U 107/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta IMOn alusten polttoaineen kulutusta koskevan tiedonkeruujärjestelmän huomioon ottamiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston alusten polttoaineenkulutusta ja hiilidioksidipäästöjä koskevan asetuksen ((EU) 2015/757, EU MRV) muuttamiseksi maailmanlaajuisen alusten polttoaineen kulutusta koskevien tietojen tiedonkeruujärjestelmän huomioon ottamiseksi.

Helsingissä 21 päivänä helmikuuta 2019

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Erityisasiantuntija Sirkku Jaakkola

U 107/2018 vp

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2019/0424

21.2.2019

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ALUSTEN POLTTOAINEENKULUTUSTA JA HIILIDIOKSIDIPÄÄSTÖJÄ KOSKEVAN ASETUKSEN ((EU) 2015/757, EU MRV) MUUTTAMISESTA MAAILMANLAAJUISEN ALUSTEN POLTTOAINEEN KULUTUSTA KOSKEVIEN TIETOJEN TIEDONKERUUJÄRJESTELMÄN HUOMIOON OTTAMISEKSI

1. Yleistä

Ilmastonmuutos edellyttää toimia kaikilta yhteiskunnan osa-alueilta. Kansainvälisen laivaliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen osuuden kasvihuonekaasupäästöjen kokonaismäärästä arvioidaan olevan noin 2–3 prosenttia, joka on enemmän kuin minkään yksittäisen EU-valtion päästöt. Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) arvion mukaan Euroopassa meriliikenteen osuus kaikista liikennesektorin kasvihuonekaasuista on yli 13 prosenttia. Suomessa vesiliikenteen päästöt, joihin lasketaan myös sisävesiliikenteen päästöt, ovat arviolta neljä prosenttia kansallisista kokonaispäästöistä. Tulevaisuudessa kauppamerenkulun oletetaan lisääntyvän, jonka seurauksena myös päästöt kasvavat, ellei vähentämistoimiin ryhdytä. Kansainvälinen merenkulkujärjestö (International Maritime Organization, jäljempänä ’IMO’) arvioi vuonna 2014 kansainvälisen meriliikenteen päästöjen kasvavan 50–250 prosentilla ilman päästövähennystoimia. Tällöin ilmastotavoitteet jäävät saavuttamatta.

Kansainvälisellä tasolla Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahdessa asteessa suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkiä toimiin, joilla lämpeneminen saataisiin rajattua alle 1,5 asteen. IMOn merellisen ympäristön suojelukomitea (Maritime Environmental Protection Committee, MEPC; jäljempänä ’meriympäristön suojelukomitea’) on asettanut tavoitteeksi vähentää meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjä 50 prosenttia vuoteen 2050 mennessä vuoden 2008 tasosta. Meriliikenne halutaan täysin päästöttömäksi mahdollisimman pikaisesti tämän vuosisadan aikana.

Eurooppa 2020 -strategiassa EU on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään vuoteen 2020 mennessä 20 prosentilla ja oikeissa olosuhteissa jopa 30 prosentilla vuoden 1990 tasosta. Liikennettä koskevan Euroopan komission valkoisen kirjan (KOM(2011) 144 final) mukaan EU:n meriliikenteen hiilidioksidipäästöjä olisi vuoteen 2050 mennessä vähennettävä 40 prosentilla, ja jos mahdollista, 50 prosentilla vuoden 2005 tasosta.

Vuonna 2011 annetun liikennepolitiikan valkoisen kirjan jatkotoimena EU hyväksyi vuonna 2013 strategian, jolla pyritään sisällyttämään merenkulun päästöt asteittain osaksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevaa EU:n politiikkaa (COM(2013) 479 final). Ensimmäisenä toimena Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät huhtikuussa 2015 asetuksen (EU) 2015/757 meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta (EU monitoring, reporting and verification; jäljempänä ’EU:n MRV-asetus’). Sitä täydennettiin vuonna 2016 kahdella delegoidulla asetuksella (EU 2016/2071 ja EU 2016/2072)) ja kahdella täytäntöönpanoasetuksella (EU 2016/1927 ja 2016/1928). EU:n MRV-asetus mahdollistaa luotettavien ja todennettujen hiilidioksidipäästöjen keräämisen kaikista Euroopan talousalueen satamissa käyvistä aluksista, joiden bruttovetoisuus on yli 5000 ja jotka kuljettavat lastia.

Vuosina 2016 ja 2017 IMOn meriympäristön suojelukomitea hyväksyi oikeuskehyksen kansainvälisen merenkulun alusten polttoaineen kulutusta koskevasta tiedonkeruujärjestelmästä aluksista (Data Collection System, DCS), joiden bruttovetoisuus on sama kuin EU:n tiedonkeruujärjestelmässä, toisin sanoen yli 5000.

