

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 29/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för luftfart

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 2009 en proposition med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för luftfart (RP 209/2009 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (GrUU 36/2009 rd och MiUU 38/2009 rd) återges efter betänkandet. Kommunikationsutskottet begärde den 22 oktober 2009 utlåtande av ekonomiutskottet (EkUU 36/2009 rd). Också det utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- trafikråd Risto Saari och regeringsråd Kaisa Leena Välipirtti, kommunikationsministeriet
- generaldirektör Samuli Haapasalo och miljödirektör Mikko Viinikainen, Finavia luftfartsverket
- specialmedarbetare Timo Lankinen, Luftfartsförvaltningen
- specialforskare Per Mickwitz, Finlands miljöcentral
- miljödirektör Kati Ihamäki och planeringschef Sverker Skogberg, Finnair Abp.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- miljöministeriet
- Energimarknadsverket
- FinnComm Airlines
- Finnair Cargo Oy
- Itella Abp
- Finlands Flygförbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en lag om handel med utsläppsrätter för luftfart. Syftet med lagen är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om att införa luftfartsverksamhet i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Syftet med direktivet är att minska växthusgaserna från luftfart på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt. Precis som den allmänna utsläpps-

handeln baserar sig också handeln med utsläppsrätter för luftfart på byteshandel.

Utifrån ett riktmärke som används på gemenskapsnivå ska 85 procent av utsläppsrätterna för luftfart tilldelas luftfartygsoperatörer gratis. Tilldelningen av kostnadsfria utsläppsrätter baserar sig på tonkilometer för luftfartyg. Den återstående delen på 15 procent ska fördelas genom auktion. Handeln med utsläppsrätter för luftfart är ett halvöppet system. Det innebär att flygbo-

lagen har rätt att använda utsläppsrätter som de köper inom andra sektorer för att uppfylla sina utsläppsförpliktelser, medan andra sektorer inte får använda utsläppsrätter för luftfart för att uppfylla sina förpliktelser enligt lagen om utsläppshandel.

Luftfartygsoperatörerna är skyldiga att årligen för annullering överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar mängden utsläpp året innan. Om de har färre utsläppsrätter än mängden utsläpp, måste de köpa utsläppsrätter av andra verksamhetsutövare eller på marknaden. Luftfartygsoperatörerna kan sälja sina utsläppsrätter, om de har fler utsläppsrätter än de faktiska utsläppen. Priset på utsläppsrätter beror på utbud och efterfrågan på gemenskapsmarknaden.

Handeln ska omfatta utsläpp från alla flygningar till och från flygplatser inom Europeiska unionens territorium, om flygningarna inte är undantagna tillämpningsområdet av särskilda

skäl. Lagen ska tillämpas på de ungefär 25 flygbolag vars administrerande medlemsstat Finland är.

Den första handelsperioden enligt flygutsläppsdirektivet börjar den 1 januari 2012 och slutar den 31 december 2012. Den andra handelsperioden börjar den 1 januari 2013 och slutar den 31 december 2020.

Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket ska svara för de lagstadgade myndighetsuppgifterna i Finland.

Luftfartygsoperatörerna är skyldiga att övervaka sina koldioxidutsläpp och sina uppgifter om tonkilometer och kalenderårsvis rapportera utsläppen till Trafiksäkerhetsverket. Dessutom ska rapporten kontrolleras genom ett utlåtande av en godkänd kontrollör.

Lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart avses träda i kraft den 1 februari 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionens motivering och övrig utredning anser utskottet propositionen vara behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkning-
ar och ändringsförslag.

Allmänt

EU:s främsta ambition inom miljökonsekvenserna från luftfart har varit att upprätta ett internationellt och heltäckande system för att begränsa utsläppen från luftfart. Internationella organisationen för civil luftfart ICAO har haft hand om förberedelserna för systemet, men förhandlingar pågår fortfarande. Utskottet anser det viktigt att man också gör framsteg i ambitionerna att minska utsläppen från luftfart. Luftfarten är en internationell bransch och konkurrensen mellan flygbolagen är hård. Följaktligen anser utskottet fortfarande att det i framtiden måste byggas upp en mer heltäckande mekanism för att begränsa de internationella utsläppen.

