

Kommunikationsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (RP 265/2018 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för betänkande och till ekonomiutskottet och miljöutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- miljöutskottet MiUU 42/2018 rd
- ekonomiutskottet EkUU 65/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Janne Mänttari, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Mikko Paloneva, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Laura Sarlin, miljöministeriet
- specialsakkunnig Tiia Jyräsalo, Transport- och kommunikationsverket Traficom
- direktör Mikko Viinikainen, Finavia Abp.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finnair Abp.

Inget yttrande av

- Jetflite Ab
- Finlands näringsliv rf.

Betänkande KoUB 42/2018 rd

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart ändras så att den harmonierar med Europeiska unionens lagstiftning. Genom ändringen fastställs de regler för handeln med utsläppsrätter för luftfart som ska gälla under den pågående handelsperioden.

Lagens tillämpningsområde ändras temporärt. Tillämpningsområdet för handeln med utsläppsrätter för luftfart är nu begränsat till flygningar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Avsikten är att förlänga begränsningen till utgången av 2023. För att trygga systemet för handel med utsläppsrätter införs i lagen bestämmelser om en situation där en medlemsstat i Europeiska unionen utträder ur unionen. En ny linjär reduktionsfaktor för utsläppsrätter ska också införas, och den minskar från och med 2021 det årliga antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis. Dessutom beaktas det förbud mot att använda internationella projektenheter inom utsläppshandeln som träder i kraft 2021.

Utöver de ändringar som behöver göras i lagbestämmelserna på grund av Europeiska unionens lagstiftning föreslås det också vissa ändringar av teknisk natur i lagen och de förordningar som utfärdats med stöd av den. Avsikten är att göra bestämmelserna tydligare och mer konsekventa.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Flygtrafiken är ett globalt konkurrensutsatt transportslag. Inom luftfarten och anknytande utsläppsreduktion bör siktet i första hand vara inställt på effektiva globala lösningar inom ramen för Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) och ett jämlikt och effektivt genomförande av lösningarna på nationell nivå. Således lägger utskottet stor vikt vid att systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp inom internationell luftfart Corsia (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) slutförs. Enligt det beslut som fattats ska Finland och de andra EU-länderna införa kompensationssystemet 2021, och då ska det också utvärderas om EU behöver ett eget system med utsläppshandel framöver.

Utskottet ser det som ytterst viktigt att utsläppen från luftfarten minskas. Samtidigt måste det beaktas att flygtrafiken är ett viktigt transportsätt och har väsentlig betydelse för bland annat den internationella handeln. Vi måste se till att en marknad för miljövänliga flygtransporter utvecklas och har möjligheter att fungera i framtiden.

Luftfarten ökar globalt, vilket gör att utsläppsreduktionen ställs inför utmaningar. Utskottet framhåller att det behövs en bred metodarsenal för att minska utsläppen. Olika sätt att bidra till utsläppsreduktionen är att utveckla och lansera ny teknik, till exempel för flygplan, göra operativa förbättringar och framför allt främja användningen av förnybara bränslen. Utskottet lyfter också fram att de förnybara bränslen som produceras i Finland har betydande exportpotential. Vi bör satsa på detta och försöka hitta nya sätt att nyttja potentialen. På lång sikt är det också viktigt att elektrifiera flygtransporterna och utveckla nya former av luftfart.

Betänkande KoUB 42/2018 rd

Förslagen om att väga in möjligheten att en medlemsstat utträder ur EU utan avtal och om att en ny linjär reduktionsfaktor för utsläppsrätter ska införas är behövliga och motiverade.

Att tillämpningsområdet för utsläppshandeln ska vara begränsat till EES-länderna fram till slutet av 2023 är nödvändigt för att Corsia-förhandlingarna ska kunna föras ostört. Kommunikationsutskottet instämmer med ekonomiutskottet i att avgränsningen är viktig för Finland. Eventuella motåtgärder från tredjeländer kan bli skadliga för flygtrafiken till Asien, som är viktig för Finland, och för Finnairs möjligheter att hävda sig i konkurrensen. Åtgärderna kan också få sådana styreffekter på luftfarten som inte ligger i linje med klimatmålen.

