

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av utsläppshandelsdirektivet 2003/87/EG för att bidra till uppnåendet av Europeiska unionens utsläppsminskningmål och ett ändamålsenligt genomförande av den globala marknadsmekanismen för flygtrafiken

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 juli 2021 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av utsläppshandelsdirektivet 2003/87/EG för att bidra till uppnåendet av Europeiska unionens utsläppsminskningmål och ett ändamålsenligt genomförande av den globala marknadsmekanismen för flygtrafiken

Helsingfors den 7 oktober 2021

Kommunikationsminister Timo Harakka

Regeringsråd Janne Mänttari

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2021/0788

7.10.2021

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV UTSLÄPPSHANDELSDIREKTIVET 2003/87/EG FÖR ATT BIDRA TILL UPPNÅENDET AV EUROPEISKA UNIONENS UTSLÄPPSMINSKNINGSMÅL OCH ETT ÄNDAMÅLSENLIGT GENOMFÖRANDE AV DEN GLOBALA MARKNADSMEKANISMEN FÖR FLYGTRAFIKEN

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen publicerade den 17 september 2020 ett meddelande om åtstramning av EU:s klimatmål för år 2030 enligt vilket målen som fastställts genom EU:s klimatlag om att minska EU:s nettoväxthusgasutsläpp med minst 55 % till år 2030 i jämförelse med år 1990 ska genomföras samt klimatneutralitet på EU-nivå kollektivt uppnås före år 2050.¹ I sitt meddelande föreslog kommissionen att utsläppen ska minskas med 55 procent från nivån år 1990 till år 2030. Rådet godkände minskningsmålet om -55 % den 11 december 2020.² Kommissionen offentliggjorde den 14 juli 2021 lagstiftningspaketet (55-beredskapspaketet)³ med vilket den strävar efter att säkerställa att Europeiska unionen uppnår det här målet.

Som en del av 55-beredningspaketet gav kommissionen ett förslag till beslut om ändring av utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EG) med avseende på flygtrafiken⁴. Andra initiativ från kommissionen som inverkar på flygtrafikens utsläpp är förslaget till förordning om främjandet av användningen av förnybara flygbränslen (ReFuelEU Aviation), förslaget till förordning om distributionsinfrastrukturen för alternativa bränslen samt ändringsförslaget för energiskattedirektivet som innefattar upphävandet av skattefriheten för flygtrafikens bränslen inom EU:s interna trafik.

Flygtrafiken anslöt sig till Europeiska unionens utsläppshandel från början av år 2012. Utsläppshandelns tillämpningsområde omfattade till en början alla flyg som avgick och anlände från flygplatser inom Europeiska unionen (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES). På grund av tredjeländernas och deras flygbolags kraftiga motstånd beslöts det att tillämpningen av utsläppshandeln redan från början av år 2013 begränsas till att omfatta endast flyg inom och mellan EES-staterna. Det totala antalet utsläppsrätter för flygtrafiken åren 2013-2020 var 95

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och till regionkommittén: Höjning av Europas klimatambition för 2030 – Investering i en klimatneutral framtid till förmån för våra medborgare, COM (2020) 562 final

² Europeiska rådets möte (10 och 11 december 2020) – Slutsatser, EUCO 22/20

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och till regionkommittén – Fit for 55: Nå EU:s klimatmål 2030 för klimatneutralitet, COM (2021) 550 final

⁴ COM (2021) 552 final

⁵ Som en del av beredningspaketet antogs även förslaget COM (2021) 551 final om ändring av utsläppshandelsdirektivet, marknadsstabilitetsbeslutet (EU) 2015/1814 samt förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter.

procent av de genomsnittliga utsläppen åren 2004–2006 för varje utsläppshandelsår. Under utsläppshandelsperioden som inleddes år 2021 minskas det totala antalet utsläppsrätter med en linjär minskningsfaktor på 2,2 procent per år. I utsläppshandeln motsvarar en utsläppsrätt ett koldioxidton.

Enligt det nuvarande utsläppshandelsdirektivet ska 82 procent av flygtrafikens totala antal utsläppsrätter avgiftsfritt tilldelas flygoperatörer med hjälp av en jämförelse på EU-nivå som grundar sig på flygoperatörernas rapporterade verifierade tonkilometerdata från år 2010. Av utsläppsrätterna ska 3 procent av specialreserverna avgiftsfritt tilldelas nya flygoperatörer och sådana flygoperatörer vars trafik har ökat kraftigt. Resterande 15 procent av flygtrafikens utsläppsrätter auktioneras ut. I praktiken har flygbolagen skaffat en betydligt större andel av utsläppsrätterna via auktion eftersom de på grund av det begränsade utsläppstaket har varit tvungna att även köpa utsläppsrätter från den allmänna utsläppshandeln. Innan coronaviruspandemin ersattes kring 45 procent av flygtrafikens utsläpp på EU-nivå med avgiftsfritt tilldelade utsläppsrätter. Detta har gjort det möjligt att de faktiska utsläppsminskningarna i stor utsträckning har skett vid industrianläggningarna. Från början av år 2021 får även industrianläggningarna använda flygtrafikens utsläppsrätter.

EU:s medlemsstater har rapporterat att från år 2012 till år 2020 har över 45 miljarder euro av utsläppshandelns auktionsintäkter använts för bekämpning av klimatförändringarna och att tilläggsstöd är tillgängligt från det nuvarande utsläppshandelssystemets innovationsfond som förväntas generera över 12 miljarder euro åren 2021-2030.

