

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2007 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailualan toimintojen sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään (lentoliikenteen päästökauppa)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 9 päivänä marraskuuta 2007 lähettänyt jatkokirjelmän 1. LVM 12.10.2007 asiassa U 74/2006 vp liikenne- ja viestintävaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos Risto Saari, liikenne- ja viestintäministeriö
- yli-insinööri Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- ympäristöjohtaja Mikko Viinikainen, Finavia Ilmailulaitos

- varatoimitusjohtaja Henrik Arle ja johtaja Kari Koli, Finnair Oyj
- johtava asiantuntija Raimo Mansukoski, Elinkeinoelämän keskusliitto EK.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- jäsen Satu Hassi, Euroopan parlamentti
- jäsen Riitta Myller, Euroopan parlamentti
- kauppa- ja teollisuusministeriö.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon LiVL 34/2006 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 20.12.2006 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoliikenteen liittämistä yhteisön päästökauppajärjestelmään (KOM (2003)818 lopullinen).

Direktiivi annettiin komission ehdotuksen mukaan EY:n perustamissopimuksen 175(1) artiklan nojalla, jolloin siihen sovelletaan 251 artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä.

Direktiiviehdotusta käsiteltiin tiiviisti Saksan EU-puheenjohtajakaudella ympäristöministerineuvoston alaisessa työryhmässä. Käsittely jatkuu Portugalin puheenjohtajakaudella niin,

että joulukuussa 2007 pidettävässä EU:n ympäristöministerineuvoston kokouksessa on tavoitteena saavuttaa poliittinen yhteisymmärrys, joka voidaan vahvistaa neuvoston ja Euroopan parlamentin yhteiseksi kannaksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö on lähettänyt eduskunnalle asiaa esittelevän U-kirjelmän 1. helmikuuta 2007, ja sitä on käsitelty helmikuussa 2007 liikenne- ja viestintä-, ympäristö- sekä talousvaliokunnissa. Liikenne- ja viestintäministeriö lupasi pitää valiokunnat tietoisina siitä, miten asian käsittelyssä edetään. Siksi liikenne- ja viestintäministeriö toimittaa eduskunnalle tiedoksi asiaa koskevan U-jatkokirjelmän.

Direktiiviehdotuksella on tarkoitus muuttaa päästökauppadirektiiviä (2003/87/EY) sisällyttämällä EU:n sisäinen lentoliikenne vuoden 2011 alusta ja EU:n ja kolmansien maiden välinen lentoliikenne vuoden 2012 alusta osaksi vuonna 2005 käynnistynyttä EU:n päästökaupparjestelmää. Lentoliikenne tulisi siten mukaan EU:n päästökaupparjestelmään kesken vuonna 2008 alkavaa ja järjestyksessään toista päästökauppakautta (2008—2012).

Päästökaupan piiriin kuuluisivat CO₂-päästöt. Myös lentoliikenteen muut kasvihuonekaasupäästöt tulevat päästökaupan piiriin sikäli, kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi komission tekemässä yleisessä päästökaupan arviointiraportissa ja sen perusteella käytävässä keskustelussa sekä niiden perusteella tehtävissä myöhemmin annettavissa yhteisötason lainsäädäntöehdotuksissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on edelleen pääosin sama kuin se oli 1.2.2007 esitetyssä valtioneuvoston kirjelmässä.

Tässä jatkokirjelmässä esitetään valtioneuvoston kanta vain siltä osin, kuin se on kehittynyt direktiiviehdotuksen käsittelyn aikana tai kansainväliset neuvottelut ovat tuoneet käsittelyyn uusia elementtejä.

1) Benchmark ja huutokauppa päästöoikeuksien jakomenetelmänä

Suomi esitteli maaliskuussa 2007 neuvoston työryhmässä ehdotuksensa lentoyhtiöiden päästöoikeuksien jaon perustana käytettävän benchmarkmenettelyn kriteereiksi ja periaatteiksi. Suomi katsoi, että komission käyttämä ns. RTK-malli (revenue of tonne-kilometres) korostaa liikaa koneiden täyttöastetta ja toimii siten suurten metropolien ja maiden välillä operoivien lentoyhtiöiden hyväksi. Niiden on helppoa saada koneet täyteen ilman, että lentoliikennepalvelut kärsivät (vuorojen tiheys). Siksi Suomi esitti oman vaihtoehtoisen mallinsa, joka perustui lentoyhtiöiden raportoimaan todelliseen energiankulutukseen kerrottuna ns. ikäkertoimella. Ikäfaktori-mallin tavoitteena oli kannustaa lentoyhtiöitä uusimaan konekalustoa energiatehokkaammaksi ja vähäpäästöisemmäksi. Suomi on esitellyt mallia ja neuvotellut aktiivisesti sen puolesta. Syrjäisemmät jäsenmaat, joilla on samanlaisia ongelmia kuin Suomella, suhtautuivat siihen alustavasti myönteisesti.

