

Bryssel 13.5.2020
COM(2020) 194 final

2020/0078 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse ilmoituksesta, joka koskee vapaaehtoista osallistumista kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmään (CORSIA) 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen, sekä vaihtoehdosta, joka on valittu lentotoiminnan harjoittajien päästöhyvitysvaatimusten laskemiseen vuosina 2021–2023

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse vapaaehtoisesta osallistumisesta kansainväliseen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmään (CORSIA) 1. tammikuuta 2021 alkaen sekä vaihtoehdosta, joka on valittu lentotoiminnan harjoittajien päästöhyvitysvaatimusten laskemiseen vuosien 2021–2023 aikana.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Chicagon yleissopimus ja Pariisin sopimus

Chicagon yleissopimuksen, jäljempänä 'yleissopimus', tavoitteena on säännellä kansainvälistä lentoliikennettä. Yleissopimus tuli voimaan 4. huhtikuuta 1947, ja sillä perustettiin Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö.

YK:n ilmastopöytäsoittimien osapuolten konferenssi hyväksyi Pariisin sopimuksen joulukuussa 2015. Tavoitteena on rajoittaa maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahteen celsiusasteeseen esiteollisen ajan tasoon verrattuna ja jatkaa ponnisteluja keskilämpötilan nousun rajoittamiseksi 1,5 celsiusasteeseen. Kaikkien talouden alojen, kansainvälinen lentoliikenne mukaan luettuna, olisi osallistuttava näiden päästövähennysten saavuttamiseen.

Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat molempien sopimusten osapuolia. EU ja sen jäsenvaltiot ovat Pariisin sopimuksen osapuolia, ja ne ovat yhdessä sitoutuneet vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään.

2.2. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö

Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö on Yhdistyneiden kansakuntien erityisjärjestö. Järjestön tavoitteena on kehittää kansainvälisen lentoliikenteen periaatteita ja tekniikoita sekä edistää kansainvälisen lentoliikenteen suunnittelua ja kehittämistä. EU on tilapäinen tarkkailija monissa ICAOn elimissä (yleiskokous ja muut tekniset elimet).

2.3. Kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmä (CORSIA)

ICAO:n neuvosto hyväksyi 214. istunnossaan 27. kesäkuuta 2018 ympäristönsuojelua koskevat kansainväliset standardit ja suositellut menettelytavat (SARPs) kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmästä (CORSIA) Chicagon yleissopimuksen liitteen 16 niteenä IV.

Liitteen 16 niteen IV mukaisia kansainvälisten lentojen CO₂-päästöihin liittyviä tarkkailu-, raportointi- ja todentamisvaatimuksia sovelletaan 1. tammikuuta 2019 alkaen. Liitteen 16 niteen IV mukaisia CO₂-päästöjen hyvitysvaatimuksia sovelletaan 1. tammikuuta 2021 alkaen.

Liitteen 16 niteessä IV olevan 3 luvun 3.1.3 ja 3.2.1 kohdassa sekä sen lisäyksessä 1 (Hallinnolliset menettelyt) edellytetään, että valtiot ilmoittavat ICAO:lle viimeistään 30. kesäkuuta 2020

- päätöksestään osallistua vapaaehtoisesti tai lopettaa vapaaehtoinen osallistuminen 1. tammikuuta 2021 alkaen¹;

¹ 3.1.3 kohdassa on viittaus valtion kirjaamisesta ICAO:n asiakirjaan ”CORSIA States for Chapter 3 State Pairs”. Kohtaan sisältyy huomautus, jossa tarkennetaan, että kyseiseen asiakirjaan kirjataan valtiot, jotka ovat ilmoittaneet vapaaehtoisesta osallistumisesta 1. tammikuuta 2021 alkavan ja 31.

- minkä vaihtoehdon ne ovat valinneet lentotoiminnan harjoittajien päästöhyvitysvaatimusten laskemista varten vuosien 2021–2023 aikana.

2.4. EU:n päästökauppajärjestelmä

Ilmailuala on kuulunut EU:n päästökauppajärjestelmään (EU ETS) vuodesta 2012². EU:n päästökauppajärjestelmä on kattanut Euroopan talousalueelle (ETA) saapuvien ja sieltä lähtevien lentojen päästöt, mukaan lukien kolmansiin maihin ja kolmansista maista suuntautuvat lennot. Tuodakseen lisäpontta Kansainväliseen siviili-ilmailujärjestöön ja helpottaakseen kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämistä kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi unioni on hyväksynyt väliaikaisia poikkeuksia, joilla järjestelmää rajoitetaan maantieteellisesti siten, että siihen kuuluvat vain Euroopan talousalueen sisäiset lennot mutta sen ulkopuolelle jäävät Euroopan talousalueen ulkopuoliset lennot, kansainvälistä kehitystä samalla seuraten³.