I den Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO:s generalförsamling år 2016 fattade medlemsstaterna beslut om att inrätta ett system för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp inom internationell luftfart, dvs. CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Där kompenserar flygbolagen ökningen av sina utsläpp i jämförelse med år 2019 från rutter mellan stater som omfattas av systemet genom att huvudsakligen köpa utsläppsminskningsenheter från andra branschers projekt. I början av år 2021 inledde CORSIA ett treårigt frivilligt pilotskede till vilket för närvarande 104 av ICAO:s medlemsstater har anmält sitt deltagande, inklusive alla EU-medlemsstater. I Europeiska unionen verkställs CORSIA i enlighet med kommissionens delegerade förordning 2019/1603/EU genom ändringarna i utsläppshandelsdirektivet som kommissionen nu föreslår.

För att samordna flygtrafikens utsläppshandel och CORSIA har kommissionen närmare granskat följande alternativ i sitt förslag:

- 1) C0WIDE: Return to full scope EU ETS (flygtrafikens utsläppshandel omfattar från och med år 2024 flyg inom EES-området samt flyg som anländer och avgår från EES-området, CORSIA tillämpas inte alls)
- 2) C1BASE: Intra-EEA scope (s.k. Baseline-alternativet som motsvarar den nuvarande omfattningen av utsläppshandeln för flygtrafiken, CORSIA tillämpas inte)
- 3) C2CONLY: CORSIA only (endast CORSIA tillämpas inom EES-området samt på flyg till tredjeländer, utsläppshandeln för flygtrafiken upphör)
- 4) C3CLEAN: Clean (utsläppshandeln för flygtrafiken tillämpas i sin nuvarande omfattning inom EES-området och CORSIA inom EES-området och på flyg mellan de tredjeländer som deltar i systemet)

5) C4MIX: Mix (utsläppshandeln för flygtrafiken tillämpas förutom på inrikesflyg även på flyg mellan EES-länderna fram till utsläppsnivån år 2019 (CORSIA-jämförelsevärde) och CORSIA på utsläpp som överskrider denna samt på flyg i tredjeländerna.

2 Förslagets mål och huvudsakliga innehåll

Förslagets mål är att genom en effektivisering av flygtrafikens utsläppshandel främja minskningen av växthusgasutsläpp för flygtrafiken och på sätt säkerställa att branschens utveckling stöder uppnåendet av EU:s klimatmål. Målet är dessutom att EU sätter systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp inom internationell luftfart CORSIA i kraft i EU och på så sätt uppfyller sitt åtagande till ICAO om att delta i systemet.

Förslaget indelas i två helheter, dvs. effektivisering av utsläppshandelns klimatpåverkan för flygtrafiken och genomförandet av CORSIA inom EU. Som ett separat tekniskt förslag föreslår kommissionen Europaparlamentets och rådets beslut som på grund av skyldigheterna relaterade till CORSIA ska sättas i kraft snabbare än andra förslag.

2.1 Effektivisering av utsläppshandeln

Kommissionens förslag föreslår att gratistilldelningarna upphör fram till år 2027 så att antalet utsläppsrätter för flygtrafiken som auktioneras ut ökas varje år från och med år 2024. År 2024 ska 25 procent av de normalt avgiftsfritt tilldelade utsläppsrätterna för flygtrafiken auktioneras ut, år 2025 är andelen 50 procent och år 2026 75 procent. År 2027 finns det inte längre någon avgiftsfri tilldelning inom flygtrafiken och utsläppsrätterna överförs i sin helhet till auktionerna. Enligt förslaget ska de avgiftsfritt tilldelade utsläppsrätterna tilldelas flygbolagen åren 2024-2026 i förhållande till deras verifierade utsläpp år 2023 för flygverksamheten som omfattats av utsläppshandeln.

I kommissionens förslag fastställs det totala antalet utsläppsrätter för flygtrafikens utsläppshandel så det återspeglar tillämpningsområdets nuvarande och framtida omfattning, dvs. interna flyg inom EES-området samt flyg som avgår till Schweiz och Storbritannien från EES-området. Tilldelningen av utsläppsrätterna år 2024 till flygbolagen ska grunda sig på tilldelningen år 2023 och där beaktas endast bolag som fortfarande idkar flygtrafik under året i fråga. Det totala antalet utsläppsrätter ska ökas för de flyg som åter omfattas av utsläppshandelns tillämpningsområde (flyg inom EES-området och EES-områdets mest avlägsna områden). På det totala antalet utsläppsrätter tillämpas en linjär minskningsfaktor som definieras i utsläppshandelsdirektivet och som kommissionen föreslår ska höjas från 2,2 procent per år till 4,2 procent då direktivet träder i kraft. Faktorn tillämpas på det totala antalet utsläppsrätter, dvs. både på utsläppsrätterna som tilldelas avgiftsfritt och på de som auktioneras ut.

Enligt det nuvarande utsläppshandelsdirektivet har flyg mellan EU:s yttersta randområden (outermost regions, t.ex. Kanarieöarna och Madeira) och övriga EES-området inte omfattats av tillämpningsområdet för utsläppshandeln för flygtrafiken inom EU mellan åren 2013 och 2023. Kommissionen föreslår att undantaget från tillämpningen av utsläppshandeln åren 2024-2030 endast ska gälla flyg mellan en medlemsstat och de yttersta randområden i samma medlemsstat (t.ex. flyg från Spaniens fastland till Kanarieöarna). Den mest betydande förändringen för Finlands del är att flyg från Finland till exempelvis Kanarieöarna i fortsättningen omfattas av utsläppshandeln i och med ändringen.

