

Statsrådets skrivelse till Riksdagen 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)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 20 december 2006 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 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 1 februari 2007

Kommunikationsminister *Susanna Huovinen*

Trafikråd Risto Saari

PROMEMORIA

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

1 Allmänt

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 20 december 2006 fram ett 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 (KOM(2006) 818 slutlig).

Direktivet ges enligt kommissionens förslag med stöd av artikel 175.1 i EG-fördraget, varvid medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 tillämpas på det.

2 Målsättning

Syftet med förslaget är att ändra direktivet om utsläppshandel (2003/87/EG), så att flygtrafiken inom EU, från och med början av 2011, och flygtrafiken mellan EU och tredjeländer införs i EU:s system från och med början av 2012 för handel med utsläppsrätter som inleddes år 2005. Flygtrafiken införs således i EU:s system för handel med utsläppsrätter mitt under den andra handelsperioden (2008–2012), som börjar 2008.

Utsläppshandeln gäller CO₂-utsläpp. Även andra utsläpp av växthusgaser som härstammar från flygtrafiken införs i utsläppshandeln i den utsträckning det anses ändamålsenligt enligt kommissionens utvärderingsrapport om den allmänna utsläppshandeln, och den diskussion som förs på basis av den, samt i de rättsaktsförslag på gemenskapsnivå som senare görs utgående från dessa.

3 Förslagets bakgrund

Förslaget är en naturlig följd av den utveckling som började omedelbart efter det att EG:s direktiv som gäller den allmänna utsläppshandeln hade antagits. Kommissionen

publicerade i september 2005 ett meddelande om flygtrafikens klimatpåverkan. Meddelandets viktigaste slutsats var att volymökningen inom flygtrafiken och de därigenom snabbt ökande utsläppen av växthusgaser hotar att förta effekterna av de åtgärder för att minska utsläppen som vidtagits i andra sektorer och att det effektivaste sättet att försöka påverka utsläppen från flygtrafiken är att införa flygtrafiken i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Det ansågs även viktigt att det på EU-nivå skapas ett harmoniserat tillvägagångssätt för fördelningen av utsläpp och att systemet för handel med utsläppsrätter i fråga om flygtrafiken kopplas samman med EU:s system för handel med utsläppsrätter. Samtidigt behövs satsningar på renare flygmateriel, system för flygtrafikledning, utveckling av flygfältens betalsystem och utveckling av bränslebeskattningen. Tack vare systemen för flygtrafikledning kan man använda så direkta flygförbindelser som möjligt och undvika onödigt väntande ovanför flygplatserna innan landning.

Utgående från meddelandet godkände EU:s miljöministerråd i december 2005 slutsatser i vilka de understödde kommissionens planer. I såväl de uttalanden som Europeiska rådet gjorde i december 2005 som den resolution som Europaparlamentet gjorde i juni 2006 uppmuntrades kommissionen att fortsätta arbetet för att införa flygtrafiken i utsläppshandeln.

4 Förslagets huvudsakliga innehåll

Tillämpningsområdet för utsläppshandeln skall enligt förslaget från och med ingången av år 2011 omfatta flyg inom EU-området. Flyg till eller från EU-området införs i utsläppshandeln först från och med år 2012.

Undantagna tillämpningsområdet för direktivet är följande flyg som står utanför utsläppshandeln:

- flygtransporter av stats- och regeringschefer samt ministrar på officiella besök,
- militärflygningar,
- flyguppvisningar (ICAO:s avtal 1944, bilaga 2),
- flyg som startar och landar på en och samma plats,
- skolflygningar,
- testflygningar, eller
- flygningar med materiel vars maximala startvikt underskrider 5 700 kg.

Utsläppshandeln gäller koldioxidutsläpp.

I artikel 1 i förslaget till direktiv föreslås följande ändringar i direktivet om utsläppshandel (2003/87/EG):

- till artikel 3 i kapitel I, som gäller allmänna krav, fogas definitioner på luftfartysoperatörer, administrerande myndigheter, utsläpp från luftfarten och tidigare utsläpp från luftfarten,

- artikel 3a börjar även gälla flygtransporter (de verksamheter som nämns i bilaga I),

- till artikel 3b fogas principer för antalet utsläppsrätter för flygtrafiken. Enligt dem är antalet utsläppsrätter följande:

1) Under perioden 1.1.2011 – 31.12.2012 tilldelas flygtrafiken för vardera året 100 % fler utsläppsrätter än antalet s.k. tidigare utsläppsrätter, dvs. den genomsnittliga utsläppsmängden under åren 2004 – 2006.

2) Under perioden 1.1.2013 – 31.12.2018 tilldelas flygtrafiken ett fem gånger större antal utsläppsrätter (perioden är 5 år) än antalet s.k. tidigare utsläpp, dvs. den genomsnittliga utsläppsmängden från luftfarten under åren 2004 – 2006.