Direktiivin 2003/87/EY viimeisimmän, vuonna 2017 tehdyn tarkistuksen 28 b artiklassa esitetty yhteisymmärrys tarkoittaa, että CORSIA-järjestelmä otettaisiin huomioon EU:n päästökauppajärjestelmään tehtävällä muutoksella, jota varten arvioidaan CORSIA-järjestelmän keskeiset piirteet, kuten osallistuminen, ja että tämä olisi saavutettava tavalla, joka on linjassa vuodelle 2030 asetettujen EU:n ilmastotavoitteiden kanssa (Pariisin sopimuksen mukainen sitoumusten noudattamisen periaate⁴).

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

3.1. Tausta

Unioni tukee voimakkaasti kansainvälisen lentoliikenteen päästöihin sovellettavaa ICAOn maailmanlaajuisia markkinaperusteista toimenpidettä (CORSIA), jolla myötävaikutetaan ilmastomuutoksen torjuntaan. Unionin tuki näkyy esimerkiksi siten, että Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat muuttaneet EU:n päästökauppajärjestelmää kolmesti helpottaakseen edistymistä ICAOn puitteissa.

Vaikka CORSIAN alkuperäisenä tavoitteena on vain kompensoida päästöjen kasvu vuodesta 2020 alkaen, tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää tukea alkuvaiheen edistymistä ja vaikuttaa siihen, että osallistuminen on riittävää.

Neuvoston päätöksessä (EU) 2016/915⁵ vahvistettiin Euroopan unionin kanta ICAOn elimissä laadittavaan kansainväliseen välineeseen, jonka on tarkoitus johtaa kansainvälisen ilmailun

joulukuuta 2026 päättyvän velvoitekauden aikana. On myös syytä huomata, että lisäyksen 1 mukaan valtioiden on ilmoitettava ICAOlle mahdollinen päätös vapaaehtoisesta osallistumisesta viimeistään 30. kesäkuuta ennen vuotta, jona vapaaehtoinen osallistuminen on määrä lopettaa.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/101/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään (EUVL L 8, 13.1.2009, s. 3).

³ Mikäli Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät hyväksy EU:n päästökauppadirektiiviin muutoksia joulukuuhun 2023 mennessä, EU:n päästökauppajärjestelmä palaa ilmailun osalta automaattisesti alkuperäiseen tilanteeseen. Tällöin se kattaa kaikki lennot, jotka lähtevät EU:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden lentoasemilta sekä saapuvat EU:n jäsenvaltioiden tai EFTA-valtioiden lentoasemille tai kolmansiin maihin, sekä lennot, jotka lähtevät kolmansista maista ja saapuvat EU:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden lentoasemille, mikäli niitä ei ole tästä vapautettu delegoidulla lainsäädännöllä.

⁴ Pariisin sopimuksen 3 artikla.

⁵ Neuvoston päätös (EU) 2016/915, annettu 30 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta ICAO:n elimissä laadittavaan kansainväliseen välineeseen, jonka on tarkoitus johtaa kansainvälisen ilmailun päästöihin sovellettavan yhtenäisen maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen täytäntöönpanoon vuodesta 2020 alkaen (EUVL L 153, 10.6.2016, s. 32).

päästöihin sovellettavan yhtenäisen maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen täytäntöönpanoon vuodesta 2020 alkaen.

Asetuksen (EU) 2017/2392⁶ tavoitteena on erityisesti ”maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen vuonna 2021 alkavan täytäntöönpanon valmisteleminen”. Kuten asetuksessa todetaan, ”[järjestelmän] käytännön käyttöönotto edellyttää kuitenkin, että ICAOn osapuolet toteuttavat toimia kansallisella tasolla”.