Kommissionen föreslår även rätt att själva anta delegerade akter om detaljer om auktionen av utsläppsrätter och överföringen av auktionsintäkterna.

2.2 Genomförandet av CORSIA inom EU

Kommissionen föreslår att CORSIA genomförs i EU enligt den s.k. CLEAN-modellen. Utsläppshandeln för flygtrafiken tillämpas alltså i sin nuvarande omfattning inom EES-området och CORSIA inom EES-området och på flyg mellan de tredjeländer som deltar i systemet.

Kommissionen föreslår rätten att själva genom genomförandeförordning fastställa de stater som den anser tillämpa CORSIA på en tillräckligt ambitiös nivå. I fortsättningen ska endast CORSIA-utsläppsminskningseenheterna från dessa länder godkännas i EU. Förutsättningen för att enheterna ska godkännas är dessutom att staten omfattas av Parisavtalet och förhindrande av dubbelräkning. Kommissionen föreslås även makt att genom genomförandeförordning bevilja undantag från CORSIA för medlemsstatens flygbolag om kommissionen anser att konkurrensen för vissa flygrutter blir snedvriden på grund av ett lindrigare genomförande av CORSIA i tredjeländets nationella lagstiftning. Förslagen avviker från reglerna i CORSIA som avtalats i ICAO.

Kommissionen föreslår även rätten att själva anta delegerade akter för att komplettera direktivet med avseende på beräkningsmetoderna för kompensationsskyldigheten för flygbolagens utsläpp.

2.3 Användning av auktionsintäkter

En del av utsläppshandelns intäkter ska styras till unionens budget och en del kvarstår i medlemsländernas bruk för att styras till arbetet mot klimatförändringen.

För användningen av flygtrafikens auktionsintäkter föreslås en ändring enligt vilken medlemsländerna ska använda auktionsintäkterna i enlighet med artikel 10.3 i utsläppshandelsdirektivet. Det har föreslagits att ifrågavarande punkt i utsläppshandelsdirektivet ska förnyas så att medlemsländernas auktionsintäkter ska användas i sin helhet till en eller flera klimatåtgärder som definieras i direktivet varav en är åtgärder som främjar övergången till utsläppssnåla trafikformer. Ändringarna i artikeln om auktionsintäkterna gäller även användning av intäkter direkt från flygtrafiken. I den nuvarande formuleringen om auktionsintäkterna från flygtrafiken ska auktionsintäkterna från flygtrafiken användas till flera olika åtgärder, inkl. forskning och utvecklingsarbete inom luftfarts- och flygtrafikbranschen.

Kommissionen föreslås få befogenheter att anta delegerade akter om de praktiska arrangemangen för auktionen och praxisen för överföringen av auktionsintäkterna till unionens budget.

Förslaget om användningen av auktionsintäkter är nära kopplat till förslaget om egna medel som väntas från kommissionen senare hösten 2021 vilket innefattar ett förslag till ändring av EU:s fleråriga budgetram.

2.4 Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av utsläppshandelsdirektivet

Kommissionen föreslår dessutom ett separat beslut från Europaparlamentet och rådet om andra ändringar i utsläppshandelsdirektivet för att förplikta Europeiska unionens medlemsstater att meddela omfattningen av kompensationsskyldigheterna relaterade till den globala marknadsmekanismen till flygbolagen som hör till deras befogenhet (CORSIA-beslut). Syftet med förfarandet är att säkerställa befogenheten som grundar sig på medlemsstaternas lagstiftning för att utföra skyldigheterna relaterade till CORSIA och samtidigt ge rättssäkerhet för flygbolag som omfattas av kompensationsskyldigheterna om kommande uppgifter och skyldigheter som ingår i systemet. De tekniska bestämmelserna för anmälan ska träda i kraft så fort som möjligt och

senast i slutet av november 2022 för att medlemsländerna ska kunna uppfylla sina åtaganden som hänför sig till ICAO, därför har förslagen separerats från andra föreslagna ändringar i utsläppshandelsdirektivet.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192(1) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som är den rättsliga grunden för utsläppshandelsdirektivet, dess senare ändringar och förslagen om flygtrafikens klimatkonsekvenser. I enlighet med artikel 191(2) i FEUF uppnås målen för unionens miljöpolitik bland annat med avseende på bevarandet, skyddet och förbättringen av miljökvaliteten, skydd av människornas hälsa samt främjandet av sådana åtgärder som ingriper i regionala eller globala miljöproblem och särskilt bekämpandet av klimatförändringarna. Förslagen godkänns enligt ordinarie lagstiftningsförfarande och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen som fastställts i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen (EUF). Enligt principen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Kommissionen anser att de föreslagna åtgärderna är i proportion med de allmänna ramarna för rättsstatsprincipen i medlemsstaterna och nödvändiga för att uppnå EU:s klimatmål.

Subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i EUF tillämpas endast på områden där unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter. Förslaget gäller ett sådant område. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom målsättningen med förslaget inte kan uppnås på ett tillräckligt sätt enbart genom åtgärder av medlemsstaterna. Europeiska unionens åtgärder är nödvändiga för att medlemsstaterna ska kunna delta i CORSIA. Åtgärderna stöds också av klimatförändringarnas konsekvenser och flygverksamhetens gränsöverskridande karaktär.

