

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 265/2018 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty talousvaliokuntaan ja ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- ympäristövaliokunta YmVL 42/2018 vp
- talousvaliokunta TaVL 65/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Janne Mänttari, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Mikko Paloneva, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Laura Sarlin, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Tiia Jyräsalo, Liikenne- ja viestintävirasto
- johtaja Mikko Viinikainen, Finavia Oyj

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finnair Oyj

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Jetflite Oy
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunnan mietintö LiVM 42/2018 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lentoliikenteen päästökaupasta annettua lakia sen yhdenmukaistamiseksi Euroopan unionin lainsäädännön kanssa. Muutoksilla vahvistetaan lentoliikenteen päästökaupan säännöt käynnissä olevalle päästökaupakaudelle.

Lain soveltamisalaa muutettaisiin väliaikaisesti niin, että lentoliikenteen päästökaupan soveltamisalan rajaus Euroopan talousalueen sisäisiin lentoihin jatkuisi vuoden 2023 loppuun saakka. Päästökauppajärjestelmän turvaamiseksi lakiin lisättäisiin säännökset tilanteesta, jossa Euroopan unionin jäsenvaltio eroaa unionista. Lakiin myös lisättäisiin uusi päästöoikeuksien lineaarinen vähennyskerroin, joka vuosittain vähentää maksutta jaettujen päästöoikeuksien määrää vuodesta 2021 lähtien. Lisäksi lakiehdotuksessa huomioidaan vuonna 2021 voimaan astuva kielto kansainvälisten hankeyksiköiden käytölle päästökaupassa.

Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien muutostarpeiden lisäksi lentoliikenteen päästökaupalakiin ehdotetaan eräitä teknisluontoisia lain ja sen nojalla annettujen asetusten selkeyttä ja johdonmukaisuutta edistäviä muutoksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Lentoliikenne on luonteeltaan globaalisti kilpailtu liikennemuoto. Valiokunta korostaa, että ensisijaisesti lentoliikenteessä ja sen päästöjen vähentämisessä tulee pyrkiä tehokkaisiin globaaleihin ratkaisuihin ICAO:n puitteissa ja näiden ratkaisujen tasapuoliseen ja tehokkaaseen toimeenpantoon kansallisella tasolla. Valiokunta korostaa näin ollen lentoliikenteen päästöjen globaalin hyvitysjärjestelmän CORSIAN (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) loppuun saattamisen keskeistä merkitystä. Suomi ja muut EU-maat ottavat tehdyn päätöksen mukaan kansainvälisen lentoliikenteen maailmanlaajuisen päästöjen hyvitysjärjestelmän käyttöön vuonna 2021, jonka myötä tulee myös arvioitavaksi EU:n oman päästökauppajärjestelmän tarve jatkossa.

Valiokunta pitää lentoliikenteen päästöjen vähentämistä ensisijaisen tärkeänä. Samalla on kuitenkin välttämätöntä huomioida lentoliikenteen keskeinen rooli liikkumismuotona ja sen olennainen merkitys mm. kansainväliselle kaupalle ja varmistaa tulevaisuudessa ympäristöystävällisten lentoliikennemarkkinoiden elinmahdollisuudet ja kehittyminen.

Lentoliikenteen määrä on globaalisti selkeässä kasvussa, mikä asettaa sen päästöjen vähentämiselle haasteita. Valiokunta painottaa laajan keinovalikoiman käyttöä lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi. Uuden kone- yms. teknologian kehittämisellä ja käyttöönotolla, operationaalisilla parannuksilla sekä erityisesti uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämällä voidaan osaltaan edistää päästöjen vähenemistä. Valiokunta korostaa myös suomalaisiin uusiutuviin polttoaineisiin liittyvää huomattavaa vientipotentiaalia, jonka hyödyntämiseen tulee panostaa ja etsiä keinoja. Valiokunta pitää tärkeänä pitkällä tähtäimellä myös lentoliikenteen sähköistymiseen ja uudensuunniteltuihin ilmailun muotoihin liittyvää kehittämistyötä.