Direktiivin 2003/87/EY⁷ (päästökauppadirektiivi) 28 b artiklassa vahvistetaan, että ”komissio antaa 12 kuukauden kuluessa ICAOn asiaankuuluvien välineiden hyväksymisestä ja ennen kuin maailmanlaajuinen markkinapohjainen väline otetaan käyttöön Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa on pohdittava, miten kyseiset välineet voitaisiin panna täytäntöön unionin oikeudessa tämän direktiivin tarkistamisen kautta. Komissio tarkastelee tarvittaessa kyseisessä kertomuksessa myös sääntöjä, joita sovelletaan ETA:n sisäisiin lentoihin. Kertomuksessa on myös tutkittava maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen kunnianhimoisuutta ja yleistä tinkimättömyyttä ympäristön kannalta, mukaan lukien se, kuinka hyvin siinä pyritään saavuttamaan Pariisin sopimuksen tavoitteet yleisesti, osallistumisastetta, sen täytäntöönpanokelpoisuutta, avoimuutta, seuraamuksia noudattamatta jättämisestä, yleisöpalautetta koskevia menettelyjä, päästöhyvitysten laatua, päästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista, rekistereitä, vastuuvollisuutta ja biopolttoaineiden käyttöä koskevia sääntöjä.”

Neuvoston päätöksessä (EU) 2018/2027⁸ vahvistettiin ICAOssa unionin puolesta otettava kanta CORSIA-järjestelmää koskevien standardien ja suositeltujen menettelytapojen (SARPs) ensimmäiseen painokseen siltä osin kuin on kyse ilmoitettavista eroavuuksista. Päätöksen mukaisesti jäsenvaltiot ilmoittivat ICAOlle EU:n päästökauppajärjestelmän ja CORSIA-järjestelmän välisistä (reitteihin ja valtioihin perustuvista) eroavuuksista sekä viittasivat siihen, että CORSIA-järjestelmä pannaan EU:ssa täytäntöön tarkistamalla EU:n päästökauppajärjestelmää, kuten sitä koskevan direktiivin viimeisimmässä tarkistuksessa vuodelta 2017⁹ on sovittu. Tavoitteena oli säilyttää EU:n säännöstö ja tuleva poliittinen liikkumavara sekä EU:ssa asetetun tason mukaiset ilmastotavoitteet.

Komissio hyväksyi 4. maaliskuuta 2020 ehdotuksen ”eurooppalaiseksi ilmastolaiksi”¹⁰, jonka mukaan unionia sitoi tavoite saavuttaa unionissa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä, Pariisin sopimuksen 2 artiklassa asetetun pitkän aikavälin lämpötilatavoitteen mukaisesti. Ehdotus perustuu päätelmään, jonka mukaan lisätoimia tarvitaan ja jokaisen sektorin on annettava panoksensa, sillä nykyisten toimenpiteiden odotetaan vähentävän

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2392, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta voimassa olevan ilmailutoimintaa koskevan rajoitetun soveltamisen jatkamiseksi ja maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen vuonna 2021 alkavan täytäntöönpanon valmistelemiseksi (EUVL L 350, 29.12.2017, s. 7).

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32).

⁸ Neuvoston päätös (EU) 2018/2027, annettu 29 päivänä marraskuuta 2018, kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta ensimmäiseen painokseen ympäristönsuojelua koskevista kansainvälisistä standardeista ja suositelluista menettelytavoista – kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmä (CORSIA) (EUVL L 325, 20.12.2018, s. 25).

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2392, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta voimassa olevan ilmailutoimintaa koskevan rajoitetun soveltamisen jatkamiseksi ja maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen vuonna 2021 alkavan täytäntöönpanon valmistelemiseksi (EUVL L 350, 29.12.2017, s. 7).

¹⁰ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki), 4.3.2020 (COM(2020) 80).

kasvihuonekaasupäästöjä vain 60 prosentilla vuoteen 2050 mennessä, ja sen vuoksi ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi on vielä tehtävä paljon.

