

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ilmailun osuudesta unionin koko talouden laajuisen päästövähennystavoitteen edistämisessä ja maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen asianmukaisesta toteuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ilmailun osuudesta unionin koko talouden laajuisen päästövähennystavoitteen edistämisessä ja maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen asianmukaisesta toteuttamisesta

Helsingissä 7.10.2021

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Hallitusneuvos Janne Mänttari

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2021/0788

7.10.2021

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI PÄÄSTÖKAUPPADIREKTIIVIN 2003/87/EY MUUTTAMISESTA SILTÄ OSIN KUIN ON KYSE ILMAILUN OSUUDESTA UNIONIN KOKO TALOUDEN LAAJUISEN PÄÄSTÖVÄHENNYSTAVOITTEEN EDISTÄMISESSÄ JA MAAILMANLAAJUISEN MARKKINAPOHJAISEN TOIMENPITEEN ASIANMUKAISESTA TOTEUTTAMISESTA

1 Tausta

Euroopan komissio julkaisi 17.9.2020 tiedonannon EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitteen kiristämisestä, jolla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla (2021/1119) asetettuja tavoitteita vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 1990 sekä saavuttaa vuoteen 2050 mennessä EU-tasolla kollektiivisesti ilmastoneutraalius.¹ Tiedonannossaan komissio ehdotti, että päästöjä tulisi vähentää 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Neuvosto hyväksyi -55 % vähennystavoitteen 11.12.2020.² Komissio julkisti 14.7.2021 lainsäädäntöpakettin (55-valmiuspaketti)³, jolla se pyrkii varmistamaan, että Euroopan unioni saavuttaa tämän tavoitteen.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi direktiivi- ja päätösehdotuksen päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) muuttamisesta lentoliikenteen osalta^{4,5}. Muita lentoliikenteen päästöihin vaikuttavia komission aloitteita ovat asetusehdotus uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistämistä (ReFuelEU Aviation), asetusehdotus vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfratruktuurista sekä energiaverodirektiivin muutosehdotus, joka sisältää lentoliikenteen polttoaineiden verovapauden poiston EU:n sisäisessä liikenteessä.

Lentoliikenne liittyi Euroopan unionin päästökauppaan vuoden 2012 alusta. Päästökaupan soveltamisala kattoi alkuun kaikki Euroopan unionin (Euroopan talousalueen, ETA) lentokentiltä lähtevät ja sinne saapuvat lennot. Kolmansien valtioiden ja näiden lentoyhtiöiden voimakkaan vastustuksen takia päästökaupan soveltaminen päätettiin kuitenkin jo vuoden 2013 alusta rajata ETA-valtioiden sisäisiin ja välisiin lentoihin. Lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä oli vuosien 2013-2020 aikana 95 prosenttia vuosien 2004–2006 päästöjen keskiarvosta kutakin päästökauppavuotta kohden. Vuonna 2021 alkaneella päästökauppakaudella päästöoikeuksien

¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle – Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi, COM (2020) 562 final

² Eurooppa-neuvoston kokous (10. ja 11. joulukuuta 2020) – Päätelmät, EUCO 22/20

³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta, COM (2021) 550 final

⁴ COM (2021) 552 final

⁵ Osana valmiuspakettia annettiin myös esitys COM (2021) 551 final päästökauppadirektiivin, markkinavakausvarantopäätöksen (EU) 2015/1814 sekä EU:n meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevan asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta.

kokonaismäärää vähennetään vuosittain lineaarisella 2,2 prosentin vähennyskertoimella. Päästökaupassa yksi päästöoikeus vastaa yhtä hiilidioksiditonnia.

Voimassa olevan päästökauppadirektiivin mukaan lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärästä 82 prosenttia jaetaan ilma-alusten käyttäjille maksutta EU-tasolla tehtävän vertailun avulla, joka perustuu ilma-alusten käyttäjien raportoimiin todennettuihin tonnikipometritietoihin vuodelta 2010. Päästöoikeuksista 3 prosenttia jaetaan maksutta erityisvarannosta uusille ilma-alusten käyttäjille ja sellaisille ilma-alusten käyttäjille, joiden liikenne on kasvanut voimakkaasti. Loput 15 prosenttia lentoliikenteen päästöoikeuksista huutokaupataan. Käytännössä lentoyhtiöt ovat hankkineet huomattavasti suuremman osuuden päästöoikeuksista huutokaupan kautta, koska päästökaton rajallisuuden takia ne ovat joutuneet ostamaan myös yleisen päästökaupan päästöoikeuksia. Ennen koronaviruspandemiaa maksutta jaettavilla päästöoikeuksilla hyvitetiin noin 45 prosenttia lentoliikenteen päästöistä EU:n tasolla. Tämä on mahdollistanut sen, että varsinaiset päästövähennykset ovat tapahtuneet pitkälti teollisuuslaitosten puolella. Vuodesta 2021 alkaen myös teollisuuslaitokset saavat käyttää lentoliikenteen päästöoikeuksia.

EU:n jäsenvaltiot ovat raportoineet, että vuodesta 2012 vuoteen 2020 yli 45 miljardia euroa päästökaupan huutokauppatuloista on käytetty ilmastonmuutoksen torjumiseen ja että nykyisestä päästökaupparjestelmän innovaatorahastosta on saatavana lisätukea, jonka odotetaan tuottavan yli 12 miljardia euroa vuosina 2021-2030.

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n (International Civil Aviation Organization) yleiskokouksessa vuonna 2016 jäsenvaltiot päättivät kansainvälisen lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen hyvitysjärjestelmän, eli CORSIA:n (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), toteuttamisesta. Siinä lentoyhtiöt hyvittävät päästöjensä kasvun vuoteen 2019 verrattuna järjestelmän piirissä olevien valtioiden välisiltä reiteiltä ostamalla pääosin muiden alojen hankkeista peräisin olevia päästövähennysyksiköitä. CORSIA käynnistyi vuoden 2021 alussa kolmivuotisella vapaaehtoisella pilottivaiheella, johon on tällä hetkellä ilmoittanut osallistuvansa 104 ICAO:n jäsenvaltiota, mukaan lukien kaikki EU-jäsenvaltiot. Euroopan unionissa CORSIA toimeenpannaan komission delegoidun asetuksen 2019/1603/EU mukaisesti päästökauppadirektiivin muutoksilla, joita komissio on nyt esittänyt.