Tämän kehityksen tuloksena alukset, jotka liikkuvat Euroopan talousalueella, ovat velvoitettuja täyttämään sekä EU:n MRV-asetuksen että IMOn tiedonkeruuvaatimukset.

EU:n MRV-asetuksen artiklassa 22 säädetään komission velvollisuudesta uudelleen tarkastella MRV-asetusta, jos kasvihuonekaasujen tiedonkeruusta päästään yhteisymmärrykseen kansainvälisellä tasolla. Tarkastelulla varmistetaan yhdenmukaisuus kansainvälisen tiedonkeruujärjestelmän kanssa. Komission asetusehdotuksen päätavoitteena on muuttaa asetusta siten, että otetaan huomioon uusi IMOn kansainvälinen tietojenkeruujärjestelmä. Näin voidaan virtaviivaistaa toimia ja vähentää yhtiöiden ja hallintojen hallinnollista rasitetta mahdollisimman pitkälle tinkimättä EU:n MRV-asetuksen tavoitteista.

2. Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Komissio antoi 4 päivänä helmikuuta 2019 ehdotuksen (COM(2019) 38 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta alusten polttoöljynkulutusta koskevien tietojen maailmanlaajuisen tiedonkeruujärjestelmän huomioon ottamiseksi.

Komission ehdotuksella pyritään vähentämään niiden alusten hallinnollista taakkaa, jotka kuuluvat sekä EU:n MRV-asetuksen että IMOn alusten polttoaineen kulutusta koskevan kansainvälisen tietojenkeruujärjestelmän soveltamisalaan.

Ehdotus sisältää seuraavat muutokset:

1) MRV-asetuksen käsitteiden määritelmiä yhdenmukaistettaisiin IMOn tiedonkeruujärjestelmän määritelmien kanssa.

2) Tiedon kerääminen alusten kuljettaman lastin määrästä muuttuisi vapaaehtoiseksi. EU:n MRV-asetus on tähän asti edellyttänyt aluksia tarkkailemaan todellista lastimäärää, jotta yksittäisen aluksen energiatehokkuudesta saadaan tarkkaa tietoa. IMOn tiedonkeruujärjestelmä pohjautuu sen sijaan tietoon alusten lastikapasiteetista. Nyt komission asetusehdotuksessa EU:n tiedonkeruun esitetään perustuvan lastikapasiteettiin, tarkan lastimäärätiedon sijaan.

3) Alusten tarkkailusuunnitelmien vaatimuksia kevennetään vastaamaan IMOn vastaavia vaatimuksia. EU:n MRV-asetuksessa päästöistä raportoidaan tarkkailusuunnitelman (Monitoring Plan, MP) avulla. IMOssa vastaava tarkkailusuunnitelma on osa laajempaa energiatehokkuuden hallintasuunnitelmaa (Ship Energy Efficiency Management Plan, SEEMP). Komission ehdotuksessa poistetaan tiedonkeruun vaatimuksista esimerkiksi polttoainetyyppien päästökertoimet tai vaihtoehtoisten polttoaineiden osalta päästökertoimien määrittämiseen käytettävät menetelmät sekä menettelyt, jotka liittyvät hiilidioksidipäästöluettelon ajantasaistamiseen.

EU:n MRV-asetusehdotuksessa ei esitetä muutoksia seuraaviin kohtiin, jotka eivät ole yhdenmukaisia IMOn tiedonkeruujärjestelmän kanssa:

1) MRV-asetusta sovelletaan kaikkiin aluksiin, jotka kuljettavat lastia, ja joiden bruttovetoisuus on yli 5000. IMOn tiedonkeruujärjestelmä koskee kaikkia aluksia, joiden bruttovetoisuus on yli 5000 riippumatta siitä, kuljettavatko ne lastia.

2) MRV-asetuksen mukaan alusten hiilidioksidipäästöjä on tarkkailtava ja niistä on raportoitava erikseen aluksen ollessa unionin satamissa sekä kotimaan vesiliikenteessä.

3) MRV-asetuksen mukaan akkreditoidun kolmannen osapuolet on todennettava raportoidut tiedot.

4) Yksittäisten alusten CO_2–päästötiedot julkaistaan.

3. Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 192(1), ja se hyväksytään tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä.