Unioni on lisäksi useaan otteeseen ilmaissut poliittisen sitoumuksensa siihen, että se ottaa CORSIA-järjestelmän käyttöön pilottivaiheen alusta lähtien. Hiljattain vuonna 2019 pidetyssä ICAOn 40. yleiskokouksessa annettiin EU:n ja sen jäsenvaltioiden puolesta lausuma, jossa yhtäältä ilmoitettiin, että unioni säilyttää poliittisen liikkumavaransa ja ilmastotavoitteensa, kun se panee CORSIA-järjestelmän täytäntöön EU:n päästökauppajärjestelmän kautta, ja toisaalta ilmaistiin, että unioni ja sen jäsenvaltiot edelleen ”tukevat voimakkaasti CORSIA-järjestelmää” ja ovat ”täysin sitoutuneita ottamaan sen käyttöön pilottivaiheen alusta alkaen”. Unioni on johdonmukaisesti muistuttanut tarpeesta säilyttää asiaankuuluvat EU:n säädökset ja ilmastotavoitteet, jotka ovat tarkistetun EU:n päästökauppajärjestelmän mukaisia. Se toisti tämän vuonna 2018 ilmoituksessaan eroavuuksista ja ICAOn 40. yleiskokouksessa annetussa EU:n lausumassa. Euroopan parlamentti on sittemmin kehottanut komissiota ja jäsenvaltioita turvaamaan EU:n itsenäisen lainsäädäntövallan päästökauppadirektiivin täytäntöönpanossa¹¹.

3.2. Ehdotettu kanta

On tarpeen hyväksyä unionin puolesta esitettävä kanta ennen CORSIA-järjestelmän standardien ja suositeltujen menettelytapojen mukaista määräaika, joka on 30. kesäkuuta 2020, jotta jäsenvaltiot voivat toimittaa tarvittavat ilmoitukset.

Ensimmäisen kysymyksen osalta (eli ilmoitus osallistumisesta vapaaehtoisesti tai vapaaehtoisen osallistumisen lopettamisesta 1. tammikuuta 2021 alkaen) – ottaen huomioon unionin toistuvasti antama ja ICAOn jo hyväksymä poliittinen sitoumus, CORSIA-järjestelmään liittyvät odotettavissa olevat ympäristölle ja kansainväliselle liikenteelle koituvat hyödyt sekä se, että muita toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja ei maailmanlaajuisesti ole – ehdotetaan, että ilmoitetaan jäsenvaltioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta, joka alkaa pilottivaiheen alussa 1. tammikuuta 2021. Ilmoituksessa otettaisiin huomioon vuonna 2018 neuvoston päätöksen (EU) 2018/2027 mukaisesti ilmoitetut ja mahdolliset tulevat eroavuudet, eikä se vaikuttaisi vuonna 2017 sovittuun EU:n päästökauppajärjestelmän uudelleentarkasteluun eikä EU:n ilmastotavoitteisiin tai uusiutuvia energialähteitä koskevaan direktiiviin¹².

Toisen kysymyksen osalta (eli ilmoitus vaihtoehdosta, joka on valittu lentotoiminnan harjoittajien päästöhyvitysvaatimusten laskemiseen vuosien 2021–2023 aikana) ehdotetaan, että valitaan vaihtoehto, jossa hyvitysvaatimukset lasketaan pilottivaiheen kunkin vuoden, (2021, 2022 ja 2023) osalta asianomaisen vuoden päästöjen perusteella sen sijaan, että ne laskettaisiin kunkin vuoden osalta vuoden 2020 päästöjen perusteella. Menettelytavassa otetaan huomioon odotettavissa olevat ympäristölle ja kansainväliselle liikenteelle koituvat hyödyt, tarve tarjota toimijoille kannustimia vähentää toimintansa ympäristövaikutuksia ja varhaisten toimien tärkeys. Siinä otetaan huomioon myös eurooppalaisille toimijoille mahdollisesti aiheutuvien päästöhyvityskustannusten suuruus ja niiden kansainväliseen kilpailukykyyn kohdistuvat mahdolliset vaikutukset. Odotetaan näet, että käyttämällä viitetasona vuosia 2021, 2022 ja 2023 saavutetaan ympäristön kannalta paremmat vaikutukset kuin jos viitevuosi olisi 2020. Tämä johtuu siitä, että kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen odotetaan olevan vuosina 2021, 2022 ja 2023 suuremmat kuin vuonna 2020 – ei vähiten lentoliikenteeseen ja päästöihin kohdistuvien covid-19-pandemian merkittävien vaikutusten vuoksi.

¹¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 28. marraskuuta 2019, vuonna 2019 Madridissa Espanjassa järjestettävästä YK:n ilmastonmuutoskonferenssista (COP25), P9_TA(2019)0079.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (EUVL L 328, 21.12.2018, s. 82).