Kommissionen föreslår befogenhet åt sig själv att anta delegerade akter och genomförandeakter för att precisera eller komplettera flera bestämmelser. På genomförandeakterna tillämpas enligt artikel 22 a i utsläppshandelsdirektivet granskningsförfarandet som avses i artikel 5 i kommittéförfarandeförordningen (EU N:o 182/2011). De föreslagna delegeringarna har formulerats tillräckligt exakt och är därmed förenliga med proportionalitetsprincipen.

Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är korrekt. Statsrådet anser att förslaget även är förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Kommissionens direktivförslag förutsätter nationella genomförandeåtgärder som enligt förslaget ska träda i kraft före den 31.12.2023 och de ska utan dröjsmål meddelas till kommissionen. I den nationella lagstiftningen behövs ändringar åtminstone i lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010) samt kommunikationsministeriets förordningar som antagits med stöd av den.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Det stegvisa avskaffandet av den avgiftsfria tilldelningen för flygtrafikens utsläppshandel och ökandet av utsläppsrätternas linjära minskningsfaktor ökar klart flygbolagens utsläppshandelskostnader. Tilläggskostnadernas mängd beror på utvecklingen av flygbolagens utsläpp och utsläppsrättens pris. I konsekvensbedömningen av kommissionens förslag uppges det nuvarande priset för flygtrafikens utsläppsrätt vara 30 euro. Priset på flygtrafikens utsläppsrätt (EUAA) har dock stigit kraftigt från utsläppshandelsperioden som startade den 1 januari 2021 och vid den senaste auktionen den 15 juli 2021 var priset 60,00 euro.

En linjär minskningsfaktor på 2,2 % har sedan den 1 januari 2021 tillämpats på det totala antalet utsläppsrätter som tilldelas avgiftsfritt, dvs. flygbolagens antal utsläppsrätter minskas årligen med ett fast antal som är 2,2 procent av utsläppsrätterna som erhållits år 2020. År 2021 tilldelades Finnair avgiftsfritt dryga 440 000 utsläppsrätter för flygtrafiken. Fram till år 2023 sänks antalet utsläppsrätter till dryga 420 000 om än flyg från EES-området till Storbritannien inte ingår i antalet vilket ökat Finnairs utsläppsrätter med uppskattningsvis 20 000–30 000. Om Finnairs antal utsläppsrätter som tilldelas avgiftsfritt uppskattas till cirka 450 000 och med det nuvarande priset för utsläppsrätten på cirka 60 euro kan värdet på Finnairs avgiftsfritt tilldelade utsläppsrätter anses vara cirka 25–30 miljoner euro. Till följd av skärpningen av den linjära minskningsfaktorn och ökningen av den relativa andelen utsläppsrätter som auktioneras ut kommer antalet och värdet på ovannämnda avgiftsfria utsläppsrätter att minska till noll under åren 2024-2027.

Priset på utsläppsrätterna förväntas fortfarande stiga. Prisuppskattningarna för utsläppsrätterna vid utgången av den nuvarande utsläppshandelsperioden år 2030 rör sig kring 80-90 euro.⁶ Om Finnairs årliga utsläpp som omfattas av utsläppshandeln då var på samma nivå, 1,25 milj. t CO₂, som innan coronavirusepidemin skulle den totala kostnaden för anskaffning av utsläppsrätter till ett pris av 80 euro per utsläppsrätt medföra kostnader på cirka 100 miljoner euro årligen om utsläppsrätterna inte längre tilldelas avgiftsfritt. Om man använder det senaste årets minskade utsläpp till följd av pandemin (0,39 milj. t CO₂) och det nuvarande priset 60 euro per utsläppsrätt skulle kostnaderna vara dryga 23 miljoner euro. Finnair har själva uppskattat att avskaffandet av den avgiftsfria tilldelningen och det ökade priset på utsläppsrätten till 90 euro skulle öka utsläppshandelns kostnader med 32,3 miljoner euro fram till år 2030 (Finnair uppskattar att tilläggskostnaderna för inblandningsskyldigheten på 5 % som ingår i ReFuelEU för år 2030 uppgår till 41,3 M€ och energidirektivets föreslagna upphörandet av skattefrihet för flygbränsle till 145,4 M€).

Kommissionen har i konsekvensbedömningen konstaterat att bland alternativen för att kombinera CORSIA och utsläppshandeln skulle CLEAN-modellen i jämförelse med MIX-modellen, medföra lägre administrativa kostnader för flygbolagen, de nationella myndigheterna och kommissionen. Kommissionen har också bedömt att de olika alternativen för att kombinera CORSIA och utsläppshandeln eller en minskning av den avgiftsfria tilldelningen av utsläppsrätter inte har någon betydande effekt på flygbiljetternas pris eller efterfrågan på flyg. Kommissionen klargjorde också att flygbolagen har goda möjligheter att överföra tilläggskostnaderna till flygbiljetternas pris (74-78 % beroende på rutt) och EES-områdets flygbolag skulle således inte vara i en betydligt annorlunda position än flygbolagen i tredjeländerna. På grundval av den relativt låga effekten bedömer kommissionen även att förslagen inte har någon särskild effekt på konkurrensen mellan flygplatserna.