Lentoliikenteen päästökaupan ja CORSIA:n yhteensovittamiseksi komissio on ehdotuksessaan ottanut tarkempaan tarkasteluun seuraavat vaihtoehdot:

- 1) C0WIDE: Return to full scope EU ETS (lentoliikenteen päästökauppa kattaisi vuodesta 2024 alkaen lennot ETA-alueen sisällä sekä ETA-alueelle saapuvat ja sieltä poistuvat lennot, CORSIA:a ei sovellettaisi lainkaan)
- 2) C1BASE: Intra-EEA scope (ns. Baseline-vaihtoehto, joka vastaa nykyistä lentoliikenteen päästökaupan laajuutta, CORSIA:a ei sovellettaisi)
- 3) C2CONLY: CORSIA only (vain CORSIA:a sovellettaisiin ETA-alueen sisällä sekä lennoilla kolmansien maihin, lentoliikenteen päästökauppa lakkaisi)
- 4) C3CLEAN: Clean (lentoliikenteen päästökaupaa sovellettaisiin nykyisessä laajuudessaan ETA-alueen sisällä ja CORSIA:a ETA-alueen ja niiden kolmansien maiden välisiin lentoihin, jotka osallistuvat järjestelmään)
- 5) C4MIX: Mix (lentoliikenteen päästökaupaa sovellettaisiin kotimaan lentojen lisäksi ETA-valtioiden välisiin lentoihin vuoden 2019 päästötasoon (CORSIA-vertailuarvo) saakka ja sen ylittäviin päästöihin sekä kolmansien valtioiden lentoihin CORSIA:a).

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on lentoliikenteen päästökaupan tehostamisen kautta edistää lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja siten varmistaa, että toimialan kehitys tukee EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista. Lisäksi tavoitteena on, että EU saattaa kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIA:n voimaan EU:ssa ja täyttää siten ICAO:lle antamansa sitoumuksen järjestelmään osallistumisesta.

Ehdotus jakautuu kahteen kokonaisuuteen, eli lentoliikenteen päästökaupan ilmastovaikutusten tehostamiseen ja CORSIA:n toimeenpanoon EU:n alueella. Erillisenä teknisluonteisena ehdotuksena komissio esittää Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä, joka CORSIA:n liittyvien velvoitteiden takia tulisi saattaa voimaan muita ehdotuksia nopeammin.

2.1 Päästökaupan tehostaminen

Komission ehdotuksessa esitetään ilmaisjaosta luopumista vuoteen 2027 mennessä siten, että huutokaupattavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrää kasvatettaisiin vuosittain vuodesta 2024 alkaen. Vuonna 2024 normaalisti maksutta jaettavista lentoliikenteen päästöoikeuksista 25 prosenttia huutokaupattaisiin, vuonna 2025 osuus olisi 50 prosenttia ja vuonna 2026 75 prosenttia. Vuonna 2027 ilmaisjakoa ei enää lentoliikenteessä olisi ja päästöoikeudet siirrettäisiin kokonaisuudessaan huutokaupan piiriin. Ehdotuksen mukaisesti maksutta jaettavat päästöoikeudet jaettaisiin lentoyhtiöille vuosina 2024–2026 suhteessa niiden päästökaupan alaisen lentotoiminnan todennettuihin päästöihin vuonna 2023.

Komission ehdotuksessa lentoliikenteen päästökaupan päästöoikeuksien kokonaismäärä vahvistetaan heijastamaan soveltamisalan nykyistä ja tulevaa laajuutta, eli ETA-alueen sisäiset lennot sekä ETA-alueelta lähtevät lennot Sveitsiin ja Iso-Britanniaan. Vuoden 2024 päästöoikeuksien jako lentoyhtiöille tulisi perustumaan vuoden 2023 jakoon ja siinä huomioitaisiin vain kyseisenä vuotena edelleen lentoliikennettä harjoittavat yhtiöt. Päästöoikeuksien kokonaismäärää tullaan kasvattamaan niiden lentojen osalta, jotka tulevat uudestaan päästökaupan soveltamisalaan (ETA-alueen ja ETA-alueen syrjäisimpien alueiden väliset lennot). Päästöoikeuksien kokonaismäärään sovellettaisiin päästökauppadirektiivissä määritettyä lineaarista vähennyskerrointa, jota komissio ehdottaa korotettavaksi vuosittaisesta 2,2 prosentista 4,2 prosenttiin direktiivin tullessa voimaan. Kerrointa sovellettaisiin päästöoikeuksien kokonaismäärään, eli sekä maksutta jaettaviin, että huutokaupattaviin päästöoikeuksiin.

Voimassa olevan päästökauppadirektiivin mukaan EU:n syrjäisimpien alueiden (outermost regions, esim. Kanarian saaret ja Madeira) ja muun ETA-alueen väliset lennot eivät ole kuuluneet EU:n lentoliikenteen päästökaupan soveltamisalaan vuosien 2013 ja 2023 välillä. Komissio ehdottaa, että vuosina 2024–2030 vapautus päästökaupan soveltamisesta koskisi vain jäsenvaltion ja saman jäsenvaltion syrjäisimpien alueiden välisiä lentoja (esim. Manner-Espanjasta Kanarian saarille suuntautuvat lennot). Suomen osalta merkittävin muutos olisi, että Suomesta esimerkiksi Kanarian saarille suuntautuvat lennot kuuluisivat muutoksen myötä jatkossa päästökaupan piiriin.