Tässä yhteydessä on tarpeen varmistaa, että nykyiset ja mahdolliset tulevat eroavuudet unionin lainsäädännön ja CORSIA-järjestelmän välillä otetaan asianmukaisesti huomioon. Edellä tarkoitettuun ilmoitukseen olisi sen vuoksi sisällyttävä viittaus neuvoston päätöksen (EU) 2018/2027 nojalla ilmoitettuun eroavuuteen. Koska kyseinen eroavuus, siltä osin kuin se on edelleen merkityksellinen, koskee ainoastaan valtioiden toimivallan jakoa suhteessa eri toimijoihin CORSIA-järjestelmän ja EU:n päästökauppajärjestelmän välillä olevien tiettyjen rakenteellisten erojen perusteella, olisi edellä mainitulla ilmoituksella myös varattava mahdollisuus ilmoittaa muistakin eroista.

4. YHDENMUKAISUUS UNIONIN MUIDEN POLITIIKKOJEN KANSSA

Päätösehdotus on johdonmukainen muiden unionin politiikkojen, varsinkin energia-, ympäristö- ja liikennepolitiikkojen, kanssa ja täydentää niitä. Siinä muistutetaan mieliin CORSIA-järjestelmään osallistumisen ja Euroopan parlamentin ja neuvoston tekemän EU:n päästökauppadirektiivin tarkistuksen välinen yhteys, joka esitetään asetuksessa 2017/2392. Komissio ei kuitenkaan ole vielä antanut päästökauppadirektiivin 28 b artiklassa tarkoitettua kertomusta ja, yleisemmin ottaen, alaa koskeva lainsäätäjän päätös ei ole vielä tiedossa. Sen vuoksi tätä ilmoitusta on pidettävä väliaikaisena toimenpiteenä, ottaen huomioon Chicagon yleissopimuksen liitteen 16 niteessä IV olevan 3 luvun 3.1.3 ja 3.2.1 kohta ja lisäys 1.

Sen varmistamiseksi, ettei nyt kyseessä oleva väliaikainen toimenpide vaikuta lainsäätäjien tuleviin politiikkapäätöksiin, ilmoitukseen on sisällyttävä viittaus neuvoston päätöksen (EU) 2018/2027 mukaisesti jo ilmoitettuun eroavuuteen sekä mahdollisuus ilmoittaa muista eroavuuksista, kuten edellä todettiin.

5. OIKEUSPERUSTA

5.1. Menettelyllinen oikeusperusta

5.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”*sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita*”.

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohtaa sovelletaan riippumatta siitä, onko unioni kyseisen elimen jäsen vai kyseisen sopimuksen osapuoli¹³.

5.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Yleissopimuksen liitteen 16 niteessä IV olevan 3 luvun 3.1.3 kohdan ja lisäyksen 1 (Hallinnolliset menettelyt) mukaisesti jäsenvaltioiden on ilmoitettava ICAO:lle viimeistään 30. kesäkuuta 2020 päätöksestään osallistua vapaaehtoisesti tai lopettaa vapaaehtoinen osallistuminen 1. tammikuuta 2021 alkaen sekä vaihtoehdosta, jonka ne ovat valinneet liitteen 16 niteessä IV olevan 3.2.1. kohdan mukaisesti lentotoiminnan harjoittajien päästöhyvitysvaatimusten laskemiseen vuosien 2021–2023 aikana.

Edellä mainituista määräyksistä seuraa, että tietyt ICAOn neuvoston, joka on sopimuksella perustettu elin, päätöksellä hyväksytyn CORSIA-järjestelmän oikeusvaikutukset riippuvat asianomaisten ilmoitusten toimittamisesta ICAO:lle ja ilmoitusten ehdoista. Sen vuoksi

¹³ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 64 kohta.

tällaisia ilmoituksia koskevan unionin kannan hyväksyminen kuuluu SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan soveltamisalaan.

5.2. Aineellinen oikeusperusta

SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan ja 191 artiklan mukaisesti Euroopan unionin on edistettävä muun muassa seuraavien tavoitteiden saavuttamista: ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen; sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.

5.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

5.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun päätöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät ilmastopolitiikkaan kansainvälisen lentoliikenteen alalla.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta.