Valiokunnan mietintö LiVM 42/2018 vp

Valiokunta pitää esityksen ehdotuksia jäsenvaltion Euroopan unionista ilman sopimusta eroamis- mahdollisuuden huomioon ottamisesta sekä ns. lineaarisen päästöoikeuksien vähennyskertoimen käyttöönnotosta tarpeellisina ja perusteltuina.

Valiokunta pitää myös päästökaupan soveltamisalan rajaamista ETA-alueeseen vuoden 2023 loppuun saakka välttämättömänä CORSIA-neuvotteluiden häiriöttömyyden varmistamiseksi. Valiokunta yhtyy talousvaliokunnan lausunnossaan esille tuomaan näkemykseen, jonka mukaan rajauksella on Suomelle keskeinen merkitys. Mahdolliset kolmansien maiden vastatoimet saattaisivat vaikuttaa haitallisesti Suomelle tärkeisiin Aasian lentoihin ja Finnairin kilpailunedellytyksiin sekä ohjata lentoliikennettä myös ilmastotavoitteiden kannalta epäsuotuisalla tavalla.

Valiokunta yhtyy ympäristövaliokunnan lausunnossaan esittämään näkemykseen ns. ILMO-työryhmän raportissa tehtyjen toimenpidesuosituksen tarkemman selvittämisen tarpeesta ja kiinnittää huomiota myös muissa Pohjoismaissa toteutettujen toimien tarkemman selvittämisen ja arvioinnin tarpeeseen.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Johtolause. Valiokunta on korjannut johtolausetta lakiteknisesti siten, että ns. virastouudistuksen (HE 61/2018 vp — HE 104/2018 vp — LiVM 21/2018 vp) yhteydessä tehdyt lakimuutokset otetaan huomioon.

20 §. Mitätöityjen päästöoikeuksien korvaaminen. Talousvaliokunta on ehdottanut lausunnossaan, että lentoliikenteen päästökauppaa koskevassa sääntelyssä mitätöityjen päästöoikeuksien korvaamista koskevaa sääntelyä muutettaisiin nyt käsittelyssä olevan erityissääntelyn ja päästökauppalakiin tehtyjen muutosten (HE 228/2018 vp — TaVM 26/2018 vp) yhteensovittamiseksi. Valiokunnan liikenne- ja viestintäministeriöstä saaman selvityksen mukaan päästöoikeuksien voimassaoloa ja päästöoikeuksien merkitsemistä koskevan yksiselitteisen säännöksen lisääminen edistäisi lain johdonmukaisuutta ja informatiivisuutta ja pykälän muutoksella varmistettaisiin samalla, että säännöksen ei voida tulkita olevan ristiriidassa päästökauppadirektiivin kanssa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muotoilu on laadittu liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Liikenne- ja viestintäviraston välillä käytyjen keskustelujen pohjalta. Saadun selvityksen mukaan muutoksella ei ole tämänhetkisen käsityksen mukaan vaikutuksia lentoliikennealan toimijoihin ainakaan ennen vuotta 2024. Liikenne- ja viestintävaliokunta on muuttanut pykälää ja pykälän otsikkoa esittelevän ministeriön tekemän ehdotuksen mukaisesti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Liikenne- ja viestintävaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 265/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan mietintö LiVM 42/2018 vp

