

U 25/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (päästökauppadirektiivin muutos)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta voimassa olevan ilmailutoimintaa koskevan rajoitetun soveltamisen jatkamiseksi ja maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen vuonna 2021 alkavan täytäntöönpanon valmistelemiseksi ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2017

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Hallitussihteeri Janne Mänttari

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI DIREKTIIVIN 2003/87/EY MUUTTAMISESTA VOIMASSA OLEVAN ILMAILUTOIMINTAA KOSKEVAN RAJOITETUN SOVELTAMISEN JATKAMISEKSI JA MAAILMANLAAJUISEN MARKKINAPERUSTEISEN TOIMENPITEEN VUONNA 2021 ALKAVAN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALMISTELEMISEKSI

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 3 päivänä helmikuuta 2017 ehdotuksen (COM(2017)54 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi direktiivin 2003/87/EY (jäljempänä päästökauppadirektiivi) muuttamisesta voimassa olevan ilmailutoimintaa koskevan rajoitetun soveltamisen jatkamiseksi ja maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen (kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä, jäljempänä CORSIA) vuonna 2021 alkavan täytäntönpäntöönpanon valmistelemiseksi.

Vuonna 2012 alkaneen EU:n lentoliikenteen päästökaupan (jäljempänä ETS) soveltamisalaa rajattiin vuosiksi 2013-2016 Euroopan talousalueen (jäljempänä ETA) sisäisiin lentoihin (ns. ”stop the clock” -päättös), jotta vauhditettaisiin kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAO:n piirissä käytyjä neuvotteluja maailmanlaajuisen päästöjen hyvitysjärjestelmän käyttöönotosta. Komissio oli ilmoittanut, että se tekee esityksen lentoliikenteen ETS:n jatkosta vasta, kun on tiedossa ICAO:n yleiskokouksen päätös hyvitysjärjestelmästä. Määräaikainen soveltamisalan rajaus päättyi vuoden 2016 lopussa, joten soveltamisala on nyt laajentunut kattamaan myös kolmansista maista saapuvat tai niihin suuntautuvat lennot. Käytännössä lentoyhtiöiden on kuitenkin suoritettava päästökauppaan liittyvät velvoitteensa vuoden 2017 osalta vasta maaliskuun 2018, joten asetuksella ehditään jatkaa soveltamisalan rajausta, jos ehditään saattaa voimaan ennen tuota ajankohtaa.

ICAO:n 39. yleiskokouksessa 6.10.2016 tehtiin päätös niin sanotun offsetting-järjestelmän käyttöönotosta kansainvälisessä lentoliikenteessä. Siinä lentoyhtiöt hyvittäisivät päästöjensä kasvun vuoteen 2020 verrattuna järjestelmän piirissä olevien valtioiden välisiltä reiteiltä ostamalla pääosin muiden alojen hankkeista peräisin olevia päästövähennysyksiköitä. Päästövähennysyksiköitä tuottavia mekanismeja koskevista yksityiskohdista ei ole vielä päätetty, mutta alustava yhteisymmärrys on siitä, ettei hyvitysjärjestelmää varten kehitetä uusia mekanismeja, vaan hyödynnetään Yhdistyneiden kansakuntien ilmastopuitesopimuksen alaisuudessa ilmastopuitesopimuksissa sovittuja/sovittavia mekanismeja. Päästöjen kasvuun perustuva päästöhvitysvelvoite lasketaan järjestelmään kuuluvien valtioiden välisiltä reiteiltä. Kilpailun vääristymisen estämiseksi samalla reitillä liikennöiviä lentoyhtiöitä kohdeltaisiin samoilla ehdoilla. Järjestelmä mahdollistaisi lentoliikenteen kasvun ja päästövähennysten kustannustehokkaan kohdentamisen.

CORSIA käynnistyy vuonna 2021 kolmivuotisella vapaaehtoisella pilottivaiheella, jossa valtioilla on mahdollisuus valita päästöhvitysvelvoitteiden laskentatapa kahdesta eri vaihtoehdosta. ICAO:n sivuilla on lista valtioista, jotka ovat jo tässä vaiheessa ilmoittaneet osallistuvansa hyvitysjärjestelmään heti pilottivaiheen alusta lukien. Maaliskuun alussa 2017 näitä valtioita on 66, jotka vastaavat 86,5 prosentista maailman kansainvälisestä lentoliikenteestä. Luvuissa on mukana myös Suomi osana Euroopan Siviili-ilmailukonferenssin 44 jäsenmaata. Pilottivaihetta seuraa vapaaehtoinen ensimmäinen vaihe vuosina 2024-2026, jonka jälkeen alkaa pa-

kollinen toinen vaihe vuosina 2027-2035. Järjestelmästä olisivat vapautettu tietyt kehitysmaat (LDCs; Least Developed Countries, SIDS; Small Island Developing States ja LLDCs; Landlocked Developing Countries) sekä muut vähäisen lentotoiminnan maat lentoliikenteen myy-tyjen tonnikipilometrien perusteella.