Ehdotukseen sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska sen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Ilmastonmuutos on rajat ylittävä ongelma, jonka johdosta ilmastotoimien koordinointi EU-tasolla on tarpeen ja näin ollen EU:n toimet ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

4. Ehdotuksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin

Vuoden 2015 MRV-asetuksesta johtuvat kansallisen lainsäädännön muutokset on tehty merenkulun ympäristönsuojelulakiin (1672/2009). Muutokset on pantu täytäntöön lailla 275/2017. Merenkulun ympäristönsuojelulakiin on lisätty säännökset MRV-asetuksessa tarkoitetusta toimivaltaisesta viranomaisesta,

joka on Liikenne- ja viestintävirasto, ja kansallisesta akkreditointielimestä, joka on Suomessa FINAS-akkreditointipalvelu. Lisäksi kansallisesti on ollut tarpeen säätää tarkkailu- ja raportointivaatimusten noudattamatta jättämisestä määrättävistä seuraamuksista. EU:n asetukset ovat EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä niiden säännöksiä siten ole tarpeen eikä sallittuakaan toistaa kansallisessa lainsäädännössä. Kansallista lainsäädäntöä ei olisi arvion mukaan tarpeen muuttaa asetusehdotuksesta johtuen.

4.2. Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Komission vaikutustenarvioinnin mukaan MRV-asetuksen yhdenmukaistaminen IMOn DCS-järjestelmän kanssa vähentää niiden varustamojen hallinnollista taakkaa ja kahdesta järjestelmästä aiheutuvia kustannuksia, joilla on asetuksen soveltamisalaan kuuluvia aluksia. Suomen lipun alla on tällä hetkellä noin 60 alusta, jotka kuuluvat asetusehdotuksen soveltamisalaan (tilanne 8.2.2019). Raportoitavia tietoja kerätään jatkossa yhdenmukaisesti molemmissa järjestelmissä. Myös tarkkailusuunnitelmat ovat jatkossa yhdenmukaisia. EU:n MRV-asetuksen yhdenmukaistaminen IMOn järjestelmän kanssa ei kuitenkaan poista sitä, että kasvihuonekaasupäästöistä raportoidaan edelleen kahteen eri paikkaan. EU:ssa tiedot raportoidaan Euroopan meriturvallisuusvirastolle, kun IMOn DCS-järjestelmän edellyttämät tiedot toimitetaan IMOn alusten polttoaineenkulutusta koskevaan rekisteriin.

4.3. Ympäristövaikutukset

Komissio on arvioinut MRV-asetuksen vaikutuksia asetusehdotuksen antamisen yhteydessä vuonna 2013. Sen mukaan tiedonkeruujärjestelmästä saatua ja analysoitua tietoa voidaan hyödyntää merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi tehtävässä työssä. Kerättyjen tietojen avulla voidaan lisätä myös tietoisuutta meriliikenteen ympäristövaikutuksista. Lisäksi EU:n MRV-järjestelmä auttaa vähentämään meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjä jopa kahdella prosentilla vuoteen 2030 mennessä verrattuna tilanteeseen, jossa mitään lisätoimia ei toteuteta. Kahden prosentin vähennys vastaa noin 55,9 miljoonaa hiilidioksiditonnia.

MRV-asetus sisältää velvoitteen aluskohtaisten tietojen julkaisemisesta. Tietojen julkaiseminen kannustaa varustamoja pyrkimyksiin vähentää alusten polttoaineen kulutusta.

5. Ahvenanmaan toimivalta

Asetusehdotuksen kohteena ovat kauppamerenkulkuun käytettävät alukset. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä. Siten asetusehdotus katsotaan kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6. Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on käsitelty ympäristöjaostossa (EU 23) ja liikennejaostossa (EU 22) kirjallisessa menettelyssä helmikuussa 2019.

Asetusehdotus esitellään neuvoston ympäristötyöryhmän kokouksessa 28 päivänä helmikuuta 2019, jonka jälkeen asetusta aletaan käsitellä neuvoston ympäristötyöryhmässä. Euroopan parlamentissa käsittelystä vastaa ympäristövaliokunta (ENVI). Raportööriä ei ole vielä valittu eikä käsittelyaikataulusta ole tarkempaa tietoa.

7. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EU:n ja kansainvälisen tason toimia meriliikenteen päästövähennysten toteuttamiseksi tärkeinä. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n MRV-asetuksen ja IMOn tiedonkeruujärjestelmän avulla saadaan kerätyksi luotettavaa tietoa meriliikenteen päästöistä päätöksenteon tueksi.

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n ja IMOn järjestelmien yhdenmukaistaminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa.

MRV-asetuksen jatkovalmistelussa olisi varmistettava, että järjestelmien yhdenmukaistaminen ei heikennä EU:n edellytyksiä saavuttaa sen ilmastotavoitteita taikka tiedon hyödyntämisen edellytyksiä.