I likhet med miljöutskottet anser kommunikationsutskottet i princip att utsläppshandeln är ett kostnadseffektivt och fungerande system för att reducera växthusutsläppen. Följaktligen understryker utskottet vikten av att systemet är kostnadseffektivt och att det görs konsekvensbedömningar. Utsläppen från luftfart kan också reduceras genom investeringar i utsläppssnål teknik, effektivare flygkontroll, direkta flygrutter och miljöstyrning genom skatterna och till exempel skatt på flygbränsle som beaktar biodrivmedel. I Finland behöver flygplanen inte vänta onödigt mycket i luftrummet på att landa, men ute i Europa räknar man med att bättre flygledning kan minska bränsleförbrukningen med uppskattningsvis hela 8—18 %. EU:s projekt Single European Sky SESAR för ett europeiskt system för flygtrafiktjänsten spelar en stor roll för att minska stockningar i flygtrafiken och minska utsläppen.

När rådet förhandlade om direktivet lade Finland aktivt fram flera förslag till modeller för tilldelning av utsläppsrätter, men både rådet och

Europaparlamentet höll fast vid att den ursprungliga RTK-modellen var bäst i miljöhänseende. Genom propositionen genomförs förpliktelserna i flygutsläppsdirektivet nationellt och det går inte längre att påverka tilldelningen av utsläppsrätter genom nationell lagstiftning.

Hur påverkas luftfarten i Finland?

Den fördelningsmetod, s.k. RTK (Revenue Tone Kilometers) som flygutsläppsdirektivet utgår från gynnar inte finländska flygbolag. Den försämrar deras relativa konkurrenspositioner jämfört till exempel med flygbolag på interna rutter på den europeiska kontinenten. Uträkningsmetoden är ogynnsam för länder med långa avstånd där flygplanen ofta inte är fullsatta. Men i våra finländska förhållanden finns det vanligen inga andra realistiska alternativ för resor ut till bland annat Europa. Inte minst de inrikes rutter där planen är fullsatta bara i en riktning kommer att drabbas av de största lönsamhetsproblemen efter reformen. Flygbolagen kan emellertid påverka sina jämförelsetal och därmed också sina utsläppsrätter genom sina val av flygmateriel, fraktlaster och andra strategiska beslut.

Tidigare uppskattades det att priset på flygbiljetter kommer att stiga av handeln med utsläppsrätter med mellan 4 och 40 euro beroende på flygsträckan. I propositionen bedömer regeringen att en utsläppsrätt kommer att kosta cirka 30 euro, vilket ger extra kostnader på 20–30 miljoner euro. Det är en mycket osäker uppskattning eftersom priset på utsläppsrätter har varierat kraftigt och de sakkunniga lade fram betydligt större siffror för merkostnaderna. I dagsläget ligger priset på en utsläppsrätt på ca 10–12 euro.

Reformen betyder att de europeiska flygbolagens kostnadsbörda ökar och den relativa konkurrenskraften sjunker, påpekar kommunikationsutskottet. I ett europeiskt perspektiv försämrar villkoren för våra finländska flygbolag mer än genomsnittet på grund av det så kallade riktmärket för tilldelningen av utsläppsrätter. Utsläppshandeln kommer att höja priset på såväl flygbiljetter som flygfrakt och påverka våra nationella flygtrafiktjänster. Det finns risk för att

det måste gallras i inrikes rutter och att verksamhetsvillkoren ute i regionerna därmed försämraras. Kommunikationsutskottet understryker att flygtrafiken utgör ett led i det rikstäckande trafiksystemet och att flygplatsnätet i sin nuvarande omfattning spelar en stor regionalpolitisk roll. Heltäckande och fungerande internationella flygförbindelser är en kritisk konkurrensfaktor för företag som satsar på export och för turistnäringen. De bidrar också till att regionerna kan utvecklas på lika villkor.

