

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE **37/2006 rd**

Statsrådets skrivelse om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (utsläppshandeln inom flygtrafiken)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 2 februari 2007 statsrådets skrivelse om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (utsläppshandeln inom flygtrafiken) (U 74/2006 rd) till stora utskottet för beredning

och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Risto Saari, kommunikationsministeriet
- överinspektör Nina Routti-Hietala, handels- och industriministeriet
- direktör Kari Koli, Finnair Abp.

SKRIVELSEN

Förslag

I direktivförslaget (Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att införa luftfartsverksamhet inom gemenskapen i systemet för handel med utsläppsrätter; KOM(2006) 818 slutlig), föreslås att direktivet om utsläppshandel (2003/87/EG) ändras så att flygtrafiken inom EU införs i gemenskapens system för handel med utsläppsrätter. Direktivets syfte är att minska CO₂-utsläppen från flygtrafiken.

Enligt förslaget ska flygtrafiken inom EU införas i EU:s system från och med början av 2011,

och flygtrafiken mellan EU och tredjeländer från och med början av 2012. Skyldigheterna gäller både flygbolag som är registrerade i EU-länderna och flygbolag från länder utanför EU. Förslaget lämnar vissa enskilda flygningar utanför tillämpningsområdet.

Enligt förslaget bör metoden för tilldelning av utsläppsrätter i flygtrafiken harmoniseras. Det totala antalet utsläppsrätter som ska tilldelas luftfarten bestäms på basis av den årliga genomsnittliga utsläppsmängden från luftfarten under 2004—2006. En bestämd procentandel av det to-

tala antalet utsläppsrätter kommer att fördelas gratis och en del genom auktioner. Den procentandel som fördelas gratis mellan luftfartygens användare, som främst är flygbolag, bestäms med hjälp av ett riktmärke som fastställs av kommissionen. Kommissionen föreslår att fördelningen av utsläppsrätter sker enligt förhållandet mellan de rättigheter som beviljats bolaget och flygna tonkilometer.

Flygbolagen kommer att kunna köpa utsläppsrätter från andra sektorer inom systemet och utnyttja s.k. projektcertifikat som genereras i mekanismen för gemensamt genomförande (JI) och mekanismen för ren utveckling (CDM).

Enligt kommissionens bedömning kommer utsläppshandeln inte att få några betydande ekonomiska eller sociala konsekvenser.

Innehållet i direktivet beskrivs ingående i statsrådets skrivelse.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen anser att Finland i princip ska förhålla sig konstruktivt till kommissionens förslag om att utvidga omfattningen av utsläppshandeln till flygtrafiken. Det är viktigt att försöka minska CO₂-utsläppen från flygtrafiken och att flygtrafiken för sin del deltar i minskandet av utsläpp. Med hjälp av utsläppshandeln kan man dämpa den utveckling i fråga om utsläpp från flygtrafiken som annars riskerar att förta effekterna av de åtgärder för att minska utsläppen som vidtas inom andra sektorer. Således anser regeringen det i princip vara godtagbart och motiverat att flygtrafiken införs i EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Under behandlingen i rådet vill Finland arbeta för att särskilt följande aspekter beaktas:

1) På grund av Finlands geografiska läge är flygtrafiken här ett mycket viktigt färdssätt i såväl nationella som internationella sammanhang. Eftersom Finland på sätt och vis är en ”ö” i förhållande till andra EU-länder, saknas ofta realistiska färdalternativ till flygtrafiken, i synnerhet på längre sträckor. Därför anser Finland det viktigt att utsläppshandeln inom flygtrafiken inte försätter EU:s medlemsstater i olika ställning och höjer trafik kostnaderna orimligt i gränssta-

terna. I fråga om detta strävar Finland efter att påverka de beräkningsunderlag och kriterier för den benchmarking-rapport som utgör grunden för fördelningen av utsläppsrätter. Kommissionens fördelning, som i huvudsak baserar sig på tonkilometer och graden av belastning, är ofördelaktig för Finland, eftersom de finska bolagen erbjuder ett mångsidigt urval rutter (från korta inrikesflyg till interkontinentala flyg), medan graden av belastning kan vara låg i synnerhet på inrikesflyg. I fråga om riktmärkningen vore t.ex. sådana beräkningsgrunder i vilka man beaktar energiförbrukningen/utsläppen t.ex. per flugen kilometer mer fördelaktiga än benchmarkingen för Finland.

2) EU:s regionala system för handel med utsläppsrätter får inte försvåra en likabehandling av flygbolagen i EU i förhållande till flygbolagen i tredjeländ. Därför är det mycket viktigt att EU arbetar aktivt internationellt för att instanser utanför EU ska vidta motsvarande åtgärder för att minska utsläppen från flygtrafiken och vi kan gå i riktning mot ett mer omfattande system för handel med utsläppsrätter,

3) EU:s regionala system för handel med utsläppsrätter bör ha ett starkt internationellt berättigande och får inte strida mot Chicagokonventionen som gäller flygtrafik. Vissa tredjeländer (bl.a. Förenta staterna och Australien) har ansett att ett regionalt system för handel med utsläppsrätter inom flygtrafiken kan strida mot den s.k. Chicagokonventionen som gäller den internationella flygtrafiken. Kommissionen har ansett att systemet för handel med utsläppsrätter inom flygtrafiken är i överensstämmelse med Chicagokonventionen. Kommunikationsministeriet har bedömt med vilka rättsliga grunder flygbolag från länder utanför EU kan förbindas att i trafik till EU följa EU:s system för handel med utsläppsrätter. Eftersom det i den internationella rätten och EG-rätten finns motiveringar för och emot EU:s rätt att förplikta även flygbolag från tredjeländer till utsläppshandel, och för att undvika störningar i den internationella flygtrafiken (inkl. möjliga handelspolitiska konflikter med tredjeländer), har Finland i samband

med en behandling i rådet föreslagit att utlåtan-
de begärs av rådets rättstjänst.

4) Systemet för handel med utsläppsrätter bör beakta om flygbolagen redan degressivt i betydande grad har satsat på att skaffa ny, energieffektiv och miljövänlig materiel. Systemet bör således beakta att aktörer som tidigt har vidtagit åtgärder som minskar utsläppen har en mindre potential att minska utsläppen än andra. Detta verkar främjas av att kommissionen senast 15 månader innan systemet för handel med utsläppsrätter inleds för flygtrafikens del har för avsikt att offentliggöra den rapport som utgör grunden för fördelningen av utsläppsrätter och där flygbolagen rangordnats enligt de uppgifter om utsläpp och tonkilometer som de har lämnat in på förhand, och enligt vilken utsläppsrätter fördelas, och

5) Finland anser det viktigt att kommissionen lägger fram närmare bedömningar av hur ett in-

förande av flygtrafiken från och med början av 2011 påverkar det gällande systemet för handel med utsläppsrätter och dess aktörer. Enligt den konsekvensanalys som kommissionen låtit göra är ett öppet system för handel med utsläppsrätter, dvs. att flygtrafiken införs i det gällande systemet för handel med utsläppsrätter, det mest effektiva alternativet med tanke på utsläppsminskningen. Finland anser det viktigt att kommissionen har strävat efter att bedöma hur ett införande av flygtrafiken påverkar utsläppsrätternas prisutveckling. Det vore dessutom viktigt att bedöma hurdana effekter ett utvidgat system har på bränslemarknaden och elprisets utveckling. Med tanke på konsekvenserna kan det antas att flygbolagen kan dra nytta av de utsläppsminskningar som gjorts med hjälp av projektbaserade mekanismer.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet finner direktivförslaget angeläget men anser i likhet med regeringen att innehållet ännu bör utvecklas så att förslaget bättre beaktar miljömålen och särdragen i de olika medlemsländerna. Det bör också säkerställas att förpliktelserna gentemot företag i tredjeland är rättsligt giltiga och konsekvensbedömningen preciseras. Som ekonomiutskottet framhållit i sina tidigare uttalanden om utsläppshandel (t.ex. EkUB 8/2006 rd) bör målet också i fråga om flygtrafiken vara att åstadkomma ett globalt system för utsläppshandeln.

Av alla koldioxidutsläpp i världen utgör utsläppen från flygtrafiken omkring 0,5 procent. Kommissionen uppskattar att flygtrafiken står för tre procent av koldioxidutsläppen inom gemenskapen. Trots att flygtrafiken tillsvidare står för en relativt liten del av utsläppen totalt är volymökningen snabb och kan delvis förta effekterna av de åtgärder för att minska utsläppen som vidtagits i andra sektorer. Utskottet finner det

därför motiverat att flygtrafiken också för sin del delar på bördan att minska utsläpp.

Enligt artikel 2.2 i Kyotoprotokollet ska staterna arbeta inom internationella luftfartsorganisationen (ICAO) för att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser från internationella lufttransporter. Förhandlingarna om detta är inte ännu slutförda, men trots det är det redan nu klart att resultatet inte kommer att vara bindande bestämmelser, utan på sin höjd anvisningar om införande av internationella lufttransporter i systemen för handel med utsläpp i ICAO:s medlemsländer som parterna frivilligt kan följa. Ekonomiutskottet understryker att man i samband med de fortsatta förhandlingarna om Kyotoprotokollet också i fråga om lufttrafiken bör eftersträva bindande internationella förpliktelser.

En utgångspunkt för kommissionens förslag är att förpliktelserna från och med den 1 januari 2012 ska gälla alla flyg som ankommer till eller avgår från flygplatser i EU. Regleringen gäller således också flygbolag i tredjeländer när de an-

vänder flygplatser inom gemenskapens område. Med hänsyn till flygtrafikens globala karaktär ser utskottet detta som en ovillkorlig förutsättning för direktivets godkännande. Förpliktelser som endast gäller flygbolag inom gemenskapen skulle resultera i allvarlig snedvridning av konkurrensförutsättningarna i fråga om flyg från gemenskapen till tredjeländer, utan motsvarande miljönytta. Utskottet understryker att det föreslagna regelverkets folkrättsliga giltighet bör säkras.

