

U 25/2017 rd

**Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv
(*ändring i utsläppshandelsdirektivet*)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att förlänga nuvarande begränsade räckvidd för luftfartsverksamhet och förbereda för genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2021

Helsingfors den 9 mars 2017

Kommunikationsminister Anne Berner

Regeringssekreterare Janne Mänttari

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2003/87/EG FÖR ATT FÖRLÄNGA NUVARANDE BEGRÄNSADE RÄCKVIDD FÖR LUFTFARTSVERKSAMHET OCH FÖRBEREDA FÖR GENOMFÖRANDE AV EN GLOBAL MARKNADSBASERAD ÅTGÄRD FRÅN OCH MED 2021

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen gav den 3 februari 2017 sitt förslag (COM(2017)54 final) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av direktiv 2003/87/EG (nedan utsläppshandelsdirektivet) för att förlänga nuvarande begränsade räckvidd för luftfartsverksamhet och förbereda för genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd (det internationella kompensationssystemet för luftfarten, nedan CORSIA) från och med 2021.

Tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandel för luftfarten (nedan ETS) som inleddes 2012 begränsades så att det gäller endast flyg inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan EES) under perioden 2013–2016 (det s.k. ”stop the clock”-beslutet) för att påskynda de förhandlingar som fördes inom den internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) om ibruktagandet av ett globalt kompensationssystem för utsläpp. Kommissionen meddelade att den kommer att göra ett förslag till fortsättning på luftfartens ETS först då ICAO:s generalförsamlings beslut om kompensationssystemet är känt. Den tidsbundna begränsningen av tillämpningsområdet upphörde i slutet av 2016, så tillämpningsområdet har nu utvidgats till att gälla flyg från eller till tredje länder. I praktiken ska flygbolagen dock utföra sina skyldigheter som gäller utsläppshandeln för 2017 först i mars–april 2018, så en förlängning av begränsningen av räckvidden är möjlig ifall förordningen hinner sättas i kraft innan denna tidpunkt.

Den 6 oktober 2016 antogs vid det 39:e mötet i ICAO:s generalförsamling det så kallade off-setting-systemet i den internationella luftfarten. Systemet innebär att flygbolagen ersätter sina ökade utsläpp jämfört med nivån 2020 genom att köpa utsläppskrediter som bidrar till att minska utsläppen inom andra sektorer. Det finns ännu inga beslut om detaljerna kring de mekanismer som producerar utsläppskreditenheter, men det finns en preliminär konsensus om att inga nya mekanismer ska utvecklas för kompensationssystemet utan att man utnyttjar de mekanismer som överenskommits/ska överenskommas i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. Kompensationsskyldigheten som baserar sig på ökade utsläpp räknas ut enligt rutterna mellan staterna som omfattas av systemet. För att förhindra en snedvridning av konkurrensen behandlas flygbolag som trafikerar samma rutter enligt samma villkor. Systemet möjliggör tillväxt i flygtrafiken och en kostnadseffektiv inriktning av utsläppsminskningen.

CORSIA inleds 2021 med en treårig frivillig pilotperiod. Under pilotperioden har staterna möjlighet att välja mellan två alternativ för hur utsläppskompensationen beräknas. På ICAO:s webbplats finns en förteckning över stater som redan nu har meddelat att de vill delta i kompensationssystemet från början av pilotperioden. I början av mars 2017 är länderna 66 till antalet, vilket motsvarar 86,5 procent av världens internationella flygtrafik. I talet ingår även Finland som en del av de 44 medlemsländerna i Europeiska civila luftfartskonferensen. Pilotperioden följs av den första frivilliga perioden 2024–2026 som följs av den obligatoriska andra perioden 2027–2035. Undantagna från systemet är en del utvecklingsländer (LDCs, Least Developed Countries; SIDS, Small Island Developing States och LLDCs, Landlocked

Developing Countries) samt andra länder med liten luftfartsverksamhet enligt luftfartens sålda tonkilometrar.

Systemets funktionalitet samt miljökonsekvensernas effektivitet granskas med tre års mellanrum och vid behov ändras systemet. Ett viktigt drag i kompensationssystemet är även att en dubbelkalkylering undviks, det vill säga utsläppsminskningar som räknas till godo inom luftfarten får inte räknas med i utsläppsminskningar för andra sektorer. Viktiga frågor i de vidare beredningarna av systemet som pågår är skapandet av tydliga och effektiva kriterier för utsläppsminskningens enheter samt beredningen av reglerna för övervakning, rapportering och konstaterande av utsläpp. Dessutom utvecklas regler för beräkningen av utsläppsminskningar som beror på användningen av biobränslen samt för deras samband med kompensationssystemet. CORSIA är ett nödvändigt hjälpmedel i den internationella luftfarten för att uppnå målet på kolneutral tillväxt eftersom man med hjälp av teknologiska eller operativa förbättringar eller genom användningen av biobränslen inte på kort eller medellång sikt uppnår de uppställda målen.

Utöver de europeiska länderna har bland annat de viktiga luftfartsländerna Förenta staterna, Kina, Japan och Australien meddelat att de ansluter sig till systemet redan då pilotperioden börjar. Ryssland och Indien anmälde avvikande mening till resolutionen från ICAO:s generalförsamling, så i detta nu är antagandet att de inte ansluter sig till kompensationssystemet innan den obligatoriska perioden inleds 2027.

2 Förslagets mål och huvudsakliga innehåll

Förslagets mål är att minska på växthusgasutsläppen från lufttrafiken i Europa genom att komma överens om de bestämmelser som tillämpas på ETS 2017–2020. En central fråga är beslutet om räckvidden på tillämpningsområdet, eftersom detta direkt påverkar den vidare beredningen av CORSIA samt luftfartsrelationerna mellan EU och medlemsstaterna och tredje länder.

I direktivförslaget föreslås att luftfartens ETS förlängs för 2017–2020 med samma regler som 2013–2016. Utsläppshandeln tillämpas alltså enbart på flyg inom EES-området och utsläppsrätternas sammanlagda antal är 95 procent av de genomsnittliga utsläppen 2004–2006.

Kommissionen föreslår att den ger Europaparlamentet och rådet en redogörelse för resultaten från den vidare beredningen av CORSIA och ger sin syn på hur CORSIA ska verkställas i EU-området samt om en möjlig avveckling av luftfartens ETS eller av behov att ändra ETS. Dessutom föreslår kommissionen att den ska ha rätt att ge delegerade rättsakter som gäller verkställandet av CORSIA samt ändamålsenlig övervakning, rapportering och konstaterande av utsläpp. I direktivförslaget föreslås även att de lineära reduktionsfaktorerna för utsläppsrätter tas i bruk från och med 2021 och att operatörer som utövar småskalig icke-kommersiell luftfartsverksamhet är befriade fram till 2030.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

FEUF 192(1), sedvanligt lagstiftningsförfarande.

Förslaget innehåller ett förslag att skjuta upp verkställandet av CORSIA samt att överföra lagstiftningsbehörigheten för övervakning, rapportering och konstaterande av utsläpp till kommissionen. Behörigheten grundar sig på 14 artikel mom. 1 i utsläppshandelsdirektivet.

Subsidiaritetsprincipen tillämpas på förslaget eftersom ärendet det gäller inte uteslutande tillhör Europeiska unionens behörighet. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom det inte är möjligt att uppnå dess mål i tillräcklig utsträckning enbart genom åtgärder från medlemsstaterna. Klimatförändringen har gränsöverskridande konsekvenser och luftfarten är till sin karaktär i huvudsak internationell, vilket även förutsätter att bestämmelserna verkställs och verkställandet övervakas på samma sätt i alla medlemsstater.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen och internationella avtal

EU:s utsläppshandelsdirektiv har för luftfartens del verkställts genom lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010). Kommissionens förslag är som förordning en lagstiftning som direkt tillämpas inom staten, men ändringarna i utsläppshandelsdirektivet förutsätter ändringar åtminstone i 2 § om lagens tillämpningsområde samt i 5 § som gäller handelsperioder och det totala antalet utsläppsrätter för luftfart. Dessutom ska bestämmelserna om ikraftträdande i 5 § i Kommunikationsministeriets förordning om utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis (433/2015) ändras på grund av att undantaget som gäller icke-kommersiella små operatörer förlängs.

Finland och Ryssland förhandlade i nästan tio år om att ändra det bilaterala flygtrafikavtalet. Ändringsprotokollet för avtalet undertecknades i Moskva i september 2011 och riksdagen och statsrådet godkände protokollet i maj 2012. De ryska myndigheterna meddelades om att fördraget för ikraftträdande slutfördes i juni 2012. Protokollet satte i kraft flygtrafikavtalet mellan Finland och Ryssland som uppfyller förpliktelserna enligt Europeiska unionens lagstiftning. Genom bestämmelserna i protokollet avlägsnas begränsningen i avtalet enligt vilken luftfartsmyndigheterna i länderna kan utse endast flygbolag som ägs av länderna eller medborgarna i länderna för rutterna. Ryssland meddelade sommaren 2012 att ikraftträdandet av protokollet har lagts på is på grund av luftfartens ETS. Ryssland kommer inte att sätta protokollet i kraft innan EU har fattat beslut om att permanent utesluta ryska flygbolag från ETS. Med rådets och parlamentets beslut om tillämpningen av luftfartens ETS begränsades tillämpningsområdet till flyg inom EES 2013–2016, men detta räckte inte för Ryssland och protokolländringen i fråga har ännu inte godkänts av Ryssland. Därför är EU:s beslut av betydelse för om ändringsprotokollet i fråga kan sättas i kraft under 2010-talet.

4.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Kommissionen framställer att luftfartens ETS förlängs till slutet av 2020 i samma räckvidd och med samma utsläppskvoter som 2013–2016. Om ETS förlängs efter 2020 höjer ibruktagandet av den föreslagna lineära reduktionsfaktorn för utsläppsrätter 2021 priset på utsläppsrätter. I kommissionens förslag står att detta inte påverkar EU:s budget.

Åren 2013–2016 fick de finländska operatörerna årligen 493 033 utsläppsrätter (ton CO₂) och 2015 rapporterade de ett utsläpp på 952 386 ton CO₂. Detta innebär att operatörerna 2015 tvingades köpa 459 353 utsläppsrätter. Utsläppsrätternas priser har de senaste åren varierat mellan fem och åtta euro. Enligt Energimyndigheten uppskattningar är Finlands auktionsintäkter från luftfarten cirka 800 000 euro om året 2017–2020. Förslagets slutliga ekonomiska konsekvenser beror dock på hur priset på utsläppsrätter utvecklas samt på systemets administrativa kostnader. Operatörerna kan köpa utsläppsrätter från alla medlemsstater som omfattas av utsläppshandeln, bland annat via EU:s gemensamma auktionsplats.

4.3 Miljökonsekvenser

Enligt kommissionens bedömning har förslaget positiva konsekvenser för miljön. Enligt kommissionens konsekvensbedömning minskar förslaget direkt på flygtrafikens växthusgasutsläpp jämfört med en situation utan utsläppshandel. Som en konsekvens av systemet minskar utsläppen dock inte absolut under perioden 2017–2020 utan minskningen baserar sig på anskaffningen av utsläppsrätter eller internationella utsläppskreditheter. Denna motsvarar årligen cirka 25 miljoner ton koldioxid. Luftfartens ETS har inom EES-området ett tillämpningsområde som omfattar åtta procent av den världsomfattande flygtrafikens växthusgasutsläpp, vilket motsvarar årliga utsläpp på cirka 308,98 miljoner ton.