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain (34/2010) 11 §:n 7 momentti, sellaisena kuin se on laissa 978/2018,

muutetaan 3 §:n 3 ja 4 kohta, 4 §:n 2 kohta, 5 §, 7 §:n 1 ja 2 momentti, 8 §, 9 §:n 1 momentin johdantokappale, 10 §, 14 §:n 1 ja 2 momentti, 16 §, 17 §:n otsikko sekä 18—20 §,

sellaisina kuin niistä ovat 4 §:n 2 kohta, 7 §:n 1 ja 2 momentti, 8 §, 9 §:n 1 momentin johdantokappale, 14 §:n 1 ja 2 momentti sekä 16 ja 18 § laissa 978/2018, 5 ja 10 § osaksi laissa 1319/2011, 8 ja 16 § osaksi laissa 37/2015, 9 §:n 1 momentin johdantokappale laissa 1319/2011 sekä 14 § ja sekä 19 ja 20 § laissa 37/2015, sekä

lisätään 2 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 978/2018, väliaikaisesti uusi 5 momentti seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen tämä laki koskee vuosina 2013—2023 Euroopan talousalueen jäsenvaltioissa sijaitsevien lentopaikkojen välisten lentojen hiilidioksidipäästöjä. Laki ei kuitenkaan 31 päivään joulukuuta 2023 saakka koske Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa tarkoitettulla syrjäisimmällä alueella sijaitsevan lentopaikan ja muulla Euroopan talousalueen alueella sijaitsevan lentopaikan välisten lentojen hiilidioksidipäästöjä.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

3) lentoliikenteen päästöoikeudella tämän lain mukaisesti jaettavaa tai myytävää päästöoikeutta, joka on vuoden 2020 loppuun saakka käytettävissä ainoastaan lentoliikenteen päästöistä aiheutuvan palautusvelvollisuuden täyttämiseen;

4) päästökauppakaudella ajanjaksoa, jota varten on maksutta myönnetty tai myönnetään, taikka muuten jaetaan päästöoikeuksia;

Valiokunnan mietintö LiVM 42/2018 vp

4 §

Ilma-aluksen käyttäjän velvollisuudet

Edellä 2 §:n 2 momentissa tarkoitettun ilma-aluksen käyttäjän on:

2) toimitettava tarkkailusuunnitelma Liikenne- ja viestintäviraston hyväksyttäväksi neljä kuukautta ennen kunkin päästökauppakauden alkua;

5 §

Lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä vuonna 2013 alkaneella päästökauppakaudella

Vuonna 2013 alkaneella päästökauppakaudella ja sen jälkeisillä päästökauppakausilla ilma-alusten käyttäjille myönnettävien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä on 95 prosenttia lentoliikenteen aiemmista päästöistä kerrottuna kauteen kuuluvien vuosien määrällä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla päästökauppakausilla myönnettävien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärästä siirretään kullakin päästökauppakaudella kolme prosenttia 9 §:ssä tarkoitettuun erityisvarantoon.

7 §

Maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien haku

Ilma-alusten käyttäjät voivat hakea maksutta jaettavia lentoliikenteen päästöoikeuksia kullekin päästökauppakaudelle erikseen. Hakemus tehdään toimittamalla Liikenne- ja viestintävirastolle kyseisen ilma-aluksen käyttäjän todennetut tonnikilometritiedot kyseiseltä tarkkailuvuodelta. Vuonna 2013 alkaneen päästökauppakauden tarkkailuvuosi on vuosi 2010. Myöhempien päästökauppakausien tarkkailuvuodella tarkoitetaan kalenterivuotta, joka päättyy 24 kuukautta ennen hakemuksen kohteena olevan päästökauppakauden alkua.

Vuonna 2013 alkanutta päästökauppakautta seuraavien päästökauppakausien osalta hakemus maksutta jaettavista lentoliikenteen päästöoikeuksista on jätettävä Liikenne- ja viestintävirastolle vähintään 21 kuukautta ennen hakemuksen kohteena olevan kauden alkua.

8 §

Maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrä ja myöntäminen

Euroopan komissio vahvistaa kullekin päästökauppakaudelle jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärän, huutokaupattavien päästöoikeuksien määrän, erityisvarannossa olevien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän, maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän sekä vertailuluvun, jolla lentoliikenteen maksuttomat päästöoikeudet jaetaan ilma-alusten käyttäjille.