Yhdistynyt kuningaskunta esitteli syksyllä 2007 oman tutkimuksensa erilaisista benchmarking-menetelmistä. Sen keskeinen johtopäätös oli, että vaikka ikäfaktori-malli ja RTK-malli näyttäisivät kohtelevan lentoyhtiöitä kaikista vaihtoehtoisista malleista tasapuolisimmin, komission esittämä RTK-malli on parempi mm. helpon käytännön toteutettavuutensa vuoksi. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että Suomi ei ole saanut omalle mallilleen tukea. Selkeä enemmistö jäsenmaista on kääntynyt RTK-mallin kannalle.

Nykyisessä neuvottelutilanteessa Suomi tarkistaa kantaansa päästöoikeuksien jakoperiaatteista. Koska kaikkiin benchmark-malleihin liittyy ongelmia ja erityisen ongelmallinen on komission esittämä RTK-malli päästöoikeuksien jakoperiaatteena, Suomi pitää järkevänä sitä, että huutokauppa nostetaan päästöoikeuksien jakomenetelmänä benchmark-mallin rinnalle jakomalliksi. Huutokauppa on markkinapohjaisena mekanismina oikeudenmukainen tapa jakaa päästöoikeuksia, koska silloin kukin lentoyhtiö ostaa markkinoilta tarvitsemansa määrän päästö-

kauppaoikeuksia. Muutamat jäsenmaat ja myös Euroopan parlamentti ovat esittäneet, että huutokaupalla olisi alusta alkaen tärkeä rooli päästöoikeuksien jaossa. Suomi yhtyy jatkossa tähän näkemykseen. Suomi kannattaa sitä, että huutokaupan kautta jaettavien päästöoikeuksien määrä nousisi asteittain. Alussa huutokaupan kautta jaettavien päästöoikeuksien määrä voisi olla esimerkiksi Euroopan parlamentin esittämä 20 prosenttia. Lisäksi Suomi kannattaa RTK-mallin täydennyksiä, jotka korjaavat mallia ilmailuliikenteemme näkökulmasta tasapuolisempaan suuntaan.

2) Suhteet kolmansiin maihin

Suomi on korostanut koko neuvotteluprosessin ajan, että EU:n päästökauppajärjestelmä ei saisi johtaa häiriöihin kansainvälisillä lentoliikenne-markkinoilla tai kahdenvälisiin ongelmiin kolmansien maiden kanssa. ICAO:n neuvottelut osoittavat, että EU:n ulkopuoliset maat eivät hyväksy sitä, että kolmansien maiden lentoyhtiöiden olisi osallistuttava päästökauppaan, silloin kun ne saapuvat EU:n lentoasemille tai lähtevät niistä. Suomi pitää tärkeänä, että EU kaikin tavoin pyrkii löytämään ratkaisuja konfliktien välttämiseksi kolmansien maiden kanssa. Suomi katsoo, että tarvittaessa lentoliikenteen päästökauppa voidaan jopa aloittaa EU:n sisäisillä lennoilla ja vasta myöhemmin liitetään lennot EU:n ja kolmansien maiden välillä päästökaupan piiriin. Lisäksi kolmansien maiden toimenpiteiden vastaavuus EU:n päästökauppajärjestelmän kanssa pitäisi aina arvioida EU:n ja kolmansien maiden yhteistyönä, jotta kolmansien maiden lentoyhtiöt voitaisiin tarvittaessa vapauttaa EU:n päästökauppajärjestelmästä. Suomi tukee myös komission esityksiä siitä, että kolmansien

maiden lentoja voitaisiin rajata päästökaupan ulkopuolelle silloin, kun lentoja on vain pari lentoa viikossa.

