

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon yksittäisen maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen soveltamisesta kansainvälisen ilmailun päästöihin tehtävän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano vuoteen 2020 mennessä”

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Yleisesittelijä: **Jan SIMONS**

Euroopan parlamentti päätti 24. lokakuuta 2013 ja neuvosto 18. marraskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon yksittäisen maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen soveltamisesta kansainvälisen ilmailun päästöihin tehtävän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano vuoteen 2020 mennessä

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 12. marraskuuta 2013 antaa asian valmistelun ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisen luonteen vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 22. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Jan Simonsin ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 173 puolesta ja 4 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suosittelee, että ilma-alusten käyttäjien ja kansallisten viranomaisten oikeusvarmuuden takaamiseksi hyväksytään ehdotukset, jotka koskevat ”stop-the-clock” -päätöksen soveltamista myös vuonna 2013 sekä vuoden 2013 raportoinnin ja päästöoikeuksien palauttamisen määräajan jatkamista vuodelle.

1.2 Samoin tulisi hyväksyä sellaisten pienten, muiden kuin kaupallisten ilma-alusten käyttäjien, joiden hiilidioksidipäästöt ovat hyvin vähäiset, jättäminen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle sekä tämän vapautuksen ulkopuolelle jääville pienille yhtiöille annettava mahdollisuus käyttää yksinkertaistettuja hallintomenettelyitä.

1.3 Tämä ei kuitenkaan koske ehdotuksen niitä osia, jotka liittyvät kolmansista maista saapuviin ja niihin suuntautuviin lentoihin ajanjaksona 2014–2020. On kaikkien osapuolten edun mukaista estää lentoliikenne- ja/tai kauppasota ja siksi kannustaa ensin neuvotteluihin maailmanlaajuisen ratkaisun löytämiseksi.

1.4 Koska ETA-maissa sijaitsevien lentopaikkojen välisten lentojen on tarkoitus kuulua edelleen EU:n ilmailualan päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan, komitea kehottaa ETA:n toimielimiä

- saattamaan yhtenäisen eurooppalainen ilma-tila viipymättä päätökseen, jotta voidaan välttää ilmaliikenteen hallinnan vuoksi valittavista kiertoreiteistä ja sen takia tapahtuvista myöhästymisistä aiheutuvat tarpeettomat päästöt ⁽¹⁾.
- käymään tiiviitä monenvälisiä ja kahdenvälisiä keskusteluita, jotta maailmassa otettaisiin ennen vuotta 2016 käyttöön uusia alueidenvälisiä markkinapohjaisia toimenpiteitä ETA:n järjestelmän lisäksi.

2. Johdanto

2.1 Ilmailusta aiheutuvat päästöt kuuluvat nopeimmin kasvaviin kasvihuonekaasupäästöihin ja ne ovat lähes kaksinkertaistuneet viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana, vaikka niiden osuus kokonaispäästöistä on suhteellisen pieni: noin 5 prosenttia. Teknologiaan perustuvat mahdollisuudet päästöjen vähentämiseen ilmailualalla ovat kuitenkin rajalliset, mutta maailmanlaajuisesti lentoyhtiöt voivat ja haluavat vähentää ilmailualan päästöjä markkinapohjaisten toimenpiteiden avulla siten, että ne rahoittavat voimakkaasti kasvavien päästöjensä vastapainoksi päästöjen vähentämistä muilla aloilla.

⁽¹⁾ Direktiivi 2004/549/EY.
Direktiivi 2009/1070/EY.

2.2 Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO päätti 4. lokakuuta 2013 kehittää seuraavaan, kolmen vuoden välein järjestettävään ICAOn yleiskokoukseen vuonna 2016 ulottuvan hyväksytyt etenemissuunnitelman avulla vuodesta 2020 alkaen sovellettavan maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen kansainvälisen ilmailun päästöille mm. EU:n vaikutuksesta, joka esimerkiksi päätti vuoden 2013 alussa keskeyttää ilmailutoiminnan sisällyttämistä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään koskevan direktiivin 2008/101/EY soveltamisen niihin lentoyhtiöihin, joiden lennot lähtevät Euroopan talousalueelta ja saapuvat sinne (ns. "stop-the-clock" -päätös). Siihen asti valtiot tai valtioryhmittymät, kuten EU, voivat soveltaa väliaikaisia toimenpiteitä, joiden yksityiskohdista ei kuitenkaan saatu aikaan kompromissia.