⁶ <https://en.euractiv.eu/wp-content/uploads/sites/2/special-report/EU-carbon-market-reform-Special-Report-Special-Report-1.pdf> s.5; https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision_of_the_eu_emission_trading_system_for_aviation.pdf s. 52

Fram till juli år 2021 får Finland intäkter på 2,4 miljoner euro från auktionen av utsläppsrätter för flygtrafiken (EUAA). På grundval av det kända antalet utsläppsrätter som ännu auktioneras ut i år uppskattas det totala beloppet för i år till cirka 4 miljoner euro. Det här är betydligt mer än tidigare år (år 2020 var den totala summan 2,4 miljoner euro). Då de auktionerade utsläppsrätternas relativa andel ökar kommer även intäkterna från auktionerna att öka betydligt i Finland. En noggrann bedömning av de landspecifika auktionsintäkterna är dock svår. Om utvecklingen av Finlands auktionsintäkter uppskattas till 55–80 euro för en utsläppsrätt skulle intäkterna troligtvis vara som högst år 2027 då utsläppsrätterna för flygtrafiken har överförts helt till auktion enligt kommissionens förslag (intäkter cirka 23–24 miljoner euro). Därefter är det troligt att auktionsintäkterna minskar en aning varje år på grund av tillämpningen av utsläppsrätternas linjära minskningsfaktor och därmed kan intäkterna vara kring 20–29 miljoner euro år 2030. Kommissionen uppskattade i sitt föreslagna politikalternativ (CLEAN) att eventuella kumulativa auktionsintäkter i EU är 2,41 miljarder euro under treårsperioden 2023–2025 och 4,67 miljarder euro under de fem följande åren från 2026–2030.⁷ Kommissionens förslag strävar efter att alltmör styra auktionsintäkterna från utsläppshandelssystemet till bekämpningen av klimatförändringen. Finlands auktionsintäkter för hela utsläppshandelssystemet bedöms i statsrådets skrivelse som behandlar annan utsläppshandel.

4.3 Miljökonsekvenser

Kommissionen bedömde som förväntat att de mest positiva miljöeffekterna skulle vara att omedelbart slopa den avgiftsfria tilldelningen av utsläppsrätter då ändringarna av direktivet träder i kraft eftersom de genererar de största auktionsintäkterna från utsläppsrätterna och uppmuntrar flygbolagen att minska sina utsläpp. Kommissionen bedömer att en eventuell risk för koldioxidläckage i samband med slopandet av den avgiftsfria tilldelningen är låg.

Kommissionens konsekvensbedömning kom fram till att MIX-modellen mer effektivt minskar utsläppen från den interna flygtrafiken inom EES-området. Enligt kommissionen är det svårt att bedöma CORSIA:s effekter på grund av den sektoriella utläppsjämförelseprincipen i systemet på 2020-talet (ändras på 2030-talet), varför alternativens utsläppseffekter även ska jämföras på global nivå. Enligt kommissionen har alla alternativ för en samordning av utsläppshandeln och CORSIA en rätt så begränsad global miljöeffekt eftersom utsläppshandelns tillämpningsområde är geografiskt begränsad. På global nivå kom kommissionen fram till att en omfattande tillämpning av enbart utsläppshandeln (COWIDE) skulle leda till större utsläppsminskningar och en tillämpning av enbart CORSIA (C2ONLY) till mindre (år 2030 skulle utsläppen vara 918 Mt CO₂ och 1047 Mt CO₂). På global nivå bedömer kommissionen utsläppsminskningseffekten mellan CLEAN-modellen och MIX-modellen till skillnad från EES-området och anser att CLEAN-modellen är en aning effektivare (2030-utsläppen 1003 Mt CO₂ och 1022 Mt CO₂). Vid bedömningen antog kommissionen att 88 av ICAO:s medlemsstater deltar i CORSIA men för närvarande har 104 stater anmält sig.

CLEAN- och MIX-alternativen är identiska med avseende på flyg som avgår från EES-området till tredjeländer och som anländer därifrån till EES-området, i båda modellerna tillämpas endast globala CORSIA på flygen. Situationen är densamma för EES-staternas interna flygtrafik, i båda tillämpas endast utsläppshandel (ICAO:s befogenhet sträcker sig inte till inrikesflygtrafiken och omfattas därmed inte av CORSIA). Skillnaden mellan modellerna kommer från flygtrafiken mellan EES-staterna på vilken för närvarande endast utsläppshandeln tillämpas innan

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision_of_the_eu_emission_trading_system_for_aviation.pdf S.75

genomförandet av det globala CORSIA. I CLEAN-modellen fortsätter detta men i MIX-modellen tillämpas utsläppshandeln på flygbolagets utsläpp fram till år 2019 och CORSIA på utsläpp som överstiger den här nivån. Detta beror på att det nuvarande avtalade målet för CORSIA är att stoppa ökningen av utsläppen från den internationella flygtrafiken till nivån år 2019 och flygbolagen måste kompensera utsläppen som överskrider den nivån genom att köpa internationella utsläppsminskningsenheter. Ingen av modellerna tillämpar alltså två olika system för samma utsläpp. Modellernas skillnad på utsläppsminskningseffekten beror i praktiken särskilt på ökningen av flygtrafikens utsläpp inom EES-området eftersom den definierar i vilken utsträckning CORSIA ska tillämpas istället för utsläppshandeln. Det är allmänt känt att den ökade mängden flygtrafik och utsläpp i fortsättningen kommer att koncentreras särskilt till Asien där andelen folkrika stater under utveckling av den globala trafikprestationen ökar. I kommissionens konsekvensbedömning konstateras också att tillväxten inom flygtrafiken är låg i Europa. På så sätt är det troligt att skillnaderna mellan CLEAN- och MIX-modellernas miljöeffekter är små och främst gäller 2020-talet eftersom utsläppen från flygtrafiken förväntas minska senast under 2030-talet till följd av den utvecklade teknologin och den ökade användningen av förnybara flygbränslen. På grund av coronaviruspandemins kraftiga konsekvenser är det dessutom troligt att utsläppen från flygtrafiken de närmsta åren inte uppnår nivåerna för år 2019 i Europa, varför CORSIA endast tillämpas på en bråkdel av utsläppen från interna flyg inom EES-området i MIX-modellen under den andra halvan av detta decennium.

Kommissionens konsekvensbedömning har inte närmare behandlat de olika alternativens eventuella effekter för det globala klimatsamarbetet för flygtrafiken inom ICAO och de negativa miljökonsekvenserna till följd av detta. En betydande risk kan dock anses vara att EU:s ensidiga riktlinjer som avviker från det som avtalats i ICAO kommer att fördröja och försvåra en ökad ambition för de globala klimatåtgärderna. Vid ICAO:s nästa generalförsamling hösten 2022 är avsikten att bland annat besluta om CORSIA:s första periodiska bedömning och eventuella effektiviseringsåtgärder för systemet samt utsläppsminskningsmålet på lång sikt för den internationella flygtrafiken och åtgärderna som uppnåendet av detta förutsätter. Eventuella motåtgärder från tredjeländer, såsom förlust av överflygningstillstånd, kan även ha betydande utsläppsoverkande effekter på grund av förlängda flygrutter.

4.4 Politiska och ekonomiska risker relaterade till CORSIA-förslaget

Kommissionens förslag om samordning av CORSIA och utsläppshandeln genom den s.k. CLEAN-modellen innebär att det globala systemet inte tillämpas på flyg mellan EES-staterna trots att de ur ICAO:s synvinkel är internationella flyg som omfattas av CORSIA. Dessutom föreslår kommissionen flera villkor relaterade till tillämpningen av CORSIA som avviker från det avtalade förfarandet inom ICAO.

Valet av alternativ för genomförandet av CORSIA innefattar primärt inte några direkta juridiska risker utan politiska och ekonomiska (besluten som fattats i ICAO är politiskt bindande och beroende av medlemsstaternas nationella genomförandeåtgärder). Det är överlag viktigt att omfattande granska den globala branschens klimatlösningar eftersom såsom kommissionens konsekvensbedömning konstaterar kan EU:s ensidiga åtgärder inte lösa klimatutmaningarna på global nivå inom flygtrafiken. För att bland annat förhindra en snedvriden konkurrens ska man främst sträva efter öka ambitionsnivån för klimatåtgärderna på global nivå i ICAO där framstegen dock tills vidare har varit långsamma ut europeisk synvinkel. Trycket på ICAO håller dock på att öka och nästa generalförsamling år 2022 är av stor betydelse eftersom det utgör det första tillfället att avtala om effektiviseringen av CORSIA och framför allt avtala om utsläppsminskningsmålet på lång sikt och nödvändiga utsläppsminskningsåtgärder för att uppnå målet.

Godkännandet av CORSIA år 2016 föregicks av närmare tio års beredningsarbete och utan det starka stödet från 44 europeiska stater (Europeiska civila luftfartskonferensen, ECAC) skulle inget beslut ha fattats. Genomförandet av CLEAN-modellen innebär att EU inte tar i bruk CORSIA på internationella flygrutter mellan närmare 30 ICAO-medlemsstater trots att man meddelat sitt deltagande i systemet genast i början av år 2021. Detta kommer högst troligen att väcka kraftiga motreaktioner från både tredjeländer och ICAO och minska Europas inflytande vid beredning och beslutsfattande av viktiga klimatbeslut vilket kan äventyra hela CORSIA:s framtid och återspegla sig på till exempel godkännandet av det långsiktiga utsläppsminskningsmålet för internationell flygtrafik som är under beredning. EU:s notifiering om skillnaderna mellan utsläppshandeln och CORSIA till ICAO ändrar inte på något sätt eftersom det inte är fråga om ett juridiskt problem. Den känsliga situationen och tredjeländernas troliga motåtgärder betonas av att CORSIA som enda marknadsmekanism för den internationella flygtrafiken har ett omfattande stöd bland ICAO:s medlemsstater. Detta fastställdes i en resolution från ICAO:s generalförsamling hösten 2019 trots europeiskt motstånd⁸. Helhetssituationen förvärras av kommissionens förslag på flera ensidiga förslag från EU för tillämpning av CORSIA, såsom förslaget om rätt för kommissionen att bedöma tredjeländernas genomförandeåtgärder och upprätthålla en lista över länder som uppfyller unionens kriterier för att delta i CORSIA.

Kommissionens föreslagna riktlinjer kan ha betydande negativa konsekvenser för aktörerna inom flygtrafiken i Finland. I samband med inledandet av utsläppshandeln för flygtrafiken år 2012 blev man varse om hur stark reaktion den internationella flygtrafikgemenskapen kan ha på EU:s åtgärder. Trots EU-domstolens avgörande ledde utvidgningen av utsläppshandeln till trafik från EES-området till tredjeländerna till stora politiska problem och hot om ett allvarligt handelskrig med tredjeländerna. Den internationella flygtrafiken grundar sig på många flygtrafikavtal och ömsesidigt förtroende så tredjeländerna hade flera påtryckningsmetoder till sitt förfogande, såsom nekande till överflygning eller landningstillstånd. Rysslands överflygningstillstånd är till exempel livsviktiga för Finnairs Asien-strategi. EU blev snabbt tvunget att ge upp sina avsikter och i början av år 2013 ändrades utsläppshandeln till att endast omfatta flyg inom EES-området, såsom det fortfarande är. Den nuvarande situationen är en aning annorlunda men det bör beaktas att om det globalt avtalade CORSIA inte alls tillämpas på rutter mellan EES-staterna så strider det klart mot reglerna som avtalats inom ICAO. Dessutom har kommissionen föreslagit flera ensidiga tilläggsvillkor för tillämpningen av CORSIA som tredjeländerna kan se som en brist i deras interna beslutsfattande.

På grund av ovannämnda skäl stöder aktörer inom flygtrafiken enligt preliminära uppgifter MIX-modellen och reglerna som avtalats om CORSIA inom ICAO. I kommissionens konsekvensbedömning konstateras att det inte är "politiskt önskvärt" helt låta bli att tillämpa CORSIA men CLEAN-modellen ansågs vara en möjlig kompromiss mellan beaktandet av unionens klimatmål och det internationella flygtrafiksamarbetet. I konsekvensbedömningen konstaterades dock att det inte finns något entydigt bästa alternativ för genomförandet och olika kriterier, alternativ och deras konsekvenser ska vägas på politisk nivå.

5 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Regleringen bedöms inte ha några betydande konsekvenser med avseende på grundlagen eller de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

⁸ Resolution A40-19: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)

Det centrala målet för förslaget till förordning är att minska utsläppen från flygtrafiken och på så sätt förhindra klimatiförändringen samt de relaterade extrema väderfenomenen. På så sätt kan man anse att förslaget till förordning i viss mån främjar människornas säkerhet och en hälsosam livsmiljö. Samtidigt genomförs skyldigheten som fastställs för den offentliga makten i 20 § 2 mom. i grundlagen om att sträva efter att alla tillförsäkras en sund miljö.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om luftfart. Förslaget till förordning omfattar därför till rikets behörighet.

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

I rådet svarar miljöarbetsgruppen för behandlingen av förslaget. Förslagen om utsläppshandeln behandlades första gången i arbetsgruppen den 19 juli 2021 då kommissionen presenterade förslagen och medlemsländerna hade möjlighet att framföra sina första kommentarer. Behandlingen fortsätter i september 2021 med presentationen av konsekvensbedömningen.

De övriga medlemsstaternas officiella ståndpunkter är ännu inte kända.

8 Nationell behandling av förslaget

Statsrådets skrivelse har beretts i kommunikationsministeriet i samarbete med miljöministeriet och Transport- och kommunikationsverket.

Skrivelseutkastet behandlades i EU22-trafiksektionens skriftliga förfarande den 25.8.2021–26.8.2021 och i EU23-miljösektionens skriftliga förfarande den 25.8.2021–26.8.2021. EU-ministerutskottets behandling den 1 oktober 2021.

9 Statsrådets ståndpunkt

Kommissionens meddelande om 55-beredningspaketet i samband med behandlingen av e-brevet markerade EU-ministerutskottet (3.9.2021) att Finland är en del av Paris klimatavtal som förbinder Europeiska unionen. Målet förutsätter uppbyggnad av långsiktiga klimatåtgärder så att EU:s koldioxidneutralitet uppnås socialt, ekonomiskt och ekologiskt på ett hållbart sätt före år 2050. Som en del av det här målet anser statsrådet att det är viktigt att klimatmålet på minst 55 % som fastställts för år 2030, och som även kan överskridas, uppnås som resultat av förhandlingarna om 55-beredskapspaketet som helhet.

Förslagen i beredskapspaketet har flera korsvisa effekter och statsrådet betonar att upprätthållandet av beredskapspaketets ambitionsnivå ska säkerställas som helhet.

Statsrådet anser det viktigt att förhandlingarna framskrider raskt så att det finns tillräckligt med tid för åtgärderna. Samtidigt betonar statsrådet att 55-beredskapspaketet även styr EU:s övergång mot en klimatneutral ekonomi. Övergången ska genomföras socialt, ekonomiskt och ekologiskt på ett hållbart, effektivt och kostnadseffektivt sätt med beaktande av aspekter relaterade till förhindrande av förlusten av biologisk mångfald, digitalisering samt en rättvis övergång.

Statsrådet bedömde förslagen ur en övergripande nationell och europeisk synvinkel. Vid sidan av klimateffekterna ska förslagen mångsidigt beakta effekterna för bland annat konkurrensen,

statens totalinkomst och Finlands betalningar till EU. Dessutom är det viktigt att systematiskt bedöma beslutens effekter för medborgarnas välbefinnande.

Statsrådet stöder effektiviseringen av utsläppshandeln för flygtrafiken om att stegvis slopa den avgiftsfria tilldelningen av utsläppsrätter och genom att höja den linjära minskningsfaktorn. Kommissionens förslag är i detta avseende en bra grund för fortsatta förhandlingar. Statsrådet betonar också att förhandlingarna ska fästa uppmärksamhet vid konsekvenserna för Finlands konkurrenskraft och den regionala tillgången till flygtrafik samt vid styrandet av den internationella flygtrafiken via flygplatser utanför EU.

Kommissionen har också föreslagit bindande åtgärder för att öka användningen av förnybara flygbränslen (ReFuelEU Aviation) och slopa undantaget för skattefrihet för flygbränslen samt en ökad skatt på fossila flygbränslen under en övergångstid på 10 år⁹. Dessa initiativ är dessutom kopplade till ändringsförslagen för direktivet om förnybar energi¹⁰ och direktivet om distributionsinfrastrukturen för alternativa bränslen¹¹. I kommissionens konsekvensbedömning betonas att man ska fästa ytterligare uppmärksamhet vid förslagshelhetens samverkan i det fortsatta arbetet. Statsrådet betonar att det är viktigt att omfattande granska förslagets effekter tillsammans med andra initiativ som inverkar på utsläpp från flygtrafiken och kostnader i branschen. Genom att skapa en tydlig helhetsbild kan man undvika okontrollerad kumulering av effekterna inom branschen.

Enligt kommissionens förslag ska de avgiftsfritt tilldelade utsläppsrätterna tilldelas flygbolagen åren 2024-2026 i förhållande till deras verifierade utsläpp år 2023 för flygverksamheten som omfattats av utsläppshandeln. Enligt statsrådet ska tilldelningsprincipen bedömas närmare i de fortsatta förhandlingarna eftersom användningen av de kommande utsläppen som grund för den avgiftsfria tilldelningen inte uppmuntrar flygbolagen till minskade utsläpp, tvärtom. För närvarande används historiska tonkilometerdata som grund för den avgiftsfria tilldelningen vilket även kan tillämpas som en lösning för övergångsperioden till den avgiftsfria tilldelningen har slopats.

Statsrådet anser att kommissionens förslag om att minska begränsningen för utsläppshandeln för flyg mellan EU:s yttersta randområden och EES-staterna är motiverat ur klimatsynvinkel. Ur Finlands synvinkel innebär detta att särskilt flyg till Kanarieöarna kommer att omfattas av utsläppshandeln.

Kommissionen föreslår att CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) samordnas med utsläppshandeln genom den s.k. CLEAN-modellen samt vissa villkor relaterade till tillämpningen av CORSIA som avviker från förfaranden som överenskomits inom ICAO. Statsrådet anser att riskerna och möjligheterna relaterade till den ovannämnda modellen och villkoren ska bedömas omfattande och omsorgsfullt i den fortsatta förhandlingen med beaktande av förfarandet som avtalats i den Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organization) samt utsläppsminskningsåtgärdernas effektivitet.

⁹ COM(2021) 551 final och COM(2021) 563 final.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor samt dess förslag till förändring COM(2021) 557 final

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen samt dess förslag till förordning COM(2021) 559 final

Statsrådet anser att kommissionens förslag är en möjlig kompromiss med avseende på konsekvenserna för klimatet och konkurrenskraften men bedömer att förhandlingarna i det här skedet även ska lyfta fram den s.k. MIX-modellen som ett andra alternativ vid sidan av den s.k. CLEAN-modellen.

Statsrådet anser att MIX-modellen kan minska riskerna som eventuellt riktas mot branschen till följd av tredjeländernas motåtgärder, såsom förlust av överflygningstillstånd. Å andra sidan skulle CLEAN-modellen ge EU mer rörelsefrihet med avseende på utsläppsminskningssåtgärderna och vara effektivare med avseende på flygtrafikens klimatåtgärder.

Statsrådet betonar att det ur den globala klimateffektens synvinkel är väldigt viktigt att EU strävar efter att genom ett konstruktivt internationellt samarbete inom ICAO främja en ökad ambitionsnivå för både CORSIA och andra klimatåtgärder för flygtrafiken. På så sätt kan man betydande kan påverka att den internationella flygtrafiken stöder uppnåendet av Parisavtalets klimatmål. Globala lösningar förhindrar också mest effektivt en snedvriden konkurrens inom branschen och eventuella oönskade konsekvenser för klimatet och ekonomin. Åtgärderna som föreslås av kommissionen innefattar en betydande risk för politiska och ekonomiska följder som hänför sig till förhandlingarna på internationell nivå.

Statsrådet stöder kommissionens förslag om att reglera användningen av auktionsintäkterna från flygtrafiken som en del av utsläppshandelsdirektivet. I skrivelsen om ändringen av utsläppshandelsdirektivet tar man ställning till användningen av medlemsländernas auktionsintäkter.

Statsrådet förhåller sig öppet och konstruktivt till utvecklingen av EU:s system för egna medel, dvs. budgetramens inkomstsida, även med beaktande av aspekterna för finansieringen av återhämtningsinstrumentet. Utvecklingen av EU:s egna medel kan till exempel minska betalningsandelen som återbetalningen av återhämtningsinstrumentet orsakar medlemsstaterna.

Med avseende på reformen av EU:s finansiering anser statsrådet att det är viktigt att eventuella reformer är kopplade till unionens centrala mål, såsom bekämpning av klimatförändringarna.

Utgångspunkten i den fortsatta utvecklingen av EU:s finansieringssystem, inklusive införandet av intäkter från nya egna medel, ska vara att ändringarna i systemet inte oproportionerligt ökar Finlands betalningsbörda eller annars medför oskäligen tilläggskostnader för Finlands nationalekonomi och de ekonomiska aktörerna. Beslut om EU:s finansieringskällor hör även i fortsättningen till medlemsstaterna.

Statsrådet stöder kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av utsläppshandelsdirektivet med avseende på notifieringsskyldigheter relaterade till CORSIA. Beslutet ska godkännas inom kommissionens föreslagna tidtabell så att medlemsstaterna kan iaktta sina åtaganden gentemot ICAO och flygbolagen bereda sig för att uppfylla sina kompensationsmål.

Statsrådet granskar de finansiella konsekvenserna för förslagen som ingår i 55-beredningspaketet som en helhet och preciserar sin ståndpunkt då förhandlingarna framskrider. Finlands ståndpunkt avseende 55-beredningspaketets helhet bildas i slutskedet med hänsyn till hela Finlands bästa.