

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 59/2006 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 behandling och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- trafikråd Risto Saari, kommunikationsministeriet
- överinspektör Nina Routti-Hietala, handels- och industriministeriet
- överingenjör Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- direktör Kari Koli, Finnair Oyj
- kampanjledare för energifrågor Lauri Myllyvirta, Greenpeace Norden
- ekoenergiansvarig Kaarina Toivonen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande av Jordens Vänner rf.

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-länder-

na 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 totala antalet utsläppsrätter kommer att fördelas gratis och en del genom auktioner. Den procentandel som fördelas gratis mellan 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 flugna tonkilometer. Flygbolagen kommer att kunna köpa utsläppsrätter från andra sektorer inom systemet och utnyttja s.k. projektcertifikat som genereras i mekanismen för gemensamt genomförande (Joint Implementation Mechanism, JI) och mekanismen för ren utveckling (Clean Development Mechanism, CDM). Enligt Europeiska 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 i synnerhet följande aspekter beaktas:

1) På grund av Finlands geografiska läge är flygtrafiken här ett mycket viktigt färd sätt 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 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 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 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 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 om 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 tra-

fik 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 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 ut-

släpp och tonkilometer som de har lämnat in på förhand, och enligt vilken utsläppsrätterna fördelas.

5) Regeringen 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. Regeringen anser det viktigt att kommissionen har eftersträvat 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 omfattar regeringens ståndpunkt att det är viktigt att flygtrafiken blir en del av de klimatpolitiska åtgärderna för att dämpa klimatförändringen. Flygtrafiken och utsläppen från flygtrafiken ökar i snabb takt. Om man inte vidtar sådana åtgärder som utsläppshandel kan utsläppen från flygtrafiken omintetgöra effekterna av de åtgärder för att minska utsläppen som vidtas inom andra sektorer. Om utsläppen fortsätter att öka i samma takt, finns det risk för att ökningen av EU:s utsläpp från utrikesflyget år 2012 kommer att ha raderat ut över en fjärdedel av de minskningar som krävs för att uppfylla EU:s mål enligt Kyotoprotokollet. Flygtrafiken utgör omkring 3 % av CO₂-utsläppen inom EU. Utsläppen från flygtrafiken ökar emellertid snabbare än utsläppen inom andra sektorer, totalt har ökningen varit 87 % mellan 1990 och 2004. Utöver CO₂-utsläppen påverkar luftfarten klimatet ge-

nom utsläppen av kväveoxider, vattenånga, sulfatpartiklar och sotpartiklar. Forskningsrön visar att luftfartens samlade påverkan kan vara omkring två gånger högre än påverkan från enbart koldioxidutsläpp. Från 2003 till 2004 ökade EU:s andel av utsläpp av växthusgaser från utrikesflyget med 7,5 %. Även i Finland har utsläppen från luftfarten ökat med cirka 25 % på 2000-talet.

EU bör vara föregångare genom att vidta både interna åtgärder för att minska utsläppen inom gemenskapen och genom åtgärder inriktade på att åstadkomma lösningar internationellt för att uppnå målet att den globala genomsnittstemperaturen vid jordytan inte når en nivå som är högre än 2°C. Utsläppshandel kan användas för att åstadkomma miljönytta till lägre kostnad än med andra medel. Delaktighet i systemet för utsläppshandel bedöms vara ett mera kostnadseffektivt sätt att komma till rätta med utsläppen än

ett särskilt system för luftfarten. Utskottet understöder förslaget att flygtrafiken blir en del av utsläppshandeln i EU och understryker att målet bör vara ett globalt system. Den föreslagna modellen för utsläppshandel är effektivare än ett system som endast gäller flygtrafiken inom EU, men i framtiden bör målet vara att flygtrafiken ingår i ett motsvarande globalt system.

Vid sidan av utsläppshandeln kan utsläppen reduceras märkbart genom effektivare kontroll av flygtrafiken och bättre planering av flygrutter, kortare tid i luften för flygplanen och överlag mera miljöeffektiva trafiksystem. I och med att tekniken har utvecklats har det också blivit möjligt att ersätta flygningar till exempel med videokonferenser.

Kommissionen har bedömt att utsläppshandelns inverkan på priset på flygbiljetter, beroende på resans längd, är omkring 4–40 euro. Enligt bedömningen motsvarar detta 0,05 euro i skatt på en liter fotogen. Det är emellertid svårt att bedöma kostnadseffekterna av utsläppshandeln i det här skedet, eftersom man inte känner till prisbildningen för utsläppsrätterna på marknaden. Man har också bedömt att direktivförslaget inte kommer att få några betydande konsekvenser för den regionala ekonomin. Utskottet anser det vara angeläget att de ekonomiska konsekvenserna också utreds och följs upp ur ett regionalt perspektiv.

Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid det system som föreslås för jämförelse av de olika effekterna och som fördelningen av utsläppsrätter baserar sig på. Systemet är såtillvida bra att det i princip bättre än den historiska utsläppsmängden från luftfartsverksamhet tar hänsyn till tidiga insatser, med andra ord beaktar verksamhetsutövare som redan tidigare har vidtagit miljöeffektiva åtgärder. Systemet bör emellertid ta mera hänsyn till ekoeffektiv utrustning. Finland får inte heller särbehandlas i förhållande till medlemsländerna i Mellaneuropa på grund av de långa avstånden och den glesa bebyggelsen i landet. Systemet bör uppmärksamma att det i finländska förhållanden inte alltid är realistiskt att resa från Finland till andra EU-länder på annat sätt än med flyg. I Mellaneuropa är spårtrafiken

ofta också tidsmässigt ett konkurrenskraftigt alternativ. Utskottet noterar att kommissionen konstaterar att särskilda frågor som gäller flyglinjer till avlägsna eller isolerade regioner som är särskilt beroende av flygförbindelser, bäst kan lösas genom bestämmelser som har anknytning till allmän trafikplikt eller statsbidrag.

Utskottet påpekar att trafiksystemen också bör beaktas som en helhet med klimatförändringen som utgångspunkt och miljövänliga trafiksystem bör främjas. I direktivets ingress och artikel 3c (4) ingår en förpliktelse om att intäkter från auktioner av utsläppsrätter ska användas till finansiering av den globala fonden för energieffektivitet och förnybar energi och för åtgärder mot avskogning och för underlättande av anpassning till klimatförändringen i utvecklingsländer. Intäkterna bör således enligt förslaget användas till motverkan av och anpassning till klimatförändringen, minskning av utsläppen av växthusgaser, finansiering av forskning och utveckling för motverkan av och anpassning till klimatförändringen samt för att täcka kostnaderna för att administrera systemet. Utskottet konstaterar att bestämmelserna om en förpliktande finansieringsmekanism kan utgöra ett rättsligt problem med tanke på gemenskapens behörighet. Utskottet anser emellertid att Finland, oberoende av frågan om behörighet, bör använda intäkter från auktioner till att främja miljövänliga trafiksystem.

Utskottet anför dessutom att granskningen av systemet för handel med utsläppsrätter inom EU inte ännu är slutförd, och vi vet därför inte vilka preciseringar som eventuellt kommer att göras. Målet för direktivförslaget är att införa luftfartsverksamheten i systemet för handel med utsläppsrätter inom EU redan från och med den 1 januari 2011, det vill säga medan den andra perioden 2008–2012 för handel med utsläppsrätter pågår. Under denna period är också bestämmelserna om internationell utsläppshandel fastlagda i Kyotoprotokollet i kraft. Av dessa orsaker bör man med en snabb tidtabell granska hur systemet för handel med utsläppsrätter inom EU påverkas av att luftfartsverksamheten införs i

systemet och samtidigt ingående se över systemet.

Utlåtande

Miljöutskottet anför

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt och understryker särskilt*

behovet av att säkerställa en rättvis inledande tilldelning som inte särbehandlar medlemsländerna på grund av deras geografiska läge.

Helsingfors den 13 februari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Susanna Haapoja /cent
Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /saml

Mikaela Nylander /sv
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.