

VEO Mänttari Janne(LVM)

07.12.2017

Asia

Päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) muuttaminen lentoliikenteen osalta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 25/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Lentoliikenteen päästökauppaa (ETS) koskevan asetusehdotuksen lopullisesta sisällöstä saavutettiin sopu toisessa kolmikantaneuvottelussa 18.10.2017. Ehdotuksen lopullinen hyväksyntä Euroopan unionin toimielimissä tapahtuu joulukuussa 2017 ja direktiivimuutokset tulevat todennäköisesti voimaan tammikuussa 2018 unionin virallisessa lehdessä tehdyn julkaisun jälkeen.

Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 3.2.2017 ehdotuksen (COM(2017)54 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta voimassa olevan ilmailutoimintaa koskevan rajoitetun soveltamisen jatkamiseksi ja maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen vuonna 2021 alkavan täytäntöönpanon valmistelemiseksi.

Ehdotuksen tavoitteena on vähentää Euroopassa lentoliikenteestä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä sopimalla ETS:ään sovellettavista säännöistä vuosille 2017-2020. Keskeinen kysymys oli soveltamisalan laajuudesta päättäminen, koska sillä on välittömiä vaikutuksia kansainvälisen lentoliikenteen maailmanlaajuisen päästöjen hyvitysjärjestelmän (CORSIA) jatkovalmisteluun sekä EU:n ja sen jäsenmaiden lentoliikennesuhteisiin kolmansiin maihin.

Asetusehdotuksen mukaan lentoliikenteen ETS jatkuisi vuosina 2017-2020 pääpiirteissään samoilla säännöillä kuin vuosina 2013-2016. Päästökauppaa sovellettaisiin siis vain ETA-alueen sisäisiin lentoihin ja päästö-oikeuksien kokonaismäärä olisi 95 % vuosien 2004-2006 keskimääräisistä päästöistä. Lisäksi komissio esitti, että se antaa

Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen CORSIA:n jatkovalmistelun tuloksista ja esittää siinä näkemyksensä tarvittavista toimista CORSIA:n täytäntöön panemiseksi EU:n alueella sekä lentoliikenteen ETS:n mahdollisesta lakkauttamisesta tai muutostarpeista. Asetusehdotuksessa on myös esitetty päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen käyttöönottoa vuodesta 2021 eteenpäin ja ei-kaupallista pienimuotoista lentotoimintaa harjoittavien operaattoreiden vapautuksen jatkamista vuoteen 2030 saakka.

Asetusehdotuksen käsittely

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastasi ympäristötyöryhmä. Ehdotuksen käsittely eteni varsin sujuvasti ympäristötyöryhmässä, koska jäsenvaltioiden kesken ei ollut merkittäviä erimielisyyksiä. Erityisesti tärkeimmästä kysymyksestä, soveltamisalan rajauksen jatkosta, oli täysi yksimielisyys. Komission alkuperäiseen esitykseen verrattuna työryhmä ei tehnyt merkittäviä muutoksia. Neuvoston pysyvän edustajiston keskuudessa (Coreper I) päästiin 21.6.2017 sopuun neuvottelumandaatista neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa (10595/17).

Euroopan parlamentti hyväksyi 13.9.2017 yhteensä 37 muutosesitystä asetusehdotukseen. Parlamentti ehdotti muutoksia mm. päästöoikeuksien kokonaismäärään, huutokaupattavien päästöoikeuksien osuuteen ja huutokauppatulojen kohdentamiseen. Lisäksi parlamentti ehdotti, että ETS:n soveltamisalan rajaus ETA-valtioihin (ns. "stop the clock" -päätös) olisi voimassa vain vuoden 2020 loppuun saakka. CORSIA:ssa lentoliikenteen päästöjen tarkkailu, raportointi ja todentaminen tulisi parlamentin mielestä myös tapahtua täysin ETS:ssä jo käytössä olevien periaatteiden mukaisesti. Parlamentti esitti myös ns. Brexit-ehtoa sen varmistamiseksi, että ETS:n toiminta ei vaarantuisi eivätkä UK:n hallinnoimat operaattorit saisi perusteetonta etua, jos unionin ja UK:n välillä ei saada aikaan erosopimusta aiottuun erohetkeen (30.3.2019) mennessä. Brexit-ehto koski ETS-järjestelmää kokonaisuudessaan, ei vain lentoliikennettä. Brexit-ehto sai tukea kaikilta jäsenvaltioilta paitsi UK:lta.

Asetusehdotuksen sisällöstä neuvoteltiin kahdessa kolmikantaneuvottelussa, jotka järjestettiin 25.9. ja 18.10.2017, jolloin lopullinen sopu saavutettiin. Tämä hyväksyttiin Coreper I:ssä 27.10.2017.

Asetuksen lopullinen sisältö

Neuvottelutuloksen myötä ETS jatkuu lentoliikenteessä vuosina 2017-2020 komission ehdotuksen ja neuvoston kannan mukaisesti pääpiirteissään samoilla säännöillä kuin vuosina 2013-2016. Lisäksi komission ehdotuksen ja neuvoston kannan mukaisesti sovittiin päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen käyttöönotosta vuodesta 2021 eteenpäin sekä ei-kaupallista pienimuotoista

lentotoimintaa harjoittavien operaattoreiden vapautuksen jatkamista vuoteen 2030 saakka.

ETS:n soveltamisalan rajauksen sovittiin jatkuvan vuoden 2023 loppuun saakka ja jatkotoimista päätetään tulevan arvioinnin perusteella. Soveltamisala ei siis automaattisesti laajene vuoden 2024 alussa. Seuraavan arvioinnin yhteydessä harkitaan myös mahdollisuuksia lähentää lentoliikenteen sääntöjä muiden ETS-sektoreiden kanssa. Käytännössä tämä todennäköisesti tarkoittaisi ETS-määräysten tiukentumista esimerkiksi päästökaton laskemisen ja huutokaupattavien päästöoikeuksien osuuden noston kautta.

Lisäksi neuvottelutuloksen osana hyväksyttiin Brexit-kirjaus varmistamaan ETS-järjestelmän toimivuus jäsenvaltion erotessa ilman unionin kanssa neuvoteltua erosopimusta. UK on ilmoittanut saattavansa vuoden 2017 loppuun mennessä voimaan kansallisen lainsäädännön, joka turvaisi ETS:n toiminnan erosopimuksen puuttumisesta huolimatta. Tämä poistaisi tarpeen asetusehdotuksen yhteydessä sovitulle UK:n päästöoikeuksien merkitsemiselle vuoden 2018 alusta lukien.

Osana saavutettua sopua hyväksyttiin myös kolmen toimielimen lausuma avoimuuden tärkeydestä ICAO:ssa käytävissä CORSIA-neuvotteluissa. Lausuma tulee merkittäväksi pöytäkirjaan Neuvoston istunnossa, jossa lakiesitys hyväksytään.

ETS:n tausta

Vuonna 2012 alkaneen EU:n lentoliikenteen ETS:n soveltamisalaa rajattiin vuosiksi 2013-2016 ETA:n sisäisiin lentoihin, jotta vauhditettaisiin kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAO:n piirissä käytyjä neuvotteluja maailmanlaajuisen päästöjen hyvitysjärjestelmän käyttöönotosta. Määräaikainen soveltamisalan rajausta 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 maalis- ja huhtikuun lopussa 2018, joten asetuksella ehditään jatkaa soveltamisalan rajausta, jos se ehditään saattaa voimaan ennen tuota ajankohtaa.

ETS:n jatkosta vuodesta 2021 eteenpäin päätetään muutaman vuoden kuluessa, kun CORSIA:a koskevat neuvottelut on ICAO:ssa saatu päätökseen ja tiedetään mm. kuinka ympäristöllisesti tehokas maailmanlaajuisesta järjestelmästä tulee. On kuitenkin käytännössä lähes varmaa, että ETS tulee jatkumaan CORSIA:n rinnalla, jotta EU:n alueella pystytään mahdollisimman tehokkaasti vähentämään päästöjä ja lentoliikenne tukee muita sektoreita päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. Tähän viittaa vahvasti myös se, että nyt sovittiin vuodesta 2021 käynnistyvää ETS-kautta koskevista muutoksista.

CORSIA:n tausta

ICAO:n 39. yleiskokouksessa 6.10.2016 tehtiin päätös niin sanotun offsetting-järjestelmän käyttöönotosta kansainvälisessä lentoliikenteessä. Siinä lentoyhtiöt hyvittäisivät päästöjänsä kasvun vuoteen 2020 verrattuna järjestelmän piirissä olevien valtioiden välisiltä reiteiltä ostamalla pääosin muiden alojen hankkeista peräisin olevia päästövähennysyksiköitä. Päästövähennysyksiköitä tuottavia mekanismeja koskevasta yksityiskohdista ei ole vielä päätetty, mutta alustava yhteisymmärrys on siitä, ettei hyvitysjärjestelmää varten kehitetä uusia mekanismeja, vaan hyödynnetään Yhdistyneiden kansakuntien ilmastopuitesopimuksen alaisuudessa sovittuja/sovittavia mekanismeja. Päästöjen kasvuun perustuva päästöhyvitysvelvoite 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 päästöhyvitysvelvoitteiden laskentatapa kahdesta eri vaihtoehdosta. ICAO:n sivuilla on lista valtioista, jotka ovat jo tässä vaiheessa ilmoittaneet osallistuvansa hyvitysjärjestelmään heti pilottivaiheen alusta lukien. Elokuun lopulla 2017 näitä valtioita on 72, jotka vastaavat 87,7 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 pakollinen 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 myytyjen tonnikipometrien perusteella.

Järjestelmän toimivuutta sekä ympäristövaikutusten tehokkuutta tarkasteltaisiin kolmen vuoden 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 olevassa jatkovalmistelussa tärkeitä kysymyksiä ovat selkeiden sekä tehokkaiden päästövähennysyksikkökriteerien sekä päästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevien sääntöjen valmistelu. Lisäksi kehitteillä on säännöt biopolttoaineiden käytöstä laskettaville päästövähennyksille ja niiden yhteydelle hyvitysjärjestelmään. ICAO:n neuvoston on tarkoitus hyväksyä lopullinen CORSIA-paketti kesäkuussa 2018, jonka jälkeen se on saatettava kansallisella lainsäädännöllä voimaan.

CORSIA on kansainvälisessä lentoliikenteessä 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. Venäjä ja Intia jättivät eriävän mielipiteen ICAO:n yleiskokouksen päätöslauselmaan, joten tässä vaiheessa oletuksena on, etteivät ne liity hyvitysjärjestelmään ennen pakollisen vaiheen alkua vuonna 2027.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 192(1), tavanomainen lainsäädäntömenettely.

Ehdotukseen sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena, koska sen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Ilmastonmuutoksen 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.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asian esittelijänä toimi Julie Girling (ECR, UK) ja vastuullinen valiokunta oli ENVI. Parlamentin täysistunto hyväksyi parlamentin kannat 13.9.2017 ja ne on kuvattu tarkemmin asetusehdotuksen käsittely - jaksossa.

Kansallinen valmistelu

Valtioneuvoston EU-asioiden lainsäädäntökirjelmäluonnosta (U-kirje) on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen EU-liikennejaoston (EU 22) ja EU-ympäristöjaoston (EU 23) kirjallisessa menettelyssä 27.2.-1.3.2017. U-kirje annettiin eduskunnalle 9.3.2017.

Eduskuntakäsittely

U-kirje annettiin eduskunnalle 9.3.2017. Asiaa käsiteltiin eduskunnassa liikenne- ja viestintävaliokunnassa (LiVL 7/2017 vp), ympäristövaliokunnassa (YmVL 6/2017 vp) ja talousvaliokunnassa (TaVL 18/2017 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Lentoliikenteen päästökauppa-asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

EU:n päästökauppadirektiivi on lentoliikenteen osalta pantu täytäntöön lailla lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010). Direktiivimuutokset toteutetaan asetuksena, joka on suoraan valtiosisäisesti sovellettavaa lainsäädäntöä, mutta kansallinen lainsäädäntö muutetaan vastaamaan uudistettua direktiiviä. Alustavan arvion mukaan muutoksia tarvitaan ainakin lentoliikenteen päästökaupasta annetun 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.

Taloudelliset vaikutukset

Lentoliikenteen ETS jatkuu vuoden 2020 loppuun saakka samassa laajuudessa ja samoilla päästokiintiöillä kuin vuosina 2013-2016. Vuoden 2020 jälkeen on hyvin todennäköistä, että ETS:n kustannukset operaattoreille kasvavat päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen käyttöönoton ja mahdollisten muiden ETS-arvioinnin perusteella päätettävien tiukennusten vuoksi. 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 päästökseen 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 huutokauppapaikan kautta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Janne Mänttari LVM, janne.manttari@lvm.fi, +358 400 693 544

EUTORI-tunnus

EU/2017/0611

Liitteet

Viite

Asiasanat	ilmasto- ja energiapaketti, päästökauppa, ympäristö, lentoliikenne
Hoitaa	LVM, TEM, UM, YM
Tiedoksi	ALR, EUE, MMM, OKM, OM, STM, TRAFI, VM, VNK