Komissio ehdottaa itselleen myös oikeutta antaa delegoituja säädöksiä päästöoikeuksien huutokaupan ja huutokauppatulujen siirtämisen yksityiskohdista.

2.2 CORSIA:n toimeenpano EU:n alueella

Komissio ehdottaa, että CORSIA toimeenpantaisi EU:ssa ns. CLEAN-mallin mukaisesti. Lentoliikenteen päästökauppaa sovellettaisiin siis nykyisessä laajuudessaan ETA-alueen sisällä ja

CORSIA:a ETA-alueen ja niiden kolmansien maiden välisiin lentoihin, jotka osallistuvat järjestelmään.

Komissio ehdottaa itselleen oikeutta määritellä täytäntöönpanoasetuksella valtiot, joiden se katsoo soveltavan CORSIA:a riittävän kunnianhimon tasolla. Jatkossa EU:ssa hyväksyttäisiin vain näistä maista peräisin olevat CORSIA-päästövähennysyksiköt. Lisäksi yksiköiden hyväksymisen edellytyksenä olisi valtion kuuluminen Pariisin sopimukseen ja kaksoislaskennan estäminen. Komissiolle ehdotetaan myös valtaa antaa täytäntöönpanoasetuksella jäsenvaltion lentoyhtiöille vapautuksia CORSIA:sta, jos komissio katsoo tietyille lentoreitille syntyvän kilpailun vääristymää johtuen kolmannen valtion lievemmästä CORSIA:n toimeenpanosta kansallisessa lainsäädännössään. Ehdotukset poikkeavat ICAO:ssa sovitusta CORSIA:a koskevista säännöistä.

Komissio ehdottaa itselleen myös oikeutta antaa direktiiviä täydentäviä delegoituja säädöksiä lentoyhtiöiden päästöjen hyvitysvelvoitteiden laskentamenetelmistä.

2.3 Huutokauppatulojen käyttö

Osa päästökaupan tuloista ohjattaisiin unionin budjettiin ja osa jäisi jäsenmaiden käyttöön ohjattavaksi ilmastomuutoksen vastaiseen työhön.

Lentoliikenteen huutokauppatulojen käyttöön esitetään muutosta, jonka mukaan jäsenmaiden on käytettävä huutokauppatulot päästökauppadirektiivin artiklan 10 kohdan 3 mukaisesti. Ko. päästökauppadirektiivin kohtaa on puolestaan esitetty uudistettavaksi niin, että jäsenvaltioiden käyttöön jäävät huutokauppatulot tulisi käyttää kokonaisuudessaan yhteen tai useampaan direktiivissä määritellyistä ilmastotoimista, joista yksi on siirtymää vähäpäästöisiin liikennemuotoihin edistävät toimet. Muutokset huutokauppatuloja koskevaan artiklaan koskisivat myös suoraan lentoliikenteen tulojen käyttöä. Voimassa olevassa lentoliikenteen huutokauppatuloja koskevassa muotoilussa lentoliikenteen huutokauppatulot olisi käytettävä useisiin eri toimiin, ml. tutkimus ja kehitystyö ilmailun ja lentoliikenteen aloilla.

Komissiolle ehdotetaan valtuuksia antaa delegoituja säädöksiä huutokaupan käytännön järjestelyjen osalta ja huutokauppatulojen unionin budjettiin siirtämisen käytännöistä.

Esitykseen huutokauppatulojen käytöstä liittyy kiinteästi komissiolta myöhemmin syksyllä 2021 odotettava esitys omiksi varoiksi, mikä sisältää muutosehdotuksen EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen.

2.4 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös päästökauppadirektiivin muuttamisesta

Komissio esittää lisäksi muista päästökauppadirektiivin muutoksista erillistä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä päästökauppadirektiivin muuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden velvoittamiseksi ilmoittamaan maailmanlaajuiseen markkinamekanismiin liittyvien hyvitysvelvoitteiden määrän toimivaltansa piiriin kuuluville lentoyhtiöille (jäljempänä CORSIA-päätös). Menettelyn tarkoituksena on varmistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöön perustuva toimivalta CORSIA:n liittyvien velvoitteiden hoitamisessa ja samalla tuoda hyvitysvelvoitteiden piirissä oleville lentoyhtiöille oikeusvarmuus tulevista järjestelmään kuuluvista tehtävistä ja velvoitteista. Ilmoittamista koskevien teknisluontoisten säädösten tulisi olla voimassa mahdollisimman pian ja viimeistään marraskuun lopussa 2022, jotta jäsenvaltiot voivat täyttää ICAO:lle antamansa sitoumukset, minkä vuoksi ehdotukset on erotettu muista päästökauppadirektiiviin ehdotetuista muutoksista.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotusten oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 (1) artikla, joka on päästökauppadirektiivin, sen myöhempien muutosten ja lentoliikenteen ilmastovaikutuksia koskevien ehdotusten oikeusperusta. SEUT artiklan 191 (2) artiklan mukaisesti asetusehdotuksella toteutetaan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita muun muassa ympäristön laadun säilyttämisestä, suojelusta ja parantamisesta, ihmisten terveyden suojelusta sekä sellaisten toimenpiteiden edistäminen, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastomuutoksen torjumiseen. Ehdotukset hyväksytään tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Komission mukaan ehdotus on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukainen. Periaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen Euroopan unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio katsoo, että ehdotetut toimenpiteet ovat suhteessa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskeviin yleisiin puitteisiin jäsenvaltioissa ja tarpeen EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.

SEU 5 artiklan 3 kohdan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu vain unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Ehdotus koskee tällaista alaa. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska sen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Euroopan unionin toimet ovat tarpeen, jotta jäsenvaltiot voivat osallistua CORSIA:an. Toimia puoltaa myös ilmastomuutoksen vaikutusten ja lentoliiketoiminnan rajat ylittävät luonteet.

