

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lentoliikenteen päästökaupasta. Lain tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ilmailutoiminnan sisällyttämisestä yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään. Direktiivin tarkoituksena on edistää lentoliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Kuten yleinen päästökauppa, myös lentoliikenteen päästökauppa perustuu vaihdannan piirissä oleviin päästöoikeuksiin.

Lentoliikenteen päästöoikeuksista 85 prosenttia jaetaan ilma-alusten käyttäjille yhteisötasolla tehtävän vertailun perusteella maksettua. Maksuttomien päästöoikeuksien jakomenetelmässä määräävät tekijät ovat ilma-aluksen tonnikilometrit. Jäljelle jäävät 15 prosenttia lentoliikenteen päästöoikeuksista huutokaupataan. Lentoliikenteen päästökauppa on puoliavoin järjestelmä. Tämä tarkoittaa sitä, että lentoyhtiöt voivat käyttää muilta päästökaupan piiriin kuuluvilta toimialoilta hankkimiaan päästöoikeuksia päästöistään johtuvien velvoitteidensa täyttämiseen, mutta muut toimialat eivät voi käyttää lentoliikenteen päästöoikeuksia päästökauppalain mukaisen velvoitteensa täyttämiseen.

Ilma-aluksen käyttäjän on palautettava vuosittain päästöoikeuksia edellisen vuoden päästöjä vastaava määrä. Jos ilma-aluksen käyttäjällä on päästöoikeuksia vähemmän

kuin päästöjä, sen on ostettava päästöoikeuksia toisilta toiminnanharjoittajilta tai markkinoilta. Jos taas ilma-aluksen käyttäjällä on päästöoikeuksia enemmän kuin todellisia päästöjä, se voi myydä päästöoikeuksia. Päästöoikeuksien hinta määräytyy yhteisön laajuisilla markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan

Lentoliikenteen päästökauppa koskisi kaikkia EU:n lentoasemilta lähteviä ja niille saapuvia lentoja, jollei niitä ole erityisin perustein rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Lakia sovellettaisiin niihin noin 25 lentoyhtiöön, joiden hallinnoiva jäsenvaltio Suomi on.

Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin mukainen ensimmäinen päästökauppa alkoi 1 päivänä tammikuuta 2012 ja päättyi 31 päivänä joulukuuta 2012. Toinen päästökauppa alkoi 1 päivänä tammikuuta 2013 ja päättyisi 31 päivänä joulukuuta 2020.

Lain mukaisia viranomaistehtäviä hoitaisivat Suomessa Liikenteen turvallisuusvirasto ja Energiamarkkinavirasto.

Ilma-aluksen käyttäjän olisi tarkkailtava hiilidioksidipäästöjään sekä tonnikilometri-tietojaan ja laadittava Liikenteen turvallisuusvirastolle kalenterivuositain selvitys päästöistä. Lisäksi sen olisi huolehdittava selvityksen todentamisesta hyväksytyyn todentajan lausunnolla.

Laki lentoliikenteen päästökaupasta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä helmikuuta 2010.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Hallituksen esityksellä laiksi lentoliikenteen päästökaupasta saatetaan kansallisesti voimaan ne velvoitteet, joita seuraa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2008/101/EY direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään (jäljempänä *lento-liikenteen päästökauppadirektiivi*).

2 Nykytila

Lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöt eivät ole tähän asti kuuluneet Euroopan unionissa (EU) vuonna 2005 käynnistettyyn päästökaupparjestelmään. Kansainvälisen lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöt eivät myöskään kuulu vuonna 1997 hyväksytyyn Kioton pöytäkirjan (SopS 13/2005) mukaisiin kansallisiin päästövähennyskiintiöihin. Euroopan unionissa on kuitenkin katsottu, että lentoliikenteen päästöt kasvavat nopeasti ja siksi niiden vähentämiseen on ryhdyttävä niin Euroopan unionissa kuin globaalitasolla. EU pyrkii myös siihen, että Kööpenhaminassa joulukuussa 2009 pidettävässä YK:n ilmastokonferenssissa sovittaisiin kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen sisällyttämisestä osaksi uutta ilmastosopimusta, jonka velvoitteet koskisivat vuoden 2012 jälkeistä aikaa.

Euroopan yhteisöjen komissio käynnisti vuonna 2001 konsultaation siitä, mikä olisi EU:n tasolla toimivin väline vähentää kustannustehokkaalla tavalla lentoliikenteen päästöjä. Laajan konsultaatiiovaiheen perusteella komissio esitteli joulukuussa 2006 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien järjestelmään. Kaikki EU:n jäsenvaltiot suhtautuivat myönteisesti lentoliikenteen sisällyttämiseen EU:n päästökaupparjestelmään, vaikkakin jäsenvaltioilla on ollut monien yksityiskohtien osalta erilaisia huolenai-

heita. Jäsenvaltiot ja lentoyhtiöt olisivat pitäneet ensisijaisena ratkaisuna globaalitason ohjauseinoja. Nyt käyttöön otettava yhteisötason järjestelmä ei kuitenkaan sulje pois myöhempiä globaalia ratkaisua. Kaikki EU:n lentoasemilta lähtevät ja saapuvat lennot tulevat päästökaupan piiriin vuoden 2012 alusta riippumatta siitä, mihin maahan ilmalukset on rekisteröity.

Lentoliikenne on energiavaltaisena palvelu-toimialana monessa suhteessa erilainen toimiala kuin nykyiset EU:n päästökaupparjestelmään kuuluvat teollisuuden ja energiahuollon toimialat. Siksi Euroopan unionissa on katsottu perustelluksi, että päästökauppa aloitetaan vuoden 2012 alusta yhden vuoden pituisella ensimmäisellä päästökauppakaudella, joka toimii eräänlaisena kokeilukautena ennen kuin ensimmäinen uuden ilmastosopimuksen mukainen päästökauppakausi alkaa vuoden 2013 alusta. Myös kokemukset huutokaupasta päästöoikeuksien jakomenetelmänä ovat vielä nykyisellään sangen vähäisiä.

Euroopan unionin ulkopuolisista maista esimerkiksi monet Yhdysvaltojen osavaltiot, Japani ja Australia suunnittelevat omia sisäisiä päästökaupparjestelmiään, jotka kattaisivat maan tai osavaltion sisäisen lentoliikenteen, mutta eivät kansainvälisiä lentoja. Koska EU:n lentoliikenteen päästökaupparjestelmä kattaa myös EU:n ja kolmansien maiden lennot, tämä tulee muodostamaan haasteen paitsi EU:n ja kolmansien maiden välisille lentoliikennesopimuksille myös laajemmin yhteisön ulkosuhteille.

Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin 25 a artiklan mukaan Euroopan unionin ulkopuolelle rekisteröityjen ilma-alusten lennot voidaan vapauttaa direktiivin määräyksistä, mikäli komission ja jäsenvaltioiden edustajista koostuvassa komiteassa katsotaan, että Euroopan unionin ulkopuolinen maa on ottanut käyttöön toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vähentää kyseisestä maasta lähtevien ja yhteisöön saapuvien lentojen ilmastovaikutuksia Euroopan unionin päästökaupparjestelmää vastaavalla tavalla.

Yleinen päästökauppajärjestelmä kattaa suurten teollisuuslaitosten ja yhteenlasketulta nimelliseltä lämpöeholtaan yli 20 MW:n laitosten hiilidioksidipäästöt. Suomessa järjestelmään kuuluu myös 20 MW tai sitä pienempiä kaukolämpöä tuottavia laitoksia. Suomessa päästökauppaa säädellään 4 päivänä elokuuta 2004 voimaan tulleella päästökauppalalla (683/2004), jota on muutettu laeilla 108/2007 ja 1468/2007. Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnistetty päästökauppalain osittais- ja kokonaisuudistukset.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa kansallisesti voimaan ne säännökset, joita lentoliikenteen päästökauppadirektiivin voimaan saattaminen edellyttää. Liikenne- ja viestintäministeriö antaisi asetuksella yksityiskohtaisempia määräyksiä muun muassa lentoyhtiöiden päästöoikeuksien jaon perusteena olevan vertailun toteuttamisesta, päästöoikeuksien jakamisesta erityisvarannosta sekä päästökaupan edellyttämästä raportoinnista.

Esityksen keskeinen tavoite on vähentää lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjä mahdollisimman kustannustehokkaasti. Hallituksen esitys sisältää säännökset päästöoikeuksien määrästä, jakomenetelmistä ja jaon edellyttämistä käytännöistä sekä siitä, miten näihin liittyvät viranomaistehtävät on tarkoitus järjestää. Lisäksi ehdotettu laki sisältäisi yleiset säännökset siitä, miten lentoyhtiöt hakevat maksutta jaettavia päästöoikeuksia ja erityisvarannosta myönnettäviä päästöoikeuksia. Esitykseen sisältyvät myös säännökset seuraamuskäytännöistä niissä tapauksissa, joissa lentoyhtiöt eivät noudata ehdotetun lain mukaisia määräyksiä.

Päästökauppalalla pantiin täytäntöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/87/EY) (yleinen päästökauppadirektiivi). Säädösvalmistelun yhteydessä valtioneuvosto on arvioinut sitä, voitaisiinko laintasosta sääntelyä edellyttävät määräykset saattaa voimaan muuttamalla

päästökauppalakia. Valtioneuvosto on kuitenkin päätenyt siihen, että lentoliikenteen päästökauppaa koskevat säännökset niin kohderyhmän kuin päästöoikeuksien jakoperusteiden osalta eroavat EU:n muusta päästökauppajärjestelmästä ja siksi lentoliikenteen liittämistä EU:n päästökauppajärjestelmään on perusteltua antaa oma laki. Palvelutoimialana lentoliikenne poikkeaa nykyisistä teollisuuden ja energiahuollon toimialoista, jotka ovat mukana EU:n päästökauppajärjestelmässä. Kansainvälinen lentoliikenne ei myöskään kuulu vielä ensimmäisellä vuoden 2012 kattavalla päästökaupakaudella Kioton pöytäkirjan mukaisiin kansallisiin ja alueellisiin päästövähennyskiintiöihin, jolloin kansainvälisen lentoliikenteen päästövähennysyksiköitä ei sellaisenaan voida kirjata osaksi kansallisia päästövähennyksiä eivätkä muut päästökaupan toimialat pysty käyttämään lentoliikenteen päästöoikeuksia päästökauppalain mukaisten velvoitteidensa täyttämiseen. Nykyisin päästöoikeudet jaetaan kansallisten jakosuunnitelmien kautta päästökaupassa mukana oleville kiinteitä laitoksia ylläpitäville toiminnanharjoittajille. Lentoliikenteen päästökaupassa on yhteisötasolla tapahtuvan vertailun perusteella tarkoitus jakaa lentoyhtiöille maksuttomasti 85 prosenttia päästöoikeuksista. Jäljelle jäävät 15 prosenttia päästöoikeuksista on tarkoitus huutokaupata. Huutokaupasta on tulossa myös muilla EU:n päästökauppajärjestelmän toimialoilla vallitseva päästöoikeuksien jakomenetelmä kansallisten allokointisuunnitelmien sijasta, kun EU:n yleistä päästökauppajärjestelmää uudistetaan vuodesta 2013 alkavalla päästökaupakaudella. Myöhemmin voidaan tarkastella uudelleen, olisiko perusteita sisällyttää nyt säädettäväksi ehdotettava lentoliikenteen päästökauppalaki yleiseen päästökauppalakiin. Lakiehdotus on laadittu niin, että se kattaisi myös ensimmäisen päästökaupakauden jälkeiset kaudet.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Päästökauppa lisää lentoliikenteen kustannuksia

Lentoliikenteen päästökaupan kansantaloudellisia vaikutuksia tai liiketaloudellisia vaikutuksia lentoyhtiöiden talouteen on tässä vaiheessa erittäin vaikea arvioida, koska ei tiedetä päästöoikeuden hintaa vuonna 2012. Yhden päästöoikeuden hinta on tällä hetkellä hieman 10 euron yläpuolella, mutta on todennäköistä, että päästöoikeuksien hinta nousee jatkossa ja erityisesti 2013 alkavalla kaudella.

On vaikea arvioida, kuinka paljon lentoyhtiöillä on tarvetta ostaa oikeuksia huutokaupan tai markkinoiden kautta. Suomalaiset lentoyhtiöt ovat itse arvioineet, että vaikka vuosien 2004–2006 keskiarvotasosta jaettaisiinkin 85 prosenttia päästöoikeuksista maksutta ainakin ensimmäisellä vuoden 2012 kattavalla päästökauppakaudella, suomalaiset lentoyhtiöt todennäköisesti saisivat korkeintaan puolet vuonna 2012 tarvitsemistaan päästöoikeuksista maksutta vertailun perusteella. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että lentoliikenteen voidaan pitkällä aikavälillä arvioida kasvavan, ja vuonna 2012 lentoliikenteen määrä voi olla keskimäärin 20–30 prosenttia vuosien 2004–2006 keskiarvotasoa suurempi. Toinen selittävä tekijä on se, että maksuttomien päästöoikeuksien jaon vertailumenetelmä (ns. RTK-malli) ei suosi suomalaisten lentoyhtiöiden suhteellisen ohuita matkustajavirtareittejä, joissa koneita on vaikea saada täyteen. Kioton pöytäkirjan mukaisten joustomekanismien käyttömahdollisuus on lentoyhtiöille kustannustehokkaampi tapa saada lisää päästöoikeuksia kuin ostaa päästöoikeuksia markkinoilta. Joustomekanismien käyttöä koskee kuitenkin määrällinen rajoite. Näin ollen markkinoilta pitää ostaa todennäköisesti päästökaupan ensimmäisenä kautena keskimäärin noin 30–40 prosenttia päästöoikeuksista.