Dagens ETS har årligen gett en koldioxidminskning på cirka 17 miljoner ton i luftfarten inom Europa.

5 Ålands ställning

Flygtrafikens utsläppshandelsärenden tillhör rikets lagstiftningsbehörighet.

6 Beredningen av förslaget

Kommissionen ordnade våren 2016 ett offentligt samråd på nätet med syftet att ta reda på intressentgruppernas synpunkter på fortsättningen för luftfartens ETS och relationen till CORSIA som är under beredning. Kommunikationsministeriet svarade och betonade det vara viktigt att linjerna som gäller luftfartens ETS inte äventyrar den vidare beredningen av CORSIA och de för Finland viktiga luftfartsrelationerna med tredje läder. Kommissionen gjorde även en omfattande konsekvensbedömning (SWD(2017) 31 final, sammanfattning SWD(2017) 30 final) som jämförde olika alternativ.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och den nationella behandlingen

Kommissionen presenterade förslaget i rådets miljöarbetsgrupp den 17 februari 2017 och i trafikarbetsgruppen den 23 februari 2017. Miljöarbetsgruppen ansvarar för behandlingen av förslaget.

ETS-förslaget behandlades av miljösektionen som lyder under kommittén för EU-ärenden den 15 februari 2017. Statsrådets utkast till lagstiftning inom EU-ärenden (s.k. U-skrivelsen) har varit på skriftlig remissrunda både i miljösektionen och i trafikutskottet som lyder under kommittén för EU-ärenden 27 februari–1 mars 2017.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det vara mycket viktigt att begränsningen av räckvidden för luftfartens ETS, ”stop the clock”, enligt kommissionens förslag förlängs för åren 2017–2020. Om begränsningen inte förlängs utvidgas ETS till att inte bara omfatta flyg inom EES utan även flyg mellan EES och tredje länder. Detta försvårar märkbart överenskommelsen om CORSIA:s detaljer inom ICAO. Detta äventyrar även luftfartsrelationerna mellan EU och medlemsstaterna och tredje länder.

Statsrådet anser det även vara bra att luftfartens ETS fortsätter under kommande år enligt samma villkor som 2013–2016. De viktigaste detaljerna i CORSIA borde vara klara innan utgången av 2018. Efter detta kan kommissionen bedöma behovet av att fortsätta eller förändra ETS. Enligt statsrådets åsikt är det mest ändamålsenligt att i samband med detta även bedöma behovet att ge delegerade rättsakter. Statsrådet kan emellertid godkänna kommissionens förslag för att undvika onödiga dröjsmål eftersom det är möjligt att behovet att ge tekniska bestämmelser uppstår redan innan ovan nämnda tidpunkt. Dessutom är det med tanke på den vidare beredningen av CORSIA mycket viktigt att direktivförslaget snabbt behandlas för att få säkerhet om ETS:s tillämpningsområde 2017–2020.

Kommissionen har föreslagit att de lineära reduktionsfaktorerna för utsläppsrätter tas i bruk från och med 2021 och att operatörer som utövar småskalig icke-kommersiell verksamhet är befriade fram till 2030. Enligt statsrådets åsikt är det bättre att ta ställning till dessa frågor efter att det närmare innehållet i CORSIA är känt och man överväger behovet att förlänga eller ändra ETS. Statsrådet kan dock godkänna behandlingen av frågorna i samband med detta förslag om det inte anses äventyra tidtabellen för behandlingen av förslaget.

Statsrådet betonar vikten av den vidare behandlingen av CORSIA. Det internationella kompensationsystemet ska göras så omfattande, icke-diskriminerande och miljömässigt effektivt som möjligt. Nationella eller regionala utsläppssystem som överlappar CORSIA orsakar operatörer och myndigheter extra kostnader och en administrativ börda vars nödvändighet nogga bör övervägas.