5.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse ilmoituksesta, joka koskee vapaaehtoista osallistumista kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmään (CORSIA) 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen, sekä vaihtoehdosta, joka on valittu lentotoiminnan harjoittajien päästöhyvitysvaatimusten laskemiseen vuosina 2021–2023

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan yhdessä 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Kansainvälistä siviili-ilmailua koskeva Chicagon yleissopimus, jäljempänä 'yleissopimus', jonka tavoitteena on säännellä kansainvälistä lentoliikennettä, tuli voimaan 4 päivänä huhtikuuta 1947. Sillä perustettiin kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO).
- (2) Kaikki unionin jäsenvaltiot ovat yleissopimuksen sopimusvaltioita ja ICAOn jäseniä, ja unionilla on tarkkailijan asema tietyissä ICAOn elimissä.
- (3) Yhdistyneiden kansakuntien ilmastopöytäsohjeiden 21. konferenssi hyväksyi joulukuussa 2015 Pariisissa sopimuksen, jonka tavoitteena on rajoittaa maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahteen celsiusasteeseen esiteollisen ajan tasoon verrattuna ja jatkaa ponnisteluja keskilämpötilan nousun rajoittamiseksi 1,5 celsiusasteeseen. Kaikkien talouden alojen, kansainvälinen lentoliikenne mukaan luettuna, olisi osallistuttava näiden päästövähennysten saavuttamiseen.
- (4) Vuonna 2016 pidetyssä ICAOn 39. yleiskokouksessa päätettiin päätöslauselmalla A39-3 kehittää maailmanlaajuinen markkinaperusteinen mekanismi, jolla voidaan rajoittaa kansainvälisen lentoliikenteen aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt vuoden 2020 tasolle. Unionin kanta kyseisen mekanismin ja sen eri osien määrittelyyn ja hyväksymiseen on vahvistettu neuvoston päätöksellä (EU) 2016/915¹.
- (5) ICAOn neuvosto hyväksyi 214. istuntonsa 10. kokouksessa 27 päivänä kesäkuuta 2018 yleissopimuksen liitteen 16 niteen IV ensimmäisen painoksen: Ympäristönsuojelua koskevat kansainväliset standardit ja suositellut menettelytavat – kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmä (CORSIA).

¹ Neuvoston päätös (EU) 2016/915, annettu 30 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta ICAO:n elimissä laadittavaan kansainväliseen välineeseen, jonka on tarkoitus johtaa kansainvälisen ilmailun päästöihin sovellettavan yhtenäisen maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen täytäntöönpanoon vuodesta 2020 alkaen (EUVL L 153, 10.6.2016, s. 32).

- (6) Euroopan parlamentti ja neuvosto tarkistivat vuonna 2017 direktiiviä 2003/87/EY² asetuksella (EU) 2017/2392³, minkä tarkoituksena oli erityisesti valmistella maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen täytäntöönpanoa vuodesta 2021 alkaen, antaa unionin lainsäädäntöön sisältyviä vaatimuksia päästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista varten CORSIA-järjestelmän tarkoituksissa sekä määritellä raportointi- ja uudelleentarkastelusäännökset CORSIA-järjestelmää varten.
- (7) CORSIA-järjestelmän säännöt muuttuvat todennäköisesti sitoviksi yleissopimuksen mukaisesti ja sen asettamissa rajoissa. Ne sitovat jatkossa todennäköisesti myös unionia ja sen jäsenvaltioita voimassa olevien kansainvälisten lentoliikennesopimusten nojalla.
- (8) Jotta ICAO voisi ottaa kattavasti huomioon vallitsevan oikeudellisen tilanteen unionin tasolla, jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet eroavuuksista neuvoston päätöksen (EU) 2018/2027⁴ mukaisesti. Ilmoitusten mukaan direktiiviä 2003/87/EY sovelletaan nykyisessä muodossaan lentotoiminnan harjoittajan kansallisuudesta riippumatta, ja periaatteessa se kattaa lennot, jotka lähtevät perussopimuksen soveltamisalaan kuuluvan jäsenvaltion alueella sijaitsevalta lentopaikalta tai saapuvat sinne. Direktiiviä 2003/87/EY sovelletaan erotuksetta jäsenvaltioiden ja/tai ETA-maiden sisäisiin ja välisiin lentoihin. Näitä periaatteita sovelletaan sekä tarkkailu-, raportointi- ja todentamisvaatimuksiin että päästöhyvitysvaatimuksiin.
- (9) CORSIA-järjestelmän mukaiset tarkkailu-, raportointi- ja todentamisvaatimukset, joita on sovellettu 1 päivästä tammikuuta 2019, on sisällytetty unionin lainsäädäntöön⁵, ottaen huomioon edellä mainitut eroavuudet. Kyseisen lainsäädännön nojalla pilottivaiheen aikaisista päästöistä kerätään tiedot, jotka toimitetaan ICAOn sihteeristölle.
- (10) Yleissopimuksen liitteen 16 niteessä IV olevan 3 luvun 3.1.3 kohdan ja lisäyksen 1 (Hallinnolliset menettelyt) mukaisesti jäsenvaltioiden on ilmoitettava ICAOlle viimeistään 30. kesäkuuta 2020 päätöksestään osallistua vapaaehtoisesti tai lopettaa

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32).