Jos päästöoikeuden hinta-arvioksi vuonna 2012 oletetaan esimerkiksi 30 euroa, suomalaisten lentoyhtiöiden yhteenlasketuiksi päästöiksi oletetaan 3 milj. CO²-tonnia ja kolmasosaan näistä päästöistä joudutaan ostamaan päästöoikeuksia sekä sen lisäksi käytetään täysimääräisesti joustomekanismeja (kustannukset joustomekanismien käytöstä päästöoikeuksien markkinahintaa alhaisemmat), lentoliikenteen päästökaupasta aiheutuvat lisäkustannukset lentoyhtiöille voisivat

nousta noin 20–30 milj. euron välille. Tämä on kuitenkin erittäin karkea arvio, johon liittyy monenlaisia edellä kuvatun kaltaisia epävarmuustekijöitä. Jos huutokaupan kautta jaettavien päästöoikeuksien määrä nousee ja samalla maksuttomien päästöoikeuksien määrä vähenee edelleen 2013 alkavalla kaudella ja sen jälkeen nyt sovitusta, lentoyhtiöiden kustannukset nousevat tästä olennaisesti jatkossa. Tulevaisuudessa kustannukset riippuvat myös siitä, minkä verran lentoyhtiöt pystyvät vähentämään päästöjään.

Jäsenvaltiot saavat siten lentoliikenteen päästökauppadiirektiivin mukaisesti huutokauppataloja, joiden suuruus huutokaupattavasta määrästä, huutokauppojen toteuttamistavoista ja markkinatilanteesta johtuen voi vaihdella vuosittain merkittävästi. Lentoliikenteen päästökauppadiirektiivin 3 d artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot päättävät, miten päästöoikeuksien huutokaupasta saatuja tuloja käytetään. Siinä on myös suositusluonteinen säännös huutokauppatalojen tai muiden tulojen käyttämisestä muun muassa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseen. Lentoliikenteen päästökaupalla on jonkin verran myös valtionaloudellisia vaikutuksia, koska osa päästöoikeuksista myydään huutokaupan kautta ja nämä tulot tuloutetaan valtiolle. Edellä esitetyillä olettamuksilla voitaisiin varovaisesti olettaa, että noin puolet lentoyhtiöille tulevasta lisäkustannuksista kulkisi valtion kassan kautta. Näin ollen huutokauppataloja lentoliikenteen päästökaupasta voisi valtiolle kertyä arviolta noin 10 miljoonaa euroa. Suomessa hallitusohjelmilla määritellään hallituskausittain muun muassa ilmastopoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet, joiden toteutumista seurataan strategia-asiakirjoilla. Vuosittain kehyspäättös- ja talousarvioprosessien yhteydessä päätetään valtion talousarvion tuloperusteista sekä määrärahojen kohdentamisesta muun muassa hallituksen ja EU:n ilmastopoliittisten tavoitteiden ja sopimusten täyttämiseksi.

Lentoliikenteen päästökaupan järjestämisestä aiheutuu myös tiettyjä viranomaistehtäviä, joita on kuvattu jäljempänä luvussa 4.2.

Polttoaineen raju hinnan korotus keväällä ja kesällä 2008 sekä viimeaikainen kansainvälinen rahoituskriisi ovat heijastuneet lento-

yhtiöiden talouteen ja kannattavuuteen. Lentoyhtiöt eivät voineet siirtää polttoaineiden hinnan nousua sellaisenaan lentolippujen hintoihin. Siksi onkin hyvin mahdollista, kuten komissio on omassa vaikutusarviossaan esittänyt, että myöskään päästökaupan aiheuttamia lisäkustannuksia ei voida viedä sellaisenaan lentolippujen hintoihin.

Euroopan yhteisöjen komission vaikutusarvio

Koska jäsenvaltioitasolla on vaikea tehdä edellä esitettyä tarkempia arvioita lentoliikenteen päästökaupan taloudellisista vaikutuksista, tässä kuvataan vaikutuksia sen perusteella, mitä Euroopan yhteisöjen komissio on esittänyt direktiiviehdotuksesta tekemässään vaikutusarviossa.

Euroopan yhteisöjen komissio on vaikutusarviossaan arvioinut, että ehdotuksella olisi vain marginaalisia vaikutuksia lentoyhtiöiden kannattavuuteen. Tämä johtuisi seuraavista tekijöistä:

Jokaisella lentoreitillä yhtiöitä kohdeltaisiin tasapuolisesti ja lentoyhtiöt siirtäisivät päästökaupasta aiheutuvat maksut matkustajien maksettavaksi. Päästökaupalla ei olisi vaikutuksia lentoyhtiöiden keskinäiseen kilpailuasemaan ja kilpailukykyyn, koska EU:n sisäisillä reiteillä ja EU:n ja kolmansien maiden välisillä reiteillä EU-yhtiöt ja kolmansien maiden lentoyhtiöt toimivat samojen periaatteiden mukaisesti. On kuitenkin huomattava, että EU-yhtiöihin kohdistuisi päästökaupan vuoksi suhteellisesti suurempi kustannusrasitus kuin EU:n ulkopuolisiin yhtiöihin, joilla olisi myös päästökaupan ulkopuolista lentoliikennettä. Tilanne tasoittuisi huomattavasti, jos Kööpenhaminan ilmastokokouksessa joulukuussa 2009 voitaisiin sopia yhteisistä globaaleista pelisäännöistä lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi, mukaan lukien globaalitason markkinapohjaiset ohjauskeinot.

Päästökaupan vaikutus lentolipun hintoihin olisi edestakaisilla matkoilla matkan pituuden mukaan keskimäärin 4,6–39,6 euroa. Näillä korotuksilla ei olisi vaikutusta lentomatkojen kysyntään ja lentoliikenteen kasvuun. Lentoliikenne ei komission arvioiden mukaan olisi kovin herkkää hintojen muutoksille, joten päästökauppajärjestelmällä ei myöskään ole merkittäviä vaikutuksia turis-

miin tai lentoasemien kilpailuasemaan. Turistimatkoilijan kustannukset nousisivat vain noin kaksi prosenttia ja päästökauppa kannustaisi lentokaluston uusiutumiseen ja energiatehokkaamman kaluston valintaan.

Komissio on lisäksi katsonut, että lentoyhtiöt eivät joutuisi eriarvoiseen asemaan maantieteellisen asemansa perusteella. Komissio on erikseen arvioinut avoimen (lentoliikenne osana yleistä päästökauppajärjestelmää) ja suljetun (lentoliikenne oma muusta päästökauppajärjestelmästä irrallinen järjestelmä) päästökauppajärjestelmän välisiä eroja. Suljettu lentoliikenteen päästökauppajärjestelmä olisi lentoliikenteelle haitallinen, sillä se johtaisi kustannustason merkittävään nousuun. Avoimen päästökauppajärjestelmän kustannusvaikutukset ovat edellä kuvatulla tavalla melko vähäiset.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lentoliikenteen päästökaupan järjestämisestä aiheutuu viranomaistehtäviä Liikenteen Turvallisuusvirastolle ja Energiamarkkinavirastolle.

Hallituksen esityksessä esitetään, että Liikenteen turvallisuusvirasto vastaisi niistä tehtävistä, jotka aiheutuvat 7 §:n mukaisesta maksutta jaettavien päästöoikeuksien jaosta ja jaon edellyttämästä vertailusta. Samoin se vastaanottaisi 9 §:n mukaiset hakemukset erityisvarannosta, 11 §:n mukaiset tarkkailu- ja raportointitiedot, hyväksyisi tarkkailusuunnitelmat ja antaisi pykälässä tarkoitettuja määräyksiä velvollisuutensa laiminlyöneille ilma-aluksen käyttäjille. Samoin se huolehtisi 21–23 §:n mukaisista seuraamuskäytännöistä, joita kohdistetaan ehdotetun lain velvoitteita noudattamasta kieltäytyviin ilma-aluksen käyttäjiin. Näitä tehtäviä Liikenteen turvallisuusvirasto hoitaisi niiden ilma-alusten käyttäjien osalta, joille se on myöntänyt liikenneluvan sekä niiden kolmansien maiden ilma-alusten käyttäjien osalta, jotka on mainittu lentoliikenteen päästökauppadiirektiivin 18 a artiklan 3 kohdan mukaisessa komission julkaisemassa luettelossa Suomen valvontaan kuuluviksi.

Energiamarkkinavirasto vastaisi ehdotetun lain 10 §:n mukaisen huutokaupan viran-

omaistehtävistä ja huutokauppatulojen ohjaamisesta valtion talousarvioon, 15–17 §:n mukaisesta lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaamisesta, 18 §:n mukaisesti palautettujen päästöoikeuksien sekä päästövähennyksiköiden ja sertifioitujen päästövähennysten mitätöinnistä ja siirtämisestä poistotilille sekä 19 §:ssä tarkoitettujen kirjausten tekemisestä

Molemmissa virastoissa uudet tehtävät pyritään järjestämään mahdollisimman pitkälle henkilöstövoimavaroja kohdentamalla.

4.3 Ympäristövaikutukset

Suomalaisten lentoyhtiöiden konekalusto on varsin uutta. Uusi konekalusto on energiatehokasta ja suhteellisen vähäpäästöistä. Näin ollen suomalaiset lentoyhtiöt ovat jo etupainotteisesti onnistuneet parantamaan energiatehokkuuttaan.

Koska lentoliikenteen, etenkin kansainvälisen lentoliikenteen EU:n alueella sekä EU:n ja kolmansien maiden välillä arvioidaan kasvavan jatkossakin keskimäärin 3–5 prosentin vuosivauhdilla, on varsin todennäköistä, että lentoliikenteen päästökaupalla ei merkittävässä määrin kyetä vähentämään toimialan energiankulutusta ja hiilidioksidipäästöjä. Komissio on kuitenkin omassa vaikutusarviossaan arvioinut lentoliikenteen päästökaupan ympäristövaikutuksia.

Komission esittämän vaikutusarvion mukaan nyt sovitun kaltaisella päästökauppajärjestelmällä, joka kattaisi niin EU:n sisäiset lennot kuin EU:n ja kolmansien maiden väliset lennot, voitaisiin EU:n lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjä vähentää jopa 183 miljoonaa tonnia vuoteen 2020 mennessä perusuraan verrattuna. Vaikka päästökauppajärjestelmä kohdistuu ainoastaan hiilidioksidipäästöihin, se johtaisi siihen liitettyine tukitoimenpiteineen noin kahden prosentin vähenyksen typen oksidipäästöissä. Komissio on valmistelemassa erillistä säädösehdotusta ilma-alusten typen oksidipäästöjen vähentämisestä moottoriteknologian avulla.

Koska Euroopan parlamentin vaatimukselta lentoyhtiöille vuonna 2012 jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärää kiristettiin alkuperäisestä 100 prosentista 97 prosenttiin vuosien 2004–2006 päästöjen keskiarvosta ja edelleen 2013 alkavalla kaudella 95 prosent-

tiin, lentoyhtiöt ovat periaatteessa ottaneet kannettavakseen jo pitkälle EU:n sitoumuksen päästöjen vähentämisestä 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Näin ollen unionin jäsenvaltiot ovat kaupallisen lentoliikenteen osalta etupainotteisesti sitoutettu globaalin ilmastopimuksen voimaan tulon Kioton pöytäkirjan jälkeisellä kaudella.

4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Lentoliikenteen liittäminen EU:n päästökauppajärjestelmään vaikuttaa todennäköisesti eniten Suomen kaltaisiin EU:n reunaluonnettaisiin, jotka ovat kansainvälisessä liikenteessä eniten riippuvaisia lentoliikenteestä. Suomen kaltaisissa maissa lentolippujen hinnat nousevat todennäköisesti keskimääräistä enemmän, koska ilmailulle ei yleensä ole korvaavia kulkumuotoja ja lentoyhtiöt joutuvat ostamaan suhteessa enemmän päästöoikeuksia. Tämä koskee erityisesti kotimaan lentoja, joiden täyttöaste on alhaisempi kuin keskieuropalaisten yhtiöiden. Kotimaan lentojen määrä vaikuttaa myös suoraan Ilmailulaitos Finavian edellytyksiin ylläpitää Suomen lentoasemaverkoston.