3) Päästökaupan alkamisajankohta

Teknisesti sopivin aloittamisajankohta olisi kolmannen päästökauppaperiodin alku eli vuoden 2013 alusta. Tällöin tiedettäisiin myös, kuuluuko kansainvälinen lentoliikenne Kioton jälkeisiin päästövähennyskiintiöihin, ja tämä ratkaisisi monta direktiiviehdotukseen liittyvää teknistä ongelmaa. Suomi on kuitenkin joustava aloittamisajankohdan suhteen, koska Suomi ymmärtää myös niitä näkökohtia, että päästökauppajärjestelmä pitäisi saada voimaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Aikataulun asettamisessa on myös otettava huomioon Euroopan parlamentin vaatimukset siitä, että päästökaupan alkamisajankohta olisi 2010. Tämä aikataulu on kuitenkin jo lainsäädäntöteknisesti mahdollinen. Siksi näyttäisikin luontealta kompromissilta, että päästökauppa aloitettaisiin komission esittämällä tavalla vuoden 2011 alusta EU:n sisäisillä lennoilla. Tämän jälkeen voitaisiin soveltamisalaa laajentaa portaittain esimerkiksi niin, että lennot kolmansiin maihin tulisivat seuraavana päästökaupan piiriin ja viimeisenä kolmansista maista EU:hun saapuvat lennot.

4) Direktiiviehdotuksen vaikutusten seuranta

Suomi pitää myös erittäin tärkeänä, että direktiiviehdotukseen liitetään tarvittavat seuranta-säännökset (esimerkiksi artikla 30), jotta komissio velvoitetaan toimimaan, jos lentoliikenteen päästökauppa johtaa toimialakohtaisiin, alueellisiin tai globaaleihin häiriöihin lentoliikenne-markkinoilla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ilmailualan kasvihuonepäästöt ovat lisääntyneet 80—100 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna, mikä

on ristiriidassa Kioton sopimuksen ja EU:n vuoden 2012 jälkeiselle ajalle asettamien tavoitteiden kanssa. Kansainvälinen lentoliikenne on Kioton sopimuksen ulkopuolella, ja ehdotuksen

tavoitteena onkin saada lentoliikenne osaksi yleistä ilmastopolitiikkaa.

Valiokunta pitää kannatettavana ehdotuksen tavoitetta saada lentoliikenne osaksi yleistä ilmastopolitiikkaa ja katsoo, että lentoliikenteen hiilidioksidipäästökauppa pitää pyrkiä toteuttamaan maailman laajuisena. Tämä on tärkeää ensinnäkin ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja toisaalta kilpailun vääristymien välttämiseksi.

Valiokunta kantaa huolta siitä, että EU:n yksipuolisten toimien ei tule asettaa eurooppalaisia lentoyhtiöitä eriarvoiseen asemaan muihin nähden eikä keskenään. Valiokunta tukeekin komission kantaa ja katsoo, että lentoliikenteen päästökaupan on koskettava samalla tavalla kuin EU:n sisäistä lentoliikennettä myös EU:n ja kolmansien maiden välistä lentoliikennettä. Valiokunta korostaa samanaikaista voimaantumista EU:n sisäisille ja EU:n ja kolmansien maiden välisille lennoille ja katsoo, että paras voimaantulo on vuoden 2013 alusta uuden päästökauppasopimuksen mukaisesti. Oikeudellisen selvityksen mukaan tämä ei ole ristiriidassa Chicagon yleis-sopimuksen kanssa. Tämän vuoksi onkin tärkeää, että komissio ryhtyy toimenpiteisiin maailmanlaajuisen ilmailun ilmastovaikutusta hillitsevän järjestelmän luomiseksi.

Valiokunta katsoo, että on myös tärkeää kannustaa lentoyhtiöitä siirtymään uudempaa ja puhtaampaa teknologiaa hyödyntävään lentoliikenteeseen.

Valittava malli. Ehdotuksen tämänhetkisen käsitellyn perustana oleva benchmark-menetelmä eli RTK-malli (revenue of tonne-kilometres) korostaa valtioneuvoston kannan mukaan liikaa koneiden täyttöastetta ja toimii siten suurten metropolien ja suurten maiden välillä operoivien lentoyhtiöiden hyväksi. RTK-mallissa päästöoikeudet jaetaan lentoyhtiöiden lentämien tonnikilometrien perusteella ja laskukaavana on, että lennetyt kilometrit kerrotaan koneiden täyttöasteella. Malli on erittäin yksinkertainen, ja tiedot ovat helposti saatavilla. Sen etuja ovat selkeys ja helppojakaisuus. Sitä on myös pidetty ympäristötehokkaimpana. Suomen kannalta suurimpia ongelmia ovat, että koneiden täyttöas-

teen korottaminen on helpointa suurten metropolien välillä ja että ongelmaksi muodostuu ns. ohuiden matkustajavirtojen reittien turvaaminen.