Avsikten är att de nya bestämmelserna ska träda i kraft under den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet. Ekonomiutskottet påpekar att fastän det föreslås att regleringen av lufttrafiken ska bli en del av den gällande regleringen av utsläppshandel (nedan kallad det allmänna systemet för utsläppshandel), avviker de förfaranden som nu föreslås delvis i rätt hög grad från det allmänna systemet för utsläppshandel. Till skillnad från det allmänna systemet begränsas medlemsländernas befogenheter till att närmast gälla verkställighet, medan kommissionen skulle besluta om det totala antalet utsläppsrätter och om den andel av utsläppsrätter som tilldelas gratis. Ett nytt element som föreslås i systemet är auktioner. Kommissionen beslutar om detaljerna för auktionerna. Det skulle också höra till kommissionens uppgifter att beräkna riktmärket som ska användas för att fördela gratis utsläppsrätter.

Utskottet anser det i princip motiverat att utsläppsrätter för lufttrafiken fördelas enligt enhetliga kriterier inom hela EU-området men påpekar att verkställigheten av två system som delvis har samband med varandra kan ha oförutsedda verkningar på marknaden. Systemet för handel med utsläppsrätter inom luftfarten och det allmänna systemet för utsläppshandel är förknippade till varandra på det sättet att det föreslås att aktörerna inom flygtrafiken ska få en ensidig rättighet att köpa utsläppsrätter som hör till det allmänna systemet för utsläppshandel. Flygbolagen kommer också att kunna utnyttja utsläppsrätter från JI- och CDM-projekt. Enligt utskottet kan ovan nämnda omständigheter ha betydande inverkan på hela systemet för utsläpps-

handel, priset på utsläppsrätter och därigenom också elpriset. I kommissionens konsekvensbedömning (SEC(2006) 1684) behandlas inte dessa konsekvenser närmare. Till denna del bör konsekvensbedömningen breddas och tidpunkten för när det är mest ändamålsenligt att sätta i kraft systemet avgöras när utredningen blivit klar.

Den nationellt viktigaste frågan i anknytning till de föreslagna bestämmelserna är enligt utskottet principen för fördelning av utsläppsrätter. Enligt förslaget baserar sig den utsläppsrätt en operatör erhåller gratis på nyttolast och flygna tonkilometer som beräknas genom att antal tonkilometer multipliceras med ett jämförelsetal som kommissionen bestämmer. Sakkunniga anser att förfarandet kan leda till att systemet gynnar fjärrtrafik och sk. lågprisflyg. Långa flyg med så full last som möjligt skulle ge operatörerna de största utsläppsrätterna. Enligt utskottet främjar detta inte användning av nyaste och mest miljövänliga flygutrustning. Kommissionens fördelning, som baserar sig på tonkilometer är i synnerhet ofördelaktig för länder som Finland, där flygtrafik behövs på grund av landets läge och de långa avstånden, medan graden av belastning kan vara låg i synnerhet på inrikesflyg. Utskottet finner därför att sättet att beräkna det jämförelsetal som antalet utsläppsrätter baserar sig på inte i tillräcklig grad beaktar sådana kriterier som är relevanta med tanke på syftet med regleringen.

Utskottet ser det därför som viktigt att förslagets artikel 3d, som gäller fördelning och utfärdande av utsläppsrätter, ändras. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt att man i fråga om riktmärkningen bör använda beräkningsgrunder i vilka man beaktar flygutrustningens energiförbrukning/utsläpp. Genom ett sådant förfarande blir också flygbolagens sk. tidiga åtgärder beaktade.

Kommissionen bedömer att utsläppshandeln inte kommer att leda till några betydande ekonomiska kostnader för operatörer eller konsumenter. Utskottet hänvisar här till det ovan sagda, nämligen att de eventuella konsekvenserna av regleringen inte ännu har bedömts samt att andelen utsläppsrätter som tilldelas gratis inte ännu

har bestämts. Därför anser utskottet att det behövs en samlad bedömning av de ekonomiska konsekvenserna.

Utskottet understryker att det utöver utsläppshandeln behövs andra åtgärder för att minska utsläppen från flygtrafiken. Utsläppen kan avsevärt reduceras genom att se över flygledningssystemen, ta i bruk nya mera bränsleeffektiva utrustningar och olika operativa reformer som gäller flygsättet. Likaså bör satsningar göras på forskning och utvecklingsarbete.

Utlåtande

Ekonomiutskottet meddelar

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkter med anmärkningarna ovan och förutsätter att regeringen håller utskottet väl informerat om den fortsatta beredningen av förslaget.

Helsingfors den 13 februari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Klaus Hellberg /sd
Esko Kiviranta /cent
Seppo Lahtela /saml

Jere Lahti /saml
Sirpa Paatero /sd
Antti Rantakangas /cent
Martin Saarikangas /saml
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.