I likhet med ekonomiutskottet understryker kommunikationsutskottet vikten av att på allvar kräva att lagstiftningens konsekvenser nogga följs upp och att åtgärder skyndsamt vidtas för att garantera likvärdiga trafiktjänster och den vägen också likvärdiga villkor för näringsverksamhet och sysselsättning ute i regionerna. Utskottet understryker också vikten av interoperabilitet mellan olika transportformer och pekar på de långa avstånden i vårt land. Järnvägstrafiken är bra för klimatet och miljön, men den räcker inte ensam till för att tillgodose kollektivtrafiken på långa sträckor. Därför behöver vi också ett fungerande flygtrafiknät. Interoperabiliteten i trafiktjänster bör bli bättre och utvecklas, bland annat mer järnvägstrafik i flygplatsernas förbindelsetrafik och snabba tågförbindelser som komplement till flygtrafik. Kommunikationsutskottet föreslår att riksdagen godkänner följande uttalande:

Riksdagen förutsätter att regeringen bevakar och förutser vilka konsekvenser handeln med utsläppsrätter för luftfart kommer att ha och vidtar behövliga åtgärder för att garantera flygtrafiktjänster på lika villkor och ett flygplatsnät enligt nätverksprincipen och därigenom också tryggar näringarna och sysselsättningen i regionerna.

Hur påverkas tredjeländer?

Att förpliktelserna i systemet utvidgas till att också omfatta flygbolag i tredjeländer kan få en rad konsekvenser för den finländska marknaden. För att undgå förpliktelserna kan det hända att flygbolag i tredjeländer drar ner på antalet

mellanlandningar inom EU. Reformen kan bli ett allvarligt hot mot den för Finland så viktiga gateway-trafiken till Asien när konkurrenter från länder utanför EU inte belastas av de extra kostnaderna. Det kan ha mycket stor ekonomisk betydelse för bland annat lönsamheten på våra flygplatser, påpekar utskottet. Samtidigt kan det hända att miljöutsläppen ökar om flygrutorna blir längre när flygbolagen vill kringgå utsläppssystemet.

Tredjeländer har varit negativt inställda till EU-lagstiftningen. Om de inte uppfyller förpliktelserna, kan det bli aktuellt med sanktioner. Det sista alternativet är verksamhetsförbud som kommissionen beslutar om på förslag av myndigheten i ett medlemsland. Finland övervakar för sin del 25 flygbolags verksamhet. Av dem är 17 tredjelandsbolag med säte bl.a. i Förenta staterna, Ryssland och Japan. Om kommissionen inför sanktioner mot aktörer i tredjeländer, kommer de mycket sannolikt att skrida till motåtgärder och de kan få mycket betydande konsekvenser för Finland. Därför är det viktigt att ansträngningarna för att skapa en global mekanism för att begränsa utsläppen fortsätter.

Hur utsläppsavgifterna används

Det är enligt utskottet viktigt att åtminstone en del av medlen från utsläppshandeln går till att täcka kostnaderna för handeln med utsläppsrätter för luftfart, utsläppsminskningsprojekt inom flygbranschen, till exempel framtagning av bi drivmedel, effektivare flygplan och annan utsläppsminskning, och till att förbättra infrastrukturen inom luftfarten. I ett grundlagsperspektiv är det visserligen problematiskt att styra användningen av medel genom öronmärkning, men andan i direktivet bör ändå följas, påpekar utskottet. Enligt artikel 3d.4 i direktivet ska medlemsstaterna besluta om hur intäkterna från auktionering av utsläppsrätter ska användas. Dessa intäkter bör användas för att komma till rätta med klimatförändringar i EU och tredjeländer. Auktionsintäkter bör också användas för finansiering av bidrag till den globala fonden för energieffektivitet och förnybar energi och för åtgärder mot avskogning.

Detaljmotivering

9 §. En särskild reserv för luftfart. Den finska översättningen av direktivet avviker innehållsligt från den engelska versionen och flera andra språkversioner. I artikel 3f punkt 1 b står det på engelska "increases by an average of more than 18 % annually" och på svenska "ökat med i genomsnitt mer än 18 % per år", men på finska "keskimäärin yli 18 prosentoin kasvu". Den engelska och den svenska versionen talar om en årlig ökning. Utskottet föreslår att den finska texten i 1 mom. 2 punkten ändras till "keskimäärin yli 18 prosentoin vuotuinen kasvu". Ändringen påverkar inte den svenska lagtexten.

10 §. Utsläppsrätter för luftfart som tilldelas genom auktion. I sitt utlåtande påminner grundlagsutskottet om att auktioneringen spelar en stor roll för verksamhetsutövarens näringsverksamhet och föreslår att paragrafen kompletteras med bestämmelser om auktionering. Enligt information till utskottet kommer EU att ge förpliktande bestämmelser för alla medlemsstater genom en förordning från kommissionen. Förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Utskottet föreslår ändå att 2 mom. kompletteras på följande sätt: "och så att alla aktörer kan delta på lika villkor. Auktionen ska genomföras kostnadseffektivt och den kan också genomföras elektroniskt".

I 3 mom. ingår ett normgivningsbemyndigande som enligt uppgifter till utskottet sannolikt bara behövs för den första handelsperioden enligt 5 § 1 mom. Utskottet föreslår därför att momentet ändras. För senare handelsperioder behövs inget bemyndigande för ministeriet eftersom bestämmelserna inte bara gäller luftfart utan också utsläppsrätter för fasta anläggningar. Reglerna är då horisontella och sannolikt harmoniserade i hela EU.

11 §. Övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp och tonkilometer. Utskottet hänvisar till utlåtandet från grundlagsutskottet och föreslår att normgivningsbemyndigandet i 5 mom. kompletteras med att det är närmare bestämmelser som utfärdas.

Vidare föreslår utskottet med hänvisning till samma utlåtande att normgivningsbemyndigandet i 5 mom. lyfts över till 13 §.

12 §. Kontrollör. Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår utskottet att normgivningsbemyndigandet i 2 mom. kompletteras med att det är närmare bestämmelser som utfärdas.

13 §. Kontrollörens utlåtande. Med hänvisning till 11 § föreslår utskottet att paragrafen får ett nytt moment om att det genom förordning av kommunikationsministeriet utfärdas närmare bestämmelser om hur planen enligt 11 § 1 mom. och rapporterna enligt 11 § 2 mom. ska kontrolleras.

19 §. Skyldighet att överlämna utsläppsätter och annullering av utsläppsätter. För att undvika oklarheter i tillämpningen av fristen i

1 mom. föreslår utskottet att innehållet kompletteras med följande nya mening: Bestämmelserna i 5 § i lagen om beräkning av laga tid (150/1930) tillämpas inte på tidsfristen. Den andra meningen i propositionen blir då den tredje.

Utskottets förslag stämmer överens med 49 § om fristen för att överlämna utsläppsätter i lagen om utsläppshandel (683/2004). Utsläppsätter får alltså inte överlämnas först veckoslutet kring Valborg eller nästa vardag efter första maj.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår kommunikationsutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om handel med utsläppsätter för luftfart

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—8 §
(Som i RP)

(2—4 mom. som i RP)

9 §

10 §

En särskild reserv för luftfart

Utsläppsätter för luftfart som tilldelas genom auktion

Under varje handelsperiod ska tre procent av det totala antal utsläppsätter som avses i 5 § 1 och 2 mom. avsättas till en särskild reserv för luftfartygsoperatörer

(1 punkten som i RP)

2) (Ändringen påverkar inte den svenska lagtexten)

(1 mom. som i RP)

Auktionen ska genomföras på ett öppet, samordnat, icke diskriminerande och förutsebart sätt och så att alla aktörer kan delta på lika villkor. Auktionen ska genomföras kostnadseffektivt och den kan också genomföras elektroniskt.

Energimarknadsverket ska sköta myndighetsuppgifterna i samband med auktioneringen. Genom förordning av kommunikationsministeriet kan bestämmelser om auktioneringen och om tidpunkt för och förfaranden vid auktionerna utfärdas för den första handelsperioden enligt 5 § 1 mom. Intäkterna från auktionering av utsläppsrätter ska intäktsföras i statsbudgeten i Finland.

11 §

Övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp och tonkilometer

(1—4 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser om planen enligt 1 mom. och rapporten enligt 2 mom. (utesl.) utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet.

(6 mom. som i RP)

12 §

Kontrollör

(1 mom. som i RP)

Genom förordning av kommunikationsministeriet utfärdas det närmare bestämmelser om godkännande av kontrollör, bedömning av kraven för godkännande och utförande av kontrolluppgifter.

13 §

Kontrollörens utlåtande

(1 mom. som i RP)

Genom förordning av kommunikationsministeriet utfärdas det närmare bestämmelser om hur planen enligt 11 § 1 mom. och rapporterna enligt 11 § 2 mom. ska kontrolleras. (Nytt)

14—18 §

(Som i RP)

19 §

Skyldighet att överlämna utsläppsrätter och annullering av utsläppsrätter

Varje luftfartygsoperatör ska senast den 30 april varje år till registret för annullering överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen från varje luftfartyg det föregående kalenderåret och som kontrollerats i enligt 11 §. Bestämmelserna i 5 § i lagen om beräkning av laga tid (150/1930) tillämpas inte på tidsfristen. Energimarknadsverket ska annullera de utsläppsrätter som överlämnats.

(2 och 3 mom. som i RP)

20—29 §

(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen bevakar och förutser vilka konsekvenser handeln med utsläppsrätter för luftfart kommer att ha och vidtar behövliga

åtgärder för att garantera flygtrafik-tjänster på lika villkor och ett flygplats-nät enligt nätverksprincipen och därigenom också tryggar näringarna och sysselsättningen i regionerna.

Helsingfors den 3 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Saara Karhu /sd
medl. Mikko Alatalo /cent
Marko Asell /sd
Leena Harkimo /saml
Kalle Jokinen /saml
Jyrki Kasvi /gröna
Mats Nylund /sv

Pentti Oinonen /saf
Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Pertti Salovaara /cent
Janne Seurujärvi /cent
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Sari Palm /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

RESERVATION

Motivering

Flygtrafiken står för ynka tre procent av koldioxidutsläppen i EU. Det måste man förstås beakta om vi blint tror på den rådande tolkningen av klimatförändringen. Men det finns också helt andra tolkningar av förändringen och man påstår att mänsklig aktivitet inte spelar nästan någon roll alls för den globala uppvärmningen.

Flygtrafiken är i allra högsta grad global. Om utsläppshandeln införs, måste det göras i hela världen för att ingen ska få någon konkurrensfördel. I propositionen går EU och Finland i spetsen för en modell som i konkurrenshänseende gynnar de icke-handlande länderna och som kommer att ha negativa konsekvenser för Finlands konkurrenskraft som plats för mellanlandningar och vidareflygningar.

Åter en gång försummar man att se till Finlands nationella särförhållanden. Långa resor i

ett glesbebyggt land resulterar utan vidare i flyg som inte är fullsatta, hur mycket man än försöker ordna. Lika villkor för alla och de ekonomiska realiteterna kräver att det finns flygförbindelser från alla delar av landet eftersom man inte kan ta sig till huvudstaden eller utlandet inom en rimlig tid med andra färdmedel. Flygbolagen får större kostnader för inrikes flyg på grund av avgiften för utsläppshandeln och man kan befara att den extra avgiften gör de reguljära linjerna olönsamma och att en del av dem läggs ner.

Finland och EU kan anta lagen först när också resten av världens länder inför handeln med utsläpp.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 3 december 2009

Pentti Oinonen /saf