Valiokunta pitääkin erittäin huolestuttavana, että malli saattaa karsia vuoroja ns. ohuiden matkustajavirtojen reiteillä, koska käyttöasteen korottaminen johtaa helposti vuorojen karsimiseen. Täten malli saattaa muodostaa uhan Suomen nykyisenkaltaisen lentoverkoston ylläpitämiselle. Valiokunta pitää välttämättömänä, että syrjäisten jäsenmaiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi on puututtava RTK-malliin tehtävien täydennysten avulla.

Tällaisina on ehdotettu ns. kiinteää kerrointa ja ns. default value -kerrointa eli matkustajakohdasta painokerrointa. Kiinteä kerroin olisi suuruudeltaan 100 km. Tämä lisittäisiin kaikkien lentoyhtiöiden tonnikilometreihin, jotta korjataan epäsuhtaa Eurooppa-yhtiöiden ja Euroopan ulkopuolisten lentoyhtiöiden välillä. Vaikka tämä sinällään korjaa epäsuhtaa, korjauskertointa on pidetty sattumanvaraisena ja on katsottu, että se voi johtaa kasvaviin ongelmiin kolmansien maiden kanssa. Toinen täydennyskerroin on matkustajakohtainen painokerroin. Lentoyhtiö voisi tällöin valita, kertooko se tonnikilometrit komission ehdottamalla 100 kg:n matkustajakohtaisella painolla vai todellisella painolla.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Suomi kannattaa, että huutokaupan osuus olisi alusta alkaen merkittävä, esimerkiksi 10–20 %, jotta benchmark-menetelmään (RTK) sisältyviä vääristymiä voidaan korjata. Huutokaupasta saatavien kokemusten perusteella huutokaupan roolia voidaan ministeriön mukaan asteittain nostaa myöhemmillä päästökauppaperiodeilla.

Asiantuntijakuulemisessa Finnair on vastustanut huutokauppaa keinona hankkia päästöoikeuksia ja on katsonut, että huutokauppa ei vähennä päästöjä vaan on verontapainen rangastusmaksu lentoliikennealalle. Valiokunta toteaa, että benchmark-malleihin sisältyy erilaisia ongelmia ja ne kohtelevat erilaisia lentoyhtiöitä eri tavoilla, toisenlaisia yhtiöitä suosien, toisia syrjäen. RTK-malli syrjii Suomessa toimivia lentoyhtiöitä, ja tämän vuoksi huutokauppa onkin

oikeudenmukaisempi ja markkinapohjainen mekanismi, jonka puitteissa kukin lentoyhtiö päättää, paljonko se tarvitsee ja ostaa päästöoikeuksia. Valiokunta ymmärtää Finnairin huolen siitä, että huutokaupasta suoraan syntyvä kustannus rasittaisi sen taloutta voimakkaasti heti järjestelmän käyttöön oton yhteydessä, ja katsoo sen vuoksi, että suhtautumista huutokauppamalliin tulee harkita kokonaisvaltaisesti.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että direktiiviehdotukseen tulee ottaa seurantasäännökset toimenpiteiden vaikuttavuudesta ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi sekä lentoliikenteen päästökaupasta johtuvista mahdollisista toimialakohtaisista, alueellisista tai globaaleista häiriöistä ja säännökset mahdollisten häiriöiden aiheuttamien epäkohtien vähentämisestä ja

että valiokunta yhtyy muilta osin asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Saara Karhu /sd
jäs. Mikko Alatalo /kesk
Marko Asell /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd
Leena Harkimo /kok
Mats Nylund /r
Pentti Oinonen /ps
Reijo Paajanen /kok (osittain)

Markku Pakkanen /kesk
Lyly Rajala /kok
Tero Rönni /sd
Pertti Salovaara /kesk
Janne Seurujärvi /kesk
Johanna Sumuvuori /vihr (osittain)
Ilkka Viljanen /kok
Anne-Mari Virolainen /kok
vjäs. Sari Palm /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.