Valiokunnan mietintö LiVM 42/2018 vp

Kullekin hakemuksen jättäneelle ilma-aluksen käyttäjälle kyseisellä päästökauppaudella maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä määritetään kertomalla ilma-aluksen käyttäjän ilmoittama tonnikilometrimäärä Euroopan komission ilmoittamalla vertailuluvulla.

Liikenne- ja viestintävirasto määrää kullekin ilma-aluksen käyttäjälle vuosittain maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän jakamalla 2 momentissa tarkoitetun päästöoikeuksien kokonaismäärän niiden vuosien määrällä, joiden aikana ilma-aluksen käyttäjä harjoittaa ilmailutoimintaa kyseessä olevalla päästökauppaudella. Kullekin ilma-aluksen käyttäjälle maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrään sovelletaan vuodesta 2021 lähtien yleisen päästökauppadirektiivin 9 artiklassa tarkoitettua lineaarista 2,2 prosentin vähennyskerrointa.

Liikenne- ja viestintävirasto myöntää ilma-aluksen käyttäjälle maksutta jaettavat lentoliikenteen päästöoikeudet kolmen kuukauden kuluessa komission 1 momentissa tarkoitetusta päätöksestä.

Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säädetään maksutta jaettavien päästöoikeuksien perusteena olevan vertailun toteutuksesta sekä hakemuksen sisällöstä.

9 §

Lentoliikenteen päästöoikeuksien erityisvaranto

Kullakin 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulla päästökauppaudella siirretään kolme prosenttia mainitussa lainkohdassa tarkoitettua lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärästä erityisvarantoon sellaisia ilma-alusten käyttäjiä varten:

10 §

Huutokaupalla myytävät lentoliikenteen päästöoikeudet

Huutokaupassa myydään ne 6 §:ssä mainitut lentoliikenteen päästöoikeudet, joita ei jaeta maksutta, 9 §:ssä tarkoitettua erityisvarannosta jakamatta jääneet lentoliikenteen päästöoikeudet ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitettut päästöoikeudet, joita ei voida kirjata ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeustilille.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen erityisvarannosta jakamatta jääneet päästöoikeudet on mitätöitävä kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIA:n täytönpanoon saakka.

Huutokauppa on toteutettava avoimella, yhdenmukaistetulla ja syrjimättömällä sekä ennakoitavissa olevalla tavalla siten, että kaikilla toimijoilla on yhdenmukaiset edellytykset osallistua huutokauppaan. Huutokauppa toteutetaan kustannustehokkaalla tavalla ja se voidaan toteuttaa sähköisiä järjestelmiä hyväksi käyttäen.

Lentoliikenteen päästöoikeuksien huutokauppaan sovelletaan päästökauppalain (311/2011) 6 luvun säännöksiä.

Valiokunnan mietintö LiVM 42/2018 vp

14 §

Hanketoiminta

Ilma-aluksen käyttäjä voi vuonna 2013 alkaneella päästökauppaudella komission asetuksessa (EU) N:o 389/2013 (jäljempänä rekisteriasetus) säädettyyn määräaikaan saakka käyttää hanketoiminnasta saatuja sertifioituja päästövähennyksiä ja päästövähennysyksiköitä vuosittain enintään 1,5 prosenttia niistä päästöoikeuksista, jotka ilma-aluksen käyttäjän on palautettava 19 §:n mukaisesti.

Ilma-aluksen käyttäjä voi käyttää päästökauppaudelta 2012 jäljellä olevaa hankeyksiköiden käyttöoikeutta myös vuonna 2013 alkaneella päästökauppaudella rekisteriasetuksen määräaikaan saakka siltä osin kuin hankeyksiköitä on jäänyt kaudella 2012 käyttämättä 19 §:ssä säädetyn veloitteen täyttämiseen.

16 §

Maksutta jaettujen lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaaminen

Energiavirasto kirjaa viimeistään kunkin vuoden helmikuun 28 päivänä 15 §:ssä tarkoitetussa rekisterissä olevalle ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeustilille tälle kyseisenä vuonna maksutta jaettujen lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän.