Euroopan yhteisöjen komission tekemässä vaikutusarviossa ei ollut tarkasteltu lentoliikenteen päästökaupan alueellisia tai maakohdittaisia vaikutuksia ja Suomi kiinnitti asiaan huomiota vaikutusarviosta antamissaan kirjallisissa kommentteissa. Suomi kiinnitti asiaan huomiota myös direktiiviehdotuksen neuvostokäsittelyn aikana.

5 Asian valmistelu

Lentoliikenteen päästökauppaa koskevan direktiiviehdotuksen käsittelyä varten toimi EU-asioiden komitean ympäristöjaoston alaisuudessa epävirallinen työryhmä, jossa olivat mukana liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston EU-sihteeristö, Ilmailuhallinto, Energiamarkkinavirasto, Ilmailulaitos Finavia, Elinkeinoelämän keskusliitto sekä Suomeen rekisteröityneet lentoyhtiöt (Finnair, Blue1, Finncomm Airlines ja Air Finland). Nämä tahot ovat aktiivisesti osallistuneet myös kansallisten säädösehdotusten valmisteluun.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 1.1.2009 alkaen samojen tahojen edustajista kootun työryhmän valmistelevaan direktiivin kansallista voimaansaattamista.

Hallituksen esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, ympäristöministeriöltä, oikeusministeriöltä, Energiamarkkinavirastolta, Tilastokeskukselta, Ilmailuhallinnolta, Ilmailulaitos Finaviaalta, Finnair Oyj:ltä, Blue 1 Oyj:ltä, Finncomm Airlinesiltä, Air Finlandilta ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä. Lisäksi lausunnon ovat antaneet Green Stream Network Oyj ja Liikenneympäristöyhdistys ry. Annetuissa lausunnoissa esitetyt näkökohdat on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon jatkovalmistelussa.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 14 kohdan mukaan ilmailu kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakunnalla on sen sijaan itsehallintolain 18 §:n 10 ja 22 kohdan mukaan lainsäädäntövalta ympäristöä ja elinkeinotoimintaa koskevissa asioissa. Maakunta vastaa direktiivin täytäntöönpanosta maakunnassa siltä osin kuin asia kuuluu maakunnan toimivaltaan. Direktiivin täytäntöön panemiseksi maakuntapäivät voi säätää maakuntalain valtakunnan lain soveltamisesta maakunnassa (ns. blankettilaki). Tarvittaessa viranomais-tehtäviä voidaan siirtää valtakunnan viranomaiselle itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettulla sopimusasetuksella.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Liikennehallinnon virastouudistus on tarkoitus toteuttaa vuoden 2010 alusta alkaen. Osana uudistusta nykyinen Ilmailuhallinto

tulisi osaksi liikenteen turvallisuudesta vastaavaa uutta Liikenteen turvallisuusvirastoa. Asiaa koskeva hallituksen esitys laeiksi Liikennevirastosta ja Liikenteen turvallisuusvirastosta (HE 142/2009) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

EY:n päästökauppadirektiivin muutoksista vuoden 2012 jälkeiselle ajalle on päätetty kesäkuussa 2009 voimaan tulleella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi. Myös joulukuussa 2009 pidettävän YK:n ilmastosopimuksen osapuolikokouksen tulokset voivat vaikuttaa lainsäädäntötarpeisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut työryhmän valmistelevaan päästökauppalainsäädännön muutoksia, joiden tulisi olla voimassa vuoden 2009 lopussa. Työryhmän tulee valmistella päästökauppalain kokonaisuudistus huhtikuun 2010 loppuun mennessä.

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAO:n yleiskokouksessa vuonna 2007 jäsenvaltioiden enemmistö katsoi, että yksipuoliset päästökauppajärjestelmät ovat ICAO:n periaatteiden vastaisia. Tämän vuoksi on odotettavissa, että ainakin osa Euroopan unionin ulkopuolisista valtioista tulee suhtautumaan kielteisesti eurooppalaiseen lentoliikenteen päästökauppaan. Suurin uhka on, että suuret valtiot, joilla on paljon lentoliikennettä, kohdistavat unionin jäsenvaltioihin vastatoimia. Suomen kannalta olisi erittäin kielteistä, jos esimerkiksi Yhdysvallat, Venäjä, Kiina tai Japani ryhtyisivät vastatoimiin siksi, että niiden ilma-alukset pakotetaan noudattamaan päästökauppaa koskevia säännöksiä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Ehdotetun lain tarkoituksena olisi edistää lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti sekä panna täytäntöön lentoliikenteen päästökauppadirektiivi.

2 §. Soveltamisala. Ehdotettua lakia sovellettaisiin lentoliikenteen hiilidioksidipäästöihin. Lentoliikenteen päästökauppadirektiivi koskee kaikkia EU:n lentoasemilta lähteviä ja niille saapuvia lentoja, jollei niitä ole erityisin perustein rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiivin mukaan vain yhden jäsenvaltion on oltava vastuussa kustakin ilma-aluksen käyttäjästä. Elokuussa 2009 komissio on antanut asetuksen (EY) N:o 748/2009 niiden ilma-alusten käyttäjien luettelosta, jotka harjoittivat direktiivin 2003/87/EY liitteessä I tarkoitettua ilmailutoimintaa 1 päivänä tammikuuta 2006 tai sen jälkeen, ja hallinnoivan jäsenvaltion yksilöimisestä kunkin ilma-aluksen käyttäjän osalta. Komission asetuksen nojalla Suomi on 25 lentoyhtiön hallinnoiva jäsenvaltio. Lentoyhtiöiden joukossa on kahdeksan suomalaisen lentoyhtiön lisäksi kolmansien maiden lentoyhtiöitä.

Päästökaupan ulkopuolelle voidaan rajata sellaiset lennot, jotka on mainittu lentoliikenteen päästökauppadirektiivin liitteessä. Ehdotetun pykälän 3 momentissa mainittaisiin esimerkkejä lennoista, joita lentoliikenteen päästökauppa ei koskisi. Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattavista lennoista ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

3 §. Määritelmät. Pykälässä määriteltäisiin lain soveltamisen kannalta keskeiset käsitteet. Lähtökohtaisesti määritelmät vastaavat lentoliikenteen päästökauppadirektiivin määritelmiä.

Päästöillä tarkoitettaisiin ilma-aluksesta Euroopan unionin jäsenvaltion alueella sijaitsevalta lentopaikalta lähtevien tai tällaiselle lentopaikalle saapuvien lentojen hiilidioksidipäästöjä.

Päästöoikeudella tarkoitetaan päästökauppadirektiivin 3 artiklan a kohdassa tarkoitet-

tua oikeutta päästää kasvihuonekaasuja ympäristöön yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä. Päästöoikeudet myönnetään toiminnanharjoittajille laitoskohtaisesti päästökauppausittain ja ne ovat voimassa sinä päästökauppakautena aiheutuvien päästöjen osalta, jolle ne on myönnetty.

Lentoliikenteen päästöoikeus määriteltäisiin erikseen. Sillä tarkoitettaisiin ilma-aluksen käyttäjälle maksutta jaettavaa tai myytävää päästöoikeutta, joka on käytettävissä ainoastaan lentoliikenteen päästökauppassa.

Päästökauppakaudella tarkoitettaisiin ajanjaksoa, jonka pituudesta kahdelle ensimmäiselle kaudelle säädettäisiin ehdotetussa 5 §:ssä. Lentoliikenteen ensimmäinen päästökauppakausi olisi vuosi 2012. Seuraava lentoliikenteen päästökauppakausi kattaisi vuodet 2013–2020.

Ilma-aluksen käyttäjällä tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka käyttää ilma-alusta sen suorittaessa päästökaupan piiriin kuuluvaa ilmailutoimintaa tai jos kyseinen henkilö ei ole tiedossa tai ilma-aluksen omistaja ei ole yksilöinyt käyttäjää, ilma-aluksen omistajaa. Käytännössä ilma-aluksen käyttäjä olisi useimmiten se lentoyhtiö, joka suorittaa kyseisen lennon.

Lentoliikenteen aiemmillä päästöillä tarkoitettaisiin ilma-alusten vuotuisten päästöjen keskiarvoa vuosina 2004, 2005 ja 2006.

Vertailuvulla tarkoitettaisiin EY:n komission määrittämää lukua, joka saadaan jakamalla maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä ilma-alusten käyttäjien ilmoittamien tonnikipäivien summalla, ja jonka perusteella määritetään tämän lain soveltamisalaan kuuluville lentoyhtiöille maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä.

Ilmastopimuksella tarkoitettaisiin ilmastomuutosta koskevaa Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimusta (SopS 61/1994).

Liitteen I sopimuspuolella puolestaan tarkoitettaisiin ilmastopimuksen liitteessä I mainittua sopimuspuolta, jolla on ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansa-

kuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjassa (SopS 13/2005) määrätty määrällinen päästörajoitus tai päästöjen vähentämisvelvoite ja joka on ratifioinut Kioton pöytäkirjan.

Hanketoiminnalla tarkoitettaisiin toimintaa, jonka yksi tai useampi liitteen I sopimuspuoli on hyväksynyt Kioton pöytäkirjan 6 tai 12 artiklan ja Kioton pöytäkirjan perusteella tehtyjen päätösten mukaisesti.

Päästövähennysyksiköllä tarkoitettaisiin yksikköä, joka on peräisin toisessa ilmastopimuksen liitteessä I mainitussa valtiossa toteutetun hanketoiminnan tuloksena saadusta päästövähennyksestä ja joka on myönnetty Kioton pöytäkirjan 6 artiklan ja Kioton pöytäkirjan perusteella tehtyjen päätösten mukaisesti.

Sertifioidulla päästövähennyksellä puolestaan tarkoitettaisiin yksikköä, joka on peräisin ilmastopimuksen liitteeseen I kuuluttamattomassa valtiossa toteutetun hanketoiminnan tuloksena saadusta päästövähennyksestä ja joka on myönnetty Kioton pöytäkirjan 12 artiklan ja Kioton pöytäkirjan perusteella tehtyjen päätösten mukaisesti.

4 §. Ilma-aluksen käyttäjän yleiset velvollisuudet. Säännöksessä määriteltäisiin 2 §:ssä tarkoitettulle ilma-aluksen käyttäjälle lentoliikenteen päästökauppalaista johtuvat velvollisuudet. Säännöksen 1 kohdan mukaan velvollisuutena olisi ennakolta tarkkailusuunnitelman laatiminen ja hyväksyttäminen Liikenteen turvallisuusvirastolla. Lisäksi ilma-aluksen käyttäjän velvollisuutena olisi päästöraportin laatiminen vuosittain jälkikäteen. Samoin olisi velvollisuutena päästöraportin todentamisesta huolehtiminen. Säännöksen 2 kohdan mukaan ilma-aluksen käyttäjän olisi toimitettava tarkkailusuunnitelma Liikenteen turvallisuusviraston hyväksyttäväksi neljä kuukautta ennen toisen ja sitä seuraavien päästökauppausien alkua. Ensimmäisen kauden osalta tarkkailusuunnitelman toimitaminen tapahtui 31.8.2009 mennessä. Tarkkailusuunnitelman toimittaminen perustuu direktiiviin, koska kansallista lainsäädäntöä ei ollut mahdollista saattaa voimaan tarkkailusuunnitelmien toimittamiselle direktiivissä asetettuun määräaikaan mennessä.

Säännöksen 3 kohdan mukaan ilma-aluksen käyttäjän on palautettava edellisvuoden

päästöjä vastaava määrä päästökauppaviranomaiselle päästöoikeuksia. Säännöksen 4 kohdan mukaan ilma-aluksen käyttäjän olisi toimitettava hakemus ja päästöjä koskevat tiedot Liikenteen turvallisuusvirastolle maksuttomia päästöoikeuksia saadakseen. Säännöksen 5 kohdan mukaan ilma-aluksen käyttäjän on lisäksi informoitava Liikenteen turvallisuusvirastoa toimintansa tai päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista samoin kuin ilma-aluksen käyttäjää koskevista muutoksista..

5 §. Päästökauppaudet ja lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä. Ehdotetussa pykälässä todettaisiin lentoliikenteen päästökauppadirektiivissä mainittujen kahden ensimmäisen päästökauppauden pituus sekä se, paljonko näiden kausien aikana jaetaan päästöoikeuksia ilma-alusten käyttäjille. Päästökauppa alkaa lentoliikenteessä 1. päivänä tammikuuta 2012. Ilma-alusten käyttäjille 1 päivän tammikuuta 2012 ja 31 päivän joulukuuta 2012 välillä jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä on 97 prosenttia lentoliikenteen aiemmista päästöistä.

Toinen päästökauppaus alkaa 1 päivänä tammikuuta 2013 ja jatkuu vuoden 2020 loppuun saakka. Tällä päästökauppaudella ja sen jälkeisinä päästökauppausina ilma-alusten käyttäjille myönnettävien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä on 95 prosenttia lentoliikenteen aiemmista päästöistä kerrottuna kauteen kuuluvien vuosien määrällä.

6 §. Lentoliikenteen päästöoikeuksien jako. Ehdotetussa pykälässä todetaan lentoliikenteen päästöoikeuksien jakomenetelmät, jotka ovat vertailun perusteella toteutettava maksuttomien päästöoikeuksien jako sekä huutokauppa. Edellä 5 §:ssä tarkoitetuista päästöoikeuksien kokonaismääristä vähennetään ensin erityisvarantoon kolme prosenttia. Jäljelle jäävistä ilma-alusten käyttäjille myönnettävistä lentoliikenteen päästöoikeuksista 85 prosenttia jaetaan maksutta vertailun perusteella ensimmäisellä päästökauppaudella. Loput 15 prosenttia lentoliikenteen päästöoikeuksista jaetaan huutokaupan kautta. Huutokaupan osuutta voidaan nostaa myöhemmin tehtävillä yhteisötason päätöksillä

yleisen päästökauppajärjestelmän uudelleen tarkastelun tuloksena.

7 §. Maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien haku. Ehdotetussa pykälässä esitettäisiin yleiset periaatteet siitä, miten ilma-alusten käyttäjät voivat hakea maksutta jaettavia ilmailun päästöoikeuksia kullekin päästökauppakaudelle. Hakemus tehdään toimittamalla Liikenteen turvallisuusvirastolle kyseisen ilma-aluksen käyttäjän todennetut tonnikilometritiedot kyseiseltä tarkkailuvuodelta. Ensimmäisen ja toisen päästökauppakauden osalta vertailun pohjana oleva tarkkailuvuosi on vuosi 2010. Myöhempien päästökauppakausien osalta vertailun pohjana olevalla tarkkailuvuodella tarkoitettaisiin kalenterivuotta, joka päättyy 24 kuukautta ennen hakemuksen kohteena olevan päästökauppakauden alkua.

Ehdotetun 2 momentin mukaan hakemus maksutta jaettavista lentoliikenteen päästöoikeuksista olisi jätettävä ensimmäisen ja toisen päästökauppakauden osalta 31 päivään maaliskuuta 2011 mennessä. Myöhempien päästökauppakausien osalta hakemus olisi jätettävä vähintään 21 kuukautta ennen hakemuksen kohteena olevan kauden alkua.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusviraston tulee toimittaa vastaanottamansa maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien jakamista koskevat hakemukset komissiolle vähintään 18 kuukautta ennen hakemuksen kohteena olevan kauden alkua. Ensimmäisen päästökauppakauden eli vuoden 2012 osalta hakemukset toimitetaan komissiolle viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2011.

8 §. Maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien myöntäminen. Ehdotetun 1 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusviraston tulisi määrittää kullekin ilma-aluksen käyttäjälle kullakin päästökauppakaudella maksutta jaettavat lentoliikenteen päästöoikeudet viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on vahvistanut kyseiselle päästökauppakaudelle jaettavien ja huutokaupattavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärän, erityisvarannossa olevien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän, maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän sekä vertailuluvun,

jolla lentoliikenteen maksuttomat päästöoikeudet ilma-alusten käyttäjille määritetään.

Ehdotetun 2 momentin mukaan hakemuksen jättäneille ilma-aluksen käyttäjille kyseisellä päästökauppakaudella maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä määritetään kertomalla ilma-aluksen käyttäjän ilmoittama tonnikilometrimäärä komission ilmoittamalla vertailuluvulla.

Yksityiskohtaisemmat määräykset vertailun toteuttamisesta annettaisiin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

9 §. Lentoliikenteen päästöoikeuksien erityisvaranto. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin lentoliikenteen päästöoikeuksien erityisvarannosta, johon kootaan kullakin päästökauppakaudella kolme prosenttia lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Nämä erityisvarantoon koottavat lentoliikenteen päästöoikeudet jaettaisiin uusille ilma-alusten käyttäjille tai sellaisille ilma-alusten käyttäjille, joiden kuljettamat tonnikilometrit ovat kasvaneet yli 18 prosenttia tarkkailuvuoden ja uuden päästökauppakauden toisen kalenterivuoden välillä. Erityisvarannosta ei kuitenkaan saa yhdelle ilma-aluksen käyttäjälle myöntää enempää kuin 1 000 000 lentoliikenteen päästöoikeutta. Tarkemmat säännökset pykälässä tarkoitetuista hakemuksista ja lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaamisesta annettaisiin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

10 §. Huutokaupalla myytävät lentoliikenteen päästöoikeudet. Ehdotetussa pykälässä annetaan perussäännös lentoliikenteen päästöoikeuksien huutokaupasta. Säännöksen 1 momentissa kuvattaisiin ne päästöoikeudet, jotka huutokaupataan. Huutokaupattavia päästöoikeuksia on ensimmäisellä päästökauppakaudella 15 prosenttia lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Päästökauppakauden käynnistyttyä huutokaupataan myös erityisvarannosta jakamatta jääneet päästöoikeudet sekä ne päästöoikeudet, joita ei ole voitu kirjata ilma-aluksen käyttäjän tilille esimerkiksi liikenneluvan peruuttamisen vuoksi.

Säännöksen 2 momenttiin sisältyisi säännös huutokaupan toteuttamisesta koskevista peruseriaateista. Säännöksen 3 §:ssä mainittaisiin huutokaupan toteuttajaviranomainen

ja annettaisiin valtuus antaa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä huutokaupan toteuttamisesta. Sääntely olisi samantapainen kuin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetussa laissa (349/2007). Tämän ns. erityisalojen hankintalain 2 §:ssä määritellään hankinnoissa noudatettavat periaatteet ja 24 §:n 2 momentissa mahdollistetaan sähköinen huutokauppa, josta voidaan säätää liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

Huutokauppa olisi toteutettava avoimella, yhdenmukaistetulla ja syrjimättömällä tavalla. Avoimuus perustuu yleisesti tunnustettuihin hallinnon vaatimuksiin, joista on Suomessa säädetty muun muassa hallintolaissa (434/2003) ja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Yhdenmukaistettu menettely on lähinnä jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus sen turvaamiseksi, että jäsenmaat toimittaisivat huutokaupat harmonisoidulla tavalla. Syrjimättömyys tarkoittaa sitä, että huutokauppaan osallistuvia kohdellaan tasapuolisesti ja riippumatta tekijöistä, jotka eivät liity huutokauppatahtumaan. Ennakoitavuus tarkoittaa sitä, että ilma-alusten käyttäjät saavat hyvissä ajoin tiedon siitä, kuinka usein ja minä ajankohtina huutokauppoja järjestetään samoin kuin huutokauppaviksi tulevien päästöoikeuksien määrästä. Ennakoitavuus on tärkeä nimenomaan lentoliikenteen päästökaupassa, koska ilma-alusten käyttäjät voivat ostaa päästöoikeuksia muilta aloilta, mutta eivät voi myydä lentoliikenteen päästöoikeuksia muille aloille.

Säännöksen 3 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuus, jonka nojalla huutokaupan järjestämisestä, ajankohdasta ja menettelytavoista annettaisiin tarkempia säännöksiä liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella. Asetustasoa voi pitää yhtä huutokauppakertaa varten riittävänä. Myös yleisen päästökaupan piirissä siirrytään huutokauppanenettelyyn. Vuodesta 2013 ja mahdollisesti sitä ennenkin on voimassa komission asetus, joka sitoo jäsenvaltioita. Vuoden 2012 kattavan päästökauppakauden jakoa varten toteutettava huutokauppanenettely ei siten välttämättä tule olemaan sellainen, jota toteutetaan jatkossa samanlaisena. Huutokaupasta saatavat tulot tuloutettaisiin valtion talousarvioon.

Energiamarkkinavirasto huolehtisi huutokaupan järjestämiseen liittyvistä viranomais-tehtävistä. Vuoden 2012 kattavan päästökauppakauden aikana järjestettävän lentoliikenteen päästöoikeuksien huutokaupan osalta kyse on Suomessa ensimmäistä kertaa järjestettävästä päästöoikeuksien huutokaupasta.

Huutokauppatuloista säädetään lentoliikenteen päästökauppadirektiivin 3 d artiklan 4 kohdassa. Huutokaupasta saatavat tulot tuloutetaan valtion talousarvioon.

11 §. Päästöjen ja tonnikilometrien tarkkailu, raportointi ja todentaminen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Ilma-aluksen käyttäjä olisi velvollinen laatimaan suunnitelman siitä, että kykenee tarkkailemaan ja raportoimaan Liikenteen turvallisuusvirastolle käyttämiensä ilma-alusten päästöjä ja tonnikilometrejä. Suunnitelma tulisi toimittaa Liikenteen turvallisuusvirastolle neljä kuukautta ennen kunkin päästökauppakauden alkua. Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy suunnitelman ja voi tarvittaessa vaatia täydennyksiä siihen.

Ehdotetun 2 momentin mukaan ilma-aluksen käyttäjän tulisi laatia selvitys jokaisen ilma-aluksen aiheuttamista päästöistä ja tonnikilometreistä. Ensimmäinen selvitys laadittaisiin kalenterivuodesta 2010. Selvitys olisi toimitettava kunkin kalenterivuoden osalta seuraavan vuoden maaliskuun 31 päivään mennessä Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka toimittaa sen edelleen Euroopan yhteisöjen komissiolle.

Ehdotetun 3 momentin mukaan ilma-aluksen käyttäjä vastaisi siitä, että 2 momentissa tarkoitetun selvityksen on todentanut hyväksytty todentaja. Todennettavia asioita olisivat ilma-alusten päästöjen ja tonnikilometrien lisäksi ilma-aluksen käyttäjän tarkkailujärjestelmän luotettavuus, uskottavuus ja tarkkuus. Todennettavat asiat olisivat samoja kuin yleisen päästökaupan puolella.

Ehdotetun 4 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voisi määrätä, että ilma-aluksen käyttäjä ei saa jatkaa päästöoikeuksien siirtämistä, jos ilma-aluksen käyttäjä ei ole kunkin vuoden maaliskuun 31 päivään mennessä toimittanut päästöselvitystä tai sitä ei ole kyetty todentamaan edeltävän vuoden päästöjen osalta tyydyttäväksi.

Suunnitelmaa, selvitystä ja näiden todentamista koskevat yksityiskohtaiset määräykset ehdotetaan säädettäväksi liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

Säännöksen 6 momentissa annettaisiin Liikenteen turvallisuusvirastolle määräystenantovaltuus. Määräykset koskisivat tarkkailusuunnitelman ja päästöselvityksen teknistä sisältöä ja Liikenteen turvallisuusvirastolle toimittamista sekä päästömäärän arviointia virhetilanteessa. Liikenteen turvallisuusvirasto on ilma-aluksen käyttäjistä riippumaton viranomaislain, jolla on laaja näkemys vastaavista päästöistä ja tarkkailumenetelmistä, joten se voi parhaiten arvioida virheellisen tarkkailun vaikutusta. Määräykset olisivat luonteeltaan teknisiä ja ne täydentäisivät ministeriön asetusta.

12 §. Todentaja. Ehdotetun pykälän mukaan olisi 11 §:n 2 momentin mukaisen päästö- ja tonnikilometriselvityksen todentamisessa käytettävä todentaja, jolla on ilmailualan tuntemusta. Todentajan hyväksymisessä noudatettaisiin päästökauppalaissa säännöksiä siten, että päästökauppalaissa tarkoitettuja viranomaistehtäviä hoitaisi Liikenteen turvallisuusvirasto. Päästökauppalaissa 55 §:ssä on yleissäännökset todentajan hyväksymisestä ja 55 a §:ssä muussa ETA-valtiossa hyväksytystä todentajasta. Todentajaan sovellettaisiin myös päästökauppalaissa 56 §:ssä olevia säännöksiä todentajan ilmoitusvelvollisuudesta toimintansa muutostilanteissa, 57 §:ssä olevia säännöksiä todentajan hyväksymisen peruuttamisesta ja 58 §:ssä olevia säännöksiä todentamistehtävien suorittamisesta. Todentajan suorittamia todentamistehtäviä olisi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säädettäisiin todentajan hyväksymismenettelystä, hyväksymisen edellytysten arvioinnista ja todentamistehtävien suorittamisesta.

13 §. Todentajan lausunto. Ehdotetun säännöksen mukaan todentajan olisi laadittava 11 §:n 2 momentin mukaisesta selvityksestä lausunto, jossa todetaan, onko selvitys tyydyttävä. Lausunnosta tulisi käydä ilmi todentamisen kannalta oleelliset seikat. Päästöselvitys voitaisiin katsoa tyydyttäväksi, jos

päästöselvitys on laadittu 10 §:n mukaisesti eikä kokonaispäästöjä ole todentajan mielestä ilmoitettu oleellisesti väärin.

14 §. Hanketoiminta. Kioton pöytäkirja antaa mahdollisuuden käyttää ns. hankemekanismeja, joiden tarkoituksena on päästöjen vähentäminen oman maan sijasta sellaisissa kohteissa, joissa päästöihin voidaan vaikuttaa kokonaisuuden kannalta taloudellisesti edullisemmin. Kioton pöytäkirjan 6 artiklassa on määräykset niin sanotusta yhteistoteutuksesta (JI), jossa yksi tai useampi teollisuusmaa osallistuu toisessa teollisuusmaassa, ns. isäntävaltiossa, toteutettavaan hankkeeseen. Korvaukseksi syntyvistä päästövähennyksistä osallistuva eli ostava maa saa osan tai kaikki vähennyksiä vastaavasta määrästä isäntävaltion sallitusta päästömäärästä. Tämä tapahtuu siten, että osa isäntävaltion rekisterissä olevista sallitun päästömäärän ilmaisemiseen käytetyistä päästömääräyksiköistä (assigned amount unit, AAU) nimetään uudestaan ns. päästövähennysyksiköiksi (emission reduction unit, ERU) ja nämä ERU-yksiköt siirretään osallistuvan tai osallistuvien maiden rekistereihin. Puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) määritellään Kioton pöytäkirjan artiklassa 12. Siinä on kyse teollisuusmaan osallistumisesta kehitysmaassa toteutettavaan hankkeeseen, jollaisia voivat olla esimerkiksi energiategohankkeet. Näistä hankkeista syntyy sertifioituja päästövähennyksiä (certified emission reductions, CER), jotka lisätään hankkeeseen osallistuneen tai osallistuneiden teollisuusmaiden sallittuun päästömäärään.

Ehdotetussa pykälässä säädetään ilma-alusten käyttäjien mahdollisuudesta käyttää hanketoiminnasta saamiaan yksiköitä lentoliikenteen päästökaupasta johtuvien palautusvelvoitteiden täyttämiseen. Pykälän perusteella lentoyhtiöt voivat vuoden 2012 osalta käyttää päästövähennysyksiköitä ja sertifioituja päästövähennyksiä aina 15 prosenttiin saakka niistä päästöoikeuksista, jotka ilma-alusten käyttäjien on palautettava 18 §:n perusteella Energiamarkkinaviraston ylläpitämään päästökauppalaissa mukaiseen päästökaupparekisteriin.

Parhailaan valmistellaan myös yleisen päästökaupan osalta yhteisötason säännöksiä ja Suomessa vastaavasti yleisen päästökaup-

palain muuttamista hanketoimintojen osalta. Direktiiviä 2003/87/EY on muutettu siten, että sen 11 a artiklan 8 kohdan mukaisesti ilma-alusten käyttäjät voivat käyttää hyvityksiä enintään määrän, joka vastaa tiettyä prosenttiosuutta, joka ei saa olla alle 1,5 prosenttia niiden todennetuista päästöistä kaudella 2013–2020. Yleisen päästökauppalaan muutosten valmistelun yhteydessä tarkastellaan myös ilma-alusten käyttäjien mahdollisuutta hankemekanismien käyttöön lentoliikenteen päästökauppalaan mukaisten velvollisuuksien täyttämiseksi.

Ehdotetussa pykälässä säädetään ilma-alusten käyttäjien mahdollisuudesta turvautua puhtaan teknologian edistämiseen tähtäävään hanketoimintaan, jonka perusteella lentoyhtiöt voivat ensimmäisen päästökaupunkauden aikana saada päästövähennysyksiköitä sertifioituja päästövähennyksiä ja aina 15 prosenttiin saakka niistä päästöoikeuksista, jotka ilma-alusten käyttäjien on palautettava 18 §:n perusteella Energiamarkkinavirastolle.

Parhaillaan valmistellaan myös yleisen päästökaupan osalta yhteisötason säännöksiä ja Suomessa vastaavasti yleisen päästökauppalaan muuttamista hanketoiminnan osalta.

15 §. Kansallinen rekisteri. Säännöksessä olisi selvyuden vuoksi viittaus päästökauppalaisiin tarkoitettuun kansalliseen rekisteriin. Tässä rekisterissä olevalla päästöoikeustilillä kirjattaisiin, säilytettäisiin, palautettaisiin, siirrettäisiin, mitätöitäisiin ja poistettaisiin lentoliikenteen päästöoikeuksia sekä korvattaisiin mitätöityjä päästöoikeuksia.

16 §. Lentoliikenteen päästöoikeuksien vuosittainen määrääminen, kirjaaminen ja siirto. Ehdotetun 1 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto määrittäisi kullekin ilma-aluksen käyttäjälle kyseisellä päästökaupunkaudella vuosittain maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän jakamalla päästöoikeuksien kokonaismäärän niiden vuosien määrällä, joiden aikana ilma-aluksen käyttäjä harjoittaa ilmailutoimintaa kyseessä olevalla päästökaupunkaudella.

Maksutta jaettavia lentoliikenteen päästöoikeuksia saavat vain ilma-aluksen käyttäjät. Lentoliikenteen päästöoikeudet olisivat arvo-osuuksiin verrattavia hyödykkeitä, joita voisi pitää hallussaan kuka tahansa luonnollinen henkilö tai mikä tahansa oikeushenkilö. Toi-

saalta ainoastaan 2 §:ssä tarkoitetuilla ilma-aluksen käyttäjillä on mahdollisuus ja velvollisuus palauttaa päästöjään vastaava määrä lentoliikenteen päästöoikeuksia Energiamarkkinavirastolle.

Energiamarkkinavirasto kirjaa kunkin vuoden helmikuun 28 päivään mennessä kansallisessa päästökaupparekisterissä olevalle ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeustilille tälle kyseisenä vuonna maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän.

Säännöksen 3 momentissa olisi säännös siitä varalta, että jonkin ilma-aluksen käyttäjän lentotoimintalupa tai liikennelupa ei olisi enää voimassa tai ilma-aluksen käyttäjä asetettu toimintakieltoon. Liikenteen turvallisuusvirasto informoisi näissä tapauksissa Energiamarkkinavirastoa.

Säännöksen määräykset koskisivat lentoliikenteen päästökauppaa yleisesti eli myös ensimmäisen päästökaupunkauden jälkeistä aikaa.

17 §. Päästöoikeuksien kirjaaminen uudelle ilma-aluksen käyttäjälle. Ehdotetussa säännöksessä mahdollistettaisiin se, että uudet alalle tulevat toiminnanharjoittajat saisivat päästöoikeuksia. Säännös ei koskisi sellaisia toiminnanharjoittajia, jotka jatkavat aikaisemmin alalla toimineen ja jo päästöoikeudet saaneen toiminnanharjoittajan toimintaa.

18 §. Lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaaminen ilma-aluksen käyttäjän vaihtuessa. Ehdotetussa säännöksessä kuvattaisiin menettelytavat, joiden mukaisesti Energiamarkkinavirasto kirjaisi ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeudet uudelle ilma-aluksen käyttäjälle omistusoikeuden siirtolanteissa silloin kun ilma-aluksen käyttäjä vaihtuu ja käyttäjäksi tulee alalla jo toiminut yritys.

19 §. Velvoite palauttaa päästöoikeuksia ja päästöoikeuksien mitätöiminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin siitä, että ilma-aluksen käyttäjän olisi vuosittain palautettava Energiamarkkinavirastolle kustakin ilma-aluksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 11 §:n mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaava määrän päästöoikeuksia ja sertifioituja päästövähennysyksiköitä. Energiamarkkinaviraston olisi mitätöitävä palautetut päästöoikeudet.

Ehdotetussa 2 momentissa kuvattaisiin hanketoiminnassa saatujen päästöoikeuksien palauttamismenettely.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Energiamarkkinavirasto huolehtisi siitä, että ilma-alusten käyttäjien palauttamattomat päästöoikeudet, sertifioidut päästövähennykset ja päästövähennysyksiköt siirretään jäsenvaltioiden poistotileille Kioton pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden osalta ainoastaan siltä osin kuin nämä päästöoikeudet, sertifioidut päästövähennykset ja päästövähennysyksiköt vastaavat Suomen kansallisiin kokonaispäästömääriin sisältyviä päästöjä. Säännös liittyy Kioton pöytäkirjan mukaisiin velvoitteisiin. Lentoliikenteen päästöt eivät kuulu Kioton pöytäkirjan mukaisiin kansallisiin päästövähennyskiintiöihin.

20 §. Mitätöityjen päästöoikeuksien korvaaminen. Ehdotetun säännöksen mukaan Energiamarkkinaviraston on kirjattava päästöoikeuksia rekisterissä olevalle asianomaiselle tilille päästökauppakautta 2013–2020 ja sitä seuraavia päästökauppakausia varten korvaamaan tilillä edelliseltä päästökauppakaudelta olevat päästöoikeudet, joita ei ole käytetty 19 §:n mukaisen palauttamisvelvollisuuden täyttämiseksi.

21 §. Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Lain täytäntöönpanoa ja valvontaa varten Liikenteen turvallisuusvirastolla ja Energiamarkkinavirastolla olisi säännöksen 1 momentin mukaan oikeus saada välttämättömät tiedot ilma-alusten käyttäjiltä. Koska todentajat noudattavat tämän lain mukaista todentamistehtävää suorittaessaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, ehdotetaan Liikenteen turvallisuusvirastolle ja Energiamarkkinavirastolle tältä osin poikkeusta julkisuuslain säännöksistä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla ja Energiamarkkinavirastolla olisi oikeus lain noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus muualla kuin ilma-aluksen käyttäjän pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ilma-aluksen käyttäjän olisi vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle viranomaiselle tarkastusta varten ne asiakirjat ja tietojärjestelmässään olevat tallenteensa sekä järjestettävä pääsy laitteisiin ja laitteistoihin, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen

säännösten noudattamisen valvonnassa. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus ottaa maksutta jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista.

22 §. Hallintopakko. Liikenteen turvallisuusviraston olisi laiminlyöntejä tai virheellisiä menettelyitä havaitessaan veloitettava säännösten vastaisesti menetellyt ilma-aluksen käyttäjä korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Liikenteen turvallisuusvirasto voisi asettaa velvoitepäätöksen tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että toiminta keskeytetään osaksi tai kokonaan taikka tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Jos ilma-aluksen käyttäjä ei toimita asianmukaisesti laadittua ja todennettua selvitystä päästöistään, voisi Liikenteen turvallisuusvirasto teettää päästöselvityksen ulkopuolisella ja hankkia todentamista varten hyväksytyyn todentajan. Uhkasakon, keskeyttämisuhan tai teettämisuhan asettamisessa ja tuomitsemisessa maksettavaksi noudatettaisiin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädettyä menettelyä.

23 §. Päästökaupparikkomus. Päästökaupparikkomuksesta tuomittaisiin sakkoon se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo pykälässä yksilöityjä velvollisuuksia. Säännös olisi samantapainen kuin päästökauppalain rangaistussäännös.

Pykälän 1 momentin mukaan rangaistaviksi säädettäisiin tarkkailusuunnitelman laatimisen tai sen hyväksyttämisen laiminlyönti, väriin tietojen antaminen viranomaiselle, päästövähennysten tai päästövähennysyksiköiden säädösten vastainen käyttö sekä laiminlyönti esittää tarkastusta toimittavalle viranomaiselle vaadittuja asiakirjoja ja tallenteita.

Rangaistus rikkomuksista olisi toissijainen, ja sitä sovellettaisiin vain, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Ympäristör rikoksia koskeva rikoslain luku ei näyttäisi soveltuvan päästökaupparikkomuksiin. Päästökauppalain rikkomustapauksissa on kyse enemmänkin taloudellisen hyödyn tavoittelusta kuin ympäristön turmelemisesta.

Pykälän 3 momentin mukaan henkilö, joka rikkoo tämän lain nojalla määrättyä, uhkasakolla tehostettua kieltoa tai määrystä,

voitaisiin jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta.

24 §. Seuraamukset. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin seuraamuskäytännöistä, joihin Liikenteen turvallisuusvirasto ryhtyy niitä ilma-alusten käyttäjiä vastaan, jotka ovat rikoneet tämän lain vaatimuksia palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia.

Säännöksen 1 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto julkistaa niiden ilma-alusten käyttäjien nimet, jotka eivät ole palauttaneet riittävää määrää päästöoikeuksia. Julkistamisella on kielteisiä seurauksia ilma-aluksen käyttäjälle, ja säännös toimii lähinnä ennaltaehkäisevästi.

Jos toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä ei kunkin vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palauta toiminnanharjoittajan tai ilma-aluksen käyttäjän edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, tämä on velvollinen maksamaan liikapäästöistä päästöoikeuden ylitysmaksun. Tämä päästöoikeuden ylitysmaksu on 100 euroa kutakin sellaista aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Ylitysmaksun määräisi Liikenteen turvallisuusvirasto. Ylitysmaksun täytäntöönpanoon sovellettaisiin päästökauppalain 63 §:n säännöksiä. Päätökset olisivat siten täytäntöön pantavissa ilman erillistä tuomiota tai päätöstä.

