kan driva saker ganska länge innan man upptäcker att man internt inte har stöd och då är inget klart förrän allt är klart.

I ministerrådet är det representanter för respektive stats departement som förhandlar. Är det detaljerade regleringar hanteras detta av kommissionens tjänstemän. Medlemsstaterna turas om att var ordförande på den övergripande nivån, där varje period är på 6 månader. Det är ordförandelandet som har ansvaret för att ta fram kompromissförslag för att komma vidare med arbetet. I praktiken har kommissionen en viktig roll och har en nära kontakt med ordförandelandet, särskilt när det är mindre länder.

Förberedelser inför ICAO-möten sker på ett liknande sätt. Man gör en beredning för att klargöra den svenska positionen. I steget därefter koordinerar EU-länderna sig till en gemensam position. Ytterligare en dimension är att det behövs en förankring med den europeiska luftfartsorganisationen ECAC (European Civil Aviation Conference) som består av 44 medlemsstater.

EU har idag positionen att alla flygtransporter ska ingå i EU:s utsläppshandelsystem. Detta trädde i kraft 2012 men man har flera gånger skjutit upp genomförandet för internationella flygningar, senast fram till 2023. Orsaken är att frågan är politiskt känslig och det finns en stark koppling till ICAO:s överenskommelse om CORSIA. Behovet att hitta gemensamma

styrformer ligger högt upp på agendan men det är en utmaning eftersom att CORSIA är för svagt i sin nuvarande utformning. Flygbolagen och dess intresseorganisationer vill inte ha en dubbelreglering. Tidigare var också EU:s utsläppshandelsystem för svagt men efter reformeringen 2017 har det börjat få en viss styreffekt för flygtransporter. Inom EU har England, Tyskland, Sverige och också Norge en flygskatt. Belgien och framför allt Nederländerna driver på att införa en europeisk flygskatt. Som styrmedel är skatt på fossilt flygbränsle en bra idé men det finns ett stort motstånd mot detta, även om beskattningen hanteras på nationell nivå.

En progressiv ståndpunkt inom EU för att minska utsläppen för flygtransporter skulle vara att strama upp EU:s utsläppshandel genom att minska den fria tilldelningen av utsläppsrätter och höja den linjära reduktionsfaktorn som styr hur utsläppen ska minska.

Ett perspektiv är att flygbolag utanför Europa ser det som konkurrensfördel om EU höjer kostnaderna för sina flygbolag. Det gäller därför att hitta styrsystem som är så konkurrensneutrala som möjligt.