

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås 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 utsläppshandeln baserar sig också handelen 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. Handelen med utsläppsrätter för luftfart är ett halvöppet system. Det innebär att flygbolagen 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 utsläppsrät-

ter 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.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Syftet med regeringens förslag till lag om handel med utsläppsrätter för luftfart är att nationellt sätta i kraft de förpliktelser som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (*nedan flygutsläppsdirektivet*).

2 Nuläge

Utsläpp av växthusgaser från luftfart ingår inte i Europeiska unionens (EU) system för handel med utsläppsrätter som startade 2005. Utsläpp av växthusgaser från internationell luftfart ingår inte heller i de nationella utsläppskvoterna enligt Kyotoprotokollet (FördrS 13/2005) från 1997. EU har emellertid ansett att utsläppen från luftfart ökar snabbt och att det därför krävs insatser för att minska dem både från EU:s sida och globalt. EU har ambitionen att FN:s klimatkonferens i Köpenhamn i december 2009 ska enas om att utsläpp från internationell luftfart ska införlivas i den nya klimatkonventionen om åtagandena efter 2012.

År 2001 startade EU en konsultation kring frågan vad som är det mest effektiva verktyget på EU-nivå för att kostnadseffektivt minska luftfartsutsläppen. Efter en omfattande konsultation lade kommissionen i december 2006 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Samtliga medlemsstater var positivt inställda till förslaget även om de har haft en del invändningar till många detaljer. Medlemsstaterna och flygbolagen ansåg ett globalt styrmedel vara den primära lösningen. Men det föreslagna EU-systemet utesluter inte en global lösning längre fram. Alla flygningar som startar från och ankommer till

flygplatser i EU ska omfattas av utsläppshandeln från och med 2012 oavsett i vilket land luftfartygen är registrerade.

Luftfarten är en energiintensiv tjänstebans och avviker i många hänseenden från de industri- och energibranscher som för närvarande ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Därför anser EU det befogat att den första handelsperioden med utsläppsrätter för luftfart startar 2012 och omfattar ett år. Det är tänkt att den ska vara en försöksperiod innan den första handelsperioden enligt den nya klimatkonventionen inleds den 1 januari 2013. Dessutom finns det inte så mycket erfarenhet av auktionering som metod för tilldelning av utsläppsrätter.

Bland länder utanför EU har bland andra flera amerikanska delstater, Japan och Australien planer på att införa interna system för handel med utsläppsrätter som ska inbegripa luftfarten i hela landet eller delstaten, men däremot inte internationella flygningar. EU:s system inbegriper också flygningar mellan EU och tredjeländer och systemet kommer därför att ställa vissa krav på luftfartsavtalen mellan EU och tredjeländer, men också för gemenskapens yttre förbindelser i ett vidare perspektiv.

Enligt artikel 25a i flygutsläppsdirektivet kan flygningar med luftfartyg registrerade i ett tredjeland undantas från vissa bestämmelser om en kommitté bestående av företrädare för kommissionen och det berörda tredjelandet anser att tredjelandet har infört åtgärder som avser att minska påverkan på klimatet av flygningar som avgår från tredjelandet och ankommer till gemenskapen i enlighet med EU:s system för utsläppshandel.

Den allmänna utsläppshandeln omfattar koldioxidutsläpp från stora industrianläggningar och anläggningar med en sammanräknad nominell värmeeffekt på mer än 20 MW. I Finland ingår också fjärrvärmearläggningar på 20 MW eller mindre effekt i systemet. Hos oss regleras utsläppshandeln genom lagen om utsläppshandel (683/2004) som trädde i kraft den 4 augusti 2004 och har ändrats

genom lagarna 108/2007 och 1468/2007. Arbets- och näringsministeriet har startat en partiell och en genomgripande revidering av lagen.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att nationellt sätta i kraft de bestämmelser som genomförandet av flygutsläppsdirektivet kräver. Kommunikationsministeriet ska genom förordning meddela närmare bestämmelser bland annat om det riktmärke som tilldelningen av utsläppsrätter till flygbolagen ska basera sig på, tilldelning av utsläppsrätter ur den särskilda reserven och den obligatoriska rapporteringen om utsläppshandeln.

Ett av de viktigaste målen är att minska koldioxidutsläppen från luftfart så kostnadseffektivt som möjligt. Propositionen har bestämmelser om antalet utsläppsrätter, tilldelningsmetoder, tilldelningsmekanismer och hur myndighetsuppgifterna ska ordnas. Dessutom ingår det allmänna bestämmelser för hur flygbolagen kan ansöka om gratis utsläppsrätter och utsläppsrätter ur den särskilda reserven. Det föreskrivs också om påföljder när flygbolagen inte följer lagbestämmelserna.

Genom lagen om utsläppshandel genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (utsläppshandelsdirektivet). Vid beredningen av den nya lagstiftningen gjorde statsrådet en bedömning av om bestämmelserna i lag kan införas genom en ändring av lagen om utsläppshandel, men kom fram till att bestämmelserna vad gäller både målgrupp och fördelningsprinciper skiljer sig så mycket från EU:s nuvarande system för handel med utsläppsrätter att luftfarten bör införas i EU:s system genom en särskild lag. Luftfarten som tjänstebransch skiljer sig dessutom mycket från de industri- och energibranscher som för närvarande ingår i EU:s handel med utsläppsrätter. Den första handelsperioden som omfattar 2012 kommer internationell luftfart inte att ingå i de nationella och regionala utsläppsminskningsskvo-

terna enligt Kyotoprotokollet. Då kan utsläppsminskningenheter för internationell luftfart inte räknas in i de nationella utsläppsminskningarna. Följaktligen kan övriga branscher som ingår i utsläppshandeln inte utnyttja sina utsläppsrätter för luftfart för att uppfylla sina åtaganden enligt lagen om utsläppshandel. I dagsläget tilldelas utsläppsrätter genom nationella fördelningsplaner till verksamhetsutövare med fasta anläggningar. Utifrån ett riktmärke för jämförelse inom gemenskapen ska 85 procent av utsläppsrätterna tilldelas flygbolagen gratis. Återstoden på 15 procent fördelas genom auktionering. Fördelning genom auktionering kommer att bli den rådande fördelningsmetoden också inom andra branscher i EU:s allmänna handel med utsläppsrätter i stället för nationella fördelningsplaner, när EU ser över sitt system under den handelsperiod som börjar den 1 januari 2013. Senare kan man ompröva om det finns anledning att införliva den nu aktuella lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart i den allmänna lagen om utsläppsrätter. Lagen är upplagd för att också täcka in handelsperioderna efter den första handelsperioden.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Handeln med utsläppsrätter kommer att medföra merkostnader för flygbolagen

I detta läge är det mycket svårt att bedöma de statsekonomiska konsekvenserna eller de företagsekonomiska konsekvenserna för flygbolagens verksamhet eftersom det inte finns några uppgifter om priset på utsläppsrätten 2012. I dagsläget ligger priset på en utsläppsrätt något över 10 euro, men det kommer sannolikt att stiga, särskilt under den handelsperiod som börjar 2013.

Det är svårt att bedöma hur stort behov av att köpa utsläppsrätter via auktionering eller på marknaden luftfartsaktörerna kommer att ha. De finländska flygbolagen har själva ansett att de åtminstone den första handelsperioden som avser 2012 sannolikt bara skulle få högst hälften av sina utsläppsrättigheter via riktmärket, också om 85 procent av de ge-

nomsnittliga utsläppsrätterna för 2004–2006 tilldelades gratis. Det beror för det första på att flygtrafiken på sikt kan antas öka. År 2012 kan flygtrafiken vara i snitt 20–30 procent större än genomsnittet 2004–2006. För det andra gynnar inte riktmärket för fördelningen av de kostnadsfria utsläppsrätterna (s.k. RTK; revenue tonne kilometre) de finländska flygbolagens rutter med relativt tunna passagerarströmmar där flygplanen inte kan fyllas. De flexibla mekanismerna i Kyotoprotokollet är ett mer kostnadseffektivt sätt att få fler utsläppsrätter än att köpa dem på marknaden. Men det finns en kvantitativ begränsning för mekanismerna. Följaktligen måste flygbolagen sannolikt köpa i snitt ca 30–40 procent av sina utsläppsrätter på marknaden den första handelsperioden.

Handeln med utsläppsrätter kan ge de finländska flygbolagen en merkostnad på mellan 20 och 30 miljoner euro, om en utsläppsrätt 2012 antas kosta exempelvis 30 euro, de finländska flygbolagens sammanlagda utsläpp antas vara 3 miljoner ton koldioxid, en tredjedel av dem måste köpas upp på marknaden och de flexibla mekanismerna utnyttjas fullt (kostnaderna för dem är lägre än det marknadsmässiga priset på utsläppsrätter). Det är dock en mycket grov uppskattning som är behäftad med osäkerhetsfaktorer, som det sägs ovan. Kostnaderna stiger betydligt mer om fler utsläppsrätter auktioneras ut och de kostnadsfria utsläppsrätterna samtidigt minskar ytterligare den första handelsperioden 2013 och senare. I framtiden kommer kostnaderna att vara beroende av i vilken omfattning flygbolagen lyckas minska sina utsläpp.

Medlemsstaterna får enligt flygutsläppsdirektivet intäkter vars storlek årligen kan variera avsevärt eftersom de beror på det auktionerade antalet utsläppsrätter, sättet på vilket auktionerna genomförs och marknadssituationen. Enligt artikel 3d.4 i flygutsläppsdirektivet beslutar medlemsstaterna hur intäkterna från auktionering av utsläppsrätter ska användas. I artikeln ingår också en rekommendationsbestämmelse om att auktionsintäkter och andra intäkter ska användas bland annat för att minska utsläppen av växthusgaser och göra anpassningar till klimatförändringens följder. Utsläppshandeln har också en

del statsfinansiella konsekvenser i och med att en del av utsläppsrätterna säljs på auktion och inkomsterna då intäktsförs till staten. Följaktligen kan ett försiktigt antagande vara att ungefär hälften av merkostnaderna för flygbolagen kommer att gå via statskassan och staten få in cirka 10 miljoner euro på auktioneringen. I Finland slås bland annat de klimatpolitiska målen och åtgärderna för varje regeringsperiod fast i regeringsprogrammen och måluppfyllelsen följs upp genom strategidokument. Årligen i samband med rambesluten och budgetprocessen fattas det beslut om inkomstkriterierna för statsbudgeten och användningen av anslagen bland annat för att uppfylla regeringens och EU:s klimatpolitiska mål och avtal.

Utsläppshandeln kräver också en del myndighetsuppgifter som anges närmare under 4.2.

De drastiskt ökade bränslepriserna våren och sommaren 2008 och den pågående internationella finanskrisen har återverkat på flygbolagens ekonomi och lönsamhet. De har inte kunnat slå ut prisökningarna direkt på biljettpriserna och därför är det mycket sannolikt att merkostnaderna för utsläppshandeln inte kan slås ut helt och hållet på biljettpriserna. Det är också kommissionens ståndpunkt i konsekvensbedömningen.

Europeiska gemenskapernas kommissions konsekvensbedömning

Eftersom det är svårt att göra en närmare bedömning av vilka ekonomiska effekter handeln med utsläppsrätter kommer att ha för luftfarten i medlemsstaterna, beskrivs konsekvenserna här utifrån kommissionens konsekvensbedömning av förslaget till direktiv.

Europeiska gemenskapernas kommission bedömer att förslaget bara kommer att ha minimala effekter för flygbolagens lönsamhet. Det beror på följande faktorer:

På varje flygrutt behandlas alla bolag lika och de slår ut avgifterna för utsläppshandeln på passagerarna. Utsläppshandeln påverkar inte konkurrensen mellan flygbolagen eller deras konkurrensförmåga eftersom EU-bolagen och flygbolagen från tredjeländer arbetar enligt samma principer på EU-interna rutter och rutter mellan EU och tredjeländer.

Det bör dock noteras att EU-bolagen relativt sett drabbas av en större kostnadsbörda än tredjelandsbolagen som också har flygningar som inte ingår i utsläppshandeln. Läget balanseras upp betydligt om klimatkonferensen i Köpenhamn i december 2009 kan enas om globala spelregler för att minska luftfartsutsläppen, inbegripet globala marknadsmässiga styrmedel.

Utsläppshandeln kommer att innebära att en turochreturbiljett stiger med 4,6–39,6 euro beroende på sträckan. Prishöjningen inverkar inte på efterfrågan på flygresor eller tillväxten i flygtrafiken. Kommissionen bedömer att luftfarten inte är särskilt känslig för prisfluktuationer och att handeln med utsläppsrätter därför inte spelar så stor roll för turismen eller flygplatsernas konkurrenspositioner. Turisternas kostnader stiger bara med ungefär två procent och utsläppshandeln uppmuntrar flygbolagen att byta ut sin materiel mot mer kostnadseffektiva alternativ.

Vidare anser kommissionen att flygbolagen inte kommer att särbehandlas på grund av sitt geografiska läge. Kommissionen har gjort en jämförelse av det konkurrensutsatta (luftfart som ett led i den allmänna utsläppshandeln) och det icke konkurrensutsatta (luftfarten som ett fristående system från det övriga systemet för handel med utsläppsrätter) systemet för handel med utsläppsrätter. Ett icke konkurrensutsatt system vore skadligt för luftfarten eftersom kostnadsnivån skulle stiga avsevärt. Kostnadseffekterna för det konkurrensutsatta systemet är som ovan redovisas ganska små.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Handeln med utsläppsrätter för luftfart kräver en del myndighetsuppgifter för Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket.

Trafiksäkerhetsverket ska svara för de uppgifter som beror på tilldelningen av de kostnadsfria utsläppsrätterna till flygbolagen och det anknytande riktmärket enligt 7 § och ta emot ansökningar om utsläppsrätter ur en särskild reserv enligt 9 §. Dessutom ska det ta emot planerna med övervakning och rapportering enligt 11 §, godkänna dessa planer, utfärda de i paragrafen avsedda bestämmelserna till luftfartygsoperatörer som försum-

mat sina skyldigheter och eventuella andra bestämmelser. Trafiksäkerhetsverket ska också ta hand om påföljdsprocedurerna enligt 21-23 § som riktas till de flygbolag som vägrar uppfylla sina lagstadgade förpliktelser. Det ska utföra uppgifterna för de luftfartygsoperatörer som det har beviljat gällande operativ licens och för de luftfartygsoperatörer från tredjeland som i kommissionens förteckning enligt artikel 18a.3 i flygutsläppsdirektivet omfattas av finländska myndigheters tillsyn.

Energimarknadsverket ska svara för myndighetsuppgifterna i samband med ordnandet av auktioneringen och för intäktsföringen av inkomsterna från auktionering i statsbudgeten enligt 10 §, registreringen av utsläppsrätter för luftfart enligt 15-17 §, annullering och överföring till statens återlösenskonto av utsläppsrätter, utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläpp som överlämnats enligt 18 §. Därtill ska det svara för registreringar enligt 19 §.

På båda myndigheterna ska de nya uppgifterna så långt som möjligt organiseras genom omfördelning av de personella resurserna.

4.3 Konsekvenser för miljön

De finländska flygbolagen har relativt ny materiel och de nya flygplanen är både energieffektiva och har relativt låga utsläpp. De har alltså redan i förväg lyckats förbättra sin energieffektivitet.

Luftfarten, särskilt den internationella luftfarten inom EU och mellan EU och tredjeländer, beräknas i fortsättningen öka med i snitt 3–5 procent årligen. Följaktligen är det mycket sannolikt att utsläppshandeln inte i någon större omfattning kan minska energiförbrukningen eller koldioxidutsläppen. I sin konsekvensbedömning analyserar kommissionen ändå miljökonsekvenserna för den nya utsläppshandeln inom luftfarten.

Kommissionen räknar med att koldioxidutsläppen från luftfarten i EU kan skäras ned med upp till 183 miljoner ton fram till 2020 jämfört med baslinjen genom det föreslagna systemet som alltså omfattar dels flygningar inom EU, dels flygningar mellan EU och tredjeländer. Även om handeln bara gäller koldioxidutsläpp medför den inklusive stöd-

åtgärder en minskning på cirka två procent av kväveoxidutsläppen. Kommissionen arbetar också med ett förslag till rättsakt om minskning av kväveoxidutsläpp från luftfartyg med hjälp av motorteknik.

I princip har flygbolagen redan nu i stor utsträckning tagit över ansvaret för EU:s åtagande att minska utsläppen med 30 procent fram till 2020 eftersom Europaparlamentet ställde krav på att det totala antalet utsläppsrätter som tilldelas flygbolagen 2012 skärs ner från 100 till 97 procent av de genomsnittliga utsläppen 2004–2006 och till 95 procent den handelsperiod som börjar 2013. I den kommersiella luftfarten har medlemsstaterna därmed haft framförhållning i sina åtaganden inför den globala klimatkonventionen som följer efter Kyotoprotokollet.

4.4 Övriga samhällseliga konsekvenser

När luftfartsverksamheten införs i EU:s system för handel med utsläppsrätter är konsekvenserna sannolikt störst för länder som Finland som ligger i EU-periferin och som är mest beroende av internationell flygtrafik. I dessa länder stiger priserna på flygbiljetter antagligen mer än genomsnittet eftersom det vanligen inte finns ersättande färdstätt och flygbolagen blir tvungna att relativt sett köpa fler utsläppsrätter. Detta gäller i synnerhet inrikes flygningar som har lägre belägningsgrad än bolagen i Centraleuropa. Antalet inrikes flygningar har direkta effekter för Luftfartsverket Finavias möjligheter att driva sina flygplatser i Finland.

I sin konsekvensbedömning går kommissionen inte in på konsekvenserna av utsläppshandeln för enskilda regioner eller medlemsstater. Finland påpekade detta i sina skriftliga kommentarer till bedömningen och i rådet när förslaget till direktiv behandlades.

5 Beredningen av propositionen

Förslaget till direktiv behandlades i en informell arbetsgrupp under miljösektionen i kommittén för EU-frågor. Den bestod av företrädare för kommunikationsministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, statsrådets EU-sekretariat, Luftfartsförvaltningen, Energi-

marknadsverket, Luftfartsverket Finavia, Finlands näringsliv och flygbolag registrerade i Finland (Finnair, Blue1, Finncomm Airlines och Air Finland). De deltog också aktivt i beredningen av den nationella lagstiftningen. Den 1 januari 2009 tillsatte kommunikationsministeriet en arbetsgrupp bestående av samma företrädare för att förbereda det nationella genomförandet av direktivet.

Yttrande om regeringens utkast till proposition begärdes av arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, justitieministeriet, Energimarknadsverket, Statistikcentralen, Luftfartsförvaltningen, Luftfartsverket Finavia, Finnair Abp, Blue One Oy, Finncomm Airlines, Air Finland och Finlands naturskyddsförbund. Dessutom lämnade Green Stream Network Oyj och Liikenneympäristöyhdistys yttranden. Synpunkterna i yttrandena har beaktats i den fortsatta beredningen i den utsträckning det har varit möjligt.

Enligt 27 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör luftfart till rikets lagstiftningsbehörighet. Däremot har landskapet med stöd av 18 § 10 och 22 punkten lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller miljö och näringsverksamhet. För att genomföra direktivet kan lagtinget stifta en landskapslag om tillämpning av rikslagen i landskapet (en s.k. blankettlag). Vid behov kan myndighetsuppgifter överföras till en riksmyndighet med en överenskommelseförordning enligt 32 § i självstyrelselagen.

6 Samband med andra propositioner

En reform av trafik- och transportförvaltningen ska träda i kraft från och med 2010. Då kommer den nuvarande Luftfartsförvaltningen att införlivas med den nya myndigheten Trafiksäkerhetsverket. En regeringsproposition med förslag till lagar om Trafikverket och om Trafiksäkerhetsverket (RP 142/2009) behandlas som bäst i riksdagen.

EU:s ändringar i direktivet om utsläppshandel för tiden efter 2012 ingår i Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser som trädde i

kraft i juni i år. Också FN:s partskonferens om klimatkonventionen i december 2009 kan resultera i att ny lagstiftning behövs. Arbets- och näringsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att förbereda de ändringar av lagstiftningen om utsläppshandel som borde ha trätt i kraft i slutet av 2009. Arbetsgruppen ska vara klar med en övergripande reform av lagen om utsläppshandel i april 2010.

På Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO:s generalförsamling år 2007 ansåg en majoritet av medlemsländerna att ensidiga system för handel med utsläppsrätter

strider mot organisationens principer. Därför är det sannolikt att åtminstone en del av tredjeländerna kommer att vara kritiskt inställda till handeln med utsläppsrätter i den europeiska luftfarten. Det största hotet är att de stora staterna med omfattande luftfart kommer med motåtgärder mot medlemsstaterna. För Finland vore det mycket negativt om exempelvis USA, Ryssland, Kina eller Japan kommer med motåtgärder för att deras luftfartyg måste följa bestämmelserna om utsläppshandeln.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslaget

1 §. Lagens syfte. Syftet med lagen är att minska koldioxidutsläppen från luftfart på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt och att genomföra flygutsläppsdirektivet.

2 §. Tillämpningsområde. Lagen ska tillämpas på koldioxidutsläpp från luftfart. Flygutsläppsdirektivet omfattar alla flygningar som avgår från eller ankommer till flygplatser belägna inom EU om de inte av särskilda skäl är undantagna tillämpningsområdet. Enligt direktivet bör en medlemsstat ansvara för varje enskild luftfartygsoperatör. I augusti 2009 utfärdades Kommissionens förordning (EG) nr 748/2009 om en förteckning över luftfartygsoperatörer som den 1 januari 2006 eller senare har bedrivit sådan luftfartsverksamhet som omfattas av bilaga I i direktiv 2003/87/EG med angivande av administrerande medlemsstat för varje luftfartygsoperatör. Med stöd av förordningen ska Finland vara administrerande medlemsstat för 25 flygbolag. Bland dessa finns förutom åtta finländska flygbolag även flygbolag från tredjeländer.

Vissa flygningar som nämns i en bilaga till flygutsläppsdirektivet får undantas utsläppshandeln. I 3 mom. anges exempel på den typen av flygningar. Bestämmelser om flygningar som kan undantas utsläppshandeln ska utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet.

3 §. Definitioner. Paragrafen anger de begrepp som är mest relevanta för tillämpningen av lagen. Definitionerna motsvarar i stort sett definitionerna i flygutsläppsdirektivet.

Med utsläpp avses koldioxidutsläpp från flygningar från en flygplats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorium eller flygningar som ankommer till en sådan flygplats.

Med *utsläppsrätt* avses en rätt enligt artikel 3a i handelsdirektivet att i atmosfären släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en be-

stämd period. Utsläppsrätterna utfärdas verksamhetsutövarna för enskilda anläggningar och för en handelsperiod. De gäller under den handelsperiod som de är utfärdade för.

Utsläppsrätt för luftfart definieras särskilt och avser en utsläppsrätt som tilldelas eller säljs till luftfartygsoperatörer och som är giltig endast i handeln med utsläppsrätter för luftfart.

Med *handelsperiod* avses en period som närmare anges i 5 §. Där fastställs längden för de två första perioderna. Den första handelsperioden omfattar 2012 och den andra 2013–2020.

Med *luftfartygsoperatör* avses varje fysisk eller juridisk person som med ett luftfartyg bedriver luftfartsverksamhet som omfattas av utsläppshandeln, eller, om denna person är okänd eller inte utpekats av ägaren till luftfartyget, luftfartygets ägare. Normalt är luftfartygsoperatören det flygbolag som står för flygningen.

Med *historiska luftfartsutsläpp* avses genomsnittliga årliga utsläpp från luftfartyg under jämförelseåren 2004, 2005 och 2006.

Med riktmärke avses det riktmärke som har fastställts av kommissionen och beräknas genom att dividera det totala antalet utsläppsrätter med summan av antalet tonkilometer som uppgetts av luftfartygsoperatörerna och utifrån vilket de kostnadsfria utsläppsrätterna tilldelas de flygbolag som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Med *klimatkonventionen* avses Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (FördrS 61/1994).

Vidare avses *med part i bilaga I* en part som är nämnd i bilaga I till klimatkonventionen och som i Kyotoprotokollet (FördrS 13/2005) till klimatkonventionen har ett kvantifierbart åtagande om begränsning eller minskning av utsläpp och som har ratificerat Kyotoprotokollet,

Med *projektverksamhet* avses verksamhet som en eller flera parter i bilaga I har god-

känt i enlighet med artikel 6 eller 12 i Kyoto-protokollet till klimatkonventionen och de beslut som antagits i enlighet med Kyoto-protokollet.

Med *utsläppsminskning* avses en enhet som härrör från en utsläppsminskning som uppnåtts genom projektverksamhet genomförd i någon annan i bilaga I till klimatkonventionen nämnd stat, och som har utfärdats i enlighet med artikel 6 i Kyoto-protokollet till klimatkonventionen och i enlighet med beslut som antagits med stöd av Kyoto-protokollet.

Med *certifierad utsläppsminskning* avses en enhet som härrör från en utsläppsminskning som uppnåtts genom projektverksamhet genomförd i en stat som inte omfattas av bilaga I till klimatkonventionen, och som har utfärdats i enlighet med artikel 12 i Kyoto-protokollet till klimatkonventionen och i enlighet med beslut som antagits med stöd av Kyoto-protokollet.

4 §. Luftfartygsoperatörens allmänna skyldigheter. Paragrafen föreskriver vilka skyldigheter de luftfartygsoperatörer som avses i 2 § ska ha i handeln med utsläpp för luftfart. Enligt punkt 1 ska luftfartygsoperatörerna sörja för att årligen på förhand utarbeta en övervakningsplan som Trafiksäkerhetsverket godkänner. Dessutom ska luftfartygsoperatörerna årligen i efterhand rapportera utsläpp och sörja för att rapporten kontrolleras. Enligt punkt 2 ska luftfartygsoperatören till Trafiksäkerhetsverket sända in en övervakningsplan för godkännande fyra månader före ingången av den andra handelsperioden och följande handelsperioder. Angående den första perioden ska övervakningsplanen sändas in senast den 31.8.2009. Denna skyldighet grundar sig på direktivet, eftersom den nationella lagstiftningen inte kunde genomföras inom den i direktivet avsedda tidsfristen.

Enligt punkt 3 ska luftfartygsoperatören till Energimarknadsverket för annullering överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de totala utsläppen från luftfart under närmast föregående kalenderår. Enligt punkt 4 ska luftfartygsoperatören till Trafiksäkerhetsverket sända in de uppgifter som behövs för ansökan om de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis. Enligt punkt 5 ska luftfartygsoperatören till Trafiksäkerhetsverket

anmäla ändringar i sin verksamhet, ändringar som gäller övervakning av utsläppen eller byte av luftfartygsoperatör.

5 §. Handelsperioder och det totala antalet utsläppsrätter för luftfart. Paragrafen anger de två första handelsperioderna enligt flygutsläppsdirektivet och föreskriver om det totala antalet utsläppsrätter som får tilldelas luftfartygsoperatörer för perioderna. Handeln med utsläppsrätter för luftfart börjar den 1 januari 2012. Mellan den 1 januari 2012 och den 31 december 2012 får det totala antalet utsläppsrätter som tilldelas luftfartygsoperatörer motsvara 97 procent av de historiska luftfartsutsläppen.

Den andra handelsperioden börjar den 1 januari 2013 och slutar den 31 december 2020. Under denna handelsperiod och senare handelsperioder ska det totala antalet utsläppsrätter som tilldelas luftfartygsoperatörer motsvara 95 procent av de historiska luftfartsutsläppen multiplicerat med det antal år som perioden omfattar.

6 §. Tilldelningen av utsläppsrätter för luftfart. Paragrafen anger reglerna för gratis tilldelning av utsläppsrätter på grundval av ett riktmärke och genom auktion. Av det totala antalet utsläppsrätter enligt 5 § ska först tre procent dras av för den särskilda reserven. Av de återstående utsläppsrätter som ska utfärdas till luftfartygsoperatörer tilldelas 85 procent gratis den första handelsperioden på grundval av ett riktmärke. Återstoden på 15 procent ska fördelas genom auktion. Andelen som ska säljas genom auktionering kan höjas senare genom gemenskapsbeslut efter en översyn av det allmänna systemet för utsläppshandel.

7 §. Hur de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis ska ansökas. Paragrafen innehåller allmänna principer för hur luftfartygsoperatörer kan anhålla om kostnadsfria utsläppsrätter för luftfart för respektive handelsperioder. Ansökan görs så att verifierade uppgifter om tonkilometer för övervakningsåret lämnas in till Trafiksäkerhetsverket. Den första och den andra handelsperioden ska övervakningsåret vara 2010. För efterföljande perioder ska övervakningsåret vara det kalenderår som löper ut 24 månader före starten av den handelsperiod som ansökan avser.

Enligt 2 mom. ska ansökan om de utsläppsrätter som tilldelas gratis lämnas in senast den 31 mars 2011 när den gäller den första och den andra handelsperioden. Ansökan för de efterföljande perioderna ska lämnas in minst 21 månader före starten av den handelsperiod som ansökan avser.

I 3 mom. föreskrivs det att Trafiksäkerhetsverket ska lämna ansökningarna till kommissionen senast 18 månader före starten av den period som ansökan avser. Ansökningar som gäller den första handelsperioden, det vill säga 2012, ska lämnas in till kommissionen senast den 30 juni 2011.

8 §. Hur de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis ska utfärdas. Trafiksäkerhetsverket ska enligt 1 mom. ange tilldelningen av kostnadsfria utsläppsrätter till varje luftfartygsoperatör för respektive handelsperiod senast tre månader efter kommissionens beslut om det totala antalet utsläppsrätter som ska tilldelas och fördelas genom auktion för perioden, 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.

Den totala tilldelningen av kostnadsfria utsläppsrätter för en period till varje luftfartygsoperatör som har lämnat in en ansökan beräknas enligt 2 mom. genom att uppgiften om tonkilometer i ansökan multipliceras med kommissionens riktmärke.

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

9 §. En särskild reserv för luftfart. I paragrafen föreslås bestämmelser om en särskild reserv för utsläppsrätter för luftfart. Tre procent av det totala antalet utsläppsrätter under varje handelsperiod ska avsättas i reserven. Utsläppsrätterna i reserven ska tilldelas nya luftfartygsoperatörer eller operatörer vars antal tonkilometer har ökat med mer än 18 procent per år mellan övervakningsåret och det andra kalenderåret under handelsperioden. En luftfartygsoperatör får emellertid tilldelas högst 1 000 000 utsläppsrätter för luftfart ur reserven. Bestämmelser om ansökan som av-

ses i paragrafen och registrering av utsläppsrätter för luftfart utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet.

10 §. Utsläppsrätter för luftfart som tilldelas genom auktion. Paragrafen föreslås innehålla grundläggande bestämmelser om auktionering av utsläppsrätter för luftfart. I 1 mom. beskrivs de utsläppsrätter som tilldelas genom auktion. Under den första handelsperioden får 15 procent av det totala antalet utsläppsrätter för luftfart tilldelas genom auktion. När handelsperioden har startat tilldelas också de utsläppsrätter som återstår i den särskilda reserven och de utsläppsrätter som inte har kunnat registreras på luftfartygsoperatörens konto till exempel på grund av att den operativa licensen har återkallats.

I 2 mom. ingår bestämmelser om de grundläggande principerna för auktionering. I 3 mom. anges det vilken myndighet som genomför auktioneringen. Dessutom ingår ett bemyndigande att genom förordning av kommunikationsministeriet meddela bestämmelser om tilldelning genom auktionering. Regleringen ska likna den som ingår i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (349/2007). I 2 § i denna så kallade försörjningslag anges upphandlingsprinciperna och i 24 § 2 mom. tillåts elektronisk auktion som kan regleras genom förordning av kommunikationsministeriet.

Auktion ska genomföras genom ett öppet, samordnat och icke diskriminerande förfarande. Öppenheten grundar sig på allmänt erkända krav inom förvaltningen som det föreskrivs om i bland annat förvaltningslagen (434/2003) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Ett samordnat förfarande är främst en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de genomför auktioneringen på ett harmoniserat sätt. Ett icke diskriminerande förfarande avser att alla som deltar i auktioneringen måste behandlas lika och oberoende av faktorer som inte hänför sig till själva auktionen. Förutsebarhet innebär att luftfartygsoperatörerna i god tid blir informerade om hur ofta och när auktioner kommer att ordnas och hur många utsläppsrätter som kommer att tilldelas genom auktion. Det är viktigt med förutsebarhet i handeln med utsläppsrätter eftersom luftfartygs-

operatörerna kan köpa utsläppsrätter inom andra sektorer, men inte sälja utsläppsrätter för luftfart.

I 3 mom. föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning, alltså att bestämmelser om auktioneringen och om tidpunkt för och förfaranden vid auktionerna ska utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet. En förordning kan anses räcka till för en auktionsomgång. Ett auktionsförfarande kommer att införas också inom den allmänna utsläppshandeln. Från och med 2013, möjligen redan tidigare, gäller kommissionens förordning som är bindande för medlemsstaterna. Auktionsförfarandet vid tilldelningen av utsläppsrätter 2012 kommer inte nödvändigtvis att ha samma form i framtiden. Intäkterna av auktionerna ska intäktsföras i statsbudgeten.

Energimarknadsverket ska ha hand om myndighetsuppgifterna vid auktionering. Den tilldelning genom auktionering som täcker in utsläppshandeln 2012 kommer att vara den första auktioneringen av utsläppsrätter i Finland någonsin.

I artikel 3d.4 i flygutsläppsdirektivet bestäms om intäkterna från auktioner av utsläppsrätter. Intäkterna intäktsföras i statsbudgeten.

11 §. Övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp och tonkilometer. Enligt det föreslagna 1 mom. ska luftfartygsoperatören utarbeta en plan där det anges hur luftfartygsoperatören övervakar utsläpp och tonkilometer för sina luftfartyg. Planen bör lämnas in till Trafiksäkerhetsverket fyra månader före varje ny handelsperiod. Trafiksäkerhetsverket ska godkänna planen och i förekommande fall kräva kompletteringar.

Enligt 2 mom. är luftfartygsoperatören skyldig att rapportera utsläppen och antalet tonkilometer för varje luftfartyg. Den första rapporten ska lämnas för kalenderåret 2010. Rapporten för varje kalenderår ska lämnas in till Trafiksäkerhetsverket senast den 31 mars följande år och Trafiksäkerhetsverket ska sända den vidare till Europeiska kommissionen.

Enligt 3 mom. svarar luftfartygsoperatören för att rapporten enligt 2 mom. har kontrollerats av en godkänd kontrollör. Det som ska kontrolleras är utsläppen från och tonkilometer för luftfartygen, men också att luftfar-

tygsoperatörernas övervakningssystem är tillförlitligt, trovärdigt och exakt, det vill säga samma punkter som ska kontrolleras inom det allmänna systemet för utsläppshandel.

Enligt 4 mom. kan Trafiksäkerhetsverket besluta att en luftfartygsoperatör inte får överföra fler utsläppsrätter om operatören inte senast den 31 mars varje år lämnar in en utsläppsrapport eller om rapporten för det föregående årets utsläpp inte konstaterats vara tillfredsställande.

Bestämmelser om planen, rapporten och kontrollen av dem föreslås bli utfärdade genom förordning av kommunikationsministeriet.

Enligt 6 mom. får Trafiksäkerhetsverket meddela närmare föreskrifter om hur övervakningsplanerna och de årliga utsläppsrapporterna ska utarbetas och sändas in samt om bedömningen av vilken verkan en felaktig övervakning kan ha på de totala utsläppsmängderna. Föreskrifterna ska gälla det tekniska innehållet i planen och rapporten och hur dessa lämnas in till Trafiksäkerhetsverket. Trafiksäkerhetsverket är oberoende av luftfartygsoperatörer och det har en vidsträckt syn på motsvarande utsläpp och kontrollmetoder, vilket gör att bedömningen av en utsläppsmängd i en situation där ett fel har förekommit bäst passar som uppgift för denna myndighet. Föreskrifterna gäller tekniska aspekter och utgör ett komplement till ministeriets förordning.

12 §. Kontrollör. För kontrollen av rapporterna om utsläpp och tonkilometer enligt 11 § 2 mom. ska en kontrollör med kännedom om luftfartssektorn anlitas. Kontrollören ska godkännas enligt lagen om utsläppshandel så att de myndighetsuppgifter som avses där ska handhas av Trafiksäkerhetsverket. I 55 § i lagen om utsläppshandel finns allmänna bestämmelser om godkännande av kontrollören och i 55 a § om kontrollör som godkänts i en annan EES-stat. Bestämmelserna i 56 § i lagen om utsläppshandel om kontrollörens anmälningsskyldighet vid förändringar i verksamheten, i 57 § om återkallande av godkännandet av en kontrollör och i 58 § om utförandet av kontrolluppgifterna ska också tillämpas på luftfart. De kontrolluppgifter som kontrollören utför ska anses som offentliga

förvaltningsuppgifter enligt 124 1 i grundlagen.

Enligt 2 mom. kan bestämmelser om godkännande av kontrollör, bedömning av kraven för godkännande och utförande av kontrolluppgifter utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet.

13 §. Kontrollörens utlåtande. Enligt paragrafen ska kontrollören lämna ett utlåtande om den rapport som avses i 11 § 2 mom. I utlåtandet ska det anges om rapporten är tillfredsställande eller inte samt vilka faktorer som är relevanta för kontrollen. Utsläppsrapporten ska betrakta som tillfredsställande, om den har upprättats i enlighet med 10 § och kontrollören inte anser att de totala utsläpp som uppges i rapporten är materiellt felaktiga.

14 §. Projektverksamhet. I paragrafen föreskrivs att luftfartygsoperatörer får utnyttja projektverksamhet som avser att främja ren teknik och som medger att flygbolag under den första handelsperioden tilldelas certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningenheter som härrör från projektverksamhet upp till 15 procent av de utsläppsrätter som de ska överlämna för annullering till Energimarknadsverket enligt 19 §.

Kyotoprotokollet ger möjlighet att använda s.k. projektbaserade mekanismer, vars syfte är att minska utsläppen i sådana projekt utanför det egna landet där man kan inverka på utsläppen på ett ur helhetssyn ekonomiskt lönsammare sätt. I artikel 6 i Kyotoprotokollet finns bestämmelser om s.k. gemensamt genomförande (JI) där ett eller flera industriländer deltar i genomförandet av ett projekt i ett annat industriland, det s.k. värdlandet. Som ersättning för de uppkomna utsläppsminskningarna får det deltagande landet, dvs. den förvärvande parten, en del eller hela den mängd som motsvarar minskningen ur värdlandets tillåtna utsläppsmängd. Detta sker så att en del av de utsläppsenheter som finns i värdlandets register och som använts för att uttrycka tillåten utsläppsmängd (assigned amount unit, AAU) namnges på nytt och blir s.k. utsläppsminskningenheter (emission reduction unit, ERU) och dessa ERU-enheter överförs till det deltagande landets eller de deltagande ländernas register. Mekanismen för ren utveckling (CDM) definieras i artikel

12 i Kyotoprotokollet. Det är där fråga om ett industrilands deltagande i ett projekt som genomförs i ett utvecklingsland, t.ex. projekt som gäller energieffektivitet. Dessa projekt ger upphov till certifierade utsläppsminskningar (certified emission reduction, CER) som adderas till den tillåtna utsläppsmängden för det land eller de länder som deltagit i projektet.

I den föreslagna paragrafen föreskrivs om luftfartygsoperatörernas möjlighet att utnyttja enheter som härrör från projektverksamhet för att fullgöra de överlämningsåtaganden som beror på handeln med utsläppsrätter för luftfart. På basis av paragrafen kan flygbolagen för 2012 använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar upp till 15 procent av de utsläppsrätter som luftfartygsoperatörerna enligt 19 § ska överlämna till det utsläppshandelsregister i enlighet med lagen om utsläppshandel som upprätthålls av Energimarknadsverket.

Bestämmelser för allmän utsläppshandel är under beredning på gemenskapsnivå. I Finland bereds ändringar i den allmänna lagen om utsläppshandel när det gäller projektverksamhet. Direktiv 2003/87/EG har ändrats och enligt artikel 11a.8 i direktivet får luftfartygsoperatörer utnyttja reduktionsenheter upp till ett antal som motsvarar en procentsats, som ska fastställas till minst 1,5 procent av deras verifierade utsläpp under perioden 2013-2020. När ändringarna i den allmänna lagen om utsläppshandel bereds granskas också luftfartygsoperatörernas möjlighet att utnyttja projektbaserade mekanismer för att fullgöra åliggandena enligt lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart.

15 §. Det nationella registret. I bestämmelsen hänvisas för tydlighets skull till det nationella register som avses i lagen om utsläppshandel. I detta register har luftfartygsoperatören ett utsläppskonto där utsläppsrätter registreras, förvaras, överlämnas, överförs, annulleras och avförs och där annullerade utsläppsrätter ersätts.

16 §. Årlig tilldelning och registrering av utsläppsrätter för luftfart. Enligt 1 mom. ska Trafiksäkerhetsverket fastställa hur många utsläppsrätter för luftfart som varje luftfartygsoperatör ska tilldelas gratis varje år under handelsperioden genom att dividera det totala

antalet utsläppsrätter med det antal år i perioden under vilka operatören bedriver luftfartsverksamhet.

Endast luftfartygsoperatörer tilldelas kostnadsfria utsläppsrätter för luftfart. Utsläppsrätterna ska utgöra tillgångar jämförbara med värdeandelar och ska kunna innehas av vilken fysisk eller juridisk person som helst. Å andra sidan har endast de luftfartygsoperatörer som avses i 2 § möjlighet och skyldighet att till Energimarknadsverket överlämna det antal utsläppsrätter för luftfart som motsvarar deras utsläpp.

Energimarknadsverket ska senast den 28 februari varje år på en luftfartygsoperatörs utsläppskonto i det nationella registret registrera det antal gratis utsläppsrätter för luftfart som operatören tilldelats för det året.

I 3 mom. finns en bestämmelse för det fall att drifttillståndet eller den operativa licensen för en luftfartygsoperatör har upphört att gälla eller luftfartygsoperatören har ålagts verksamhetsförbud. I dessa fall ska Trafiksäkerhetsverket informera Energimarknadsverket.

Bestämmelserna gäller utsläppshandeln för luftfart i allmänhet och därmed också handelsperioder efter den första handelsperioden.

17 §. Registrering av utsläppsrätter för luftfart på ny luftfartygsoperatör. Bestämmelsen ska göra det möjligt för nya verksamhetsutövare inom sektorn att få tillgång till utsläppsrätter. Den ska inte gälla verksamhetsutövare som fortsätter en sådan verksamhetsutövares verksamhet som tidigare varit verksam inom sektorn och som redan tilldelats utsläppsrätter.

18 §. Registrering av utsläppsrätter för luftfart vid byte av luftfartygsoperatör. I bestämmelsen beskrivs hur Energimarknadsverket registrerar utsläppsrätter på en ny luftfartygsoperatör vid överföring av äganderätten när luftfartygsoperatören byts och verksamheten tas över av ett företag som redan är verksam inom sektorn.

19 §. Skyldighet att överlämna utsläppsrätter, annullering av utsläppsrätter och utsläppsrätternas giltighet. I paragrafen ska det föreskrivas att varje luftfartygsoperatör varje år för annullering ska överlämna så många utsläppsrätter och certifierade utsläppsminskningenheter till Energimarknadsverket

som svarar mot det sammanlagda antalet utsläppsrätter för utsläppen från varje luftfartyg kalenderåret innan och som kontrollerats enligt 11 §. Energimarknadsverket ska annullera de utsläppsrätter som överlämnats.

I 2 mom. beskrivs förfarandet för att överlämna utsläppsrätter som härrör från projektverksamhet.

Enligt 3 mom. ska Energimarknadsverket se till att de utsläppsrätter, certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningenheter som luftfartygsoperatörerna överlämnat överförs till medlemsstaternas återlösenkonton för den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet endast i den mån utsläppsrätterna, de certifierade utsläppsminskningarna och utsläppsminskningensenheter motsvarar utsläpp som ingår i Finlands totala nationella utsläppsmängd. Bestämmelsen hänför sig till åtagandena i Kyotoprotokollet. Utsläpp från luftfart ingår inte i de nationella utsläppsminskningarna enligt Kyotoprotokollet.

20 §. Hur annullerade utsläppsrätter ska ersättas. Enligt bestämmelsen ska Energimarknadsverket på behörigt konto i registret registrera utsläppsrätter för handelsperioden 2013–2020 och efterföljande perioder för att ersätta de utsläppsrätter som finns på kontot från föregående handelsperiod och som inte använts för att fullgöra överlämningskyldigheten enligt 19 §.

21 §. Rätt att få information och utföra inspektion. För tillsynen och för verkställigheten av lagen ska Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket enligt 1 mom. ha rätt att få tillgång till nödvändig information av luftfartygsoperatörer. Kontrollörerna tillämpar sekretessbestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet medan de utför kontrolluppgifter. Det föreslås därför att Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket utan hinder av sekretessbestämmelserna ska få information av kontrollörer.

Enligt 2 mom. ska Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket för tillsynen över efterlevnaden av lagen ha rätt att utföra inspektion i andra lokaler än sådana som luftfartygsoperatören använder för stadigvarande boende. Operatören ska på begäran av den myndighet som utför inspektionen ge tillgång

till sådana handlingar och registreringar i sitt datasystem och tillträde till sådana anordningar och sådan utrustning som kan ha betydelse vid tillsynen över efterlevnaden av lagen eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Den tjänsteman som utför inspektionen ska ha rätt att gratis ta kopior på granskade handlingar och utskrifter av registreringar i datasystemet.

22 §. Administrativt tvång. När Trafiksäkerhetsverket upptäcker försummelser eller felaktiga förfaranden ska den ålägga den luftfartygsoperatör som förfarit i strid med bestämmelserna att rätta till sitt fel eller sin försummelse. Trafiksäkerhetsverket kan för att effektivisera ett beslut om föreläggande ställa vite eller hot om att verksamheten avbryts helt eller delvis eller att en åtgärd som försumrats tvångsutförs på den försumliges bekostnad. Om luftfartygsoperatören inte lämnar in en på korrekt sätt utarbetad och kontrollerad rapport över sina utsläpp, kan Trafiksäkerhetsverket låta en utomstående utföra utsläppsrapporten och skaffa en godkänd kontrollör för kontrollen. I fråga om ställandet av vite, hot om avbrytande eller tvångsutförande och utdömande till betalning ska det förfarande följas om vilket föreskrivs i viteslagen (1113/1990).

23 §. Utsläppshandelsförseelse. För utsläppshandelsförseelse skall den dömas till böter som avsiktligt eller av grov oaktsamhet bryter mot i paragrafen specificerade skyldigheter. Bestämmelsen motsvarar straffbestämmelsen i lagen om utsläppshandel.

Enligt 1 mom. ska det vara straffbart att försumma att uppgöra eller för godkännande sända in en övervakningsplan med åtgärder som ska vidtas för att övervaka och rapportera utsläpp och uppgifter om tonkilometer. Dessutom är det straffbart att använda utsläppsminsknings- eller projektenheter i strid med bestämmelserna och att försumma att företa handlingar och registreringar för den myndighet som utför inspektionen.

Straffet för en förseelse ska vara sekundärt, och det ska endast tillämpas om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag. Kapitlet om miljöbrott i strafflagen verkar inte lämpa sig för utsläppshandelsförseelser. I de fall då någon bryter mot lagen om handel med utsläppsrät-

ter för luftfart är det mera fråga om att ekonomisk nytta eftersträvas än att miljön förstörs.

Enligt 3 mom. kan en person som bryter mot ett förbud eller åliggande som har fastställts med stöd av denna lag och förenats med vite lämnas obestraftad för samma gärning.

24 §. Påföljder. I den föreslagna paragrafen ska det föreskrivas om påföljdsåtgärder som Trafiksäkerhetsverket ska vidta mot de luftfartygsoperatörer som bryter mot lagens krav att överlämna ett tillräckligt antal utsläppsrätter för annullering.

Enligt 1 mom. ska Trafiksäkerhetsverket offentliggöra namnen på de luftfartygsoperatörer som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter. Offentliggörandet har negativa effekter för luftfartygsoperatören, och bestämmelsen har närmast en förebyggande verkan.

Om en verksamhetsutövare eller luftfartygsoperatör inte senast den 30 april varje år för annullering överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp under det föregående året, är han skyldig att betala en avgift för de överskridande utsläppen. Avgiften är 100 euro för varje ton koldioxid-ekvivalenter som verksamhetsutövaren eller luftfartygsoperatören inte har överlämnat utsläppsrätter för. Avgiften för överskridande ska bestämmas av Trafiksäkerhetsverket. Den ska verkställas enligt 63 § i lagen om utsläppshandel. Det betyder att besluten kan verkställas utan särskild dom eller särskilt beslut.

Förutom att luftfartygsoperatören ska betala avgiften för de överskridande utsläppen ska luftfartygsoperatören överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen. En bestämmelse om detta ska ingå i 3 mom.

25 §. Verksamhetsförbud. Om en luftfartygsoperatör inte iakttar kraven i lagen och då andra verkställighetsåtgärder inte har lett till att kraven iakttas, får Trafiksäkerhetsverket begära att Europeiska gemenskapernas kommission beslutar om ett verksamhetsförbud för luftfartygsoperatören. Trafiksäkerhetsverket föreslår verksamhetsförbud först efter det att situationen inte kunnat avgöras med inhemska åtgärder. Beslut om åtgärder

på gemenskapsnivå mot verksamhetsutövaren eller luftfartygsoperatören fattas i en kommitté bestående av representanter för kommissionen och medlemsstaterna.

26 §. Myndigheternas avgiftsbelagda prestationer. Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket föreslås ha rätt att ta ut en avgift för behandling av ett tillstånd, en anmälan, ett godkännande eller något annat ärende som omfattas av lagen. Energimarknadsverket ska dessutom ha rätt att ta ut en avgift för hantering av kontona i det nationella registret.

I 2 mom. nämns de förordningar om myndigheternas avgifter som utfärdas med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten.

27 §. Ändringssökande i beslut av Energimarknadsverket eller Trafiksäkerhetsverket. De beslut som Energimarknadsverket eller Trafiksäkerhetsverket fattar med stöd av den föreslagna lagen får överklagas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Förslaget harmoniserar med allmänna procedurbestämmelser som följs i fråga om förvaltningsbeslut.

Enligt 2 mom. ska överklagade beslut iaktas oberoende av ändringssökande, om inte fullföljdsinstansen bestämmer något annat.

Enligt 3 mom. får ändring i en avgift för en offentligrättslig prestation som bestämts av Energimarknadsverket och Trafiksäkerhetsverket sökas på det sätt som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

28 §. Ändringssökande i utlåtande och beslut av kontrollören. Enligt paragrafen är det första steget att söka rättelse i kontrollörens utlåtande. En part ska inom 14 dagar från tidpunkten för delfäendet begära rättelse i kontrollörens beslut hos kontrollören. Den som inte är nöjd med sitt beslut i rättelseförfarandet får söka ändring i det enligt förvaltningsprocesslagen. Enligt paragrafen ska kontrollörens utlåtande innehålla allmänna anvisningar för hur man söker rättelse.

29 §. Ikraftträdande. Enligt direktivet om utsläppsrätter för luftfart ska de nationella åtgärder som direktivet kräver sättas i kraft senast den 2 februari 2010. Den föreslagna lagen avses alltså också träda i kraft senast vid samma tidpunkt.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Lagförslaget innehåller bestämmelser om kommunikationsministeriets befogenhet att utfärda förordningar. Genom förordning av kommunikationsministeriet ska närmare bestämmelser utfärdas om flygningar som kan undantas från utsläppshandel (2 § 3 mom.), riktmärket för de kostnadsfria utsläppsrätterna och vad som ska ingå i ansökan (8 § 3 mom.), ansökan om utsläppsrätter ur den särskilda reserven för luftfart (9 § 3 mom.), tilldelning av utsläppsrätter genom auktion (10 § 1 mom.), övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp (11 § 5 mom.) och godkännande av kontrollör, bedömning av kraven för godkännande och utförande av kontrolluppgifter (12 § 2 mom.). Det föreslås dessutom att Trafiksäkerhetsverket bemyndigas att utfärda föreskrifter om hur övervakningsplanerna och de årliga utsläppsrapporterna ska utarbetas och sändas in samt om bedömningen av vilken verkan en felaktig övervakning kan ha på de totala utsläppsmängderna. Bemyndigandet har huvudsakligen begränsats till tekniska detaljer, medan verksamhetsutövarens skyldigheter bestäms utifrån lag. Därmed står normgivningsbemyndigandena inte i strid med 80 § i grundlagen.

3 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen

I propositionen föreslås en ny lag om handel med utsläppsrätter för luftfart. Riksdagens grundlagsutskott har lämnat utlåtande (GrUU 14/2004 rd) om lagen om utsläppshandel. I utlåtandet går utskottet på djupet med de frågor som också är centrala med tanke på lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart.

Näringsfriheten

En luftfartygsoperatör är också nu skyldig att ha till exempel drifttillstånd och en operativ licens. Handel med utsläppsrätter för luftfart begränsar i viss mån näringsfriheten. Utifrån 18 § 1 mom. har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning ge-

nom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Grundlagens princip om näringsfrihet anses som huvudregeln för näringsutövande som det ändå är möjligt att avvika från genom att belägga en näring med tillstånd. Uttrycket ”i enlighet med lag” i momentet hänvisar till att det genom lag är möjligt att begränsa rättigheten i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 71/II). Grundlagsutskottet har ansett att näringsfriheten är huvudregeln enligt grundlagens 18 § 1 mom., men det har brukat hävda att näringsutövning kan göras beroende av tillstånd om det finns skäl som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelsen bör uppfylla också övriga allmänna kriterier för en lag som inskränker en grundläggande fri- och rättighet (GrUU 16/2003 rd, s. 2/I, GrUU 67/2002 rd, s. 2/I).

Enligt den föreslagna lagen ska lufttransportoperatörer enligt 7 § ansöka om utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis eller enligt 10 § om utsläppsrätter som tilldelas genom auktionering. Vid vissa förändringar får de anhålla om utsläppsrätter ut den särskilda reserven enligt 9 §. På grundval av den föreslagna 11 § är luftfartygsoperatörer skyldiga att följa upp och rapportera utsläpp från och tonkilometer för sina luftfartyg och lämna in en rapport om utsläppen som har kontrollerats av en godkänd kontrollör.

Det finns acceptabla grunder för den föreslagna lagstiftningen tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Grundlagsutskottet har konstaterat att den underliggande tanken är att bestämmelsen är speciellt starkt förknippad med naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter (GrUB 25/1994 rd, s. 10/I). I detta fall föreskrivs det om fördelningen av utsläppsrätter genom en lag som uppfyller kravet på att en inskränkning av en grundläggande fri- och rättighet ska vara noggrant avgränsad och exakt.

Bestämmelserna om egendomsskydd

Bestämmelserna om fördelning av utsläppsrätter för luftfart är betydelsefulla med tanke på skyddet för vars och ens egendom i

15 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelserna har också samband med näringsfriheten. Enligt 3 § 3 punkten är utsläppen bara delvis utbytbara eftersom andra sektorer inte kan använda utsläppsrätter för luftfart för att uppfylla sina åtaganden enligt lagen om utsläppsrätter, medan luftfartygsoperatörer har rätt att köpa utsläppsrätter av andra sektorer för att uppfylla sina åtaganden enligt den föreslagna lagen.

Sett mot bestämmelserna om egendomsskydd kan systemet med utsläppshandel för luftfart indirekt ge upphov till begränsningar i rätten att utnyttja egendom, trots att grunden för dem är allmännyttig, alltså att uppfylla åtagandet att minska utsläppen av växthusgaser. De indirekta begränsningarna i luftfartygsoperatörernas näringsfrihet på grund av att de omfattas av utsläppshandeln betyder inte att propositionen står i strid med grundlagens bestämmelser om egendomsskydd. Bestämmelserna är tillräckligt noggrant avgränsade för att uppfylla grundlagens krav.

Hemfridsskyddet

Bestämmelsen i 21 § ger Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket rätt att inspektera andra lokaler än de som en luftfartygsoperatör använder för stadigvarande boende.

Hemfriden är skyddad enligt 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 3 mom. kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Hemfridsskyddet täcker i princip in alla lokaler som är avsedda för stadigvarande boende (GrUU 16/2004 rd, GrUU 39/2005 rd). Eftersom inspektion inte behöver utsträckas till lokaler som är hemfridsskyddade sägs det uttryckligen i bestämmelsen i det föreslagna 20 § 2 mom. att rätten att utföra inspektion inte gäller sådana lokaler (GrUU 2/2002 rd, GrUU 18/2006 rd). Eftersom grundlagen har en annan definition på vad som omfattas av hemfridsskyddet än till exempel strafflagen, har begränsningen i enlighet med ställningstagandena från grundlagsutskottet formulerats för att avse lokaler eller

bostäder som används för stadigvarande boende.

Överklagande och verkställighet

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag.

Trafiksäkerhetsverkets beslut enligt 9 § 4 mom. om registrering i den särskilda reserven, Trafiksäkerhetsverkets beslut enligt 11 § 1 mom. om godkännande av planen, Trafiksäkerhetsverkets beslut om förbud att överlämna utsläppsrätter enligt 11 § 4 mom., Trafiksäkerhetsverkets beslut enligt 12 § 1 mom. om godkännande av kontrollör, Trafiksäkerhetsverkets beslut enligt 16 § 1 mom. om antalet utsläppsrätter och Energimarknadsverkets beslut med stöd av 16 § 2 mom. om registrering av utsläppsrätter, registrering för en ny luftfartygsoperatör enligt 17 §, registrering av utsläppsrätter vid byte av luftfartygsoperatör enligt 18 §, registreringsbeslut enligt 20 § och Trafiksäkerhetsverkets beslut om offentliggörande enligt 24 §, om avgift för överskridande enligt 25 § och om verksamhetsförbud enligt 25 § får överklagas hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Beslut som faller inom kommissionens behörighet och som gäller det sammanlagda antalet utsläppsrätter, den andel som reserverats för nya deltagare eller andelen för den särskilda reserven får inte överklagas.

Enligt 27 § 2 mom. ska myndigheternas beslut iaktas oberoende av ändringssökande. På verkställigheten av besluten tillämpas de befogenheter som förvaltningsprocesslagen ger fullföljdsmyndigheterna att avbryta eller förbjuda verkställighet eller annars bestämma om verkställighet. Enligt 31 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen får ett beslut sättas i kraft innan det har vunnit laga kraft, om så stadgas i lag eller förordning eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart. De beslut som avses i 27 § 2 mom. i den föreslagna lagen är sådana till sin natur att de måste verkställas omgående. Eventuella korrigeringar i systemet ska göras

efter fullföljdsdomstolens beslut. Bestämmelsen strider inte mot 21 § i grundlagen.

Delegering av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter

Utifrån 124 § i grundlagen får en offentlig förvaltningsuppgift anförtros andra än myndigheter, om det är nödvändigt för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet eller andra krav på god förvaltning. Den kontrolluppgift som avses i 11 § i lagförslaget kräver särskild sakkunskap om metoderna för att kontrollera utsläpp från flygtrafik. I Finland kan Trafiksäkerhetsverket och Luftfartsverket Finavia anses besitta den sakkunskap som behövs för att hantera hela frågan. Men på grund av jäv kan de inte åta sig uppgiften, eftersom Trafiksäkerhetsverket är en myndighet enligt denna lag och Finavia har hand om flygtrafiktjänstuppgifter. Med hänsyn till kontrolluppgiftens art måste den enligt 124 § i grundlagen anförtros utomstående aktörer för att bli skött på behörigt sätt. För kontroll av utsläppsrapporterna anlitas privata företag också i samband med tillämpningen av den allmänna lagen om utsläppshandel. På den som utför kontrolluppdraget tillämpas i vilket fall bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), förvaltningslagen (434/2003) och språklagen (423/2003).

Den som kontrollerar utsläppsrapporterna

En luftfartygsoperatör ska för kontroll av utsläppsrapporten enligt 12 § anlita en kontrollör som ackrediterats som kontrollör i Finland eller någon annan EES-stat. Också andra än myndigheter kan vara kontrollörer. Kontrolluppdraget måste ordnas på detta sätt för att det ska bli behörigen skött. Bestämmelserna kan inte anses äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet eller några andra krav på god förvaltning. Därmed är förslaget inget problem med tanke på grundlagens 124 §.

Sammanfattning

På dessa grunder och de grunder som angetts i samband med beredningen av lagen om utsläppshandel anser statsrådet att de fö-

reslagna lagarna kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***Lag****om handel med utsläppsrätter för luftfart**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att minska koldioxidutsläppen från luftfart på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt.

Genom denna lag genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (*flygutsläppsdirektivet*).

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag gäller koldioxidutsläpp från flygningar som avgår från flygplatser inom Europeiska unionens territorium eller ankommer till sådana flygplatser från en medlemsstat i Europeiska unionen eller ett tredjeland.

Denna lag tillämpas på de luftfartygsoperatörer som har ett giltigt drifttillstånd eller en giltig operativ licens som Trafiksäkerhetsverket eller någon annan behörig finländsk myndighet beviljat enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, och på de luftfartygsoperatörer som enligt punkt 3 i artikel 18 a i bilagan till flygutsläppsdirektivet står under finländska myndigheters övervakning.

Denna lag gäller inte flygningar för militära ändamål som genomförs med militära luftfartyg, flygningar i tull- eller polistjänst, flygningar i samband med eftersökning och räddning, flygningar för brandbekämpning, humanitära flygningar eller brådskande ambulansflygningar.

Bestämmelser om flygningar enligt 3 mom. och övriga flygningar som avses i punkt c i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (handelsdirektivet) som kan undantas utsläppshandeln utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet.

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *utsläpp* koldioxidutsläpp från flygningar från en flygplats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorium eller flygningar som ankommer till en sådan flygplats,

2) *utsläppsrätt* en rätt enligt handelsdirektivet att i atmosfären släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en bestämd period,

3) *utsläppsrätt för luftfart* utsläppsrätt som enligt denna lag tilldelas eller säljs till luftfartygsoperatörer och som är giltig endast i handeln med utsläppsrätter för luftfart,

4) *handelsperiod* period som anges i 5 §,

5) *luftfartygsoperatör* varje fysisk eller juridisk person som med ett luftfartyg bedriver

luftfartsverksamhet som omfattas av utsläppshandeln, eller, om denna person är okänd eller inte utpekats av ägaren till luftfartyget, luftfartygets ägare,

6) *historiska luftfartsutsläpp* genomsnittliga årliga utsläpp från luftfartyg under jämförelseåren 2004, 2005 och 2006,

7) *riktmärke* det riktämärke som har fastställts av Europeiska gemenskapernas kommission och beräknas genom att dividera det totala antalet utsläppsrätter med summan av antalet tonkilometer som uppgett av luftfartygsoperatörerna och utifrån vilket de kostnadsfria utsläppsrätterna tilldelas de flygbolag som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag,

8) *klimatkonventionen* Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (FördrS 61/1994),

9) *part i bilaga I* part som är nämnd i bilaga I till klimatkonventionen och som i Kyotoprotokollet (FördrS 13/2005) till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, nedan Kyotoprotokollet, har ett kvantifierbart åtagande om begränsning eller minskning av utsläpp och som har ratificerat Kyotoprotokollet,

10) *projektverksamhet* verksamhet som en eller flera parter i bilaga I har godkänt i enlighet med artikel 6 eller 12 i Kyotoprotokollet till klimatkonventionen och de beslut som antagits i enlighet med Kyotoprotokollet,

11) *utsläppsminskning* en enhet som härrör från en utsläppsminskning som uppnåtts genom projektverksamhet genomförd i någon annan i bilaga I till klimatkonventionen nämnd stat, och som har utfärdats i enlighet med artikel 6 i Kyotoprotokollet till klimatkonventionen och i enlighet med beslut som antagits med stöd av Kyotoprotokollet,

12) *certifierad utsläppsminskning* en enhet som härrör från en utsläppsminskning som uppnåtts genom projektverksamhet genomförd i en stat som inte omfattas av bilaga I till klimatkonventionen, och som har utfärdats i enlighet med artikel 12 i Kyotoprotokollet till klimatkonventionen och i enlighet med beslut som antagits med stöd av Kyotoprotokollet.

4 §

Luftfartygsoperatörens allmänna skyldigheter

De luftfartygsoperatörer som avses i 2 § 2 mom. ska

1) övervaka sina utsläpp och tonkilometer, årligen rapportera sina utsläpp och sörja för att rapporten kontrolleras,

2) till Trafiksäkerhetsverket sända in en övervakningsplan för godkännande fyra månader före ingången av den andra handelsperioden och följande handelsperioder,

3) till Energimarknadsverket årligen för annullering överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de totala utsläppen från luftfart under närmast föregående kalenderår,

4) till Trafiksäkerhetsverket sända in de uppgifter som behövs för ansökan om de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis, samt

5) till Trafiksäkerhetsverket anmäla ändringar i sin verksamhet, ändringar som gäller övervakning av utsläppen eller byte av luftfartygsoperatör.

5 §

Handelsperioder och det totala antalet utsläppsrätter för luftfart

Den första handelsperioden börjar den 1 januari 2012 och slutar den 31 december 2012. Under denna handelsperiod ska det totala antalet utsläppsrätter som tilldelas luftfartygsoperatörer motsvara 97 procent av de historiska luftfartsutsläppen.

Den andra handelsperioden börjar den 1 januari 2013 och slutar den 31 december 2020. Under denna handelsperiod och senare handelsperioder ska det totala antalet utsläppsrätter som tilldelas luftfartygsoperatörer motsvara 95 procent av de historiska luftfartsutsläppen multiplicerat med det antal år som perioden omfattar.

Av det totala antalet utsläppsrätter för luftfart som avses i 1 och 2 mom. ska tre procent under varje handelsperiod överföras till den särskilda reserven i enlighet med 9 §.

6 §

Tilldelningen av utsläppsrätter för luftfart

Av de utsläppsrätter för luftfart som ska utfärdas till luftfartygsoperatörer tilldelas i enlighet med ansökningsförfarandet i 7 § gratis ett antal som motsvarar 85 procent av det totala antalet uträknat så som föreskrivs i 5 § av det antal som återstår när de utsläppsrätter som överförts till den särskilda reserven i enlighet med 9 § har dragits av. Återstoden på 15 procent ska fördelas genom auktion.

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 Trafiksäkerhetsverket. Den första och den andra handelsperioden ska övervakningsåret vara 2010. För efterföljande perioder ska övervakningsåret vara det kalenderår som löper ut 24 månader före starten av den handelsperiod som ansökan avser.

Ansökan om de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis ska lämnas in senast den 31 mars 2011 när den gäller den första och den andra handelsperioden. Ansökan för de efterföljande perioderna ska lämnas in minst 21 månader före starten av den handelsperiod som ansökan avser.

Trafiksäkerhetsverket ska lämna ansökningarna om de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis till Europeiska gemenskapernas kommission senast 18 månader före starten av den period som ansökan avser. Ansökningar som gäller den första handelsperioden ska lämnas in till Europeiska gemenskapernas kommission senast den senast den 30 juni 2011.

8 §

Hur de utsläppsrätter för luftfart som tilldelas gratis ska utfärdas

Europeiska gemenskapernas kommission fastställer det totala antalet utsläppsrätter som ska tilldelas och fördelas genom auktion för varje period, 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. Trafiksäkerhetsverket ska utfärda de utsläppsrätter för luftfart som under handelsperioden tilldelas gratis till luftfartygsoperatörerna senast tre månader efter kommissionens beslut.

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

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 luftfart

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

1) som inleder luftfartsverksamhet som omfattas av utsläppshandel efter det övervakningsår för vilket uppgifter om tonkilometer överlämnats enligt 7 § 2 mom., eller

2) vars antal tonkilometer ökat med i genomsnitt mer än 18 procent per år mellan det övervakningsår för vilket uppgifter om tonkilometer lämnats in i enlighet med 7 § 2 mom. och det andra kalenderåret under perioden.

Ur den särskilda reserven kan utsläppsrätter bara tilldelas en luftfartygsoperatör vars verksamhet enligt punkt 1, eller ökning av verksamheten enligt punkt 2, inte helt eller delvis utgör en fortsättning på luftfartsverk-

samhet som tidigare bedrivits av en annan luftfartygsoperatör. En luftfartygsoperatör som tilldelas utsläppsrätter får dock sammanlagt tilldelas högst 1 000 000 utsläppsrätter ur den särskilda reserven under en handelsperiod.

En luftfartygsoperatör som uppfyller det som föreskrivs i 1 och 2 mom. kan ansöka om gratis tilldelning av utsläppsrätter ur den särskilda reserven genom en ansökan till Trafiksäkerhetsverket. Ansökan ska göras senast den 30 juni det tredje året av den period som ansökan gäller.

Bestämmelser om ansökan som avses i denna paragraf och registrering av utsläppsrätter som tilldelas ur den särskilda reserven utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet.

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 § 3 mom.

Auktionen ska genomföras på ett öppet, samordnat, icke diskriminerande och förutsebart sätt.

Energimarknadsverket ska sköta myndighetsuppgifterna i samband med auktioneringen. Genom förordning av kommunikationsministeriet utfärdas bestämmelser om auktioneringen och om tidpunkt för och förfaranden vid auktionerna. Intäkterna från auktionering av utsläppsrätter ska intäktas i statsbudgeten i Finland.

11 §

Övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp och tonkilometer

Luftfartygsoperatören ska utarbeta en plan där det anges hur luftfartygsoperatören över-

vakar utsläpp och tonkilometer för sina luftfartyg. Dessa uppgifter behövs för ansökan enligt 7 § 1 mom. och 9 § 3 mom. I planen ska det anges hur uppgifterna anmäls till Trafiksäkerhetsverket. Luftfartygsoperatören ska lämna in en sådan plan till Trafiksäkerhetsverket fyra månader före varje ny handelsperiod. Planen ska godkännas av Trafiksäkerhetsverket.

Luftfartygsoperatören är skyldig att rapportera utsläppen från vart och ett av sina luftfartyg. Den första rapporten görs för kalenderåret 2010. Rapporten för varje kalenderår ska lämnas in till Trafiksäkerhetsverket senast den 31 mars följande år och Trafiksäkerhetsverket ska sända den vidare till Europeiska kommissionen.

Luftfartygsoperatören svarar för att rapporten enligt 2 mom. har kontrollerats av en godkänd kontrollör som avses i 12 §. Kontrollen ska gälla utsläpp från och tonkilometer för luftfartygen samt övervakningssystemets tillförlitlighet, trovärdighet och exakthet.

Trafiksäkerhetsverket kan besluta att en luftfartygsoperatör inte får överföra fler utsläppsrätter förrän en rapport från operatören över det föregående årets utsläpp kontrollerats senast den 31 mars varje år och konstaterats vara tillfredsställande.