Järjestelmän toimivuutta sekä ympäristövaikutusten tehokkuutta tarkasteltaisiin kolmen vuo-den välein ja tarvittaessa järjestelmää voitaisiin muuttaa. Tärkeä hyvitysjärjestelmän piirre on myös kaksoislaskennan välttäminen, eli lentoliikenteen piirissä hyväksi luettavia päästövähennyksiä ei saisi laskea muiden sektoreiden päästövähennyksiin. Järjestelmän käynnissä ole-vassa jatkovalmistelussa tärkeitä kysymyksiä ovat selkeiden sekä tehokkaiden päästövähennyskriteerien sekä päästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevien sääntö-jen valmistelu. Lisäksi kehitteillä on säännöt biopolttoaineiden käytöstä laskettaville päästö-vähennyksille ja niiden yhteydelle hyvitysjärjestelmään. CORSIA on kansainvälisessä lento-liikenteessä välttämätön apukeino hiilineutraalin kasvun tavoitteeseen pääsemiseksi, koska teknologisten ja operationaalisten parannusten tai biopolttoaineiden käytön avulla ei lyhyellä eikä keskipitkällä aikavälillä saavuteta asetettuja tavoitteita.

Euroopan maiden lisäksi hyvitysjärjestelmään ovat ilmoittaneet liittyvänsä heti pilottivaiheen aluksi muun muassa merkittävimmät ilmailumaat Yhdysvallat, Kiina, Japani ja Australia. Ve-näjä ja Intia jättivät eriävän mielipiteen ICAO:n yleiskokouksen päätöslauselmaan, joten tässä vaiheessa oletuksena on, etteivät ne liity hyvitysjärjestelmään ennen pakollisen vaiheen alkua vuonna 2027.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on vähentää Euroopassa lentoliikenteestä aiheutuvia kasvihuonekaa-supäästöjä sopimalla ETS:ään sovellettavista säännöistä vuosille 2017-2020. Keskeinen ky-symys on soveltamisalan laajuudesta päättäminen, koska sillä on välittömiä vaikutuksia COR-SIA:n jatkovalmisteluun sekä EU:n ja sen jäsenmaiden lentoliikennesuhteisiin kolmansiin maihin.

Asetusehdotuksessa esitetään, että lentoliikenteen ETS jatkuisi vuosina 2017-2020 samoilla säännöillä kuin vuosina 2013-2016. Päästökauppaa sovellettaisiin siis vain ETA-alueen sisäi-siin lentoihin ja päästö-oikeuksien kokonaismäärä olisi 95 % vuosien 2004-2006 keskimääräi-sistä päästöistä.

Komissio esittää, että se antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen CORSIA:n jatkovalmistelun tuloksista ja esittää siinä näkemyksensä tarvittavista toimista CORSIA:n täy-täntöön panemiseksi EU:n alueella sekä lentoliikenteen ETS:n mahdollisesta lakkauttamisesta tai muutostarpeista. Lisäksi komissio esittää itselleen delegoitujen säännösten anto-oikeutta liittyen CORSIA:n täytäntöönpanoon sekä asianmukaiseen päästöjen tarkkailuun, raportointiin ja todentamiseen. Asetusehdotuksessa on myös esitetty päästöoikeuksien lineaarisen vähen-nyskertoimen käyttöönottoa vuodesta 2021 eteenpäin ja ei-kaupallista pienimuotoista lento-toimintaa harjoittavien operaattoreiden vapautuksen jatkamista vuoteen 2030 saakka.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

SEUT 192(1), tavanomainen lainsäädäntömenettely.

Esitys sisältää ehdotuksen siirtää CORSIA:n täytäntöönpanoon sekä asianmukaiseen päästöjen tarkkailuun, raportointiin ja todentamiseen liittyvää säädösvaltaa komissiolle. Valtuutusehdotus perustuu päästö-kauppadirektiivin 14 artiklan 1 kohtaan.