2.3 Tämä kehityskulku on yhdenmukainen ETSK:n aiempien lausuntojen kanssa⁽²⁾. Komitea totesi esimerkiksi vuonna 2006 antamassaan lausunnossa seuraavasti: "Jotta päästökauppajärjestelmää voitaisiin soveltaa maailmanlaajuisesti, on sen käyttöönotto neuvoteltava kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO). Päästökauppajärjestelmän käyttöönotto Euroopan sisäisessä lentoliikenteessä voisi olla mahdollinen ensimmäinen käytännön askel tähän suuntaan, mikäli se osoittautuu neuvottelujen aikana tarkoituksenmukaiseksi." Vuonna 2007 antamassaan lausunnossa ETSK totesi, että "EU:n päästökauppajärjestelmää aiotaan ulottaa myös ilmailualalle. Tämä voi vahvistaa ja tukevoittaa itse järjestelmää parhaana tapana hillitä CO₂-päästöjä globaalisti." Lisäksi komitea oli vuonna 2013 "tyytyväinen aloitteeseen, jossa keskeytetään päästökauppajärjestelmän soveltaminen lentoyhtiöihin, joiden lennot lähtevät Euroopan talousalueelta ja saapuvat sinne, kunnes globaalit neuvottelut on saatu päätökseen."

3. Komission asiakirjan pääsisältö

3.1 Euroopan komissio ehdottaa 24. syyskuuta – 4. lokakuuta 2013 järjestetyn ICAOn yleiskokouksen tulokset huomioon ottaen, että EU:n ilmailualan päästökauppajärjestelmän maantieteellistä soveltamisalaa mukautettaisiin maailmanlaajuisen päästökauppajärjestelmän käyttöönottoon asti.

3.2 Komissio pyrkii ehdotuksellaan edistämään maailmanlaajuisen järjestelmän kehittämistä entisestään. Ehdotuksessa lentoyhtiöitä kohdellaan tasapuolisesti niiden kansallisuudesta riippumatta.

3.3 Alunperin EU:n ilmailualan päästökauppajärjestelmää sovellettiin ETA:ssa sijaitsevilta lentoasemilta lähtevien (myös kolmansiin maihin) ja sinne (myös kolmansista maista) saapuviin lentoihin niiden koko pituudelta. Vuonna 2012 järjestelmää sovellettiin päätöksen 377/2013/EU ("stop-the-clock" -päätös) mukaisesti väliaikaisesti vain ETA:n sisäisiin lentoihin eikä kolmansiin maihin suuntautuviin tai niistä saapuviin lentoihin.

3.4 Komissio ehdottaa tämän soveltamisalan säilyttämistä myös vuodeksi 2013. Lisäksi ehdotetaan lentoyhtiöille asetetun, raportointia ja päästöoikeuksien palauttamista vuodelta koskevan määräajan pidentämistä yhdellä vuodella.

3.5 Ehdotettu soveltamisala vuosiksi 2014–2020 käsittää – edellä mainittua vuoden 2013 soveltamisalaa täydentäen – myös ETA:n ulkopuolella sijaitseviin maihin kohdistuvien ja niistä saapuvien lentojen osan, joka lennetään ETA-maiden ilmatilassa. Ehdotuksessa kuvaillaan asian käytännön toteuttamismahdollisuuksia.

3.6 Ehdotuksesta olisi lisäksi kolme muuta seurausta:

— ETA-maissa sijaitsevien lentopaikkojen väliset lennot kuuluvat edelleen täysimääräisesti soveltamisalaan, kuten alkuperäisessä direktiivissä ja päätöksessä N:o 377/2013/EU.

— Lennoille sellaisiin kolmansiin maihin ja sellaisista kolmansista maista, jotka eivät ole teollisuusmaita ja joiden päästöt ovat alle yksi prosentti maailmanlaajuisista lentoliikenteen päästöistä, myönnetään vapautus. Tämän seurauksena soveltamisalan ulkopuolelle jäisi noin 80 maata syrjimättömin perustein.

— Kolmansiin maihin kohdistuvien ja kolmansista maista saapuvien lentojen osalta otetaan vuodesta 2014 huomioon päästöt, jotka eivät synny ETA-maiden ulkopuolella. On mahdollista käyttää yksinkertaista menettelyä sen määrittämiseksi, mikä osuus tietyn lennon päästöistä kuuluu päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan. Ehdotuksen mukaan lentoliikenteen harjoittajat voivat valita useasta sääntöjen noudattamiseksi käytettävistä mittaamis-, raportoinnin ja todentamisen menetelmistä.

⁽²⁾ EUVL C 185, 8.8.2006, s. 97; EUVL C 175, 27.7.2007, s. 47; EUVL C 133, 9.5.2013, ss. 30–32

3.7 Lopuksi komissio ehdottaa sellaisten pienten, muiden kuin kaupallisten ilma-alusten käyttäjien, joiden hiilidioksidipäästöt ovat hyvin vähäiset, jättämistä EU:n päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. Tämän vapautuksen ulkopuolelle jääville pienille yhtiöille tarjotaan mahdollisuutta käyttää yksinkertaistettuja hallintomenettelyitä.

4. Yleistä

4.1 ”*Stop-the-clock*” -päätöksen mukaisesti EU:n ilmailualan päästökauppajärjestelmää sovelletaan väliaikaisesti vain ETA:n sisäisiin lentoihin eikä kolmansista maista saapuviin tai niihin suuntautuviin lentoihin. Komissio ehdottaa tämän soveltamisalan säilyttämistä myös vuodeksi 2013. Lisäksi ehdotetaan lentoyhtiöille asetetun, raportointia ja päästöoikeuksien palauttamista vuodelta koskevan määräajan pidentämistä yhdellä vuodella. Komitea pitää näitä ehdotuksia hyvin järkevänä ilma-alusten käyttäjien ja kansallisten viranomaisten oikeusvarmuuden kannalta ja suosittelee niiden hyväksymistä.

4.2 Koska ETA-maissa sijaitsevien lentopaikkojen väliset lennot kuuluvat edelleen täysimääräisesti EU:n päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan, komitea kehottaa EU:n ja ETA:n toimielimiä saattamaan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan⁽³⁾ viipymättä päätökseen, jotta ilmaliikenteen hallinnan vuoksi valittavista kiertoreiteistä ja myöhästymisistä aiheutuvat tarpeettomat päästöt voidaan välttää.

4.3 Komitea pitää erittäin tervetulleena, että sellaisten pienten, muiden kuin kaupallisten ilma-alusten käyttäjät, joiden hiilidioksidipäästöt ovat hyvin vähäiset, jätetään päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle ja että tämän vapautuksen ulkopuolelle jääville pienille yhtiöille annetaan mahdollisuus käyttää yksinkertaistettuja hallintomenettelyitä.

4.4 Tämä ei kuitenkaan koske ehdotuksen niitä osia, jotka liittyvät kolmansista maista saapuviin ja niihin suuntautuviin lentoihin ajanjaksona 2014–2020. On kaikkien osapuolten edun mukaista estää lentoliikenne- ja/tai kauppasota ja siksi kannustaa ensin neuvotteluihin maailmanlaajuisen ratkaisun löytämiseksi.

4.4.1 Jo ICAOn vuonna 2013 käymistä neuvotteluista tehdystä vaikutusten arvioinnista voidaan päätellä, että olosuhteet ja katsantokannat huomioon ottaen on edettävä hienovaraisesti, jotta toivottu maailmanlaajuinen tulos voidaan loppujen lopuksi saavuttaa vuonna 2016. Tavoitteen toteuttaminen ei ole koskaan ollut näin lähellä, mutta viivästykset ovat tavallisia, ja onnistuminen ei ole taattua.

4.4.2 Jos siis kolmansille maille ilmoitettaisiin suoraan tai välillisesti – ja ehdotuksen kyseisen osan hyväksymisen tapauksessa tämä EU:n yksipuolinen toimenpide olisi käytännössä tällainen ilmoitus – että niiden lentoyhtiöiden on vastattava taloudellisesti hiilidioksidipäästöistä ETA:n ilmatilassa, se olisi haastavaa. Maailmanlaajuisen lentoliikenne-/kauppasodan vaaran välttämiseksi sitä tulisi ICAOn päätöslauselman 16 artiklan a kohdan mukaan harkita vasta kahden- ja/ tai monenvälisten neuvottelujen kariuduttua.

4.4.3 Vaikka ETA on laillisesti oikeutettu soveltamaan ehdotuksen määräyksiä, Yhdysvaltain hallituksella on vastaava oikeus kieltää päästökaupan kieltävän säädöksensä (*Emissions Trading Scheme Prohibition Act*, ns. *Thune Bill*) perusteella Yhdysvalloissa rekisteröity lentoyhtiöitä osallistumasta EU:n päästökauppajärjestelmään. Sen lisäksi on muistettava ICAOn 4. lokakuuta 2013 tekemää päätöstä jo vastustaneiden Kiinan ja Intian reaktiot asiaan. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole tarpeen muuttaa komission ehdotusta.

5. Erityistä

5.1 Vaikuttaa siltä, että vaikutustenarvioinnin (SWD(2013) 430 final) englanninkielisen toisinnon sivulla 51 olevassa liitteessä I (*Glossary*) on sekoitettu keskenään määritelmät ”*Extra-EEA flights*” ja ”*Intra-EEA flights*”.

Bryssel 22. tammikuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Direktiivi 2004/549/EY.
Direktiivi 2009/1070/EY.