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2392, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta voimassa olevan ilmailutoimintaa koskevan rajoitetun soveltamisen jatkamiseksi ja maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen vuonna 2021 alkavan täytäntöönpanon valmistelemiseksi (EUVL L 350, 29.12.2017, s. 7).

⁴ Neuvoston päätös (EU) 2018/2027, annettu 29 päivänä marraskuuta 2018, kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta ensimmäiseen painokseen ympäristönsuojelua koskevista kansainvälisistä standardeista ja suositelluista menettelytavoista – kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmä (CORSIA) (EUVL L 325, 20.12.2018, s. 25).

⁵ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/2066, annettu 19 päivänä joulukuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettu kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 muuttamisesta (EUVL L 334, 31.12.2018, s. 1), komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/2067, annettu 19 päivänä joulukuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettu tietojen todentamisesta ja todentajien akkreditoinnista (EUVL L 334, 31.12.2018, s. 94) ja komission delegoitu asetus (EU) 2019/1603, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2019,

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY täydentämisestä siltä osin kuin on kyse Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ilmailun päästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista varten hyväksymistä toimenpiteistä maailmanlaajuisen markkinaperusteisen järjestelmän täytäntöön panemiseksi (EUVL L 250, 30.9.2019, s. 10).

vapaaehtoinen osallistuminen 1. tammikuuta 2021 alkaen sekä vaihtoehdosta, jonka ne ovat valinneet liitteen 16 niteessä IV olevan 3.2.1. kohdan mukaisesti lentotoiminnan harjoittajien päästöhyvitysvaatimusten laskemiseen vuosien 2021–2023 aikana.

- (11) Edellä mainituista määräyksistä seuraa, että tietyt ICAOn neuvoston, joka on sopimuksella perustettu elin, päätöksellä hyväksytyn CORSIA-järjestelmän oikeusvaikutukset riippuvat asianomaisten ilmoitusten toimittamisesta ICAO:lle ja ilmoitusten ehdoista. Sen vuoksi tällaisia ilmoituksia koskevan unionin kannan hyväksyminen kuuluu SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan soveltamisalaan.
- (12) Tältä osin on aiheellista vahvistaa unionin puolesta otettava kanta ottaen huomioon edellä mainittu ilmoitusvaatimus, erityisesti sen vuoksi, että vapaaehtoinen osallistuminen CORSIA-järjestelmään ja yleissopimuksen liitteen 16 niteessä IV olevan 3 luvun 3.2.1 kohdassa tarkoitettu vaihtoehdon valinta voivat vaikuttaa ratkaisevasti oikeuksiin ja velvoitteisiin alalla, johon sovelletaan unionin oikeutta, erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2003/87/EY ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2018/2001⁶.
- (13) Unioni ja sen jäsenvaltiot ovat toistuvasti ilmoittaneet⁷ olevansa halukkaita osallistumaan CORSIA-järjestelmään 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen.
- (14) Vapaaehtoinen osallistuminen CORSIA-järjestelmään merkitsee myös sitä, että yleissopimuksen liitteen 16 niteessä IV olevan 3.2.1 kohdan mukaisesti on valittava vaihtoehto, jonka mukaan lentotoiminnan harjoittajien päästöhyvitysvaatimukset lasketaan vuosina 2021–2023. Tältä osin on aiheellista tehdä laskelmat yksittäisten vuosien 2021, 2022 ja 2023 päästöjen pohjalta. Kyseisellä vaihtoehdolla odotetaan saavutettavan ympäristön ja kansainvälisen liikenteen kannalta suuremmat hyödyt kuin toisella vaihtoehdolla, jossa laskelmat tehdään vuoden 2020 päästöjen pohjalta, koska kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen odotetaan olevan vuosina 2021, 2022 ja 2023 suuremmat kuin vuonna 2020, mikä johtaa suurempiin hyvitysvaatimuksiin. Näin myös varmistettaisiin parempi jatkuvuus, kun muistetaan, että liitteen 16 niteessä IV olevan 3.2.2 kohdan mukaan myös vuodesta 2024 alkaen laskelmat tehdään kunkin vuoden pohjalta.
- (15) Päästöhyvitysvaatimusten laskenta yksittäisten vuosien 2021, 2022 ja 2023 päästöjen perusteella koskisi vuosina 2021–2023 kaikkia lentotoiminnan harjoittajia, jotka asianomaiselle jäsenvaltiolle on osoitettu.
- (16) Kuten edellä mainittiin, direktiivillä 2003/87/EY perustettu järjestelmä eroaa CORSIA-järjestelmästä joiltakin osin. Direktiivin 2003/87/EY 28 b artiklan mukaan komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tarkastellen tapoja panna CORSIA-järjestelmä täytäntöön unionissa tarkistamalla kyseistä direktiiviä siten, että noudatetaan unionin sitoumusta vähentää kasvihuonekaasupäästöjä koko talouden laajuisesti vuoteen 2030 mennessä, jotta varmistetaan, että unionin ilmastotoimet ovat ympäristöllisesti tinkimättömiä ja tehokkaita. Vuoden kuluessa asiaa koskevien oikeudellisten välineiden hyväksymisestä ICAO:ssa ja ennen niiden soveltamista komission on tässä