3) För perioderna efter 2018 utgörs antalet utsläppsrätter alltid av antalet tidigare utsläpp multiplicerat med antalet år i perioden.

Inom minst sex månader från det att detta direktiv träder i kraft meddelar kommissionen den tidigare mängden utsläpp utgående från statistiska uppgifter.

- till artikel 3c fogas metoder för fördelningen av utsläppsrätter för flygtrafiken. Antalet utsläppsrätter som auktioneras ut i varje medlemsstat beror på medlemsstatens relativa andel av de totala utsläppen från

släppen från EU:s flygtrafik enligt medlemsstatens rapporter. Kommissionen meddelar mer detaljerade föreskrifter om auktionen i en separat förordning. Intäkterna från auktionen föreslås att användas för att genomföra åtgärder för dämpande av och anpassning till klimatförändringen. De åtgärder som har vidtagits skall också anmälas till kommissionen.

- till artikel 3d fogas principer om fördelning av utsläppsrätter till luftfartysoperatörer. Flygbolagen skall ansöka om lediga utsläppsrätter av (de namngivna) myndigheterna i den medlemsstat där bolagets plan är registrerade. Utsläppsrätter får sökas av sådana bolag som enligt tidtabell har lämnat sina uppgifter till den myndighet som medlemsstaten utsett. Dessa uppgifter skall lämnas till kommissionen senast 18 månader innan utsläppshandeln inleds. Minst 15 månader innan en period inleds meddelar kommissionen om fördehingen av utsläppsrätterna samtidigt som den riktmärker flygbolagen enligt förhållandet mellan de rättigheter som beviljats bolaget och flugna tonkilometer. Den myndighet som medlemsstaten utsett skall senast den 28 februari 2011 och därefter årligen i slutet av februari anmäla antalet utsläppsrätter till varje flygbolag för innevarande år,

- till artikel 3e fogas ett kapitel III som gäller anordningar på marken och utsläpp från dem,

- till artikel 11a fogas ett kapitel IV som gäller krav på flygtrafiken och anordningar på marken, och enligt det görs i artiklarna 11b, 12, 13, 14, 15 och 16 ändringar och tillägg av teknisk karaktär (luftfartysoperatörerna införs i direktivet om utsläppshandel),

- till artikel 18a fogas ett krav på att myndigheterna i medlemsstaterna skall utse en myndighet som har till uppgift att ta emot information från flygbolagen och vidarebefordra denna information till kommissionen,

- till artikel 18b fogas en punkt enligt vilken Eurocontrol bistår kommissionen med skötandet av uppgifter i enlighet med förslaget till direktiv,

- till artikel 25a fogas en punkt gällande åtgärder i tredjeland, och

- till artikel 30 fogas ett kapitel V genom vilket bilagorna I, IV och V till direktiv

2003/87/EG ändras i enlighet med detta förslag.

I artikel 2 i förslaget finns bestämmelser om dess genomförande (12 månader efter direktivets ikraftträdande).

Artikel 3 i förslaget gäller ikraftträdandet av kraven i förslaget (den tjugonde dagen efter det att direktivet har offentliggjorts i EU:s officiella tidning).

I artikel 4 i förslaget konstateras att förslaget riktar sig till medlemsstaterna.

5 Konsekvenser i Finland

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

När förslaget som gäller utsläppshandel inom flygtrafiken trätt i kraft förutsätts lagstiftningsåtgärder.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2003/87/EG) om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (det s.k. direktivet för utsläppshandel) har genomförts på nationell nivå genom lagen om utsläppshandel (683/2004).

5.2 Ekonomiska och sociala konsekvenser

Enligt Europeiska kommissionens konsekvensanalys kommer utsläppshandeln inte att få några betydande ekonomiska eller sociala konsekvenser. Utsläppshandelns effekter på flygbolagens lönsamhet är enligt kommissionen också synnerligen marginella eftersom bolagen behandlas likvärdigt på alla flygrutter och flygbolagen överför de kostnader som utsläppshandeln medför på passagerarna. Flygbolagen har dock betonat att det är svårt att direkt överföra olika avgifter och t.ex. förändringar i bränslepriserna på biljettpriserna.

Kommissionen anser också att utsläppshandeln således inte heller inverkar på flygbolagens inbördes konkurrensställning och konkurrenskraft. Kommissionen har bedömt att utsläppshandelns inverkan på priset på flygbiljetter, beroende på resans längd, i medeltal är 4,6 – 39,6 euro (inkl. tur-retur). Kostnaderna för en turist ökar med endast ca 2 %. Det är dock svårt att entydigt bedöma kostnadseffekterna av utsläppshan-

deln i det här skedet, eftersom man inte känner till prisbildningen för utsläppsrätterna på marknaden.

