

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 59/2006 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 määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos Risto Saari, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Nina Routti-Hietala, kauppa- ja teollisuusministeriö
- yli-insinööri Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- johtaja Kari Koli, Finnair Oyj
- energiakampanjoitsija Lauri Myllyvirta, Greenpeace Pohjola ry
- ekoenergiavastaava Kaarina Toivonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Maan ystävät ry:ltä.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksessa (Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoliikenteen liittämiseksi yhteisön päästökauppajärjestelmään; KOM (2006) 818 lopullinen) esitetään, että päästökauppadirektiiviä (2003/87/EY) muu-

tetaan 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 suuntau-

tuvat ja sieltä tulevat lennot vuoden 2012 alusta. Velvoitteet koskisivat yhtäläisesti sekä yhteisön jäsenmaihiin rekisteröityneitä kuin yhteisön ulkopuolisia lentoyhtiöitä. Ehdotus rajaa tietyt yksittäiset lennot soveltamisalan ulkopuolelle.

Päästöoikeuksien jakomenetelmä ehdotetaan ilmaliikenteen osalta yhtenäistettäväksi. Myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärä määritellään ilmailualan vuosien 2004—2006 keskimääraisten päästöjen perusteella. Tietty, komission erikseen määrittämä, prosenttiosuus päästöoikeuksista jaetaan maksutta ja muu osa huutokaupataan. Ilma-alusten käyttäjien, eli lähinnä lentoyhtiöiden, maksutta saamat päästöoikeusosuudet määräytyvät komission laatiman vertailuluvun mukaan. Vertailuluku ehdotetaan määrittäväksi siten, että maksutta jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä jaetaan kunkin lentoyhtiön toimittamien tonnikilometritietojen summalla. Lentoyhtiöt voivat ostaa päästöoikeuksia muilta yhteisön päästöoikeusjärjestelmään kuuluvilta sektoreilta sekä hyödyntää yhteistoteutuksen (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 päästökehitystä, joka muuten uhkaa mitätöidä muiden toimialojen päästövähennystoimenpiteitä. Näin ollen valtioneuvosto katsoo, että lentoliikenteen saattaminen osaksi EU:n päästökauppajärjestelmää on lähtökohtaisesti hyväksyttävissä ja perusteltavissa.

Neuvostokäsittelyn aikana valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan erityisesti seuraavien näkökohtien huomioonottamiseen:

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 valtioneuvosto pitää tärkeänä, että lentoliikenteen päästökauppa ei aseta EU:n jäsenvaltioita eriarvoiseen asemaan ja nosta reunavaltioiden liikennekustannuksia kohtuuttomasti. Tässä suhteessa valtioneuvosto 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 ne oikeudelliset perusteet velvoittaa

EU:n ulkopuolisten maiden lentoyhtiöt EU-alueella liikennöidessään mukaan EU:n päästökauppajärjestelmään. Koska kansainvälisestä ja EY-oikeudesta löytyy perusteluja puolesta ja vastaan EU:n oikeudelle velvoittaa myös kolmansien maiden lentoyhtiöt päästökauppaan ja jotta välttyttäisiin kansainvälisen lentoliikenteen häiriöiltä (ml. mahdolliset kauppapoliittiset konfliktit kolmansien maiden kanssa), valtioneuvosto on neuvostokäsittelyn yhteydessä esittänyt, että asiaan pyydetään 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 aikaisiin 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 tonnikielometritietojen mukaan ja päästöoikeudet annetaan tämän perusteella; ja

5) Valtioneuvosto 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. Valtioneuvosto 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

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää tärkeänä lentoliikenteen sisällyttämistä osaksi ilmastopoliittisia toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Lentoliikenne ja lentoliikenteen päästöt kasvavat nopeasti. Ilman päästökaupan kaltaisia toimia lentoliikenteen päästöjen kasvu voi mitätöidä muilla elinkeinosektoreilla toteutettavat päästövähennykset. Jos päästöjen kasvusuuntaus jatkuu nykyisen kaltaisena, on olemassa riski siitä, että yhteisön osuuden kasvu kansainvälisen ilmailun päästöistä mitätöi vuoteen 2012 mennessä yli neljänneksen Kioton pöytäkirjan mukaisten yhteisön vähennysvelvoitteiden ympäristöhyödyistä. Lentoliikenteen osuus EU:n hiilidioksidipäästöistä on noin 3 %, mutta päästöt kasvavat nopeammin kuin muiden sektoreiden päästöt; ajanjaksolla 1990—2004 yhteensä 87 %. Hiilidioksidipäästöjen lisäksi ilmailusta aiheutuu ilmastovaikutuksina typenoksidien,

vesihöyry-, sulfaattihiukkas- ja nokihiukkas-päästöjä. Lentoliikenteen ilmastovaikutus kokonaisuutena on tutkimusten mukaan vähintään kaksinkertainen hiilidioksidipäästöihin verrattuna. Vuonna 2004 EU:n osuus kansainvälisen ilmailun aiheuttamista kasvihuonekaasujen päästöistä kasvoi 7,5 % verrattuna vuoteen 2003. Suomessakin lentoliikenteen päästöt ovat kasvaneet 2000-luvulla noin 25 %.

EU:n tulee toimia edelläkävijänä ryhtymällä sekä sisäisiin toimenpiteisiin päästöjensä vähentämiseksi että kansainvälisesti pyrkiä aikaansaamaan ratkaisuja sen saavuttamiseksi, että maapallon lämpötilan kohoamiselle asetettua kahden celsiusasteen rajaa ei ylitetä. Päästökauppajärjestelmään liittymisen on arvioitu olevan kustannustehokkaampi ratkaisu kuin erillisen järjestelmän rakentaminen lentoliikennettä varten. Valiokunta tukee lentoliikenteen sisällyttämistä EU:n päästökauppaan korostaen, että tavoittee-

na tulee olla globaali järjestelmä. Ehdotettu päästökauppamalli on jo tehokkaampi kuin pelkästään EU:n sisäiset lennot käsittävä järjestelmä, mutta tulevaisuudessa lentoliikenne tulisi saada globaalilla tasolla vastaavan järjestelmän piiriin.

Päästökauppajärjestelmän lisäksi merkittäviä päästövähennyksiä voidaan saavuttaa lentoliikenteen hallinnan tehostamisella, kuten paremmalla reitityksellä ja koneiden ilmassaoloaikojen lyhentämisellä sekä yleisesti ekotehokkaammilla liikennratkaisuilla. Tekniikan kehittyessä on yleistynyt myös mahdollisuus korvata lentämistä esimerkiksi videokonferensseja järjestämällä.

Komissio on arvioinut päästökaupan vaikutuksen lentolipun hintoihin matkan pituuden mukaan noin 4—40 euroksi. Tämän on arvioitu vastaavan 0,05 euron veroa kerosiinilitralla. Päästökaupan kustannusvaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida, koska päästöoikeuksien hinnat muodostuvat markkinoilla. Direktiiviehdotuksella ei ole myöskään arvioitu olevan huomattavia aluetaloudellisia vaikutuksia. Valiokunta pitää tarpeellisena, että vaikutuksia myös aluetalousnäkökulmasta selvitetään ja seurataan.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota ehdotettuun vertailujärjestelmään, johon päästöoikeuksien jako perustuu. Vertailujärjestelmä on siten oikeansuuntainen, että se ottaa historiallisiin päästöihin verrattuna lähtökohtaisesti paremmin huomioon ns. varhaiset toimet eli sellaisten toimijoiden aseman, jotka jo ovat tehneet toimenpiteitä ympäristötehokkuuden edistämiseksi. Järjestelmää tulee kuitenkin muuttaa siten, että kaluston ekotehokkuudella on suurempi merkitys ja että Suomi ei joudu pitkien etäisyyksiensä ja harvan asutuksensa vuoksi eriarvoiseen asemaan keskisessä Euroopassa sijaitsevien jäsenmaiden kanssa. Järjestelmässä on otettava huomioon, että Suomen oloissa lentoliikenteelle ei useinkaan ole realistista vaihtoehtoa matkustettaessa muihin EU:n jäsen maihin, kun taas Keski-Euroopassa raideliikenne on usein myös ajallisesti kilpailukykyinen vaihtoehto. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ko-

mission asiakirjassa todetaan, että lentoliikennepalveluista erityisen riippuvaisia syrjäisiä ja eristyneitä alueita koskeviin lentoliikennepalveluihin liittyviä erityiskysymyksiä voidaan parhaiten tarkastella julkisen palvelun velvoitteiden ja valtiontukikysymysten yhteydessä.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota tarpeeseen tarkastella liikennejärjestelmiä ilmastomuutoksen näkökulmasta kokonaisuutena ja edistää vähäpäästöisiä liikennratkaisuja. Direktiiviehdotuksen johdanto-osaan ja artiklaan 3 c (4) sisältyy velvoite päästöoikeuksien huutokaupasta saatujen tulojen käyttämisestä energiatehokkuutta ja uusiutuvia energialähteitä edistävän maailmanlaajuisen rahaston rahoittamiseen sekä metsien hävittämistä estäviin ja kehitysmaiden sopeuttamista helpottaviin toimenpiteisiin. Tuloja tulee siten ehdotuksen mukaan käyttää kasvihuonekaasupäästöjen vaikutusten lieventämiseen, ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseen, vaikutusten lieventämiseen ja vaikutuksiin mukautumiseen liittyvän tutkimuksen ja kehitystyön rahoittamiseen sekä järjestelmän hallintokustannusten kattamiseen. Valiokunta toteaa, että velvoittava rahoitusmekanismi koskeva sääntely voi muodostua oikeudellisesti ongelmalliseksi yhteisön toimivallan näkökulmasta. Valiokunta kuitenkin katsoo, että toimivaltakysymyksestä riippumatta Suomessa tulisi käyttää huutokaupasta saatuja tuloja vähäpäästöisimpien liikennratkaisujen edistämiseen.

Valiokunta toteaa lisäksi, että EU:n päästökauppajärjestelmän tarkastelu on vielä kesken ja siksi mahdolliset tarkistukset järjestelmään eivät ole tiedossa. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on liittää lentoliikenne osaksi EU:n päästökauppajärjestelmää jo vuoden 2011 alusta eli kesken toista päästökauppakautta 2008—2012, jolloin myös Kioton sopimuksen kansainvälinen päästökauppa on voimassa. Näistä syistä on tarpeen tarkastella lentoliikenteen sisällyttämisen vaikutusta EU:n päästökauppajärjestelmään nopealla aikataululla ja tehdä samalla mahdolliset tarkistukset järjestelmän yksityiskohtiin.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan painottaen erityisesti

tarvetta varmistaa alkujäön oikeudenmukaisuus siten, että EU:n jäsenvaltiot eivät joudu maantieteellisen sijainnin perusteella eriarvoiseen asemaan.

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Susanna Haapoja /kesk
Tuomo Hänninen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Inkeri Kerola /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /kok

Mikaela Nylander /r
Heikki A. Ollila /kok
Eero Reijonen /kesk
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vas
Ahti Vielma /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.