Komissio ehdottaa itselleen toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä useamman säännöksen tarkentamiseksi tai täydentämiseksi. Täytäntöönpanosäädöksiin sovelletaan päästökauppadirektiivin 22 a artiklan mukaisesti komitologia-asetuksen (EU N:o 182/2011) 5 artiklassa tarkoitettua tarkastusmenettelyä. Ehdotetut delegoinnit on muotoiltu riittävän tarkkarajaisesti ja ovat siten suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotusten oikeusperusta on asianmukainen. Valtioneuvosto pitää ehdotusta myös suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Komission direktiiviehdotus edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia, jotka ehdotuksen mukaan tulee saattaa voimaan 31.12.2023 mennessä ja ne tulee viipymättä ilmoittaa komissiolle. Kansallisesta lainsäädännöstä muutostarpeita tulisi ainakin lentoliikenteen päästökaupasta annettuun lakiin (34/2010) sekä sen nojalla annettuihin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksiin.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Lentoliikenteen päästökaupan ilmaisjaon asteittainen poistaminen ja päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen nostaminen lisäävät lentoyhtiöiden päästökauppakustannuksia selvästi. Lisäkustannusten määrä riippuu lentoyhtiöiden päästöjen ja päästöoikeuden hinnan kehityksestä. Komission ehdotuksen vaikutusarvioinnissa on mainittu lentoliikenteen päästöoikeuden nykyiseksi hinnaksi 30 euroa. Lentoliikenteen päästöoikeuden (EUAA) hinta on kuitenkin

noussut voimakkaasti 1.1.2021 alkaneella päästökauppakaudella, ollen viimeisimmässä 15.9.2021 pidetyssä huutokaupassa 60,00 euroa.

Maksutta jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärään on sovellettu 1.1.2021 alkaen vuosittaista 2,2 %:n lineaarista vähennyskerrointa, eli lentoyhtiön päästöoikeuksien määrää leikataan vuosittain kiinteällä määrällä, joka on 2,2 prosenttia sen vuonna 2020 saamista päästöoikeuksista. Vuonna 2021 Finnairille jaettiin maksutta reilu 440 000 lentoliikenteen päästöoikeutta. Vuoteen 2023 mennessä päästöoikeuksien määrä laskee reiluun 420 000:een, joskin lukumäärässä ei ole mukana ETA-alueelta Iso-Britanniaan suuntautuvia lentoja, mikä lisää Finnairin päästöoikeuksia arviolta 20 000 - 30 000. Arvioiden Finnairin maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrän noin 450 000 oikeuden tasolle ja käyttäen nykyistä noin 60 euron päästöoikeuden hintaa, Finnairin vuosittain maksutta saatavien päästöoikeuksien arvon voisi katsoa olevan noin 25-30 miljoonaa euroa. Lineaarisen vähennyskertoimen kiristämisen ja huutokaupattavien päästöoikeuksien suhteellisen osuuden kasvattamisen johdosta edellä mainittujen maksutta saatavien päästöoikeuksien määrä ja arvo tulevat laskemaan vuosien 2024-2027 aikana nollaan.

Päästöoikeuksien hinnan uskotaan edelleen nousevan. Arviot päästöoikeuden hinnasta nykyisen päästökauppakauden päättyessä vuonna 2030 liikkuvat noin 80-90 euron tienoilla.⁶ Jos Finnairin vuotuiset päästökaupan piirissä olevat päästöt olisivat silloin esimerkiksi koronavirusepidemian edeltäneellä 1,25 milj. t CO₂ tasolla, olisivat päästöoikeuksien hankinnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset 80 euron päästöoikeuden hinnalla yhtiölle vuosittain noin 100 miljoonan euron tasolla, jos päästöoikeuksia ei enää jaeta maksutta. Jos käytetään viime vuoden pandemian vuoksi pienentyneitä päästöjä (0,39 milj. t CO₂) ja nykyistä 60 euron päästöoikeuden hintaa, kustannukset olisivat reilu 23 miljoonaa euroa. Finnair on itse arvioinut, että ilmaisjaon poistuminen ja päästöoikeuden hinnan nousu 90:ään euroon nostaisi päästökaupan kustannuksia 32,3 milj. euroa vuoteen 2030 mennessä (ReFuelEU:n vuodelle 2030 sisältämän 5 % sekoi- televoitteen lisäkustannuksiksi Finnair arvioi 41,3 M€ ja energiaverodirektiiviin ehdotetun lentopolttoaineen verovapaudesta luopumisen 145,4 M€).

Komissio on vaikutusarvioinnissa todennut, että CORSIA:n ja päästökaupan yhdistämisvaihtoehtoja CLEAN-mallissa olisi MIX-malliin verrattuna pienemmät hallinnolliset kustannukset lentoyhtiöille, kansallisille viranomaisille ja komissiolle. Komissio on myös arvioinut, ettei CORSIA:n ja päästökaupan yhdistämisen eri vaihtoehtojilla tai päästöoikeuksien ilmaisjaon vähentämisellä ole merkittävää vaikutusta lentolippujen hintaan tai lentojen kysyntään. Komissio myös selvitti, että lentoyhtiöillä on hyvät mahdollisuudet siirtää lisäkustannukset lentolipun hintaan (reitistä riippuen 74-82 %) eikä ETA-alueen lentoyhtiöt näin ollen joutuisi merkittävästi eri asemaan kuin kolmansien valtioiden lentoyhtiöt. Melko vähäisten vaikutusten pohjalta komissio myös arvioi, ettei ehdotuksilla olisi erityistä vaikutusta lentoasemien väliseen kilpailuun.

Vuoden 2021 osalta heinäkuuhun mennessä Suomelle on tulossa lentoliikenteen päästöoikeuksien (EUAA) huutokaupasta tuloja 2,4 miljoonaa euroa. Perustuen tiedossa oleviin, vielä tänä vuonna huutokaupattavien oikeuksien määrään arvioidaan vuoden kokonaissummaksi tulevan noin 4 miljoonaa euroa. Tämä on huomattavasti enemmän kuin aiempina vuosina (vuonna 2020 kokonaissumma oli 2,4 miljoonaa euroa). Kun huutokaupattavien päästöoikeuksien suhteellinen osuus nousee, tulevat myös huutokaupoista saatavat tulot Suomessa merkittävästi kasvaamaan. Maakohtaisten huutokaupatulojen tarkka arviointi on kuitenkin vaikeaa. Jos Suomen

⁶ <https://en.euractiv.eu/wp-content/uploads/sites/2/special-report/EU-carbon-market-reform-Special-Report-Special-Report-1.pdf> s.5; https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision_of_the_eu_emission_trading_system_for_aviation.pdf s. 52

huutokauppatulojen kehitystä arvioidaan 55-80 euron päästöoikeuden hinnalla, niin tulot olisivat todennäköisesti korkeimmillaan vuonna 2027, jolloin lentoliikenteen päästöoikeudet olisivat komission ehdotuksen mukaan siirtyneet täysin huutokaupan piiriin (tulot noin 23-34 miljoonaa euroa). Tämän jälkeen on todennäköistä, että huutokauppatulot vuosittain hieman laskisivat johtuen päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen käytöstä, joten vuonna 2030 tulot voisivat olla noin 20-29 miljoonaa euroa. Tulojen määrä kuitenkin riippuu päästöoikeuden hinnan kehityksestä. Komission arvio ehdottamassaan politiikkavaihtoehdossa (CLEAN) mahdollisista EU:n kumulatiivisista huutokauppatuloista on 2,41 miljardia euroa kolmivuotiskaudella 2023-2025 ja 4,67 miljardia euroa seuraavien viiden vuoden jaksolla vuodesta 2026-2030.⁷ Komission ehdotus pyrkii ohjaamaan päästökauppajärjestelmän huutokauppatuloja entistä enemmän ilmastomuutoksen torjumiseen. Lentoliikenteen huutokauppatulojen osuutta koko EU-laajuisesta päästökauppajärjestelmästä arvioidaan muuta päästökauppaa käsittelevässä valtioneuvoston kirjelmässä.

4.3 Ympäristövaikutukset

Komissio arvioi odotetusti, että myönteisimmät ympäristövaikutukset olisi päästöoikeuksien ilmaisjaon välittömällä lakkauttamisella direktiivin muutosten voimaantulohetkellä, koska se tuottaisi suurimmat päästöoikeuksien huutokauppatulot ja kannustaisi lentoyhtiöitä vähentämään päästöjään. Ilmaisjaon lakkauttamiseen mahdollisesti liittyvän hiilivuotoriskin komissio arvioi pieneksi.

Komission teettämässä vaikutusarvioinnissa on päädytty siihen, että MIX-malli vähentäisi ETA-alueen sisäisessä lentoliikenteessä tehokkaimmin päästöjä. Komission mukaan CORSIA:n vaikutuksia on järjestelmän 2020-luvulla (muuttuu 2030-luvulla) käytössä olevan sektorialaisen päästövertailuperiaatteen vuoksi vaikea arvioida, minkä vuoksi vaihtoehtojen päästövaikutuksia pitää vertailla myös globaalilla tasolla. Komission mukaan kaikilla päästökaupan ja CORSIA:n yhdistämisen vaihtoehdoilla olisi varsin rajallinen globaali ympäristövaikutus, koska päästökaupan soveltamisala on maantieteellisesti rajattu. Globaalilla tasolla komissio päätyi siihen, että pelkän päästökaupan laaja soveltaminen (COWIDE) johtaisi suurimpiin päästövähennyksiin ja pelkän CORSIA:n soveltaminen (C2ONLY) vähimpiin (päästöt vuonna 2030 olisivat 918 Mt co2 ja 1047 Mt co2). Globaalilla tasolla komissio arvioi päästövähennystehokkuuden CLEAN- ja MIX-mallien kesken toisin kuin ETA-alueen osalta, pitäen CLEAN-mallia hieman tehokkaampana (2030-päästöt 1003 Mt co2 ja 1022 Mt co2). Arviointia tehdessään komissio oletti CORSIA:an osallistuvan 88 ICAO:n jäsenvaltiota, mutta tällä hetkellä mukaan on ilmoittautunut 104 valtiota.

CLEAN- ja MIX-vaihtoehdot ovat identtiset ETA-alueelta kolmansiin valtioihin lähtevien ja sieltä ETA-alueelle saapuvien lentojen suhteen, molemmissa malleissa lentoihin sovellettaisiin vain globaalia CORSIA:a. Samoin on tilanne ETA-valtioiden sisäisen lentoliikenteen osalta, molemmissa sovellettaisiin vain päästökauppaa (ICAO:n toimivalta ei ulotu kotimaan lentoliikenteeseen, joten CORSIA ei koske sitä). Ero mallien välillä syntyy ETA-valtioiden välisestä lentoliikenteestä, johon nykyisin ennen globaalin CORSIA:n toimeenpanoa sovelletaan vain päästökauppaa. CLEAN-mallissa tämä jatkuisi, mutta MIX-mallissa päästökauppaa sovellettaisiin lentoyhtiön vuoden 2019 päästötasoon saakka ja CORSIA:a tämän tason ylittäviin päästöihin. Tämä johtuu siitä, että CORSIA:n nykyisin sovittu tavoite on pysäyttää kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen kasvu vuoden 2019 tasolle ja sen ylittävät päästöt on lentoyhtiöiden hy-

⁷https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision_of_the_eu_emission_trading_system_for_aviation.pdf S.75

vitettävä kansainvälisiä päästövähennysyksiköitä ostamalla. Kummassakaan mallissa ei siis samoihin päästöihin sovelleta kahta eri järjestelmää. Käytännössä mallien ero päästövähennystehokkuudessa riippuu erityisesti lentoliikenteen päästöjen kasvusta ETA-alueella, koska se määrittää missä määrin CORSIA:a sovellettaisiin päästökaupan sijasta. Yleisessä tiedossa on, että lentoliikenteen määrän ja päästöjen kasvu tulee jatkossa painottumaan erityisesti Aasiaan, jossa kehittyvien ja väkirikkaiden valtioiden osuus globaalista liikennesuoritteesta kasvaa. Myös komission vaikutusarvioinnissa todetaan, että lentoliikenteen kasvu on Euroopassa vähäistä. Näin ollen olisi todennäköistä, että erot CLEAN- ja MIX-mallien ympäristövaikutuksissa olisivat pieniä ja koskisivat lähinnä 2020-lukua, koska teknologian kehittymisen ja uusiutuvien lentopolttoaineiden kiihtyvän käytön seurauksena lentoliikenteen päästöjen odotetaan kääntyvän laskuun viimeistään 2030-luvulla. Koronaviruspandemian voimakkaiden vaikutusten takia on lisäksi todennäköistä, että lentoliikenteen päästöt eivät lähivuosina saavuta vuoden 2019 tasoa Euroopassa, joten CORSIA:a sovellettaisiin MIX-mallissa vain pieneen murto-osaan ETA-alueen sisäisten lentojen päästöjä kuluvaan vuosikymmen jälkimmäisellä puoliskolla.

Komission teettämässä vaikutusarvioinnissa ei ole tarkemmin käsitelty eri vaihtoehtojen mahdollisia vaikutuksia globaalille lentoliikenteen ilmastoyhteistyölle ICAO:ssa ja siitä seuraavia kielteisiä ympäristövaikutuksia. Merkittävänä riskinä voidaan kuitenkin pitää sitä, että EU:n yksipuoliset ICAO:ssa sovitusta poikkeavat linjaukset tulevat hidastamaan ja vaikeuttamaan globaalien ilmastotoimien kunnianhimon nostoa. ICAO:n seuraavassa yleiskokouksessa syksyllä 2022 on tarkoitus päättää muun muassa CORSIA:n ensimmäisestä määräaikaisarvioinnista ja järjestelmän mahdollisista tehostamistoimista sekä kansainvälisen lentoliikenteen pitkän aikavälin päästövähennystavoitteesta ja sen saavuttamisen edellyttämistä toimista. Mahdollisilla kolmansien valtioiden vastatoimilla, kuten ylilentolupien menetyksellä, voisi myös olla huomattavia päästöjä lisääviä vaikutuksia lentoreittien pidentymisen takia.

4.4 CORSIA-ehdotukseen liittyvät poliittiset ja taloudelliset riskit

Komissio ehdottama CORSIA:n yhdistäminen päästökauppaan ns. CLEAN-mallilla tarkoittaisi, että globaalila järjestelmää ei sovellettaisi ETA-valtioiden välisillä lennoilla, vaikka ne ICAO:n näkökulmasta ovat CORSIA:n piiriin kuuluvia kansainvälisiä lentoja. Lisäksi komissio ehdottaa useita CORSIA:n soveltamiseen liittyviä ehtoja, jotka poikkeavat ICAO:ssa sovitusta menettelyistä.

CORSIA:n toimeenpanoon liittyvien vaihtoehtojen valinta ei ensisijaisesti sisällä suoranaisia oikeudellisia riskejä, vaan poliittisia ja taloudellisia (ICAO:ssa tehdyt päätökset ovat poliittisesti velvoittavia ja riippuvaisia jäsenvaltioiden kansallisista täytäntöönpanotoimista). On ylipäättään tärkeää tarkastella globaalien toimialan ilmastoratkaisuja laajasti, koska kuten komission teettämässä vaikutusarvioinnissa todetaan, EU:n yksipuolisilla toimilla ei voida ratkaista globaalien tason ilmastohaasteita lentoliikenteessä. Näin ollen muun muassa kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi ensisijaisesti ilmastotoimien kunnianhimon tasoa tulee pyrkiä nostamaan globaalilla tasolla ICAO:ssa, jossa edistys on kuitenkin ollut toistaiseksi eurooppalaisesta näkökulmasta verokaista. Paine ICAO:a kohtaan on kuitenkin kasvamassa ja seuraava vuoden 2022 yleiskokous on hyvin merkittävä, koska siellä on ensimmäinen tilaisuus sopia CORSIA:n tehostamistoimista ja ennen kaikkea sopia pitkän aikavälin päästövähennystavoitteesta ja sen saavuttamiseksi välttämättömistä päästövähennystoimista.

CORSIA:n hyväksymistä vuonna 2016 edelsi lähes kymmenen vuoden valmistelutyö ja ilman 44 Euroopan valtion (Euroopan siviili-ilmailukonferenssi, ECAC) vahvaa tukea, ei päätöstä olisi syntynyt. CLEAN-mallin toteutus tarkoittaisi sitä, että EU ei ottaisi käyttöön CORSIA:a

lähes 30 ICAO:n jäsenvaltion välisillä kansainvälisillä lentoreiteillä, vaikka on ilmoittanut osallistuvansa järjestelmään heti vuoden 2021 alusta lukien. Tämä tulisi mitä todennäköisimmin synnyttämään voimakkaan vastareaktion niin kolmansien valtioiden kuin myös ICAO:n taholta ja johtaisi Euroopan vaikuttamismahdollisuuksien heikkenemiseen tärkeiden ilmastopäätösten valmistelussa ja päätöksenteossa, mikä voisi vaarantaa koko CORSIA:n tulevaisuuden ja heijastua esimerkiksi kansainvälisen lentoliikenteen valmisteilla olevan pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen hyväksymiseen. EU:n aiemmin ICAO:lle toimittama päästökaupan ja CORSIA:n eroavaisuuksia koskeva notifiointi ei muuta tätä millään tavalla, koska kyse ei ole oikeudellisesta ongelmasta. Tilanteen herkkyyttä ja kolmansien valtioiden vastatoimien todennäköisyyttä korostaa se, että CORSIA:n yksinomaisuudella kansainvälisen lentoliikenteen markkinamekanismina on laaja tuki ICAO:n jäsenvaltioiden keskuudessa. Tämä vahvistettiin ICAO:n syksyn 2019 yleiskokouksen resoluutiossa Euroopan vastustuksesta huolimatta⁸: Kokonaistilannetta pahentaa komission ehdottamat useat EU:n yksipuoliset CORSIA:n soveltamiseen liittyvät ehdotukset, kuten komissiolle ehdotettu oikeus arvioida kolmansien valtioiden toimeenpanotoimia ja ylläpitää listaa unionin kriteerit täyttävistä CORSIA:an osallistuvista valtioista.

Komission ehdottamilla linjauksilla voi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia lentoliikenteen toimijoille Suomessa. Lentoliikenteen päästökaupan käynnistämisen yhteydessä vuonna 2012 havaittiin kuinka voimakas kansainvälisen lentoliikenneyhteisön reaktio EU:n toimiin voi olla. Huolimatta EU-tuomioistuimen sallivasta ratkaisusta, päästökaupan ulottaminen myös ETA-alueelta kolmansiin valtioihin suuntautuvaan liikenteeseen johti suuriin poliittisiin ongelmiin ja vakavan kauppasodan uhkaan kolmansien valtioiden kanssa. Kansainvälinen lentoliikenne perustuu lukuisiin lentoliikennesopimuksiin ja keskinäiseen luottamukseen, joten kolmansilla valtioilla oli käytettävissään lukuisia painostuskeinoja, kuten ylilento- tai laskeutumislupien epäminen. Esimerkiksi Venäjän ylilentoluvat ovat elintärkeitä Finnairin Aasian strategialle. EU joutuikin nopeasti luopumaan aikeistaan ja päästökauppa muutettiin vuoden 2013 alusta koskemaan vain ETA-alueen sisäisiä lentoja, missä muodossa se on vieläkin. Nyt käsiteltävä tilanne on hieman erilainen, mutta on syytä huomioda, että jos ETA-valtioiden välisillä reiteillä ei lainkaan sovellettaisi globaalisti sovittua CORSIA:a, olisi se selkeästi vastoin ICAO:ssa sovit-
tuja sääntöjä. Lisäksi komissio on ehdottanut useita yksipuolisia lisäehtoja CORSIA:n soveltamiselle, jotka kolmannet valtiot voivat nähdä niiden sisäiseen päätöksentekoon puuttumisena.

Edellä mainituista syistä lentoliikenteen toimijat ovat alustavien tietojen mukaan MIX-mallin ja CORSIA:an liittyvien ICAO:ssa sovittujen sääntöjen kannalla. Komission teettämässä vaikutusarvioinnissa todetaan, että CORSIA:n täysi soveltamatta jättäminen olisi ”poliittisesti ei-toivottavaa”, mutta CLEAN-mallia pidettiin mahdollisena kompromissina unionin ilmastotavoitteiden ja kansainvälisen lentoliikenneyhteistyön huomioimisen välillä. Vaikutusarvioinnissa kuitenkin myös todettiin, ettei ole löydettävissä yksiselitteisesti parasta toteutusvaihtoehtoa, joten eri kriteerejä, vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia tulee punnita poliittisella tasolla.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Sääntelyllä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia suhteessa perustuslakiin tai perus- ja ihmisoikeuksiin.

Asetusehdotuksen keskeinen tavoite on vähentää lentoliikenteen päästöjä ja siten ehkäistä ilmastomuutosta sekä siihen liittyviä sään ääri-ilmiöitä. Näin ollen voidaan katsoa, että asetus-
ehdotus edistäisi jossain määrin ihmisten turvallisuutta ja terveellistä elinympäristöä. Samalla

⁸ Resolution A40-19: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)

toteutettaisiin perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 14 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta ilmailua koskevista asioista. Asetusehdotus kuuluu siten valtakunnan toimivaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastaa ympäristötyöryhmä. Päästökauppaa koskevia ehdotuksia käsiteltiin työryhmässä ensimmäisen kerran 15.7.2021, jolloin komissio esitteli ehdotukset ja jäsenmailla oli mahdollisuus esittää ensimmäiset huomionsa. Käsittely jatkuu syyskuussa 2021 vaikutusarvioinnin esittelyllä.

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunta ei ole vielä tiedossa.

Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä ympäristöministeriön ja Liikenne- ja viestintäviraston kanssa.

Kirjelmäluonnos käsiteltiin liikennejaoston (EU 22) kirjallisessa käsittelyssä 25.8.2021–26.8.2021 ja ympäristöjaoston (EU 23) kirjallisessa käsittelyssä 25.8.2021–26.8.2021. EU-ministerivaliokunnan käsittely 1.10.2021.

9 Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55% ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto kannattaa lentoliikenteen päästökaupan tehostamista päästöoikeuksien ilmaisa- ja asteittaisen poistamisen ja lineaarisen vähennyskertoimen korottamisen kautta. Komission ehdotus on näiltä osin hyvä pohja jatkoneuvotteluille. Valtioneuvosto korostaa myös, että neuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota vaikutuksiin Suomen kilpailukykyyn ja lentoliikenteen alueelliseen saatavuuteen sekä kansainvälisen lentoliikenteen ohjautumiseen EU:n ulkopuolisten kenttien kautta.

Komissio on ehdottanut myös velvoittavia toimia uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön lisäämiseksi (ReFuelEU Aviation) ja lentopolttoaineiden verovapautta koskevan poikkeuksen poistoa sekä 10 vuoden siirtymäajan aikana kasvavan veron fossiiliselle lentopolttoaineelle⁹. Näillä aloitteilla on lisäksi yhteys uusiutuvan energian direktiivin¹⁰ ja vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluinfrastruktuuria koskevan direktiivin¹¹ muutosehdotuksiin. Komission teettämässä vaikutusarvioinnissakin korostetaan, että aloitekokonaisuuden yhteisvaikutuksiin tulee jatkotyössä kiinnittää lisää huomiota. Valtioneuvosto korostaa, että on tärkeää tarkastella ehdotuksen vaikutuksia laajasti yhdessä muiden lentoliikenteen päästöihin ja toimialan kustannuksiin vaikuttavien aloitteiden kanssa. Selkeän kokonaiskuvan muodostamisen kautta voidaan välttää toimialaan kohdistuvien vaikutusten hallitsematon kumuloituminen.

Komission ehdotuksen mukaisesti maksutta jaettavat päästöoikeudet jaettaisiin lentoyhtiöille vuosina 2024–2026 suhteessa niiden päästökaupan alaisen lentotoiminnan todennettuihin päästöihin vuonna 2023. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan jakoperustetta tulee jatkoneuvotteluissa arvioida tarkemmin, koska tulevien päästöjen käyttäminen ilmaisa- ja perusteena ei kannusta lentoyhtiöitä päästöjen vähentämiseen, päinvastoin. Nykyisin ilmaisa- ja perusteena käytetään historiallisia tonnikipometritietoja, mikä voisi soveltua myös siirtymäkauden ratkaisuksi ilmaisa- ja perusteeseen saakka.

Valtioneuvosto pitää ilmastonäkökulmasta perusteltuna komission ehdotusta EU:n syrjäisimpien alueiden ja ETA-valtioiden välisten lentojen päästökauppaa koskevan rajauksen supistamisesta. Suomen näkökulmasta tämä tarkoittaisi erityisesti Kanarian saarille suuntautuvien lentojen tuloa päästökaupan piiriin.

Komissio ehdottaa CORSIA:n (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) yhdistämistä päästökauppaan ns. CLEAN-mallilla sekä eräitä CORSIA:n soveltamiseen liittyviä ehtoja, jotka poikkeavat ICAO:ssa sovitusta menettelyistä. Valtioneuvosto katsoo, että edellä mainittuun malliin ja ehtoihin liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia tulee jatkoneuvotteluissa arvioida laajasti ja huolellisesti ottaen huomioon Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä ICAO:ssa (International Civil Aviation Organization) sovitut menettelyt sekä päästö- ja vähennystoimien tehokkuus.

⁹ COM(2021) 551 final ja COM(2021) 563 final.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä sen muutosehdotus COM(2021) 557 final

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/94/EU vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta sekä sen muutosehdotus COM(2021) 559 final

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus on mahdollinen kompromissi ilmasto- ja kilpailukykyvaikutusten näkökulmasta, mutta arvioi, että neuvotteluiden tässä vaiheessa tulisi ns. CLEAN-mallin rinnalle nostaa toisena toteutusvaihtoehtona myös ns. MIX-malli.

Valtioneuvosto katsoo, että MIX-mallilla voitaisiin vähentää toimialaan mahdollisesti kohdistuvat risket kolmansien valtioiden vastatoimista, kuten ylilentolupien menettämisestä. Toisaalta CLEAN-malli mahdollistaisi EU:lle laajemman liikkumavaran päästövähennystoimien suhteen ja olisi lentoliikenteen ilmastotoimien näkökulmasta tehokkaampi.

Valtioneuvosto korostaa, että globaalin ilmastovaikuttavuuden näkökulmasta olisi erityisen tärkeää, että EU pyrkii rakentavassa kansainvälisessä yhteistyössä ICAO:ssa edistämään niin CORSIA:n, kuin myös muiden lentoliikenteen ilmastotoimien, kunnianhimon tason nostoa. Näin voitaisiin merkittävästi vaikuttaa siihen, että kansainvälinen lentoliikenne tukee Pariisin ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamista. Globaalit ratkaisut myös ehkäisevät tehokkaimmin toimialan kilpailun vääristymistä ja siitä mahdollisesti seuraavia ei-toivottuja ilmasto- ja talousvaikutuksia. Komission ehdottamat toimet sisältäisivät merkittävän poliittisten ja taloudellisten seuraamusten riskin liittyen kansainvälisen tason neuvotteluihin.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana komission ehdotusta säätää lentoliikenteen huutokauppatalojen käytöstä osana päästökauppadirektiiviä. Jäsenmaiden huutokauppatalojen käyttöön otetaan kantaa päästökauppadirektiivin muuttamista koskevassa kirjelmässä.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän, eli rahoituskehityksen tulopuolen, kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. EU:n omia varoja kehittämällä voidaan esimerkiksi vähentää elpymisvälineen takaisinmaksusta jäsenvaltioille aiheutuvaa maksusuutta.

Lisäksi EU:n rahoitusta koskevia uudistuksia tehtäessä valtioneuvosto pitää tärkeänä mahdollisten uudistusten yhteyttä unionin keskeisiin tavoitteisiin, kuten ilmastomuutoksen torjuntaan.

EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen avulla saatavien tulojen mukaanoton, lähtökohtana tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai aiheuta muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille. EU:n rahoituslähteitä koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille.

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päästökauppadirektiivin muuttamisesta CORSIA:an liittyvien notifiointivelvoitteiden osalta. Päätös tulisi hyväksyä komission ehdottamassa aikataulussa, jotta jäsenvaltiot voivat noudattaa ICAO:lle antamia sitoumuksia ja lentoyhtiöt varautua hyvitysvelvoitteidensa täyttämiseen.

Valtioneuvosto tarkastelee 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen sisältyvien ehdotusten rahoituskellisia vaikutuksia yhtenä kokonaisuutena ja tarkentaa kantaansa niihin neuvottelujen edetessä. Viime vaiheessa Suomen kannat 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen muodostetaan Suomen kokonaiset huomioiden.