Kommunikationsutskottet omfattar miljöutskottets synpunkt på behovet av att dels närmare undersöka åtgärdsrekommendationerna i den klimatpolitiska arbetsgruppen Ilmos rapport, dels närmare utreda och bedöma de åtgärder som vidtagits i de andra nordiska länderna.

DETALJMOTIVERING

Ingressen. Utskottet korrigerar ingressen lagtekniskt på så sätt att den väger in de lagändringar som gjorts till följd av reformen av trafik- och transportmyndigheterna (RP 61/2018 rd — RP 104/2018 rd — KoUB 21/2018 rd).

20 §. Hur annullerade utsläppsrätter ska ersättas. I sitt utlåtande föreslår ekonomiutskottet att bestämmelserna om ersättning för annullerade utsläppsrätter ändras i lagstiftningen om handeln med utsläppsrätter för luftfart för att samordna de föreliggande särskilda bestämmelserna med de ändringar som gjorts i lagen om utsläppshandel (RP 228/2018 rd — EkUB 26/2018 rd). Enligt en utredning som utskottet fått från kommunikationsministeriet blir lagen mer konsekvent och informativ om en entydig bestämmelse om giltighet för och anteckning av utsläppsrätter läggs till. Samtidigt säkerställer paragrafändringen att bestämmelsen inte kan tolkas som om den skulle strida mot utsläppshandelsdirektivet.

Enligt uppgift har formuleringen utformats i samråd mellan kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet och Transport- och kommunikationsverket. Enligt den uppfattning som råder för närvarande kommer ändringen åtminstone inte före 2024 att få några konsekvenser för aktörerna inom luftfarten. Kommunikationsutskottet har ändrat paragrafen och paragrafrubriken enligt förslaget från det föredragande ministeriet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 265/2018 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010) 11 § 7 mom., sådant det lyder i lag 978/2018,
ändras 3 § 3 och 4 punkten, 4 § 2 punkten, 5 §, 7 § 1 och 2 mom., 8 §, det inledande stycket i 9 § 1 mom., 10 §, 14 § 1 och 2 mom., 16 §, rubriken för 17 § samt 18–20 §,
av dem 4 § 2 punkten, 7 § 1 och 2 mom., 8 §, det inledande stycket i 9 § 1 mom., 14 § 1 och 2 mom. samt 16 och 18 § sådana de lyder i lag 978/2018, 5 och 10 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 1319/2011, ~~8 och 16 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 37/2015, det inledande stycket i 9 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1319/2011 samt 14 § och~~ samt 19 och 20 § sådana de lyder i lag 37/2015, samt
fogas temporärt till 2 §, sådant det lyder ~~delvis~~ i lag 978/2018, ett nytt 5 mom. som följer:

2 §

Tillämpningsområde

Med avvikelse från 1 mom. gäller denna lag åren 2013-2023 koldioxidutsläpp från flygningar mellan flygplatser i medlemsstater i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Till och med den 31 december 2023 gäller lagen dock inte koldioxidutsläpp från flygningar mellan en flygplats i ett av de yttersta randområdena som avses i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och en flygplats i en annan region i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

-
- 3) *utsläppsrätt för luftfart* en utsläppsrätt som enligt denna lag tilldelas eller säljs och som till utgången av 2020 endast får användas för att fullgöra skyldigheten att överlämna utsläppsrätter som gäller utsläpp från luftfart,
4) *handelsperiod* en period för vilken det avgiftsfritt har utfärdats eller kommer att utfärdas eller annars tilldelas utsläppsrätter,
-

Betänkande KoUB 42/2018 rd

4 §

Luftfartygsoperatörens skyldigheter

De luftfartygsoperatörer som avses i 2 § 2 mom ska

2) till Transport- och kommunikationsverket sända in en övervakningsplan för godkännande fyra månader före ingången av varje handelsperiod,

5 §

Det totala antalet utsläppsrätter för luftfart under den handelsperiod som inleddes 2013

Det totala antalet utsläppsrätter för luftfart som tilldelas luftfartygsoperatörerna för den handelsperiod som inleddes 2013 och efterföljande handelsperioder ska motsvara 95 procent av de historiska utsläppen från luftfart multiplicerat med det antal år handelsperioden omfattar.

Av det totala antalet utsläppsrätter för luftfart som tilldelas under de handelsperioder som avses i 1 mom. ska tre procent under varje handelsperiod avsättas till den särskilda reserv som avses i 9 §.

7 §

Hur de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis ska ansökas

Luftfartygsoperatörerna kan särskilt för varje handelsperiod ansöka om de utsläppsrätter för luftfart som ska tilldelas gratis. Ansökan görs så att verifierade uppgifter om tonkilometer för övervakningsåret lämnas in till Transport- och kommunikationsverket. För den handelsperiod som inleds 2013 ska övervakningsåret vara 2010. För efterföljande perioder ska övervakningsåret vara det kalenderår som löper ut 24 månader före ingången av den handelsperiod som ansökan avser.

Ansökan om de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis för den handelsperiod som inleddes 2013 ska lämnas till Transport- och kommunikationsverket minst 21 månader före ingången av den handelsperiod som ansökan avser.

8 §

Antal utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis och hur de ska utfärdas

Europeiska kommissionen fastställer det totala antalet utsläppsrätter för luftfart som ska tilldelas för varje handelsperiod, antalet utsläppsrätter som ska fördelas genom auktion, antalet utsläppsrätter i den särskilda reserven, antalet utsläppsrätter som ska tilldelas gratis under perioden och det riktmärke som ska användas för att tilldela luftfartygsoperatörerna kostnadsfria utsläppsrätter.

Betänkande KoUB 42/2018 rd

Den totala tilldelningen av kostnadsfria utsläppsrätter för en handelsperiod till varje luftfartygsoperatör som har lämnat in en ansökan beräknas genom att uppgiften om tonkilometer i ansökan multipliceras med Europeiska kommissionens riktmärke.

Transport- och kommunikationsverket fastställer antalet utsläppsrätter för luftfart som varje luftfartygsoperatör årligen ska tilldelas gratis genom att dividera det totala antalet utsläppsrätter enligt 2 mom. med det antal år i handelsperioden under vilka luftfartygsoperatören bedriver luftfartsverksamhet. Från och med 2021 tillämpas på antalet utsläppsrätter som tilldelas varje luftfartygsoperatör gratis en linjär reduktionsfaktor på 2,2 procent i enlighet med artikel 9 i utsläppshandelsdirektivet.

Transport- och kommunikationsverket ska till luftfartygsoperatörerna utfärda de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis senast tre månader efter det beslut av kommissionen som avses i 1 mom.

Bestämmelser om användningen av riktmärket för kostnadsfria utsläppsrätter och vad som ska ingå i ansökan om kostnadsfria utsläppsrätter utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet.

9 §

En särskild reserv för utsläppsrätter för luftfart

Under varje handelsperiod som avses i 5 § 1 mom. ska tre procent av det totala antal utsläppsrätter för luftfart som avses i det momentet avsättas till en särskild reserv för luftfartygsoperatörer:

— — — — —

10 §

Utsläppsrätter för luftfart som tilldelas genom auktion

Genom auktion tilldelas de utsläppsrätter för luftfart som enligt 6 § inte fördelas gratis och de utsläppsrätter för luftfart som inte har tilldelats ur den särskilda reserven enligt 9 §, liksom de utsläppsrätter för luftfart som inte kan registreras på en luftfartygsoperatörs utsläppskonto enligt 16 § 2 mom.

Med avvikelse från 1 mom. ska de utsläppsrätter som inte har tilldelats ur den särskilda reserven annulleras tills systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp inom internationell luftfart, CORSIA, genomförts.

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.

På auktionering av utsläppsrätter för luftfart tillämpas bestämmelserna i 6 kap. i lagen om utsläppshandel (311/2011).

Betänkande KoUB 42/2018 rd

14 §

Projektverksamhet

En luftfartygsoperatör får under den handelsperiod som inleddes 2013 till och med den tidpunkt som anges i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 (nedan *registerförordningen*) använda certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningsenheter som härrör från projektverksamhet till högst 1,5 procent av de utsläppsrätter som operatören ska överlämna enligt 19 §.

En luftfartygsoperatör får använda den från 2012 återstående nyttjanderätten till projektenheter även under den handelsperiod som inleddes 2013 till och med den tidpunkt som anges i registerförordningen till den del projektenheterna har blivit oanvända under perioden 2012 för fullgörande av den skyldighet som föreskrivs i 19 §.

16 §

Registrering av utsläppsrätter för luftfart som tilldelats gratis

Energimyndigheten ska senast den 28 februari varje år på en luftfartygsoperatörs utsläppskonto i det register som avses i 15 § registrera det antal gratis utsläppsrätter för luftfart som operatören tilldelats för det året.

Om det drifttillstånd eller den operativa licens som beviljats luftfartygsoperatörens organisation har upphört att gälla, om luftfartygsoperatören enligt 25 § 1 mom. genom beslut av Europeiska kommissionen har ålagts verksamhetsförbud eller om luftfartygsoperatören lägger ner luftfartsverksamhet som omfattas av denna lag, får Energimyndigheten efter återkallelsen eller verksamhetsnedläggningen inte längre registrera årliga utsläppsrätter på luftfartygsoperatörens utsläppskonto. Transport- och kommunikationsverket ska underrätta Energimyndigheten om återkallelse och åläggande som avses i detta moment.

17 §

Registrering av utsläppsrätter för luftfart som tilldelats gratis på ny luftfartygsoperatör

18 §

Registrering av utsläppsrätter för luftfart som tilldelats gratis vid byte av luftfartygsoperatör

När luftfartygets operatör byts ska den nya operatören anmäla bytet till Transport- och kommunikationsverket och dessutom till Energimyndigheten, som i enlighet med 16 § 1 mom. för in de årliga utsläppsrätterna på den nya luftfartygsoperatörens utsläppskonto i registret.

Betänkande KoUB 42/2018 rd

19 §

Skyldighet att överlämna utsläppsrätter, utsläppsrätter för luftfart och projektenheter samt återlösningen av dessa

Varje luftfartygsoperatör ska senast den 30 april varje år till det register som avses i 15 § överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de totala utsläppen från varje luftfartyg det föregående kalenderåret och som kontrollerats i enlighet med 11 §. De utsläppsrätter som överlämnas får inte vara sådana utsläppsrätter vilkas överlämnande förhindrats i registerförordningen för att de skyldigheter som gäller verksamhetsutövarna eller luftfartygsoperatörerna i den medlemsstat som utfärdat de aktuella utsläppsrätterna håller på att förfalla i enlighet med artikel 12.3a i utsläppshandelsdirektivet. Bestämmelserna i 5 § i lagen om beräkning av laga tid (150/1930) tillämpas inte på tidsfristen.

En luftfartygsoperatör får för att fullgöra sin skyldighet enligt 1 mom. använda certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningenheter som härrör från projektverksamhet i enlighet med 14 § 1 och 2 mom.

De utsläppsrätter, certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningenheter som luftfartygsoperatörerna överlämnat återlöses i registret för den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet endast i den mån utsläppsrätterna, de certifierade utsläppsminskningarna och utsläppsminskningensenheter motvarat utsläpp som ingår i Finlands totala nationella utsläppsmängd.

20 §

Utsläppsrätternas giltighet

Utsläppsrätter som beviljats den 1 januari 2013 eller därefter är giltiga tills vidare. Under de handelsperioder som följer på den handelsperiod som började 2013 ska det till utsläppsrätterna fogas en anteckning om den handelsperiod som utsläppsrätterna har beviljats för. Utsläppsrätterna är giltiga för de utsläpp som uppkommer från och med den aktuella handelsperiodens första år.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 2 § 5 mom. gäller till och med utgången av 2023.

Lagens 2 § 5 mom. tillämpas dock på de skyldigheter som utsläppen under 2017 har gett upphov till.

Betänkande KoUB 42/2018 rd

Helsingfors 12.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ari Jalonon blå
medlem Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Mikko Alatalo cent
medlem Jyrki Kasvi gröna
medlem Mats Löfström sv
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Jani Mäkelä saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.