

TALOUSVALIOKUNNAN 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 12 päivänä lokakuuta 2007 lähettänyt jatkokirjelmän 1. LVM 12.10.2007 asiassa U 74/2006 vp komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailualan toimintojen sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään (lentoliikenteen päästökauppa) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos Risto Saari, liikenne- ja viestintäministeriö

- yli-insinööri Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- ympäristöjohtaja Mikko Viinikainen, Finavia Ilmailulaitos
- johtava asiantuntija Raimo Mansukoski, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- varatoimitusjohtaja Henrik Arle ja johtaja Kari Koli, Finnair Oyj.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

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

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon TaVL 37/2006 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 20.12.2006 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoliikenteen liittämistä yhteisön pääs-

tökauppajärjestelmään, KOM (2003) 818 lopullinen.

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 päästökauppajärjestelmää. Lentoliikenne tulisi siten mukaan EU:n päästökauppajärjestelmään 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.

Euroopan parlamentti on (täysistuntokäsittely 13.11.2007) mm. esittänyt päästökaupan aloitusvuodeksi sekä EU:n sisäisten että sen ulkopuolelle suuntautuvien lentojen osalta vuotta 2011 ja päästöoikeuksien kokonaismääräksi 90 prosenttia vuosien 2004—2006 keskiarvosta, josta määrästä 25 prosenttia huutokaupataan.

Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (International Civil Aviation Organisation, ICAO) on käsitellyt EU:n päästökauppasuunnitelmaa 18.—28.9.2007 pitämässään kokouksessa. ICAO:n päätöslauselmassa todetaan, että markkinapohjaisten instrumenttien, mukaanlukien päästökauppa, käyttöön ottaminen edellyttää aina molemminpuoleista hyväksymistä. EU ja Euroopan siviili-ilmailujärjestö (ECAC) ovat jättäneet päätöslauselmaan varauman.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on edelleen pääosin sama kuin se oli 1.2.2007 esitetystä valtioneuvoston kirjelmässä. Neuvottelutilanteen vuoksi kantaa kuitenkin osin täsmennetään.

Valtioneuvosto katsoo, 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). Sel-

keä enemmistö jäsenmaista kannattaa RTK-mallia.

Nykyisessä neuvottelutilanteessa valtioneuvosto tarkistaa kantaansa päästöoikeuksien jakoperiaatteista. Koska kaikkiin benchmark-malleihin liittyy ongelmia ja erityisen ongelmallinen on komission esittämä RTK-malli päästöoikeuksien jakoperiaatteena, valtioneuvosto pitää järkevänä, 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 päästökauppaoikeuksia. Muutamat jäsenmaat ja myös Euroopan parlamentti ovat esittäneet, että huutokaupalla olisi alusta alkaen tärkeä rooli päästöoikeuksien jaossa. Valtioneuvosto yhtyy jatkossa tähän näkemykseen. Valtioneuvosto 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 valtioneuvosto kannattaa RTK-mallin täydennyksiä, jotka korjaavat mallia ilmailuliikenteemme näkökulmasta tasapuolisempaan suuntaan.

Valtioneuvosto on korostanut koko neuvotteluprosessin ajan, että EU:n päästökauppajärjestelmä ei saisi johtaa häiriöihin kansainvälisillä lentoliikennemarkkinoilla 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. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU kaikin tavoin pyrkii löytämään ratkaisuja konfliktien välttämiseksi kolmansien maiden kanssa. 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. Valtioneuvosto tukee myös komission esityksiä siitä, että kolmansien maiden lentoja voitaisiin rajata päästökaupan ulkopuolelle silloin, kun lentoja on vain pari lentoa viikossa.

Teknisesti sopivin päästökaupan 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. Valtioneuvosto on kuitenkin joustava aloittamisajankohdan suhteen ja ymmärtää myös niitä näkökohtia, että päästökauppajärjestelmä pitäisi saada voimaan

mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Aikataulun asettamisessa on myös otettava huomioon Euroopan parlamentin vaatimukset. Luonteva kompromissi voi olla päästökaupan aloittaminen vuoden 2011 alusta EU:n sisäisillä lennoilla. Tämän jälkeen soveltamisalaa voidaan laajentaa portaittain esimerkiksi niin, että lennot kolmansiin maihin tulevat seuraavana päästökaupan piiriin ja viimeisenä kolmansista maista EU:hun saapuvat lennot.

Valtioneuvosto pitää myös erittäin tärkeänä, että direktiiviehdotukseen liitetään tarvittavat seurantasäännökset (esimerkiksi artikla 30), jotta komissio velvoitetaan toimimaan, jos lentoliikenteen päästökauppa johtaa toimialakohtaisiin, alueellisiin tai globaaleihin häiriöihin lentoliikennemarkkinoilla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta on aiemmassa asiasta antamassaan lausunnossa (TaVL 37/2006) todennut, että vaikka ilmaliikenteen päästöt ovat vielä suhteellisen pienet eli noin 3 prosenttia yhteisön kokonaishiilidioksidipäästöistä, ovat ne voimakkaassa kasvussa ja saattavat näin osin mitätöidä muilla sektoreilla aikaansaadut päästövähennykset. Valiokunta on katsonut, että direktiiviehdotuksen lähtökohta lentoliikenteen osallistumisesta päästöjen vähentämiseen on perusteltu.

Valiokunta on kuitenkin nostonut komission ehdotuksesta esille useita lisäselvitystä ja muutoksia edellyttäviä seikkoja. Ehdotus ei ole näiltä osin kehittynyt Suomen kannalta parempaan suuntaan. Päästöoikeuksien jakomalliksi on, valtioneuvoston hyvistä yrityksistä huolimatta, valikoitumassa Suomen kannalta ongelmallinen eli nk. RTK-malli (Revenue Tonne Kilometers) ja ilmaliikenteen velvoitteita ollaan laajentamassa koskemaan myös EU:n ja kolmansien maiden välistä liikennettä, vaikka EU:n ulkopuoliset maat vastustavat hanketta. Myöskään lisäselvityksiä taloudellisista ja muuhun päästökauppajärjestelmään mahdollisesti kohdistuvista vaikutuksista ei ole tehty.

Euroopan parlamentti on ensimmäisessä lukeemisessa esittänyt vielä joukon lisävelvoitteita, jotka merkitsisivät toteutuessaan sekä aikataulun että päästövähennysten kiristymistä ja laajentaisivat päästökaupan heti koskemaan myös EU:n ja muiden maiden välistä liikennettä.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksen ongelmallisimmat kohdat liittyvät päästöoikeuksien jakotapaan, aloittamisajankohtaan, päästökaupan laajentamiseen koskemaan myös EU:n ulkopuolelle suuntautuvaa ilmaliikennettä ja järjestelmän mahdollisiin vaikutuksiin jo käytävään päästökauppaan.

Päästökaupan laajuus

Ottaen huomioon, että EU:n ilmaliikenteen päästöt ovat noin 0,5 prosenttia globaaleista ilmaliikenteen päästöistä, on ilmastomuutoksen hillinnän kannalta olennaista, että kolmannet maat saadaan mukaan päästöjen vähentämiseen. ICAO:n päätöslauselma huomioonottaen on kuitenkin ilmeistä, ettei tämä ole vielä mahdollista. Onkin todennäköistä, että komission esittämät EU:n yksipuoliset toimet aiheuttaisivat EU:hun kohdistuvia vastatoimia.

Tämänkaltainen tilanne ei olisi eduksi sen paremmin ilmaliikenteen päästöjen vähentämiselle kuin parhaillaan käynnistyville laajoille ilmastopöytäsoitteluillekaan. Valiokunta katsoo, ettei ilmaliikenteen päästökaupan laajentaminen koskemaan EU:n ulkopuolelle suuntautuvia ja sieltä EU:hun tulevia lentoja ole mahdollista, ennen kuin on saatu aikaan globaali ilmaliikenteen päästökauppaa koskeva sopimus.

Päästökaupan aloittaminen pelkää EU:n sisäisenä mahdollistaisi ilmastomuutoksen torjuntaa ajatellen hyvin marginaaliset päästövähennemät. Paras ratkaisu olisikin jatkaa neuvotteluja globaalin ratkaisun aikaansaamiseksi ja lykkätä päästökaupan aloittamista kokonaisuudessaan. Jatkoneuvotteluille tarjoaa hyvän mahdollisuuden ICAO:n perustama työryhmä, jonka tulee vuoden 2009 loppuun mennessä laatia suositukset ilmailualan toimenpiteiksi ilmastomuutoksen ehkäisemiseksi. Mahdollisina toimenpiteinä toimeksiantossa mainitaan uuden teknologian kehittäminen, ilmaliikennöinnin tehostaminen, taloudelliset insenttiivit ja markkinaehtoiset toimet, kuten päästökauppa. Neuvottelujen jatkaminen ei estä EU:n ilmaliikenteen päästöjen vähentämistä muilla keinoin, kuten panostamalla uuden teknologian kehittämiseen ja käyttöön ottoon sekä tehostamalla Euroopan ilmatilan käyttöä.

Koska saadun selvityksen mukaan on kuitenkin ilmeistä, että selkeä enemmistö jäsenmaista kannattaa päästökaupan aloittamista, tulee valtioneuvoston pyrkiä minimoimaan mahdolliset kilpailun vääristymisestä aiheutuvat ongelmat, joita saattaa syntyä myös tilanteessa, jossa päästökauppa koskisi vain EU:n aluetta. Esimerkiksi Suomen kannalta tärkeä Aasian reittiliikennettä tukeva EU:n sisäinen syöttöliikenne saattaa tuossa tilanteessa menettää kilpailukykyään.

Edellä olevan vuoksi on tärkeää, että direktiiviin tulee selkeä velvoite komissiolle seurata mahdollisia järjestelmän aiheuttamia kilpailun vääristymiä niin EU:n sisällä kuin suhteessa kolmansiin maihin. Komissiolle tulee asettaa velvoite vuosittain raportoida päästökaupan vaikutuksista sekä ryhtyä toimenpiteisiin mahdollisten ongelmien poistamiseksi.

Päästöoikeuksien jakotapa

Direktiiviehdotuksen mukaan suurin osa päästöoikeuksista esitetään jaettavaksi maksutta ns. vertailumenetelmää (benchmark) käyttäen ja pienempi osuus huutokaupataan. Vertailumenetelminä ovat olleet esillä RTK-, ATK- ja ikäfaktori-malli.

Hyötykuormaan ja lennettyihin kilometreihin perustuva RTK-malli suosii korkealla täyttöasteella ja pitkiä matkoja lentäviä yhtiöitä. Mallin positiiviset ympäristövaikutukset perustuvat suureen hyötykuormaan, mutta se ei mitenkään vähennä lentokaluston ympäristötehokkuutta eikä vaihtoehtoisten kulkumuotojen (kuten junaliikenne) käyttömahdollisuuksia. Nämä mahdollisuudet ovat EU:n reuna-alueilla vähäisemmät. Jakotapa rankaisee pieniväestöisiä ja sijainniltaan syrjäisiä maita, kuten Suomea, joissa osa reiteistä joudutaan alueellisen ja taloudellisen tasapuolisuuden toteuttamiseksi lentämään, mutta koneiden täyttöasteet jäävät alhaisemmiksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa onkin tuotu esille, että RTK-mallin käyttöönotto esitettyssä muodossa saattaa karsia osan Suomen kotimaanreiteistä.

Valtioneuvoston ajamat mallit eli tarjottuihin matkustajapaikkoihin ja lennettyihin kilometreihin perustuva ATK-malli (Available Tonne Kilometres) ja lentokaluston ikään perustuva nk. ikäfaktori-malli, ovat täyttöasteen osalta neutraaleja ja Suomen kannalta RTK-mallia parempia. Kumpikaan malleista ei kuitenkaan ole saanut riittävää kannatusta muissa EU-maissa, eikä valtioneuvosto pidä niiden valintaa enää realistisena.

Huutokauppa on jakomenetelmistä markkinaehtoisin ja palkitsee ympäristön kannalta tehokkaimmat lentoyhtiöt. Toisaalta sen käyttöönotto edellyttää yhtiöiltä huomattavaa taloudellista panosta heti päästökaupan alkaessa. Komissio esittää, että 10 prosenttia jaettavista päästöoikeuksista huutokaupataan. Euroopan parlamentti on halukas suurentamaan osuutta 25 prosenttiin.

Suomen kannalta RTK-malli on esillä olleista malleista huonoin vaihtoehto. Talousvaliokunta painottaa, että malliin tulee ehdottomasti pyrkiä edelleen saamaan mukautuksia, jotka vähentävät sen hyötykuormaan sidottuja vaikutuksia ja antavat eri jäsenmaiden yhtiöille tasapuoliset, jäsenmaiden maantieteelliset ja väestölliset erityisolosuhteet huomioon ottavat lähtökohdat.

Valiokunta katsoo, että huutokauppamenettely voidaan ottaa käyttöön lieventämään päästöoikeuksien jakomallista mahdollisesti aiheutuvia kilpailuvääristymiä. Koska huutokauppamenettelyn koko EU:n kattavista vaikutuksista ei ole aiempaa kokemusta eikä komissio ole niitä myöskään tarkemmin tutkinut, on huutokaupattavan osuuden määrä kuitenkin aiheellista pitää alkuvaiheessa maltillisena.

Koska lentopolttoaineelle ei ole ympäristöystävällisempää vaihtoehtoa, voivat lentoyhtiöt vähentää päästöjä lähinnä parantamalla kalustonsa energiatehokkuutta. Suomessa liikennöivät lentoyhtiöt ovat tähän jo panostaneet. Talousvaliokunta painottaakin, että kilpailun vääristymien ehkäisemiseksi on tärkeää, että nämä yhtiöiden nk. varhaiset, eli valittavia referenssivuotia edeltävät, toimet otetaan päästöoikeuksien laskentamallissa huomioon. Muutoin järjestelmä palkitsisi vain niitä yhtiötä, jotka vielä referenssivuotina käyttävät korkeapäästöisiä koneita ja pystyvät näin ollen kalustoaan uusimalla hankkimaan päästöoikeuksiinsa nähden merkittäviä päästövähennyksiä. Edellä olevan vuoksi on myös tärkeää, että laskennan perustaksi valitaan mahdollisimman tuoreet tiedot sisältävät referenssivuodet. Ne voidaankin valita vasta siten, kun on tiedossa, milloin järjestely otetaan käyttöön.

Edellä olevaan viitaten talousvaliokunta katsoo, neuvottelutilanteen huomioonottaen, että Suomen tulee edelleen voimakkaasti pyrkiä kehittämään päästöoikeuksien jakomallia siten, että se ottaa huomioon Suomen erityisolosuhteet ja nk. varhaiset toimet.

Päästökaupan aloittamisajankohta

Talousvaliokunta on edellisessä lausunnossaan todennut, että järjestelyn voimaantuloon voi-

daan ottaa kantaa vasta uusien vaikutusarvioiden valmistuttua. Tällaisia arvioita mm. järjestelmän vaikutuksista jo käynnissä olevaan päästökauppaan ja päästöoikeuksien hintaan ei ole tehty.

Ottaen huomioon muita sektoreita koskevan päästökauppajärjestelmän raskaat vaikutukset Suomen kansantalouteen ja uuden järjestelyn mahdolliset vaikutukset päästöoikeuden hintaan valiokunta katsoo, ettei Suomen tule puoltaa järjestelmän käyttöönottoa juuri alkavan Kioton pöytäkirjan mukaisen päästökauppakauden aikana. Aikaisin mahdollinen aloitusaika on tämän vuoksi vuosi 2013.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että valtioneuvoston tulee edelleen voimakkaasti pyrkiä

1) rajaamaan päästökauppa koskemaan vain EU:n sisäisiä lentoja, mikäli EU:n ulkopuolisten maiden kanssa ei saada aikaan sopimusta niiden osallistumisesta järjestelyyn,

2) sisällyttämään päästöoikeuksien jakomalliin nk. varhaiset toimet (vähäpäästöisemmän konekaluston ja teknologian käyttöönotto),

3) aikaansaamaan päästöoikeuksien jakomalliin Suomen maantieteelliset ja väestölliset erityisolot huomioonottavat muutokset,

4) aloittamaan päästökauppa aikaisintaan vuoden 2013 alusta ja

5) sisällyttämään direktiiviin velvoite, jonka mukaisesti komission tulee antaa vuosittain neuvostolle kattava raportti päästökaupan vaikutuksista ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollisten ongelmien poistamiseksi.

Muilta osin valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

TaVL 20/2007 vp — U 74/2006 vp

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Jouko Laxell /kok
vpj.	Antti Rantakangas /kesk	Eero Lehti /kok (osittain)
jäs.	Janina Andersson /vihr	Päivi Lipponen /sd
	Hannu Hoskonen /kesk	Marjo Matikainen-Kallström /kok
	Harri Jaskari /kok	Petteri Orpo /kok
	Anne Kalmari /kesk	Sirpa Paatero /sd
	Matti Kangas /vas	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Toimi Kankaanniemi /kd	Ulla-Maj Wideroos /r.
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.