Lentoliikenteen ylitysmaksun maksamisen lisäksi ilma-aluksen käyttäjän olisi palautettava puuttuva määrä päästöoikeuksia. Tästä olisi säännös pykälän 3 momentissa.

25 §. Toimintakielto. Ehdotetun säännöksen mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi pyytää Euroopan yhteisöjen komissiota päättämään asianomaisen ilma-aluksen käyttäjän määräämisestä toimintakieltoon, jos ilma-aluksen käyttäjä ei noudata tämän lain vaatimuksia ja jos vaatimusten noudattamista ei ole pystytty varmistamaan muilla lainvalvontatoimenpiteillä. Toimintakiellon ehdottaminen tulee kysymykseen vasta sitten, kun kotimaisin toimin ei ole pystytty järjestämään tilannetta laissa edellytetyille tasolle. Yhteisötason ratkaisusta toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjää kohtaan päättää komission ja jäsenvaltioiden edustajista koostuvassa komiteassa.

26 §. Viranomaisten maksulliset suoritteet. Liikenteen turvallisuusvirastolla ja Energiamarkkinavirastolla olisi oikeus periä lain mukaisen luvan, ilmoituksen, hyväksymisen tai muun asian käsittelystä maksu. Energiamarkkinavirastolla on lisäksi oikeus periä maksu tehtävistä, jotka koskevat kansallisen rekisterin tilien ylläpitoa.

Säännöksen 2 momentissa olisi maininta virastojen maksuasetuksista, jotka annetaan valtion maksuperustelain nojalla.

27 §. Muutoksenhaku Energiamarkkinaviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston päätökseen. Pykälän mukaan Energiamarkkinaviraston tai Liikenteen turvallisuusviraston ehdotetun lain nojalla antamiin päätöksiin haettaisiin muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Ehdotus on yhdenmukainen hallintopäätösten osalta noudatettavien yleisten menettelysäännösten kanssa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valituksenalaisia päätöksiä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan Energiamarkkinaviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston julkisoikeudellisesta suoritteesta määräämään maksuun haettaisiin muutosta siten kuin valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään.

28 §. Muutoksenhaku todentajan lausuntoon ja päätökseen. Ehdotetun pykälän mukaan todentajan lausuntoon voisi hakea ensi vaiheessa oikaisua. Asianomaisen olisi pyydettävä todentajaa oikaisemaan päätöksensä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaanista. Oikaisumenettelyssä saamaansa päätökseen tyytymätön voisi edelleen hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Pykälässä velvoitettaisiin todentaja liittämään lausuntoonsa oikaisuvaatimusohjeet.

29 §. Voimaantulo. Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin mukaan direktiivissä edellytetyt kansalliset toimet on saatettava voimaan viimeistään 2 päivänä helmikuuta 2010. Siten myös ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan viimeistään samana ajankohtana.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Lakiehdotus sisältää säännöksiä liikenne- ja viestintäministeriön asetuksenantovallasta. Ehdotuksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä päästökaupan ulkopuolelle rajattavista lennoista (2 § 3), päästöoikeuksien perusteena olevan vertailun toteutuksesta ja hakemuksen sisällöstä (8 § 3), päästöoikeuksien erityisvarannosta jaettavien päästöoikeuksien hakemuksista (9 § 3), huutokaupan järjestämisestä (10 § 1), päästöjen seurannasta, selvityksestä ja todentamisesta (11 § 5) sekä todentajan hyväksymisestä, hyväksymisen edellytysten arvioinnista ja todentamistehtävien suorittamisesta (12 § 2). Liikenteen turvallisuusvirastolle ehdotetaan lisäksi annettavaksi valtuus antaa määräyksiä tarkkailusuunnitelman ja päästöraportin teknisestä sisällöstä ja virastolle toimittamisesta sekä virheellisen tarkkailun vaikutuksesta päästöjen kokonaismäärän arviointiin (11 § 6). Ehdotetut valtuutussäännökset on pääosin rajoitettu koskemaan ainoastaan teknisluontoisia yksityiskohtia toiminnanharjoittajan velvollisuuksien määräytyessä lain säännösten perusteella. Tämän vuoksi ehdotuksen norminantovaltuudet eivät ole ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

3 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki lentoliikenteen päästökaupasta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon (PeVL 14/2004 vp) päästökauppalain laista. Lausunnossa on otettu perinpohjaisesti kantaa moniin kysymyksiin, jotka ovat myös lentoliikenteen päästökauppalain kannalta keskeisiä.

Elinkeinon harjoittamisen vapaus

Ilma-aluksen käyttäjällä on nykyisinkin velvollisuus hankkia esimerkiksi lentotoimintalupa ja liikennelupa. Lentoliikenteen päästöoikeuksien kaupalla rajoitetaan jossakin määrin elinkeinonharjoittamisen vapautta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin nojalla

jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain mukaista elinkeinovapauden periaatetta pidetään elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin luvanvaraistamisella mahdollista. Momentissa käytetty ilmaisu "lain mukaan" viittaa mahdollisuuden rajoittava säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, mutta vakiintuneesti katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 16/2003 vp, s. 2/I, PeVL 67/2002 vp, s. 2/I).

Ehdotetun lain mukaan lentoliikenteen harjoittajien olisi haettava 7 §:n mukaisesti hakutta jaettavia lentoliikenteen päästöoikeuksia tai 10 §:n mukaisesti huutokaupan kautta jaettavia lentoliikenteen päästöoikeuksia. Eräissä muutostilanteissa lentoliikenteen päästöoikeuksia voi hakea erityisvarannosta 9 §:n mukaisesti. Ilma-aluksen käyttäjä on ehdotetun lain 11 §:n nojalla velvollinen tarkkailemaan ja raportoimaan käyttämiensä ilma-alusten päästöjä ja tonnikilometrejä sekä laatimaan hyväksytyin todentajan todentaman selvityksen ilma-aluksen aiheuttamista päästöistä.

Ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Perustuslakivaliokunta on todennut säännöksen taustalla olevan ajatus siitä, että sääntelyyn liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I). Päästöoikeuksien jaosta säädetään tässä tapauksessa lailla, joka on täyttää perusoikeuden rajoitusta koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Omaisuuksien suojaussäännökset

Säännökset lentoliikenteen päästöoikeuksien jakamisesta ovat merkityksellisiä perus-

tuslain 15 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattun omaisuuden suojan kannalta. Sääntely liittyy myös elinkeinon harjoittamisen vapauteen. Lentoliikenteen päästöoikeudet ovat ehdotetun lain 3 §:n 3 kohdan mukaisesti vain osittain vaihdantakelpoisia, sillä muut toimialat eivät voi käyttää lentoliikenteen päästöoikeuksia yleisen päästökauppain mukaisten velvoitteittensa täyttämiseen, mutta lentoliikenteen harjoittajat voivat ostaa ehdotetun lain mukaisten velvoitteiden täyttämiseen päästöoikeuksia muilta toimialoilta.

Omaisuudensuojasäännösten kannalta tarkasteltuna lentoliikenteen päästökauppajärjestelmästä voi välillisesti aiheutua omaisuuden käyttörajoituksia, joiden peruste päästökauppajärjestelmässä on kuitenkin yleishyödyllinen eli kasvihuonekaasujen päästövähennysvelvoitteen täyttäminen. Päästökauppajärjestelmään kuulumisesta ilma-aluksen käyttäjille aiheutuvat heidän toimintavapauttaan rajoittavat välilliset seuraamukset eivät merkitse, että esitys olisi perustuslain omaisuudensuojaa koskevien säännösten vastainen. Sääntely on perustuslain vaatimusten kannalta riittävän tarkkarajaista.

Kotirauhan suoja

Esityksen 21 §:ään sisältyy Liikenteen turvallisuusviraston ja Energiamarkkinaviraston tarkastusoikeus muualla kuin ilma-aluksen käyttäjän pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin.

Kotirauha on suojattu perustuslain 10 §:n mukaan. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Kotirauhan piiri kattaa lähtökohdaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetut tilat (PeVL 16/2004 vp, PeVL 39/2005 vp).

Koska tarkastusta ei ole tarpeen ulottaa kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin, on tarkastusvaltuutta koskevassa ehdotetun lain 20 §:n 2 momentin säännöksessä nimenomaisesti rajattu tällaiset tilat tarkastusoikeuden ulkopuolelle (PeVL 2/2002 vp, PeVL 18/2006 vp). Koska kotirauhan suojaama piiri määritellään eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa, on rajaus muotoiltu perustuslakiva-

liokunnan kannanottojen mukaisesti koskemaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjä tiloja tai asuntoja.

Muutoksenhaku ja täytäntöönpano

Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Lakiehdotuksen 9 §:n 4 momentissa tarkoitettuun Liikenteen turvallisuusviraston kirjaamispäätökseen erityisvarannon osalta, 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuun Liikenteen turvallisuusviraston päätökseen suunnitelman hyväksymisestä, 11 §:n 4 momentissa tarkoitettuun Liikenteen turvallisuusviraston päästöoikeuksien siirtämiskieltoa koskevaan määräykseen, 12 §:n 1 momentissa tarkoitettuun Liikenteen turvallisuusviraston päätökseen todentajan hyväksymisestä, 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuun Liikenteen turvallisuusviraston päästöoikeuksien määräämispäätökseen sekä Energiamarkkinaviraston 16 §:n 2 momentin nojalla tekemään päästöoikeuksien kirjaamispäätökseen, 17 §:ssä tarkoitettuun kirjaamiseen uudelle ilma-aluksen käyttäjälle, 18 §:ssä tarkoitettuun päästöoikeuksien kirjaamiseen uudelle omistajalle ja 20 §:ssä tarkoitettuun kirjaamispäätökseen samoin kuin Liikenteen turvallisuusviraston 24 §:ssä tarkoitettuihin julkistamispäätökseen, ylitysmaksun määräämispäätökseen ja 25 §:ssä tarkoitettuun toimintakieltoon asettamisestystä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Komission toimivaltaan kuuluviin päätöksiin, jotka koskevat päästöoikeuksien kokonaismäärää, uusille osallistujille varattua osuutta tai erityisvarannon osuutta, ei olisi muutoksenhakuoikeutta.

Lain 27 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten tekemiä päätöksiä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Päätösten täytäntöönpanoon sovellettaisiin hallintolainkäyttölain nojalla muutoksenhakutuomioistuimelle kuuluvia toimivaltuuksia keskeyttää tai kieltää täytäntöönpano tai muutoin määrätä täytäntöönpanosta. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan päätös voidaan

panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti. Ehdotetun lain 27 §:n 2 momentissa tarkoitetut päätökset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne on pantava täytäntöön heti. Mahdolliset korjaukset järjestelmään tehtäisiin muutoksenhakutuomioistuimen päätöksen jälkeen. Säännös ei ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa.

Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitettu todentamistehtävä edellyttää erityistä asiantuntemusta lentoliikenteen päästöjen tarkkailumenetelmistä. Tällaisen asiakokonaisuuden hallintaa varten Suomessa voisi katsoa olevan asiantuntemusta Liikenteen turvallisuusvirastolla ja Ilmailulaitos Finavialla. Nämä eivät esteellisyyksistä voi ottaa tehtävää hoitaakseen, koska Liikenteen turvallisuusvirasto on tässä laissa tarkoitettu viranomainen ja Finavia hoitaa lennonvarmistustehtäviä. Tehtävän laatu huomioon ottaen todentamistehtävän uskominen yksityisille toimijoille on perustuslain 124 §:n mukaisesti tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Päästöselvitysten todentamisessa käytetään yksityisiä

yrityksiä myös yleistä päästökauppalakia sovellettaessa. Todentamistehtävän suorittajaan sovellettaisiin joka tapauksessa viranomais toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003), hallintolain (434/2003) ja kielilain (423/2003) säännöksiä.

Päästöselvityksen todentaja

Ilma-aluksen käyttäjän on 12 §:n mukaan käytettävä päästöselvityksen todentamisessa todentajaa, joka on sellaiseksi hyväksytty Suomessa tai muussa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa. Todentajana voi toimia myös muu kuin viranomainen. Todentamistoiminnan järjestäminen ehdotetulla tavalla on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Sääntelyn ei voida katsoa vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotus on näin ollen ongelmaton perustuslain 124 §:n kannalta.

Yhteenveto

Edellä mainituilla ja päästökauppalain valmistelun yhteydessä esitetyillä perusteilla valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut lait voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki**lentoliikenteen päästökaupasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti.

Tällä lailla pannaan täytäntöön direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/101/EY (*lentoliikenteen päästökauppadirektiivi*).

2 §

Soveltamisala

Tämä laki koskee Euroopan unionin jäsenvaltion alueella sijaitsevalta lentopaikalta lähtevien tai tällaiselle lentopaikalle jäsenvaltiosta tai kolmannelta maasta saapuvien lentojen hiilidioksidipäästöjä.