Bestämmelser om planen enligt 1 mom. och rapporten enligt 2 mom. samt kontrollen av dem utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet.

Transportsäkerhetsverket kan meddela närmare föreskrifter om hur övervakningsplanerna och de årliga utsläppsrapporterna ska utarbetas och sändas in samt om bedömningen av vilken verkan en felaktig övervakning kan ha på de totala utsläppsmängderna.

12 §

Kontrollör

En luftfartygsoperatör ska för kontrollen av tonkilometer som uppgetts i en ansökan enligt 7 § 1 mom. och 9 § 3 mom. och för kontrollen av en rapport enligt 11 § 2 mom. anlitna en kontrollör med kännedom om luftfartssektorn. Trafiksäkerhetsverket ska godkänna

kontrollören i enlighet med 55 och 55 a § i lagen om utsläppshandel. På kontrollörens skyldighet att anmäla förändringar i sin verksamhet, på återkallandet av godkännandet av en kontrollör och på utförandet av kontrolluppgifter tillämpas 56-58 § i lagen om utsläppshandel (683/2004).

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

13 §

Kontrollörens utlåtande

Kontrollören ska lämna utlåtande om den rapport som avses i 11 § 2 mom. I utlåtandet ska det anges om rapporten är tillfredsställande eller inte samt vilka faktorer som är relevanta för kontrollen. Utsläppsrapporten kan betraktas som tillfredsställande, om den har upprättats i enlighet med 11 § och kontrollören inte anser att de totala utsläpp som uppges i rapporten är materiellt felaktiga.

14 §

Projektverksamhet

En luftfartygsoperatör får år 2012 använda certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningensenheter som härrör från projektverksamhet upp till 15 procent av de utsläppsrätter som operatören ska överlämna för annullering enligt 19 §.

15 §

Det nationella registret

De luftfartygsoperatörer som avses i 2 § 2 mom. har utsläppskonto i det nationella registret som nämns i 42 § lagen om utsläppshandel. Detta utsläppskonto används för att registrera, förvara, för annullering överlämna, överföra, annullera och återlösa utsläppsrätter för luftfart samt till att ersätta annullerade utsläppsrätter.

16 §

Årlig tilldelning och registrering av utsläppsrätter för luftfart

Trafiksäkerhetsverket fastställer antalet utsläppsrätter för luftfart som varje luftfartygsoperatör årligen ska tilldelas gratis under handelsperioden genom att dividera det totala antalet utsläppsrätter enligt 6 § med det antal år i perioden under vilka luftfartygsoperatören bedriver luftfartsverksamhet.

Energimarknadsverket ska senast den 28 februari varje år på en luftfartygsoperatörs utsläppskonto i det nationella registret registrera det antal gratis utsläppsrätter för luftfart som operatören tilldelas för det året.

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

17 §

Registrering av utsläppsrätter för luftfart på ny luftfartygsoperatör

Energimarknadsverket ska senast den 28 februari varje år registrera det antal utsläppsrätter för luftfart som beräknats i enlighet med 8 § på en luftfartygsoperatör som den 1 januari 2011 eller senare inleder luftfartsverksamhet som omfattas av denna lag och som inte tidigare har ansökt om i 6 § avsedda utsläppsrätter för luftfart.

Det som föreskrivs i 1 mom. gäller inte en luftfartygsoperatör vars verksamhet helt eller delvis är en fortsättning på tidigare verksamhet som bedrivits av någon annan luftfartygsoperatör.

18 §

Registrering av utsläppsrätter för luftfart vid byte av luftfartygsoperatör

När en luftfartygsoperatör byts ska den nya operatören anmäla bytet till Trafiksäkerhetsverket och dessutom till Energimarknadsverket, som i enlighet med 16 § 2 mom. registrerar utsläppsrätterna för året i fråga på den nya luftfartygsoperatörens utsläppskonto i registret.

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 enlighet 11 §. Energimarknadsverket ska annullera de utsläppsrätter som överlämnats.

En luftfartygsoperatör får använda certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningenheter som härrör från projektverksamhet för att uppfylla sina åtaganden enligt 1 mom. Energimarknadsverket ska se till att de överlämnade certifierade utsläppsminskningarna och utsläppsminskningensenheter annulleras.

Energimarknadsverket ska se till att de utsläppsrätter, certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningensenheter som luftfartygsoperatörerna överlämnat överförs till medlemsstaternas återlösenskonton för den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet endast i den mån utsläppsrätterna, de certifierade utsläppsminskningarna och utsläppsminskningensenheter motsvarat utsläpp som ingår i Finlands totala nationella utsläppsmängd.

20 §

Hur annullerade utsläppsrätter ska ersättas

Energimarknadsverket ska registrera utsläppsrätter på behörigt konto i registret för handelsperioden 2013–2020 och efterföljan-

de handelsperioder för att ersätta de utsläppsrätter som finns på kontot från föregående handelsperiod och som inte använts för att fullgöra skyldigheten att överlämna utsläppsrätter enligt 19 §.

21 §

Rätt att få information och utföra inspektion

För tillsynen och för verkställigheten av denna lag har Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket rätt att få tillgång till nödvändig information av luftfartygsoperatörer samt oberoende av sekretessbestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet (621/1999) av kontrollörer.

För tillsynen över efterlevnaden av denna lag och bestämmelser som utfärdats med stöd av den har Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket rätt att utföra inspektion i andra lokaler än sådana som luftfartygsoperatören använder för stadigvarande boende. Luftfartygsoperatören ska på begäran av den myndighet som utför inspektionen ge tillgång till sådana handlingar och registreringar i sitt datasystem samt tillträde till sådana anordningar och sådan utrustning som kan ha betydelse vid tillsynen över efterlevnaden av denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Den tjänsteman som utför inspektionen har rätt att gratis ta kopior av granskade handlingar och utskrifter av registreringar i datasystemet.

22 §

Administrativt tvång

Energimarknadsverket kan ålägga den som bryter mot denna lag eller mot en bestämmelse som utfärdats med stöd av den att rätta till sin försummelse eller annars fullgöra sin skyldighet. Åläggandet kan förenas med vite eller med hot om att verksamheten avbryts helt eller delvis eller att en åtgärd som försummats utförs på den försumliges bekostnad.

På vite, hot om avbytande och hot om tvångsutförande tillämpas vad som bestäms i viteslagen (1113/1990).

23 §

Utsläppshandelsförseelse

Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet

1) försummar att utarbeta och till Trafiksäkerhetsverket för godkännande sända in en övervakningsplan enligt 4 § eller försummar att rapportera sina utsläpp eller försummar att sörja för att rapporten kontrolleras enligt 4 §,

2) anmäler felaktiga uppgifter till myndigheter,

3) använder utsläppsminsknings- eller projektenheter i strid med 14 §, eller

4) försummar att förete de handlingar och registreringar som avses i 21 § 1 mom.,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *utsläppshandelsförseelse i luftfart* dömas till böter.

Den som bryter mot ett förbud eller åläggande som har fastställts med stöd av denna lag och förenats med vite, kan lämnas obestraftad för samma gärning.

24 §

Påföljder

Trafiksäkerhetsverket ska se till att namnen offentliggörs på de luftfartygsoperatörer som bryter mot kraven i denna lag på överlämnande av tillräckligt många utsläppsrätter för annullering.

Om en luftfartygsoperatör inte senast den 30 april varje år för annullering överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp under det föregående året, ska Trafiksäkerhetsverket ålägga operatören att betala staten en avgift för de överskridande utsläppen. Avgiften är 100 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som släpps ut och som operatören inte överlämnar utsläppsrätter för. Avgiften för överskridande utsläppsrätter verkställs enligt 63 § i lagen om utsläppshandel.

Förutom att luftfartygsoperatören ska betala avgiften för överskridande utsläppsrätter för luftfart enligt 2 mom., ska luftfartygsoperatören

överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen när denne överlämnar utsläppsrätterna för det följande kalenderåret.

25 §

Verksamhetsförbud

Om en luftfartygsoperatör inte iakttar kraven i denna lag och om det genom återgärder som avses i 22-24 § inte har kunnat säkerställas att kraven iakttagas, får Trafiksäkerhetsverket begära att Europeiska gemenskapernas kommission beslutar om ett verksamhetsförbud för operatören i fråga. Begäran från Trafiksäkerhetsverket ska innehålla

1) belägg för att luftfartygsoperatören inte har fullgjort sina skyldigheter enligt denna lag,

2) utförliga uppgifter om den verkställighetsåtgärd som Trafiksäkerhetsverket har vidtagit,

3) motiveringen för ett verksamhetsförbud på gemenskapsnivå, och

4) ett förslag om omfattningen av verksamhetsförbudet på gemenskapsnivå och villkor som kan förenas med förbudet.

Trafiksäkerhetsverket svarar för att Europeiska gemenskapernas kommissions beslut sätts i kraft i Finland.

26 §

Myndigheternas avgiftsbelagda prestationer

Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket har rätt att ta ut en avgift för behandling av ett tillstånd, en anmälan, ett godkännande eller något annat ärende som omfattas av lagen. Energimarknadsverket har dessutom rätt att ta ut en avgift för hanteringen av kontona i det nationella registret.

Närmare bestämmelser om Trafiksäkerhetsverkets avgiftsbelagda prestationer enligt 1 mom. och avgifterna för dem utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet och om Energimarknadsverkets prestationer och avgifterna för dem genom förordning

ning av arbets- och näringsministeriet med iakttagande av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

27 §

Ändringssökande i beslut av Energimarknadsverket eller Trafiksäkerhetsverket

Ett beslut som Energimarknadsverket eller Trafiksäkerhetsverket har fattat enligt denna lag får överklagas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Beslut som avses i 1 mom. ska iakttas oberoende av ändringssökande, om inte fullföljdsmyndigheten bestämmer något annat.

Ändring i en avgift för Energimarknadsverkets och Trafiksäkerhetsverket offentliga rättsliga prestationer ska sökas på det sätt som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten.

28 §

Ändringssökande i utlåtande och beslut av kontrollören

Rättelse i kontrollörens utlåtande får sökas hos kontrollören inom 14 dagar från delfäendet av beslutet. Till utlåtandet ska fogas anvisningar om hur man söker rättelse.

I ett beslut som kontrollören meddelat i rättelseförfarande får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

29 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 16 oktober 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Trafikminister *Anu Vehviläinen*