

Asia

Neuvottelut Kansainvälisen merenkulkujärjestön meriympäristön suojelukomiteassa käsiteltävistä lyhyen aikavälin päästövähennystoimista kansainvälisessä merenkulussa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kansainvälisen merenkulun lyhyen aikavälin (ennen vuotta 2023) päästövähennyskeinoista on tarkoitus päättää Kansainvälisen merenkulkujärjestön (*International Maritime Organization*, IMO) meriympäristön suojelukomitean (*Marine Environment Protection Committee*, MEPC) 75. istunnossa Lontoossa 30.3.–3.4.2020. Komissio esittelee ehdotuksensa EU:n yhteiseksi kannaksi neuvoston merenkulkutyöryhmässä 6.3.2020 ja käsittely jatkuu 13.3.2020.

IMO:ssa tehtävillä päätöksillä muutetaan alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn ns. MARPOL-yleissopimuksen VI liitettä. Suomi on sopimuksen osapuoli, ja liitteen muutoksilla on siten velvoittavana vaikutuksia myös Suomen kauppamerenkulkuun. Muutosten on tarkoitus tulla kansainvälisesti voimaan ennen vuotta 2023.

IMO:ssa alusliikenteen kasvihuonekaasupäästöistä tehtävistä päätöksistä on aiemmin toimitettu eduskuntaan marraskuussa 2017 valtioneuvoston E-selvitys E 92/2017 vp.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä, että IMO:ssa sovitut päästövähennystavoitteet kansainväliselle merenkululle saavutetaan aikataulussa ja mahdollisimman vähäisin markkinahäiriöin.

Suomi pitää ensisijaisina sellaisia ratkaisuja, jotka toteuttavat kunnianhimoiset tavoitteet merenkulun päästöjen vähentämiseksi, mutta jättävät varustamoille ja operaattoreille mahdollisuuden valita niille parhaiten sopivat päästövähennyskeinot. Näin voidaan ottaa huomioon Suomelle keskeinen aikataulutettu lähimerenkulku ja kannustaa teknologiseen kehitykseen alalla. Tämä mahdollistaa myös sen, että varustamot voivat käyttää mahdollisimman laajaa keinovalikoimaa asetettujen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Suomi korostaa, että millään yksittäisellä keinolla ei saavuteta asetettuja päästövähennystavoitteita.

Suomi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valittaessa kansainvälisen merenkulun päästövähennyskeinoja huomioidaan talvimerenkulun erityistarpeet.

Pääasiallinen sisältö

Kansainvälistä merenkulkua sääntelee ja ohjaa Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO. Kauppamerenkulku on kansainvälistä toimintaa. Sitoutuminen IMO:n sääntelyyn ja ohjaukseen on sen vuoksi myös jatkossa keskeistä päästövähennysten saavuttamiseksi. Tämä ei sulje pois tehokkaan alueellisen sääntelyn mahdollisuutta ilmastopäästöjen vähentämiseksi. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan mukaan liikenne kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan, ja näin ollen myös merenkulku on jaetussa toimivallassa.

Komissio katsoo, että kansainvälisen merenkulun lyhyen aikavälin päästövähennystoimet ovat EU:n ilmastopolitiikalle merkityksellisiä. EU on käyttänyt asiassa toimivaltaansa mm. meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta annetun asetuksen (nk. MRV-asetus, 2015/757) myötä. Jäsenvaltiot koordinoivat yhteiset kantansa aiheesta IMO:ssa käytäviin neuvotteluihin EU:n neuvoston merenkulkutyöryhmässä.

IMO:n kolmannen kasvihuonekaasuselvityksen mukaan merenkulun päästöjen arvioidaan kasvavan taloudellisesta ja energialähteiden teknologisesta kehityksestä riippuen 50–250 % vuoden 2012 tasosta vuoteen 2050 mennessä, jos tehokkaisiin päästövähennystoimiin ei ryhdytä. Euroopan parlamentin tilaaman selvityksen mukaan merenkulku aiheuttaisi vuonna 2050 jopa 17 % kaikista maailman hiilipäästöistä.

IMO:n alustava strategia päästöjen vähentämiseksi hyväksyttiin keväällä 2018. Sen mukaan kansainvälisen merenkulun liikennesuoritekohtaisia hiilidioksidipäästöjä tulee vähentää keskimäärin vähintään 40 % vuoteen 2030 mennessä vuoteen 2008 verraten, ja kaikkia kansainvälisen merenkulun päästöjä tulee vähentää vähintään 50% vuoteen 2050 mennessä vuoteen 2008 verraten.

Keväällä 2019 alkoivat neuvottelut konkreettisista keinoista, joilla asetetut päästövähennystavoitteet saavutetaan. Tarkoitus on ensin sopia lyhyen aikavälin keinoista, ja saada niitä voimaan jo ennen vuotta 2023. Lyhyen aikavälin keinoja ovat mm. alusten operatiiviset toimet kuten reittioptimointi, nopeuden tai konetehon rajoittaminen, sekä alusten energiatehokkuuden parantaminen. Myös keskipitkän (2023–2030) ja pitkän aikavälin (2030–) keinoista, kuten merenkulun vaihtoehtoisista polttoaineista, hiilen hinnoittelusta ja muista markkinaehtoisista keinoista, on tarkoitus tehdä päätöksiä viimeistään vuoden 2023 jälkeen, kun lyhyen aikavälin keinoista on sovittu ja strategia on päivitetty.

IMO:n meriympäristön suojelukomitean 75. istunnossa on ensi kertaa esillä myös varustamoalan kansainvälisten etujärjestöjen esitys polttoainemaksun keräämisestä tutkimus- ja innovaatorahastoon vähäpäästöisen ja päästöttömän merenkulun edistämiseksi.

Suomi on sitoutunut IMO:ssa sovittuihin päästövähennystavoitteisiin sekä IMO:n alustavan kasvihuonekaasustrategian toimeenpanoon.

EU:n jäsenvaltiot kannattavat IMO:n meriympäristön suojelukomiteassa sellaisia lyhyen aikavälin päästövähennyskeinoja, jotka:

- 1) voivat vähentää kasvihuonekaasupäästöjä jo ennen vuotta 2023 ja mahdollistavat kansainvälisen merenkulun päästöjen laskun lakipisteestään mahdollisimman pian,
- 2) säilyttävät tasavertaiset kilpailuedellytykset uusille ja vanhoille aluksille sekä eri alustyyppien välillä,
- 3) ovat lippuneutraaleja eli koskevat kaikkia aluksia lippumaasta riippumatta,
- 4) ovat tehokkaita, pakollisia ja toimeenpantavissa,
- 5) muuttavat alusten olennaisia operatiivisia käytäntöjä eri alusliikennemuodot huomioiden, ja
- 6) tuottavat tehokkaasti todellisia vaikutuksia IMO:n alustavan kasvihuonekaasustrategian mukaan.

Näiden peruseriaatteiden pohjalta EU:n neuvoston merenkulkutyöryhmässä punnitaan 6.3.2020 ja 13.3.2020 IMO:n meriympäristön suojelukomitean 75. istuntoon toimitettuja esityksiä kansainvälisen merenkulun päästövähennyskeinoista. Esitetyt keinot kohdistuvat eri tavoin eri alustyypeihin, ja niillä on täten erilaiset vaikutukset Suomen ulkomaankaupalle ja kansantaloudelle.

Suomen ulkomaankaupan kuljetuksissa korostuvat erityisesti ro-ro -alukset. Näin ollen Suomessa toimivien yritysten toiminnan kannalta määräysehdoitusten vaikutukset jäävät suhteellisen vähäisiksi, mikäli ne eivät koske ro-ro -aluksia.

Esitys alusten konetehon rajoittamiseksi

Esitys aluksen konetehon rajoittamisesta energiatehokkuuden parantamiseksi kohdistuu ensisijaisesti irtolastialuksiin. Esitetty konetehon rajoittaminen vähentäisi dieselkäyttöisten irtolastialusten nopeutta noin 20 % ja konttialusten nopeutta noin 13 %.

Konetehon rajoittaminen tarkoittaa käytännössä alusten nopeuden alenemista, millä on väistämättä vaikutus kuljetuskapasiteetin tarjontaan. Lyhyellä aikavälillä tämä tarkoittaa käytännössä rahtihintojen nousua. Keskipitkällä aikavälillä kuljetuskapasiteetti sopeutuu uudisrakennusten kautta.

Irtolastialukset kuljettavat tyypillisesti kilohinnaltaan edullista massatavaraa, joka ei myöskään ole kovin sidottua aikatauluihin. Tämä perusteella voidaan arvioida, että merikuljetuksen hintaan kohdistuvien vaikutusten lisäksi irtolastialusten nopeuden alentamisella olisi melko rajalliset vaikutukset toimitusketjuihin, ja tätä kautta Suomen ulkomaankaupan ja kansantalouden toimintaan.

Mikäli konetehon rajoittamiseen ei sallita poikkeuksia esimerkiksi sääolojen perusteella, on konetehon rajoittamisella merkittävä vaikutus alusten kykyyn kulkea jäissä, ja sitä kautta jäänmurtoavustuksen tarpeeseen ja talvimerenkulun turvaamiseen. Myös meriliikenteen turvallisuus erilaisissa sääolosuhteissa tulee huomioida.

Esitys alusten nopeuden rajoittamiseksi

Esitys alusten nopeuden alentamisesta kohdistuu irtolastialusten lisäksi myös konttialuksiin. Toisin kuin irtolastialuksilla, konttialusten nopeuden alentaminen kohdistuisi myös toimitusten suhteen aikatauluun sidotumpiin korkean jalostusarvon tavarankuljetuksiin. Näin ollen vaikutukset sekä toimitusketjuihin ja ulkomaankauppaan, että kansantalouteen laajemmin olisivat todennäköisesti suuremmat.

Konttiliikenteen osalta voidaan pitää todennäköisenä myös sitä, että osa aikatauluihin sidotusta rahdista siirtyisi käyttämään muita kuljetusmuotoja, aiheuttaen näin muutoksia markkinoilla. Tämä lisäisi myös hiilidioksidipäästöjä, mikäli merkittävä määrä konttiliikennettä siirtyisi merikuljetuksia huomattavasti hiili-intensiivisempään tieliikenteeseen.

Koska rajoitus kohdistuisi nimenomaan nopeuteen, ja alusten kulkunopeus jääolosuhteissa on alhaisempi, ei esityksellä olisi suoria vaikutuksia talvimerenkulun turvaamiseen. Mikäli kuitenkin markkinatilanne johtaisi siihen, että Suomen liikenteessä päädyttäisiin käyttämään alemman jääluokan omaavia aluksia, olisi tällä jäänmurron tarvetta lisäävä vaikutus. Erityisen vaikuttavaa tämä olisi suurikokoisten irtolastialusten ja öljysäiliöalusten kohdalla, jotka potentiaalisesti tarvitsevat kaksi murtaajaa.

Esitykset alusten operointiin liittyvistä ja teknisiin ominaisuuksiin liittyvistä tavoitepohjaisista päästövähennyskeinoista

Alusten operointiin ja teknisiin ominaisuuksiin liittyvät määräysehdotukset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ovat ns. tavoitepohjaisia keinoja. Tämä tarkoittaa, että alusten energiatehokkuuden parantamiseksi, ja näin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, voidaan käyttää joko operointiin liittyviä tai teknisiä keinoja. Määräyksissä annetaan vain vaadittu energiatehokkuustaso, eikä määritellä erikseen millä keinoilla tavoitteeseen olisi päästävä.

Toisin kuin suoraan alusten nopeuteen tai konetehtoon kohdistuvat määräysehdotukset, tavoitepohjaiset esitykset mahdollistavat nopeuden ja konetehton vähentämisen lisäksi myös muita sopeutumiskeinoja. Tätä lähestymistapaa voi pitää niin merenkulun talouden, kuin yleisen kehityksen kannalta parempana. Erilaisten sopeutumiskeinojen mahdollistaminen tarjoaa varustamoille ja operaattoreille laajemman mahdollisuuden valita sellaiset keinot, jotka niiden operaatioiden luonteeseen parhaiten sopivat. Näin ollen niitä voidaan pitää parempina Suomen merenkulun luonteen ja erityisolosuhteiden näkökulmasta.

Toisaalta esitykset alusten operointiin ja teknisiin ominaisuuksiin liittyvistä tavoitepohjaisista keinoista käytännössä pakottaisivat osan aluksista vähentämään nopeutta, sillä se olisi esityksissä vaaditun energiatehokkuustason ja siten päästövähennysten saavuttamiseksi ainoa realistinen vaihtoehto. Tällä olisi merkittäviä vaikutuksia Suomenkin meriliikenteelle.

Suomen ulkomaankauppa on kansainvälisesti vertaillen kilpailijamaita riippuvaisempi tiukassa aikataulussa kulkevien ro-ro-alusten liikenteestä. Mikäli uusien päästövähennystavoitteiden täyttäminen edellyttää ro-ro-alusten nopeuden alentamista, on sillä täten kilpailijamaita suuremmat vaikutukset Suomessa toimivien yritysten toimitusketjuille ja kilpailukyvyille.

Nopeuden alentamisen vaikutukset kohdistuisivat Suomessa ro-ro-liikenteessä kulkevaan, toimitusten suhteen aikaherkkään korkean jalostusarvon tavaraan. Rahdin kulku hidastuisi ja kokonaiskapasiteetti voisi vähentyä. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että korkeampien aikakustannusten lisäksi suomalaiset kuljetusasiakkaat maksaisivat todennäköisesti kuljetuksistaan nykyistä korkeampia hintoja. Hinnankorotuspaineiden suuruusluokkaa on toistaiseksi mahdoton arvioida. Lisäksi nopeuden alentaminen muuttaisi eri kuljetusmuotojen välistä kilpailuasemaa, ja todennäköisesti siirtäisi osan kuljetuksista maanteille.

Keskipitkällä aikavälillä rahtikuljetusmarkkina todennäköisesti sopeutuisi hitaampiin nopeuksiin osittain uudisrakennusten kautta. Samanaikaisesti nopeuden alentamisen seurauksena laivapolttoaineiden kulutus ja kysyntä vähenevät, mikä osittain kompensoi rahtihintojen korotuspaineita. On huomioitava myös, että kansainvälisessä meriliikenteessä alusten nopeuksia on vähennetty polttoainekustannusten säästämiseksi aiemminkin ilman merkittäviä markkinahäiriöitä. Joustavat tavoitepohjaiset keinot ovat Suomenkin meriliikenteen osalta paras mahdollinen keino päästöjen vähentämiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 192 artiklan 1 kohta yhdessä 218 artiklan 9 kohdan kanssa/määräenemmistö neuvostossa

Käsittely Euroopan parlamentissa

SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti Euroopan parlamenttia tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

Kansallinen valmistelu

Kansainvälisen merenkulun lyhyen aikavälin päästövähennyskeinoja on käsitelty liikenne- ja viestintäministeriön koordinoimassa merenkulun sidosryhmäverkostossa 17.10.2019 ja 11.2.2020.

Perusmuistio:

- EU22 -liikennejaosto 12.–14.2.2020 (kirjallinen menettely)
- EU23 -ympäristöjaosto 12.–14.2.2020 (kirjallinen menettely)

EU-ministerivaliokunta 28.2.2020.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus merenkulun ympäristönsuojelusta (76/2010) sisältävät alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin säädösten kansallista täytäntöönpanoa koskevat säännökset, sekä muut alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevat säännökset. Mikäli nyt IMO:n meriympäristön suojelukomiteassa käsiteltävät esitykset johtaisivat MARPOL-yleissopimuksen muutoksiin, ne saatettaisiin Suomessa voimaan tarvittavin lainsäädäntötoimin.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 13 kohdan mukaisesti valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä. Saman lain 18 §:n 10 kohdan mukaan ympäristönsuojelu puolestaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Vaikka kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tavoite

on ympäristönsuojelullinen, koskevat nyt neuvoteltavat muutokset IMO:n määräyksiin alusten kasviuonekaasupäästöjen rajoittamisesta ennen kaikkea kauppamerenkulkua harjoittavien alusten rakennetta ja käyttöä. Näin ollen niiden katsotaan olevan luonteeltaan kauppamerenkululle operatiivisia ja tästä syystä merenkulun kasviuonekaasupäästöjen vähentämisen katsotaan kuuluvan valtakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Merenkulun kasviuonekaasujen vähentämisestä aiheutuvia kokonaisvaikutuksia ei voida luotettavasti arvioida, sillä päästövähennyskeinojen yhdistelmä ei ole vielä tiedossa. Aiempien arvioiden mukaan ympäristösääntelyn periodisoitu kustannusvaikutus Suomen meritse tapahtuvalle ulkomaakaupalle on vuosina 2020–2025 arviolta noin 25–40 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä on 0,1–0,2 % suomalaisyritysten logistiikkakustannuksista (vuonna 2015 yhteensä 23,4 mrd. euroa) ja 0,3–0,4 % suomalaisyritysten kuljetuskustannuksista (vuonna 2015 yht. noin 9,2 mrd. euroa).

Ympäristösääntelyn muutosten arvioitu yhteisvaikutus Suomen ulkomaankaupassa maksettuihin merirahteihin on vuonna 2017 tehdyn arvion mukaan noin +1 %. Merirahtien luonnollinen markkinavaihtelu on viime vuosina ollut vuoden keskitasosta –50 % - +150 %. Lisäksi on huomioitava, että IMO-sääntelyn myötä vastaavat kustannukset aiheutuisivat myös Suomen kilpailijamaille.

Mikäli IMO:ssa sovittavien velvoittavien päästövähennyskeinojen noudattaminen edellyttää alusten kulkunopeuden alentamista, olisi sillä merkittäviä vaikutuksia aikataulutetun meriliikenteen toimintaan ja sitä kautta erityisesti Suomen korkean jalostusarvon ulkomaankaupan toimitusketjuille. Nopeuttanut voisi joutua vähentämään merkittävä osa aikataulussa kulkevista roro- ja ropax-aluksista.

Kansainvälisen merenkulun uusi ympäristösääntely luo liiketoiminta- ja kasvumahdollisuuksia muun muassa laitevalmistajille, järjestelmätoimittajille, alussuunnittelijoille sekä korjaus- ja purkutelakoille. Suomen meriklusteri on ympäristöinnovaatioiden kehittäjänä maailman huippuluokkaa, ja vähäpäästöisten tai päästöttömien ratkaisuiden kehittäminen Suomessa luo kasvua ja työpaikkoja.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan komissio antoi joulukuussa 2019 tiedonannon vihreän kehityksen ohjelmasta, jonka tavoitteena on luoda vuoteen 2050 mennessä Euroopasta maailman ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa, hidastaa maapallon lämpenemistä ja lieventää lämpenemisen vaikutuksia. Ohjelmassa tavoitellaan myös investointeja huippututkimukseen ja innovointiin. Meriliikenteen osalta vihreän kehityksen ohjelma pitää sisällään mm. päästökauppaan liittyviä aloitteita, jotka vaikuttanevat keskusteluihin IMO:ssa. Suomen kannat eri aloitteisiin muodostetaan erikseen.

Asiakirjat

- Neuvoston asiakirja 13148/3/19, REV 3
- IMO:n asiakirjat MEPC 74/7/2, MEPC 74/7/4 ja MEPC 75/7/4

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Eero Hokkanen, LVM, eero.hokkanen@lvm.fi, 0295 34 2021

Suunnittelija Ville Rinkineva, LVM, ville.rinkineva@lvm.fi, 0295 34 2012

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	IMO, merenkulku, päästöt
Hoitaa	LVM, UM, YM
Tiedoksi	ALR, EUE, LIIVI, MMM, OM, SM, STM, TEM, VAYLA, VM, VNK, VTV