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (EUVL L 328, 21.12.2018, s. 82).

⁷ Esim. ”Bratislavan julkilausuma” (COREPERin hyväksymä, ST 12029/16 (liite I)), ICAO A39-WP/414 (COREPERin hyväksymä, ST 12029/16 (liite II)), ICAO A40-WP/102 (neuvoston hyväksymä, ST 10227/1/19 (lisälehti H)).

tarkoituksessa määrä antaa, Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus, jossa se arvioi muun muassa ICAOn välineen kunnianhimoisuutta ja yleistä tinkimättömyyttä ympäristön kannalta. Kertomukseen liitetään tarvittaessa lainsäädäntöehdotus. Komissio ei ole vielä antanut mainittua kertomusta.

- (17) Tässä yhteydessä on tarpeen varmistaa, että unionin oikeuden ja CORSIA-järjestelmän välillä olevat nykyiset ja mahdolliset tulevat eroavuudet otetaan asianmukaisesti huomioon, jotta tarvittaessa voidaan säilyttää unionin järjestelmä, mukaan lukien lainsäätäjän harkintavalta päättää alalla sovellettavasta unionin tulevasta järjestelmästä. Tältä osin Euroopan parlamentti on kehottanut komissiota ja jäsenvaltioita turvaamaan EU:n itsenäisen lainsäädäntövallan direktiivin 2003/87/EY täytäntöönpanossa⁸.
- (18) Edellä tarkoitettuun ilmoitukseen olisi sen vuoksi sisällyttävä viittaus eroavuuteen, joka on ilmoitettu vapaaehtoiseen osallistumiseen liittyviin kysymyksiin sovellettavan neuvoston päätöksen (EU) 2018/2027 nojalla. Koska kyseinen eroavuus, siltä osin kuin se on edelleen merkityksellinen, koskee ainoastaan valtioiden toimivallan jakoa suhteessa eri toimijoihin, olisi edellä mainitulla ilmoituksella myös varattava mahdollisuus ilmoittaa muistakin eroavuuksista.
- (19) Unionin kannan esittävät ne unionin jäsenvaltiot, jotka ovat ICAOn jäseniä,
- ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Unionin puolesta kansainvälistä siviili-ilmailua koskevan Chicagon yleissopimuksen liitteen 16 niteessä IV olevan 3 luvun 3.1.3 ja 3.2.1 kohtaan ja lisäksi otettava kanta, joka koskee Kansainväliselle siviili-ilmailujärjestölle tehtävää ilmoitusta seuraavista:

- jäsenvaltioiden vapaaehtoinen osallistuminen kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmään tammikuusta 2021 alkaen ja
- vaihtoehto, joka on valittu lentotoiminnan harjoittajien päästöhyvitysvaatimusten laskemiseen vuosina 2021–2023,

esitetään tämän päätöksen liitteessä.

2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun kannan esittävät ne unionin jäsenvaltiot, jotka ovat Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön jäseniä.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

⁸ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 28. marraskuuta 2019, vuonna 2019 Madridissa Espanjassa järjestettävästä YK:n ilmastonmuutoskonferenssista (COP25), P9_TA(2019)0079.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja