Utlåtande MiUU 42/2018 rd─ RP 265/2018 rd

Miljöutskottet

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

Till kommunikationsutskottet

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 miljöutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Janne Mänttäri, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Laura Sarlin, miljöministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart ändras för att motsvara de ändringar som har gjorts i förordningen om handel med utsläppsrätter för luftfart. Den viktigaste ändringen är att tillämpningsområdet för handeln fortsatt kommer att vara begränsat till EES-länderna till och med 2023. Andra viktiga ändringar är att lagen får en linjär reduktionsfaktor och att EU ska förhindra att utsläppshandeln påverkas negativt om en medlemsstat utträder ur unionen i likhet med Storbritannien. Utskottet tillstyrker propositionen, men vill att kommunikationsutskottet beaktar följande synpunkter.

EU:s system för handel med utsläppsrätter för luftfart trädde i kraft den 1 januari 2012, men det begränsades 2013 till att bara gälla EES-länderna. Det berodde på att tredjeländer hade en negativ inställning till frågan och att det i sin tur inverkade negativt på möjligheterna att i internationella organisationen för civil luftfart (ICAO) enas om ett globalt system för kompensation för utsläpp. Senare har ICAO i Parisavtalets anda beslutat införa utsläppssystemet för internationell luftfart CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Målet med CORSIA är att koldioxidutsläppen från luftfart från och med 2020 inte ska öka jämfört med utsläppsmedeltalet 2019 och 2020. Flygbolagen kompenserar en eventuell ökning genom att köpa utsläppsenheter på kolmarknaden. Skyldigheten att rapportera utsläpp trädde i kraft den 1 januari

i år och kompensationsskyldigheten träder i kraft 2021. Än så länge finns det inga beslut om detaljerna i skyldigheten. Utskottet understryker att närmare regler för vilka utsläpp som ska ingå i CORSIA:s system är av stor betydelse för att systemet ska vara trovärdigt och dubbelräkning förhindras. I propositionen begränsas tillämpningen av handeln med utsläpp för luftfart till EES-länderna till och med 2023 i överensstämmelse med förordningen om utsläppshandel för luftfart. Restriktionen har ansetts vara nödvändig för att ge CORSIA arbetsro för att fatta beslut om mer ingående regler. Det behövs ett effektivt globalt avtalssystem för att begränsa utsläppen av växthusgaser från internationell luftfart, påpekar utskottet.

Vidare anser utskottet det vara nödvändigt att luftfartssektorn involveras i det globala arbetet för att reducera utsläppen och införa koldioxidneutral verksamhet. I oktober i fjol publicerade den mellanstatliga klimatpanelen för klimatförändring IPCC den så kallade 1,5-gradersrapporten, som understryker att de nödvändiga utsläppsminskningarna måste vara mycket omfattande och att det brådskar. Utsläppen måste reduceras inom alla sektorer, och dessutom mer och snabbare än man tidigare har utgått från. Vad beträffar luftfart bör det noteras att utsläppen utgör ungefär två procent, men att deras uppvärmningseffekt på marschhöjd beräknas vara ungefär det dubbla jämfört med den normala andelen utsläpp. Därmed står luftfarten i dagsläget för 4–5 procent av de globala utsläppen av växthusgaser.

Inom luftfarten försöker man i första hand minska utsläppen via tekniska framsteg, operativa förbättringar och användning av avancerade biodrivmedel. Förnybara drivmedel ses i dagsläget som det primära alternativet på väg mot utsläppsfri luftfart, eftersom det kommer att ta betydligt längre tid att elektrifiera luftfarten i kommersiell omfattning än det gör inom transportsektorn. Elektrifiering kan emellertid spela en stor roll exempelvis för utvecklingen av flygplatslogistiken. Det behövs också ett kompensationssystem eftersom det inte går att komma ner till nollutsläpp med de föreslagna tekniska metoderna.

Utskottet understryker att systemet med utsläppshandel är en kostnadseffektiv och väl fungerande mekanism som marknadsmässigt för utvecklingen framåt mot en utfasning av fossila bränslen. Utsläppshandelns styreffekt har dock varit liten eftersom utsläppsrätterna har varit för många. Enligt utskottet är det positivt att utsläppshandeln har fungerat bättre på senare år tack vare en del justeringar som gjorts i systemet. I fjol tredubblades i stort sett priset på en utsläppsrätt, och prisstegringen i sig gör att handeln får större styreffekt.

Utskottet välkomnar att också luftfarten från och med 2021 inför den linjära reduktionsfaktorn i sin utsläppshandel. Faktorn minskar årligen antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis med 2,2 procent, vilket gör att systemet kommer att stramas åt konsekvent.

Fram till nu har projektenheter enligt Kyotoprotokollet kunnat användas för att täcka in utsläpp. Med projektmekanismer enligt Kyotoprotokollet avses mekanismen för ren utveckling (CDM) och mekanismen för gemensamt genomförande (JI), som genererade utsläppsminskningar. De innefattar certifierade utsläppsminskningar (CER) som genererats via mekanismen för ren utveckling i utvecklingsländer respektive utsläppsminskningsenheter (ERU) från projekt för gemensamt genomförande som genomförts av de industriländer som ratificerat Kyotoprotokollet. Reglerna har dock ändrats och det går inte att använda internationella projektenheter i EU:s system för handel med utsläppsrätter efter den 1 maj 2021. Utskottet anser att beslutet är ett steg i rätt

riktning eftersom projektenheterna har medverkat till överskottet på utsläppsrätter och därmed försämrat utsläppshandelns styreffekt. Dessutom var det svårt att övervaka hur projektenheterna användes, och användningen i sig var inte helt utan problem. Utvecklingen mot koldioxidneutrala strukturer betyder att var och en gör något för att reducera utsläppen.

I december i fjol blev den så kallade ILMO-gruppen klar med sin rapport[1] som innehåller ett förslag till åtgärdsprogram för att avskaffa utsläppen av växthusgaser från trafiken fram till 2045. Enligt rapporten har Norge för avsikt att införa en inblandningsskyldighet för flygbränsle 2020. I Norge ska 0,5 procent förnybart bränsle blandas in i flygfotogen och andelen kommer att stiga konsekvent. I Sverige pågår en utredning om möjligheten att införa samma skyldighet för flygbränsle. I rapporten sägs det att man vid sidan om de ambitiösa målen för att förbättra energieffektiviteten inom flyg- och fartygstrafiken bör eftersträva att på kort och medellång sikt övergå till hållbara biodrivmedel. En rekommenderad åtgärd är att utreda och införa en kostnadseffektiv modell för att införa förnybara bränslen på Helsingfors–Vanda flygplats. Utskottet anser att de rekommenderade åtgärderna snabbt bör utredas närmare och genomföras för att luftfarten ska bli mer hållbar. Samtidigt understryker utskottet att också andra utsläpp än de direkta koldioxidutsläppen måste beaktas i minskningsåtgärderna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att kommunikationsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 23.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sanna Marin sd
medlem Riitta Myller sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ari Torniainen cent.

1 Toimenpideohjelma hiilettömään liikenteeseen 2045, Liikenteen ilmastopolitiikan työryhmän loppuraportti, LVM:n julkaisuja 13/2018.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.