Ehdotukseen sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska sen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Ilmastomuutoksen vaikutukset ovat rajat ylittäviä ja lentoliikenne on luonteeltaan pääosin kansainvälistä, mikä myös edellyttää sitä, että säännökset pannaan täytäntöön ja niiden täytäntöönpanoa valvotaan samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin

EU:n päästökauppadirektiivi on lentoliikenteen osalta pantu täytäntöön lailla lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010). Komission ehdotus on asetuksena suoraan valtiosisäisesti sovellettavaa lainsäädäntöä, mutta päästökauppadirektiivin muutokset edellyttäisivät muutoksia ainakin lain soveltamisalaa koskevaan 2 pykälään sekä päästökauppakausia ja päästöoikeuksien kokonaismäärää koskevaan 5 pykälään. Lisäksi maksutta jaettavista lentoliikenteen päästöoikeuksista annetun liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen (433/2015) 5 §:n voimaantulosäädöstä tulisi muuttaa ei-kaupallisia pieniä operaattoreita koskevan poikkeuksen voimassaolon jatkamisen takia.

Suomi ja Venäjä neuvottelivat lähes 10 vuoden ajan kahdenkeskisen lentoliikennesopimuksen muuttamisesta. Sopimusta koskeva muutospöytäkirja allekirjoitettiin Moskovassa syyskuussa 2011 ja eduskunta ja valtioneuvosto hyväksyivät pöytäkirjan toukokuussa 2012. Venäjän viranomaisille ilmoitettiin voimaan-saattamismenettelyjen loppuunsaattamismenettelyistä kesäkuussa 2012. Pöytäkirjalla saatettiin Suomen ja Venäjän välinen lentoliikennesopimus vastaamaan Euroopan unionin lainsäädännön asettamia velvoitteita. Pöytäkirjan määräyksillä poistetaan sopimukseen sisältyvä rajoite, jonka mukaan maiden lentoliikenneviranomaiset voivat nimetä reiteille ainoastaan niiden kansallisessa tai kansalaisten omistuksessa olevia lentoyhtiöitä. Venäjä ilmoitti kesällä 2012, että pöytäkirjan voimaansaattaminen on jäissä lentoliikenteen ETS:n takia. Venäjä ei tule saattamaan pöytäkirjaa voimaan ennen kuin EU on tehnyt päätöksen, jolla venäläiset lentoyhtiöt suljetaan pysyvästi ETS:n ulkopuolelle. Neuvoston ja parlamentin päätöksellä lentoliikenteen ETS:n soveltamisalaa rajattiin ETA:n sisäisiin lentoihin vuosiksi 2013-2016, mutta tämä ei riittänyt Venäjälle ja kyseinen pöytäkirjamuutos on edelleen hyväksymättä Venäjän puolella. Sen vuoksi EU:n päätöksellä on merkitystä sille, voidaanko ja saadaanko kyseinen muutospöytäkirja voimaan 2010-luvulla.

4.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Komissio esittää lentoliikenteen ETS:n jatkuvan vuoden 2020 loppuun saakka samassa laajuudessa ja samoilla päästökiintiöillä kuin vuosina 2013-2016. Mikäli ETS jatkuu vuoden 2020 jälkeen saattaa ehdotettu päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen käyttöönotto vuonna 2021 nostaa päästöoikeuksien hintaa. Komission esitykseen on kirjattu, ettei sillä ole vaikutusta EU:n budjettiin.

Vuosina 2013-2016 suomalaiset operaattorit saivat vuosittain ilmaiseksi 493 033 päästöoikeutta (tonnia CO₂) ja vuonna 2015 ne raportoivat päästöikseen 952 386 tonnia CO₂, joten tuona vuonna operaattorit joutuivat ostamaan 459 353 päästöoikeutta. Päästöoikeuden hinta on

vaihdellut viime vuosina viiden ja kahdeksan euron välillä. Energiaviraston arvion mukaan Suomen huutokauppatulot ilmailualalta ovat vuosina 2017-2020 noin 800 000 euroa vuodessa. Ehdotuksen lopulliset taloudelliset vaikutukset riippuvat kuitenkin päästöoikeuksien hinnan kehityksestä sekä järjestelmän hallinnollisista kustannuksista. Operaattorit voivat ostaa päästöoikeuksia kaikilta päästökaupan piirissä olevilta jäsenvaltioilta muun muassa EU:n yhteisen huutokaupapaikan kautta.

4.3 Ympäristövaikutukset

Komission arvion mukaan ehdotuksella olisi myönteiset vaikutukset ympäristöön. Komission vaikutustenarvion mukaan ehdotus vähentäisi suoraan lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjä verrattuna tilanteeseen ilman päästökauppaa. Järjestelmän vaikutuksesta ilmailun päästöt eivät kuitenkaan vähenisi absoluuttisesti kaudella 2017-2020, vaan vähennykset perustuisivat päästöoikeuksien tai kansainvälisten päästövähennysyksiköiden hankintaan. Tämä vastaisi vuodessa noin 25 Mt hiilidioksidin määrää. Lentoliikenteen ETS:n ETA-alueen sisäinen soveltamisala kattaisi kahdeksan prosenttia maailmanlaajuisista lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöistä ja vastaisi noin 308,98 Mt:n vuosittaisia päästöjä.