Jos ilma-aluksen käyttäjän organisaatiolle myönnetty lentotoimintalupa tai liikennelupa ei ole enää voimassa tai jos ilma-aluksen käyttäjä on 25 §:n 1 momentin mukaisesti Euroopan komission päätöksellä määrätty toimintakieltoon taikka jos ilma-aluksen käyttäjä lopettaa tämän lain soveltamisalaan kuuluvan ilmailutoiminnan, Energiavirasto ei saa luvan peruuttamisen tai toiminnan lopettamisen jälkeen kirjata ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeustilille vuosittain kirjattavia lentoliikenteen päästöoikeuksia. Liikenne- ja viestintävirasto ilmoittaa Energiavirastolle tässä momentissa mainituista peruutuksista ja määräyksistä.

17 §

Maksutta jaettujen lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaaminen uudelle ilma-aluksen käyttäjälle

18 §

Maksutta jaettujen lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaaminen ilma-aluksen käyttäjän vaihtuessa

Ilma-aluksen käyttäjän vaihtuessa uuden ilma-aluksen käyttäjän on ilmoitettava vaihdoksesta Liikenne- ja viestintävirastolle ja Energiavirastolle, joka kirjaa 16 §:n 1 momentin mukaisesti vuosittaiset päästöoikeudet uuden ilma-aluksen käyttäjän rekisterissä olevalle päästöoikeustilille.

Valiokunnan mietintö LiVM 42/2018 vp

19 §

Velvoite palauttaa päästöoikeuksia, lentoliikenteen päästöoikeuksia ja hankeyksiköitä sekä näiden poistaminen

Viimeistään kunkin vuoden huhtikuun 30 päivänä kukin ilma-aluksen käyttäjä palauttaa 15 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin kustakin ilma-aluksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 11 §:n mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia. Palautettavat päästöoikeudet eivät saa olla sellaisia, joiden palauttaminen on rekisteriasetuksessa estetty siksi, että kyseiset päästöoikeudet myöntäneen jäsenvaltion toiminnanharjoittajia tai ilma-aluksen käyttäjiä koskevat velvoitteet ovat päästökauppadirektiivin 12 artiklan 3 a kohdan mukaisesti päätymässä. Määräaikaan ei sovelleta säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) 5 §:n säännöksiä.

Ilma-aluksen käyttäjä voi käyttää 1 momentissa säädetyn velvoitteensa täyttämiseen hanketoiminnosta saatuja sertifioituja päästövähennyksiä ja päästövähennysyksiköitä 14 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti.

Ilma-alusten käyttäjien palauttavat päästöoikeudet, sertifioidut päästövähennykset ja päästövähennysyksiköt poistetaan rekisteristä Kioton pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden osalta ainoastaan siltä osin kuin nämä päästöoikeudet, sertifioidut päästövähennykset ja päästövähennysyksiköt vastaavat Suomen kansallisiin kokonaispäästömääriin sisältyviä päästöjä.

20 §

Päästöoikeuksien voimassaolo

Päästöoikeudet, jotka on myönnetty 1 päivästä tammikuuta 2013 alkaen, ovat voimassa toistaiseksi. Vuonna 2013 alkanutta päästökauppakautta seuraavina päästökauppauskausiina päästöoikeuksiin merkitään se päästökauppauskausi, jolle päästöoikeudet on myönnetty. Päästöoikeudet ovat voimassa kyseisen päästökauppauskauden ensimmäisestä vuodesta alkaen syntyvien päästöjen osalta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____. Lain 2 §:n 5 momentti on voimassa vuoden 2023 loppuun saakka.

Lain 2 §:n 5 momenttia sovellettaisiin kuitenkin jo vuonna 2017 aiheutuneita päästöjä koskeviin velvoitteisiin.

Helsingissä 12.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen sin
jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk

Valiokunnan mietintö LiVM 42/2018 vp

jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Mats Löfström r
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula