

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 37/2006 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

Eduskunnan puhemies on 2 päivänä helmikuuta 2007 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailualan toimintojen sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään (lentoliikenteen päästökauppa) (U 74/2006 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrän-

nyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Risto Saari, liikenne- ja vietintäministeriö
- ylitarkastaja Nina Routti-Hietala, kauppa- ja teollisuusministeriö
- johtaja Kari Koli, Finnair Oyj.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksessa (Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoliikenteen liittämisestä yhteisön päästökauppajärjestelmään; KOM (2006) 818 lopullinen) esitetään, että päästökauppadirektiiviä (2003/87/EY) muutetaan sisällyttämällä lentoliikenne osaksi yhteisön päästökauppajärjestelmää. Ehdotuksen tavoitteena on vähentää lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjä.

Ehdotuksen mukaisesti EU:n sisäinen lentoliikenne siirtyisi järjestelmän piiriin vuoden

2011 alusta ja EU-alueen ulkopuolelle suuntautuvat ja sieltä tulevat lennot vuoden 2012 alusta. Velvoitteet koskisivat yhtäläisesti sekä yhteisön jäsenmaihiin rekisteröityneitä että yhteisön ulkopuolisia lentoyhtiöitä. Ehdotus rajaa tietyt yksittäiset lennot soveltamisalan ulkopuolelle.

Päästöoikeuksien jakomenetelmä ehdotetaan ilmaliikenteen osalta yhtenäistettäväksi. Myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärä määritellään ilmailualan vuosien 2004—2006 keskimääriäisten päästöjen perusteella. Tietty, komission erikseen määrittämä, prosenttiosuus päästö-

oikeuksista jaetaan maksutta ja muu osa huuto-kaupataan. Ilma-alusten käyttäjien, eli lähinnä lentoyhtiöiden, maksutta saamat päästöoikeus-osuudet määräytyvät komission laskeman vertailuluvun perusteella. Vertailuluku ehdotetaan määrättäväksi siten, että maksutta jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä jaetaan kunkin lentoyhtiön toimittamien tonnikilometritietojen summalla.

Lentoyhtiöt voivat ostaa päästöoikeuksia muilta yhteisön päästöoikeusjärjestelmään kuuluvilta sektoreilta sekä hyödyntää yhteistotutuksen (JI) tai puhtaan kehityksen mekanismin (CDM) hankkeista saatuja päästöyksiköitä.

Komissio arvioi, ettei sääntelyllä ole merkittäviä taloudellisia tai sosiaalisia vaikutuksia.

Valtioneuvoston kirjelmä sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen direktiivin sisällöstä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen tulee suhtautua lähtökohtaisesti rakentavasti komission ehdotukseen päästökaupan laajentamisesta myös lentoliikenteeseen. On tärkeää, että lentoliikenteen CO₂-päästöjä pyritään vähentämään ja lentoliikenne osaltaan osallistuu päästöjen vähennystalkoisiin. Päästökaupan avulla voidaan hillitä lentoliikenteen päästökemistä, joka muuten uhkaa mitätöidä muiden toimialojen päästövähennoysoimenpiteitä. Näin ollen valtioneuvosto katsoo, että lentoliikenteen saattaminen osaksi EU:n päästökauppajärjestelmää on lähtökohtaisesti hyväksyttävissä ja perusteltavissa.

Neuvostokäsittelyn aikana Suomi pyrkii vaikuttamaan erityisesti seuraavien näkökohtien huomioinnottamiseen:

1) Suomelle lentoliikenne on maantieteellisen aseman johdosta erittäin tärkeä kulkumuoto niin maan sisäisissä kuin kansainvälisissä yhteyksissä. Koska Suomi on eräällä tavalla "saareke" suhteessa muihin EU-maihin, realistisia kulkumuotovaihtoehtoja lentoliikenteelle ei usein ole varsinkaan pidemmällä matkoilla. Siksi Suomi pitää tärkeänä, että lentoliikenteen päästökauppa ei aseta EU:n jäsenvaltioita eriarvoiseen asemaan ja nosta reunavaltioiden liikennekustannuksia kohtuuttomasti. Tässä suhteessa

Suomi pyrkii vaikuttamaan päästöoikeuksien jaon pohjaksi teetettävän benchmarking-raportin taustalla oleviin laskentaperusteisiin ja kriteereihin. Komission pääosin tonnikilometreihin ja kuormausasteeseen perustuva allokointi ei ole Suomelle edullinen, koska suomalaisilla yhtiöillä on monipuolinen reittivalikoima (lyhyistä kotimaan lennoista mannertenvälisiin lentoihin), mutta kuormausaste etenkin kotimaan lennoilla voi olla alhainen. Siksi benchmarkkauksessa Suomelle edullisempia olisivat esim. sellaiset laskentaperiaatteet, joissa otettaisiin huomioon energiankulutus/päästöt esim. lennettyä kilometriä kohden.

2) EU:n alueellinen päästökauppajärjestelmä ei saisi vaikeuttaa EU:n lentoyhtiöiden tasapuolista kohtelua suhteessa kolmansien maiden lentoyhtiöihin. Siksi onkin erittäin tärkeää, että EU toimii kansainvälisesti aktiivisesti sen puolesta, että EU:n ulkopuoliset tahot ryhtyvät vastaaviin toimiin lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi ja edetään kohti laajempaa päästökauppajärjestelmää;

3) EU:n alueellisen päästökauppajärjestelmän perustamiselle tulisi olla vahva kansainvälinen oikeutus, eikä se saa olla lentoliikennettä koskevan Chicagon yleissopimuksen vastainen. Eräät kolmannet maat (mm. Yhdysvallat ja Australia) ovat katsoneet, että alueellinen päästökauppajärjestelmä voisi olla kansainvälistä lentoliikennettä koskevan ns. Chicagon yleissopimuksen vastainen. Komissio on katsonut lentoliikenteen päästökauppajärjestelmän olevan Chicagon yleissopimuksen mukainen. Liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut sitä, mitkä ovat oikeudelliset perusteet velvoittaa EU:n ulkopuolisten maiden lentoyhtiöt EU-alueella liikennöidessään mukaan EU:n päästökauppajärjestelmään. Koska kansainvälisestä ja EY-oikeudesta löytyy perusteluita puolesta ja vastaan EU:n oikeudelle velvoittaa myös kolmansien maiden lentoyhtiöt päästökauppaan ja jotta vältyttäisiin kansainvälisen lentoliikenteen häiriöitä (ml. mahdolliset kauppapoliittiset konfliktit kolmansien maiden kanssa), Suomi on neuvostokäsittelyn yhteydessä esittänyt, että asiaan pyy-

detään myös neuvoston oikeudellisen palvelun lausunto;

4) Päästökauppajärjestelmän tulisi ottaa huomioon, jos lentoyhtiöt ovat jo etupainotteisesti panostaneet merkittävässä määrin uuden, energiatehokkaan ja ympäristöystävällisen kaluston hankintaan. Järjestelmän tulisi siten ottaa huomioon, että aikaisin päästövähennyksiä toteuttaneilla toimijoilla on pienempi päästövähennyspotentiaali kuin muilla. Tätä näyttäisi edistävän se, että komission on tarkoitus julkaista vähintään 15 kuukautta ennen lentoliikenteen päästökauppajärjestelmän alkua päästöoikeuksien jaon perusteeksi raportti, jossa lentoyhtiöt on asetettu järjestykseen niiden etukäteen toimittamien päästö- ja tonnikipometritietojen mukaan, ja päästöoikeudet annetaan tämän perusteella; ja

5) Suomi pitää tärkeänä, että komissio esittäisi tarkempia arvioita siitä, miten lentoliikenteen kytkeminen vuoden 2011 alusta vaikuttaa olemassa olevaan päästökauppajärjestelmään ja sen toimijoihin. Komission teettämän vaikutusarvion perusteella avoin päästökauppajärjestelmä eli lentoliikenteen sisällyttäminen nykyiseen päästökauppajärjestelmään olisi päästövähennysten näkökulmasta tehokkain. Suomi pitää tärkeänä, että komissio on pyrkinyt arvioimaan sitä, miten lentoliikenteen sisällyttäminen vaikuttaa päästöoikeuksien hintakehitykseen. Lisäksi olisi tärkeää arvioida, mitkä ovat järjestelmän laajentumisen heijastusvaikutukset polttoainemarkkinoihin sekä sähkön hintakehitykseen. Vaikutusten kannalta keskeinen oletus on se, että lentoyhtiöt voivat hyödyntää hankemekanismeilla saatuja päästövähennyksiä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta pitää direktiiviehdotusta tarpeellisena, mutta katsoo valtioneuvoston tapaan, että sen sisältöä tulee vielä kehittää ympäristötavoitteet ja maiden erityispiirteet paremmin huomioon ottavaksi. Samoin tulee varmistaa kolmansien maiden yrityksiin kohdistuvien velvoitteiden oikeudellinen pitävyys ja tarkentaa sääntelyn vaikutusarviointia. Kuten aiemmissakin päästökauppaa koskevissa kannanotoissaan (esim. TaVM 8/2006 vp) talousvaliokunta painottaa, että tavoitteena tulee ilmailiikenteenkin osalta olla globaalin päästökauppajärjestelyn aikaansaaminen.

Lentoliikenteen osuus maailman kaikista hiilidioksidipäästöistä on noin 0,5 prosenttia. Komission arvion mukaan unionin alueella ilmailiikenne aiheuttaa noin 3 prosenttia yhteisön kokonashiilidioksidipäästöistä. Vaikka ilmailiikenteen päästöjen osuus kokonaispäästöistä on vielä suhteellisen pieni, ovat päästöt voimakkaassa kasvussa ja saattavat jatkossa osin mitätöidä muilla sektoreilla aikaansaadut päästövähennykset. Valiokunta pitääkin perusteltuna, että ilma-

liikenne osaltaan osallistuu päästöjen vähentämiseen liittyvään taakanjakoon.

Kioton pöytäkirjan 2.2 artiklassa valtioita kehoitetaan pyrkimään kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) kautta vähentämään tai rajoittamaan kansainvälisestä lentoliikenteestä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Vaikka nämä neuvottelut ovat vielä kesken, on jo nyt selvää, ettei niiden tuloksena saada aikaan sitovia määräyksiä, vaan korkeintaan vapaaehtoisesti noudatettavat ohjeet kansainvälisen lentoliikenteen sisällyttämisestä ICAO:n jäsenmaiden päästökauppajärjestelmiin. Talousvaliokunta painottaa, että ilmailiikenteenkin osalta tulee pyrkiä sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin Kioton pöytäkirjan jatkoneuvottelujen yhteydessä.

Komission ehdotuksen yhtenä peruslähdekohdanna on, että säädettävät velvoitteet koskevat yhtäläisesti kaikkea yhteisön lentoasemille tulevaa ja niiltä lähtevää lentoliikennettä vuodesta 2012 alkaen. Sääntely kattaisi näin ollen myös kolmansien maiden lentoyhtiöt niiden käyttäessä yhteisön alueen lentoasemia. Lentoliikenteen globaalin luonteen vuoksi talousvaliokunta pi-

tää tätä ehdottomana edellytyksenä direktiivin hyväksymiselle. Velvoitteiden kohdistaminen pelkästään yhteisön lentoyhtiöihin aiheuttaisi merkittävää vääristymää yhteisön ulkopuolelle suuntautuvien lentojen kilpailuedellytyksissä tuottamatta vastaavia ympäristöllisiä hyötyjä. Valiokunta painottaa, että ehdotetun sääntelyn kansainvälisoikeudellinen pitävyys tulee varmistaa.

Uuden sääntelyn on tarkoitus tulla voimaan kesken Kioton pöytäkirjan mukaisen ensimmäisen velvoitekauden. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka ilmaliikenteen sääntelyn ehdotetaan tulevan osaksi jo voimassa olevaa päästökauppasääntelyä (jäljempänä yleinen päästökaupparjestelmä), eroavat nyt ehdotetut menettelytavat osin merkittävästikin yleisestä päästökaupparjestelmästä. Yleisestä järjestelmästä poiketen jäsenmaiden valtuudet rajoittuisivat lähinnä täytäntöönpanotoimiin ja komissio päättäisi päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja maksutta jaettavien päästöoikeuksien osuudesta. Uutena elementtinä järjestelmään sisältyisi huutokauppa, johon liittyvistä yksityiskohtaisista säännöistä komissio päättää. Komissio tekisi myös teknisen laskelman päästöoikeuksien jakoon liittyvästä vertailuluvusta.

Valiokunta pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että ilmaliikenteen päästöoikeudet jaetaan yhtäläisin kriteerein koko EU:n alueella, mutta katsoo, että kahden toisiinsa osin liittyvän järjestelmän täytäntöönpano saattaa aiheuttaa markkinoilla ennakoimattomia vaikutuksia. Ilmaliikennettä koskeva ja yleinen päästökaupparjestelmä liittyvät toisiinsa siten, että lentoliikenteen toimijoille ehdotetaan yksipuolista oikeutta hankkia yleiseen päästökaupparjestelmään kuuluvia päästöoikeuksia. Lentoliikenteen toimijoilla olisi myös oikeus käyttää JI- ja CDM-hankkeista saatavia päästöyksiköitä. Valiokunta katsoo, että edellä mainituilla seikoilla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia koko päästökaupparjestelmän toimivuuteen, päästöoikeuksien hintaan ja tätä kautta myös sähkön hintaan. Komission vaikutusarviossa [SEC(2006) 1684] näitä vaikutuksia ei ole tarkemmin arvioitu. Vaikutusarviota tulee tältä osin laajentaa ja ratkaista

järjestelyn tarkoituksenmukainen voimaantuloajankohta vasta uusien selvitysten valmistuttua.

Kansallisesti merkittävimpana ehdotettuun sääntelyyn liittyvänä kysymyksenä valiokunta nostaa esille päästöoikeuksien jakoperusteet. Ehdotuksen mukaisesti yksittäisen toimijan ilmaiseksi saama päästöoikeus perustuu hyötykuormaan ja lentokilometriin siten, että toimijakohtaiset nk. tonnikilometrit kerrotaan komission laskemalla vertailuluvulla. Vertailulukuna on velvoitteiden alaisten toimijoiden yhteenlaskettujen tonnikilometriä keskiarvo. Asiantuntijoiden mukaan tämä menettely on omiaan suosimaan kaukolentoja ja ns. halpalentoja. Mahdollisimman täydellä lastilla tehdyt pitkät lennot tuottaisivat toimijalle suuremmat päästöoikeudet. Tämä ei valiokunnan näkemyksen mukaan edistä uusimman ja päästöystävällisimmän lentokaluston käyttöönottoa. Tonnikilometriin perustuva laskentatapa merkitsisi myös erityistä rasisitusta Suomen kaltaisille maille, joissa lentomatkustaminen on maan sijainnin ja pitkien etäisyyksien vuoksi tarpeen, mutta matkustajamäärät saattavat olla, erityisesti kotimaanlennoilla, vähäiset. Valiokunta katsookin, ettei päästöoikeuksien määrään vaikuttavan vertailuluvun laskennassa oteta riittävällä tavalla huomioon sääntelyn tarkoituksen kannalta olennaisia kriteerejä.

Edellä olevan vuoksi talousvaliokunta pitää tärkeänä, että päästöoikeuksien jakamista ja myöntämistä koskevaa ehdotuksen 3 d artiklaa muutetaan. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaisesti vertailuluvun laskentaperusteissa tulee ottaa huomioon lentokaluston energiankulutus ja/tai päästöt. Näin menetellen tulevat myös lentoyhtiöiden nk. varhaiset toimet huomioon otetuiksi.

Komissio on arvioinut, ettei päästökaupasta aiheudu merkittäviä taloudellisia kustannuksia toimijoille tai kuluttajille. Valiokunta viittaa tältä osin edellä todettuihin, vielä arvioimatta oleviin sääntelyn mahdollisiin vaikutuksiin samoin kuin siihen, ettei kustannusrasitetta tasaavien maksuttomien päästöoikeuksien osuus ole vielä tiedossa, ja katsoo, että kustannusvaikutusten kokonaistarkastelu on vielä tarpeen.

Valiokunta painottaa, että päästökaupan ohella tarvitaan myös muita toimia lentoliikenteen päästöjen hillitsemiseksi. Huomattavia päästövähennyksiä voidaan saavuttaa lennonjohtojärjestelmiä kehittämällä, uuden polttoainetehokkaamman kaluston käyttöönotolla ja erilaisin operatiivisin, lentotapaan liittyvin, uudistuksin. Yhtäläisesti tulee panostaa tutkimus- ja kehitystyöhön.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy edellä olevin huomautuksin valtioneuvoston kantaan ja edellyttää, että eduskunta pidetään tarkoin informoituna ehdotuksen jatkovalmistelusta.

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jari Leppä /kesk
jäsen. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Klaus Hellberg /sd
Esko Kiviranta /kesk
Seppo Lahtela /kok

Jere Lahti /kok
Sirpa Paatero /sd
Antti Rantakangas /kesk
Martin Saarikangas /kok
Sari Sarkomaa /kok
Juhani Sjöblom /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.