Tätä lakia sovelletaan niihin ilma-aluksen käyttäjiin, joilla on Liikenteen turvallisuusviraston tai muun toimivaltaisen Suomen viranomaisen myöntämä lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1008/2008 mukainen voimassa oleva liikennelupa sekä niihin ilma-alusten käyttäjiin, jotka on lentoliikenteen päästökauppadirektiivin 18 a artiklan 3 kohdan luettelossa mainittu kuuluviksi Suomen viranomaisten valvontaan.

Tämä laki ei koske sotilaslentoja sotilasilma-aluksilla, tulli- ja poliisilentoja, etsintä- ja pelastustoimintaan liittyviä lentoja, palonsammutuslentoja, humanitaarisia avustuslentoja eikä kiireellisiä sairaankuljetuslentoja.

Edellä 3 momentissa tarkoitetuista lennoista ja muista kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta

yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (*yleinen päästökauppadirektiivi*) liitteen 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetuista lennoista, joihin ei sovelleta tätä lakia, säädetään tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *päästöillä* ilma-aluksesta Euroopan unionin jäsenvaltion alueella sijaitsevalta lentopaikalta lähtevien tai tällaiselle lentopaikalle saapuvien lentojen hiilidioksidipäästöjä;

2) *päästöoikeudella* yleisessä päästökauppadirektiivissä tarkoitettua oikeutta päästää hiilidioksidipäästöjä ilmaan yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä tietynä ajanjaksona;

3) *lentoliikenteen päästöoikeudella* tämän lain mukaisesti ilma-aluksen käyttäjälle jaettavaa tai myytävää päästöoikeutta, joka on käytettävissä ainoastaan lentoliikenteen päästökaupassa;

4) *päästökauppakaudella* ajanjaksoa, jonka pituudesta säädetään 5 §:ssä;

5) *ilma-aluksen käyttäjällä* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka käyttää ilma-alusta sen suorittaessa päästökaupan piiriin kuuluvaa ilmailutoimintaa tai jos kyseinen henkilö ei ole tiedossa tai ilma-aluksen omistaja ei ole yksilöinyt käyttäjää, ilma-aluksen omistajaa;

6) *lentoliikenteen aiemmilla päästöillä* ilma-alusten vuotuisten päästöjen keskiarvoa vertailuvuosina 2004, 2005 ja 2006;

7) *vertailuvuodella* Euroopan yhteisöjen komission määrittämää lukua, joka saadaan jakamalla maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä ilma-alusten käyttäjien ilmoittamien tonnikipomet-

rimäärien summalla ja jonka perusteella määritetään tämän lain soveltamisalaan kuuluville lentoyhtiöille maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä.

8) *ilmastosopimuksella* ilmastonmuutosta koskevaa Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimusta (SopS 61/1994);

9) *liitteen I sopimuspuolella* ilmastosopimuksen liitteessä I mainittua sopimuspuolta, jolla on ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjassa (SopS 13/2005), jäljempänä *Kioton pöytäkirja*, määrätty määrällinen päästörajoitus tai päästöjen vähentämisvelvoite ja joka on ratifioinut Kioton pöytäkirjan;

10) *hanketoiminnalla* toimintaa, jonka yksi tai useampi liitteen I sopimuspuoli on hyväksynyt Kioton pöytäkirjan 6 tai 12 artiklan ja Kioton pöytäkirjan perusteella tehtyjen päätösten mukaisesti;

11) *päästövähennyksiköllä* yksikköä, joka on peräisin toisessa ilmastosopimuksen liitteessä I mainitussa valtiossa toteutetun hanketoiminnan tuloksena saadusta päästövähennyksestä ja joka on myönnetty Kioton pöytäkirjan 6 artiklan ja Kioton pöytäkirjan perusteella tehtyjen päätösten mukaisesti;

12) *sertifioidulla päästövähennyksellä* yksikköä, joka on peräisin ilmastosopimuksen liitteeseen I kuulumattomassa valtiossa toteutetun hanketoiminnan tuloksena saadusta päästövähennyksestä ja joka on myönnetty Kioton pöytäkirjan 12 artiklan ja Kioton pöytäkirjan perusteella tehtyjen päätösten mukaisesti.

4 §

Ilma-aluksen käyttäjän velvollisuudet

Edellä 2 §:n 2 momentissa tarkoitettun ilma-aluksen käyttäjän on:

1) tarkkailtava päästöjään ja tonnikilometrejiään, laadittava vuosittain selvitys päästöistään ja huolehdittava selvityksen todentamisesta;

2) toimitettava tarkkailusuunnitelma Liikenteen turvallisuusviraston hyväksyttäväksi neljä kuukautta ennen toisen ja sitä seuraavien päästökauppausien alkua;

3) palautettava Energiamarkkinavirastolle vuosittain edellisenä kalenterivuotena aiheuttamiaan lentoliikenteen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia;

4) toimitettava maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien hakemista varten tarpeelliset tiedot Liikenteen turvallisuusvirastolle; sekä

5) ilmoitettava Liikenteen turvallisuusvirastolle toiminnan muutoksista, päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista ja ilma-aluksen käyttäjän vaihtumisesta.

5 §

Päästökauppaudet ja lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä

Ensimmäinen päästökauppaus alkaa 1 päivänä tammikuuta 2012 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2012. Ilma-alusten käyttäjille ensimmäisellä kaudella jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä on 97 prosenttia lentoliikenteen aiemmista päästöistä.

Toinen päästökauppaus alkaa 1 päivänä tammikuuta 2013 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2020. Tällä päästökauppaudella ja sen jälkeisillä päästökauppausilla ilma-alusten käyttäjille myönnettävien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä on 95 lentoliikenteen aiemmista päästöistä kerrottuna kauteen kuuluvien vuosien määrällä.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärästä siirretään kullakin päästökauppaudella kolme prosenttia 9 §:ssä tarkoitettuun erityisvarantoon.

6 §

Lentoliikenteen päästöoikeuksien jako

Ilma-alusten käyttäjille myönnettävistä lentoliikenteen päästöoikeuksista jaetaan 7 §:ssä säädetyn hakemusmenettelyn mukaisesti maksutta määrä, joka on 85 prosenttia 5 §:n mukaisesta lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärästä 9 §:n nojalla erityisvarantoon siirrettyjen lentoliikenteen päästöoike-

uksien vähentämisen jälkeen jäljelle jäävästä määrästä. Jäljelle jäävät 15 prosenttia lentoliikenteen päästöoikeuksien määrästä myydään erikseen järjestettävällä huutokaupalla.

7 §

Maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien haku

Ilma-alusten käyttäjät voivat hakea maksutta jaettavia lentoliikenteen päästöoikeuksia kullekin päästökauppakaudelle erikseen. Hakemus tehdään toimittamalla Liikenteen turvallisuusvirastolle kyseisen ilma-aluksen käyttäjän todennetut tonnikilometritiedot kyseiseltä tarkkailuvuodelta. Ensimmäisen ja toisen päästökauppakauden tarkkailuvuosi on vuosi 2010. Myöhempien päästökauppakausien tarkkailuvuodella tarkoitetaan kalenterivuotta, joka päättyy 24 kuukautta ennen hakemuksen kohteena olevan päästökauppakauden alkua.

Hakemus maksutta jaettavista lentoliikenteen päästöoikeuksista on jätettävä ensimmäisen ja toisen päästökauppakauden osalta 31 päivään maaliskuuta 2011 mennessä. Myöhempien päästökauppakausien osalta hakemus on jätettävä vähintään 21 kuukautta ennen hakemuksen kohteena olevan kauden alkua.

Liikenteen turvallisuusvirasto toimittaa vastaanottamansa maksutta jaettavia lentoliikenteen päästöoikeuksia koskevat hakemukset komissiolle vähintään 18 kuukautta ennen hakemuksen kohteena olevan kauden alkua. Ensimmäisen päästökauppakauden hakemukset toimitetaan Euroopan yhteisöjen komissiolle 30 päivään kesäkuuta 2011 mennessä.

8 §

Maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien myöntäminen

Euroopan yhteisöjen komissio vahvistaa kullekin päästökauppakaudelle jaettavien ja huutokaupattavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärän, erityisvarannossa olevien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän, maksutta jaettavien lentoliikenteen

päästöoikeuksien määrän sekä vertailuluvun, jolla lentoliikenteen maksuttomat päästöoikeudet jaetaan ilma-alusten käyttäjille. Liikenteen turvallisuusvirasto myöntää ilma-aluksen käyttäjälle päästökauppakaudella maksutta jaettavat lentoliikenteen päästöoikeudet kolmen kuukauden kuluessa komission päätöksestä.

Kullekin hakemuksen jättäneelle ilma-aluksen käyttäjälle kyseisellä päästökauppakaudella maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä määritetään kertomalla ilma-aluksen käyttäjän ilmoittama tonnikilometrimäärä Euroopan yhteisöjen komission ilmoittamalla vertailuluvulla.

Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säädetään maksutta jaettavien päästöoikeuksien perusteena olevan vertailun toteutuksesta sekä hakemuksen sisällöstä.

9 §

Lentoliikenteen päästöoikeuksien erityisvaranto

Kullakin päästökauppakaudella siirretään kolme prosenttia 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärästä erityisvarantoon sellaisia ilma-alusten käyttäjiä varten:

1) jotka aloittavat päästökaupan soveltamisalaan kuuluvan ilmailutoiminnan sen tarkkailuvuoden jälkeen, jota koskevat tonnikilometritiedot on toimitettu 7 §:n 2 momentin nojalla; tai

2) joiden tonnikilometritiedoissa on tapahtunut keskimäärin yli 18 prosentin kasvu sen tarkkailuvuoden, jota koskevat tonnikilometritiedot on toimitettu 7 §:n 2 momentin nojalla, ja kyseisen kauden toisen kalenterivuoden välillä.

Erityisvarannosta voidaan myöntää päästöoikeuksia vain sellaiselle ilma-aluksen käyttäjälle, jonka 1 kohdan mukainen toiminta tai 2 kohdan mukainen lisätoiminta ei ole kokonaan tai osittain jatkoa toisen ilma-aluksen käyttäjän aikaisemmin harjoittamalle ilmailutoiminnalle. Yhdelle ilma-aluksen käyttäjälle myönnettävien lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä erityisvarannosta päästökauppakauden aikana on kuitenkin enintään 1 000 000 päästöoikeutta.

Ilma-aluksen käyttäjä, joka täyttää 1 ja 2 momentin edellytykset, voi hakea maksuttomia lentoliikenteen päästöoikeuksia erityisvarannosta Liikenteen turvallisuusvirastolta. Hakemus on tehtävä sen päästökaupakauden, jota hakemus koskee, kolmannen vuoden kesäkuun 30 päivään mennessä.

Tässä pykälässä tarkoitetuista hakemuksista ja erityisvarannosta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaamisesta säädetään liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

10 §

Huutokaupalla myytävät lentoliikenteen päästöoikeudet

Huutokaupassa myydään ne 6 §:ssä mainitut lentoliikenteen päästöoikeudet, joita ei jaeta maksutta, 9 §:ssä tarkoitettua erityisvarannosta jakamatta jääneet lentoliikenteen päästöoikeudet ja 16 §:n 3 momentissa tarkoitettut päästöoikeudet, joita ei voida kirjata ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeustilille.

Huutokauppa on toteutettava avoimella, yhdenmukaistetulla ja syrjimättömällä sekä ennakoitavissa olevalla tavalla.

Energiamarkkinavirasto huolehtii huutokaupan järjestämisestä aiheutuvista viranomaistehtävistä. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säädetään huutokaupan järjestämisestä, ajankohdasta ja menettelytavoista. Huutokaupasta saatavat tulot tuloutetaan Suomen valtiolle.

11 §

Päästöjen ja tonnikilometrien tarkkailu, raportointi ja todentaminen

Ilma-aluksen käyttäjä on velvollinen laatimaan suunnitelman siitä, miten se tarkkailee käyttämiensä ilma-alusten päästöjä ja tonnikilometrejä, joita koskevia tietoja tarvitaan 7 §:n 1 momentissa ja 9 §:n 3 momentissa tarkoitettujen hakemusten tekemiseen, sekä miten se ilmoittaa niistä Liikenteen turvallisuusvirastolle. Ilma-aluksen käyttäjän tulee toimittaa suunnitelmansa Liikenteen turvallisuusvirastolle neljä kuukautta ennen kunkin päästökaupakauden alkua. Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy suunnitelman.

Ilma-aluksen käyttäjä on velvollinen laatimaan selvityksen jokaisen ilma-aluksensa aiheuttamista päästöistä. Ensimmäinen selvitys laaditaan kalenterivuodelta 2010. Selvitys on toimitettava kultakin kalenterivuodelta seuraavan vuoden maaliskuun 31 päivään mennessä Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka toimittaa sen edelleen Euroopan yhteisöjen komissiolle.

Ilma-aluksen käyttäjä vastaa siitä, että 2 momentissa tarkoitettun selvityksen on todentanut 12 §:ssä tarkoitettu hyväksytty todentaja. Ilma-alusten päästöt ja tonnikilometrit sekä tarkkailujärjestelmän luotettavuus, uskotavuus ja tarkkuus on todennettava.

Liikenteen turvallisuusvirasto voi määrätä, että ilma-aluksen käyttäjä ei saa jatkaa päästöoikeuksien siirtämistä, jos ilma-aluksen käyttäjä ei ole kunkin vuoden maaliskuun 31 päivään mennessä toimittanut päästöselvitystä tai sitä ei ole kyetty todentamaan edeltävän vuoden päästöjen osalta tyydyttäväksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua suunnitelmaa, 2 momentissa tarkoitettua selvitystä sekä näiden todentamista koskevat säännökset annetaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä tarkkailusuunnitelmien ja vuotuisten päästöselvitysten laatimisesta ja toimittamisesta sekä virheellisen tarkkailun vaikutuksesta päästömäärän arviointiin.

12 §

Todentaja

Ilma-aluksen käyttäjän on käytettävä 7 §:n 1 momentissa ja 9 §:n 3 momentissa tarkoitettussa hakemuksessa ilmoitettujen tonnikilometritietojen sekä 11 §:n 2 momentin mukaisen selvityksen todentamisessa todentajaa, jolla on ilmailualan tuntemusta. Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy todentajan noudattaen päästökauppalain 55 ja 55 a §:n säännöksiä. Todentajan velvollisuuteen ilmoittaa toimintansa muutoksista, todentajan hyväksymisen peruuttamiseen ja todentamistehtävien suorittamiseen sovelletaan päästökauppalain (683/2004) 56-58 §:n säännöksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säädetään todentajan hyväksymismenette-

lystä, hyväksymisen edellytysten arvioinnista sekä todentamistehtävien suorittamisesta.

13 §

Todentajan lausunto

Todentaja laatii 11 §:n 2 momentin mukaisesta selvityksestä lausunnon, jossa todetaan, onko selvitys tyydyttävä. Lausunnosta tulee käydä ilmi todentamisen kannalta oleelliset seikat. Päästöselvitys voidaan katsoa tyydyttäväksi, jos se on laadittu 11 §:n mukaisesti ja kokonaispäästöjä ei todentajan mielestä ole ilmoitettu oleellisesti väärin.

14 §

Hanketoiminta

Ilma-aluksen käyttäjä voi käyttää vuonna 2012 hanketoiminnasta saatuja sertifioituja päästövähennyksiä ja päästövähennysyksiköitä 15 prosenttiin saakka niistä päästöoikeuksista, jotka ilma-alusten käyttäjien on palautettava 19 §:n mukaisesti.

15 §

Kansallinen rekisteri

Edellä 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla ilma-aluksen käyttäjillä on päästöoikeustili päästökauppalain 42 §:ssä tarkoitetussa kansallisessa rekisterissä. Ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeustiliä käytetään lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaamiseen, säilyttämiseen, palauttamiseen, siirtämiseen, mitätöimiseen ja poistamiseen sekä mitätöityjen päästöoikeuksien korvaamiseen.

16 §

Lentoliikenteen päästöoikeuksien vuosittainen määrääminen ja kirjaaminen

Liikenteen turvallisuusvirasto määrää kullekin ilma-aluksen käyttäjälle kyseisellä päästökauppakaudella vuosittain maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän jakamalla 6 §:n mukaisesti määritellyn päästöoikeuksien kokonaismäärän niiden

vuosien määrällä, joiden aikana ilma-aluksen käyttäjä harjoittaa ilmailutoimintaa kyseessä olevalla päästökauppakaudella.

Energiamarkkinavirasto kirjaa kunkin vuoden helmikuun 28 päivään mennessä kansallisessa rekisterissä olevalle ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeustilille tälle kyseisenä vuonna maksutta jaettavien lentoliikenteen päästöoikeuksien määrän.

Jos ilma-aluksen käyttäjän organisaatiolle myönnetty lentotoimintalupa tai liikennelupa ei ole enää voimassa tai jos ilma-aluksen käyttäjä on 25 §:n 1 momentin mukaisesti Euroopan yhteisöjen komission päätöksellä määrätty toimintakieltoon taikka jos ilma-aluksen käyttäjä lopettaa tämän lain soveltamisalaan kuuluvan ilmailutoiminnan, Energiamarkkinavirasto ei saa luvan peruuttamisen tai toiminnan lopettamisen jälkeen kirjata ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeustilille vuosittain kirjattavia lentoliikenteen päästöoikeuksia. Liikenteen turvallisuusvirasto ilmoittaa Energiamarkkinavirastolle tässä momentissa mainituista peruutuksista ja määräyksistä.

17 §

Lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaaminen uudelle ilma-aluksen käyttäjälle.

Energiamarkkinavirasto kirjaa vuosittain helmikuun 28 päivään mennessä 8 §:n perusteella lasketun määrän lentoliikenteen päästöoikeuksia sellaiselle ilma-aluksen käyttäjälle, joka aloittaa tämän lain soveltamisalaan kuuluvan lentoliikenteen harjoittamisen 1 päivänä tammikuuta 2011 tai sen jälkeen, eikä ole aikaisemmin hakenut 6 §:ssä tarkoitettuja lentoliikenteen päästöoikeuksia.

Edellä 1 momentissa säädetty ei koske ilma-aluksen käyttäjää, jonka toiminta on kokonaan tai osittain jatkoa toisen ilma-aluksen käyttäjän aikaisemmin harjoittamalle toiminnalle.

18 §

Lentoliikenteen päästöoikeuksien kirjaaminen ilma-aluksen käyttäjän vaihtuessa

Ilma-aluksen käyttäjän vaihtuessa uuden ilma-aluksen käyttäjän on ilmoitettava vaih-

doksesta Liikenteen turvallisuusvirastolle ja Energiamarkkinavirastolle, joka kirjaa 16 §:n 2 momentin mukaisesti kyseistä vuotta koskevat päästöoikeudet uuden ilma-aluksen käyttäjän rekisterissä olevalle päästöoikeustilille.

19 §

Velvoite palauttaa päästöoikeuksia ja päästöoikeuksien mitätöiminen

Kunkin vuoden huhtikuun 30 päivään mennessä kukin ilma-aluksen käyttäjä palauttaa rekisteriin kustakin ilma-aluksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 11 §:n mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia. Energiamarkkinaviraston on mitätöitävä palautetut päästöoikeudet.

Ilma-aluksen käyttäjä voi käyttää 1 momentissa säädetyn velvoitteensa täyttämiseen hanketoiminnoista saatuja sertifioituja päästövähennyksiä ja päästövähennysyksiköitä. Energiamarkkinavirasto huolehtii siitä, että palautetut sertifioidut päästövähennykset ja päästövähennysyksiköt mitätöidään.

Energiamarkkinavirasto huolehtii siitä, että ilma-alusten käyttäjien palauttamat päästöoikeudet, sertifioidut päästövähennykset ja päästövähennysyksiköt siirretään jäsenvaltioiden poistotileille Kioton pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden osalta ainoastaan siltä osin kuin nämä päästöoikeudet, sertifioidut päästövähennykset ja päästövähennysyksiköt vastaavat Suomen kansallisiin kokonaispäästömääriin sisältyviä päästöjä.

20 §

Mitätöityjen päästöoikeuksien korvaaminen

Energiamarkkinaviraston on kirjattava päästöoikeuksia rekisterissä olevalle asianomaiselle tilille päästökauppakautta 2013–2020 ja sitä seuraavia päästökauppakausia varten korvaamaan tilillä edelliseltä päästökauppakaudelta olevat päästöoikeudet, joita ei ole käytetty 19 §:n mukaisen palauttamisvelvollisuuden täyttämiseksi.

21 §

Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus

Liikenteen turvallisuusvirastolla ja Energiamarkkinavirastolla on oikeus saada valvontaa ja lain täytäntöönpanoa varten välttämättömät tiedot ilma-alusten käyttäjiltä sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapito-velvollisuuden estämättä todentajilta.

Liikenteen turvallisuusvirastolla ja Energiamarkkinavirastolla on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus muualla kuin ilma-aluksen käyttäjän pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ilma-aluksen käyttäjän on vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle viranomaiselle tarkastusta varten ne asiakirjat ja tietojärjestelmässään olevat tallenteet sekä järjestettävä pääsy laitteisiin ja laitteistoihin, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus ottaa maksutta jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista.

22 §

Hallintopakko

Liikenteen turvallisuusvirasto voi velvoittaa sen, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, oikaisemaan laiminlyöntinsä tai muutoin täyttämään velvollisuutensa. Velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka, että toiminta keskeytetään osaksi tai kokonaan taikka tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Uhkasakkoon, keskeyttämisuhaan ja teettämisuhaan sovelletaan, mitä uhkasakko-laissa (1113/1990) säädetään.

23 §

Päästökaupparikkomus

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

1) laiminlyö laatia 4 §:ssä tarkoitetun tarkkailusuunnitelman tai sen hyväksyttämisen Liikenteen turvallisuusvirastolla taikka laiminlyö 4 §:ssä tarkoitetun selvityksen tai todentamisen,

2) ilmoittaa viranomaiselle vääriä tietoja,

3) käyttää päästövähennystä tai päästövähennyksikköä 14 §:n vastaisesti, tai

4) laiminlyö esittää 21 §:n 2 momentissa tarkoitetut asiakirjat ja tallenteet,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *lentoliikenteen päästökaupparikkomuksesta* sakkoon.

Se, joka rikkoo tämän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa tai määräystä, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta.

24 §

Seuraamukset

Liikenteen turvallisuusvirasto julkistaa niiden ilma-alusten käyttäjien nimet, jotka ovat rikkoneet tämän lain vaatimuksia palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia.

Jollei ilma-aluksen käyttäjä kunkin vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palauta edeltävän vuoden päästöjään vastaavaa määrää päästöoikeuksia, Liikenteen turvallisuusvirasto määrää ilma-aluksen käyttäjä maksamaan valtiolle lentoliikenteen päästöoikeuden ylitysmaksun. Maksu on 100 euroa kutakin sellaista aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta ilma-aluksen käyttäjä ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Ylitysmaksun täytäntöönpanoon sovelletaan päästökauppalain 63 §:n säännöksiä.

Edellä 2 momentissa tarkoitetun lentoliikenteen päästöoikeuden ylitysmaksun maksamisen lisäksi ilma-aluksen käyttäjän on palautettava puuttuvia päästöoikeuksia vastaava päästöoikeuksien määrä palauttaessaan päästöoikeuksia seuraavan kalenterivuoden osalta.

25 §

Toimintakielto

Jos ilma-aluksen käyttäjä ei noudata tämän lain vaatimuksia ja jos vaatimusten noudat-

tamista ei ole pystytty varmistamaan 22–24 §:ssä tarkoitetuilla toimenpiteillä, Liikenteen turvallisuusvirasto voi pyytää Euroopan yhteisöjen komissiota päättämään asianomaisen ilma-aluksen käyttäjän määräämisestä toimintakieltoon. Liikenteen turvallisuusviraston on liitettävä pyyntöön seuraavat tiedot:

1) todisteet siitä, ettei ilma-aluksen käyttäjä ole täyttänyt tämän lain mukaisia velvoitteita;

2) yksityiskohtaiset tiedot toteuttamistaan valvontatoimista;

3) perustelut yhteisön laajuiseen toimintakieltoon määräämiselle; ja

4) ehdotus yhteisön laajuisen toimintakielon soveltamisalaksi ja mahdollisesti siihen sovellettaviksi ehdoiksi.

Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa siitä, että Euroopan yhteisöjen komission päätös saatetaan Suomessa voimaan.

26 §

Viranomaisten maksulliset suoritteet

Liikenteen turvallisuusvirastolla ja Energiamarkkinavirastolla on oikeus periä lain mukaisen luvan, ilmoituksen, hyväksymisen tai muun asian käsittelystä maksu. Energiamarkkinavirastolla on lisäksi oikeus periä maksu tehtävistä, jotka koskevat kansallisen rekisterin tilien ylläpitoa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista Liikenteen turvallisuusviraston maksullisista suoritteista ja niistä perittävistä maksuista säädetään tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella sekä Energiamarkkinaviraston suoritteista ja niistä perittävistä maksuista työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään.

27 §

Muutoksenhaku Energiamarkkinaviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston päätökseen

Energiamarkkinaviraston tai Liikenteen turvallisuusviraston tämän lain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta valitta-

malla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Edellä 1 momentissa mainittuja päätöksiä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.

Energiamarkkinaviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston julkisoikeudellisesta suoritteesta määräämään maksuun haetaan muutosta siten kuin valtion maksuperustelaissa säädetään.

28 §

Muutoksenhaku todentajan lausuntoon ja päätökseen

Todentajan lausuntoon saa hakea oikaisua todentajalta 14 päivän kuluessa lausunnon

tiedoksisaannista. Lausuntoon on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet.

Todentajan oikaisumenettelyssä antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

29 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Liikenneministeri *Anu Vehviläinen*