Nykyinen ETS on tuottanut vuosittain noin 17 Mt:n hiilidioksidivähennykset Euroopan lentoliikenteessä.

5 Ahvenanmaan asema

Lentoliikenteen päästökauppa-asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen valmistelu

Komissio järjesti keväällä 2016 verkossa julkisen kuulemisen, jonka tarkoituksena oli selvittää sidosryhmien näkemyksiä lentoliikenteen ETS:n jatkosta ja suhteesta valmisteilla olevaan CORSIA:an. Liikenne- ja viestintäministeriö vastasi kuulemiseen ja korosti olevan tärkeää, että lentoliikenteen ETS:ää koskevilla linjauksilla ei vaaranneta CORSIA:n jatkovalmistelua ja Suomelle tärkeitä lentoliikennesuhteita kolmansiin maihin. Komissio teki myös kattavan vaikutustenarvioinnin (SWD(2017) 31 final, tiivistelmä SWD(2017) 30 final), jossa vertailtiin eri toteutusvaihtoehtoja.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja kansallinen käsittely

Komissio esitteli ehdotuksen neuvoston ympäristötyöryhmässä 17.2.2017 liikennetyöryhmässä 23.2.2017. Ehdotuksen käsittelystä vastaa ympäristötyöryhmä.

ETS-ehdotusta käsiteltiin EU-asiain komitean ympäristöjaostossa 15 päivänä helmikuuta 2017. Valtio-neuvoston EU-asioiden lainsäädäntökirjelmäluonnos (ns. U-kirje) on ollut kirjallisessa lausuntomenettelyssä sekä ympäristöjaostossa että EU-asiain komitean liikennejaostossa 27.2.-1.3.2017.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että komission esityksen mukaisesti lentoliikenteen ETS:n soveltamisalan rajausta ”stop the clock” jatketaan vuosille 2017-2020. Jos rajausta ei jatketa, laajenee ETS käsittämään ETA:n sisäisten lentojen lisäksi myös ETA:n ja kolmansien maiden väliset lennot. Tämä vaikeuttaisi merkittävästi CORSIA:n yksityiskohdista sopimista ICAO:ssa. Lisäksi EU:n ja sen jäsenmaiden lentoliikennesuhteet kolmansiin maihin vaarantuisivat.

Valtioneuvosto pitää hyvänä myös sitä, että lentoliikenteen ETS:ää jatketaan lähivuosina muutoin samoin ehdoin, kuin vuosina 2013-2016. CORSIA:n tärkeimpien yksityiskohtien pitäisi olla selvillä vuoden 2018 loppuun mennessä, jonka jälkeen komissio voi arvioida lentoliikenteen ETS:n jatko- ja muutostarpeet. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaisinta, että samassa yhteydessä arvioitaisiin myös tarve antaa delegoituja säädöksiä. Valtioneuvosto voi tarpeettomien viivytysten välttämiseksi kuitenkin hyväksyä komission esityksen, koska on mahdollista, että tarve teknisten säädösten antamiselle syntyy jo ennen edellä mainittua ajankohtaa. Lisäksi CORSIA:n jatkovalmistelun kannalta olisi erittäin tärkeää saada asetusehdotus nopeasti käsiteltyä, jotta ETS:n soveltamisalasta vuosina 2017-2020 olisi varmuus.

Komissio on esittänyt päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen käyttöönottoa vuodesta 2021 eteenpäin ja ei-kaupallista pienimuotoista toimintaa harjoittavien operaattoreiden vapautuksen jatkamista vuoteen 2030 saakka. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan näihin kysymyksiin olisi parempi ottaa kantaa sen jälkeen, kun CORSIA:n tarkempi sisältö on tiedossa ja harkitaan ETS:n jatko- ja muutostarvetta. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä kysymysten käsittelyn tämän esityksen yhteydessä, jos se ei vaaranna esityksen käsittelyn aikataulua.

Valtioneuvosto korostaa CORSIA:n jatkovalmistelun tärkeyttä. Kansainvälisestä hyvitysjärjestelmästä tulisi saada mahdollisimman laaja-alainen, syrjimätön ja ympäristöllisesti tehokas. CORSIA:n kanssa päällekkäiset kansalliset tai alueelliset päästöjärjestelmät aiheuttavat operaattoreille ja viranomaisille lisä-kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, jonka tarpeellisuus tulee tarkoin harkita.