Kommissionen har dessutom ansett att flygbolagen inte försätts i olika ställning på grund av sitt geografiska läge. Finland anser att detta kräver ytterligare motiveringar. Under de senaste åren har t.ex. Finnair i sin afärsverksamhet satsat aktivt på nya rutter till Fjärran östern (Japan, Kina och Indien). Finnair är en betydande transportör av transitpassagerare i trafiken mellan Fjärran östern och Europa. Att utsläppshandeln från och med början av 2012 även omfattar flyg inte bara inom EU utan också till och från EU kan försvaga konkurrenskraften beträffande flyg till Fjärran östern, eftersom det sannolikt är ekonomiskt mer lönsamt med antingen direktflyg till Fjärran östern eller flyg med mellanlandningar via flygplatser utanför EU.

5.3 Miljökonsekvenser

Flygtrafikens andel av EU-ländernas utsläpp av växthusgaser är ca 3 %, men utsläppen ökar i snabb takt.

Förslagets miljökonsekvenser beror på hur många utsläppsrätter som delas ut och vilken geografisk omfattning som väljs (se nedan a) flyg inom EU, b) alla flyg från EU eller c) alla flyg till och från EU). Systemet för handel med utsläppsrätter (och, till följd av det, en förnyelse av flygmaterielen) samt satsningarna på flygledning och flygplatsernas betalsystem, varvid utsläppen kan bevaras på samma nivå som 2005, innebär följande utsläppsminskningar fram till år 2015: a) 31 miljoner CO₂ ton, b) 77 miljoner ton och c) 122 miljoner ton och fram till år 2020 a) 44 miljoner CO₂ ton, b) 115 miljoner ton och c) 183 miljoner ton. Dessutom leder systemet för handel med utsläppsrätter inklusive stödåtgärder till en minskning på ca 2 % i fråga om NOX-utsläpp.

I Finland har bränsleförbrukningen inom flygtrafiken och CO₂-utsläppen hållits relativt konstanta under hela 2000-talet enligt informationssystemet LIPASTO. LIPASTO-systemet beskriver dock endast utsläpp i det finska luftrummet. Enligt den s.k. bunkerstatistik över flygtrafiken som inrapporteras till FN har de utsläpp som härstammar från

flygtrafiken även i Finland ökat med ungefär 25 procent under 2000-talet. Detta betyder att den utsläppsökning som härstammar från flygtrafiken framför allt beror på den internationella flygtrafiken. I vilket fall som helst har de flygbolag som går i trafik i Finland under de senaste åren satsat på energieffektivitet och utsläppsminskning genom att förnya materielen och genom att skaffa materiel av lämplig storlek för olika rutter. Därför vore det viktigt att flygbolagens s.k. tidiga åtgärder (åtgärder som vidtas före utsläppshandeln träder i kraft) att minska sin energiförbrukning och sina utsläpp beaktas då flygtrafiken införs i systemet för handel med utsläppsrätter.

5.4 Administrativa konsekvenser

Förslaget förutsätter att medlemsstaterna nationellt utser en myndighet som har i uppgift att lämna information om flygbolagens energiförbrukning, utsläpp och flygmateriel.

6 Nationell behandling

Under kommunikationsministeriets ledning finns ett inofficiellt nätverk bestående av representanter för inte bara kommunikationsministeriet utan också miljöministeriet, handels- och industriministeriet, finansministeriet, EU-sekretariatet vid statsrådets kansli, Finnavia och de i Finland registrerade flygbolagen (Finnair, Blue1, Air Finlandia, Finncomm Airlines). Inom ramen för nätverket har olika intressentgrupper hörts, och de handlingar som hör samman med beredningen har kommenterats av intressentgrupperna.

Förslaget till direktiv om utsläppshandel inom flygtrafiken har tagits upp även i den miljösektion som lyder under kommittén för EU-ärenden och som består av representanter för många olika intressentgrupper.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att Finland i princip skall förhålla sig konstruktivt till kommissionens förslag om att utvidga omfattningen av ut-

släppshandeln 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 statsrådet det i princip vara godtagbart och motiverat att flygtrafiken införs i EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Under behandlingen i rådet försöker Finland påverka 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 trafikknaderna orimligt i gränsstaterna. 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 finiska 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 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 tredjeland. Därför är det mycket viktigt att EU arbetar aktivt internationellt för att instanser utanför EU skall 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 föreslått att utlåtande 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 tidigare har vidtagit åtgärder som minskar ut-

släppen 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 utsläppsrätterna fördelas, och

5) Finland anser det viktigt att kommissionen lägger fram närmare bedömningar av hur ett införande 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.