

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 265/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Janne Mänttari, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Tiia Jyräsalo, Liikenne- ja viestintävirasto
- suojeleasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöministeriö
- Energiavirasto
- Finavia Oyj
- Finnair Oyj

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta, tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen taustalla on EU-tason lentoliikenteen päästökaupan sääntely. Päästökauppa on EU:n keskeinen ilmastopolitiikan ohjauskeino, joka oikein toimiessaan ohjaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen kustannustehokkaasti. Lentoliikenne tuli päästökauppajärjestelmän piiriin vuoden 2012 alusta. Lentoliikenteen osalta päästökaupan ongelmaksi osoittautui kuitenkin toimialan rajat ylittävä luonne ja sääntelyn laaja soveltamisala: alun perin järjestelmän piiriin kuuluivat kaikki EU:n lentoasemilta lähtevät ja niille saapuvat lennot. Tämä aiheutti ongelmia suhteessa kolmansiiin maihin ja vaikeutti lentoliikenteen päästöjen globaalia hyvitysjärjestelmää

Valiokunnan lausunto TaVL 65/2018 vp

(CORSA) koskevia neuvotteluja. Päästökaupan soveltamisala rajattiin tämän vuoksi vuosiksi 2013—2016 koskemaan vain ETA-alueen sisäisiä lentoja.

Hallituksen esityksen perustana on lentoliikenteen päästökaupasta annettu EU:n asetus (EU) 2017/2392 päästökauppadirektiivin muuttamisesta. Asetus ei tässä vaiheessa merkinnyt suuria muutoksia lentoliikenteen päästökaupan sääntöihin, vaan ne säilyvät vuoteen 2020 asti käytännössä samoina kuin vuosina 2013—2016. Päästöoikeuksien kokonaismäärä ja ilmaisjaon piiriin kuuluvien päästöoikeuksien määrä säilyi tässä vaiheessa ennallaan. Vähennyskertoimen käyttöön oton myötä maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä kuitenkin vähenee vuodesta 2021 alkaen. Lentoliikenteen päästökauppa-asetuksen keskeisenä elementtinä voidaan pitää edellä kuvattua soveltamisalarajauksen jatkamista vuosiksi 2017—2023.

Nyt käsiteltävän esityksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa lentoliikenteen päästökaupasta annettu laki (34/2010) EU:n lainsäädännön kanssa. Lisäksi lakiin ehdotetaan eräitä lain johdonmukaisuutta ja selkeyttä parantavia muutoksia. Lakiin tehtäisiin lentoliikenteen päästökaupaa koskevaa asetusta vastaava soveltamisalan rajauksen jatko vuoteen 2023 asti. Samoin lakiin lisättäisiin lentoliikenteen päästökauppa-asetuksessa määrätty, vuodesta 2021 lähtien sovellettava maksutta jaettavia päästöoikeuksia lineaarisesti vähentävä 2,2 prosentin vähennyskerroin, joka mahdollistaa vuosien 2021—2030 päästökaupasektorin tavoitteiden saavuttamisen. Talousvaliokunta pitää tarpeellisena myös esitettyä varautumista Britannian mahdolliseen sopimuksettomaan EU-eroon: päästökaupparjestelmän turvaamiseksi esitetään säännöstä tilanteesta, jossa EU:n jäsenvaltio eroaisi unionista niin, ettei eron ja päästökaupan ehdoista päästäisi sopuun.

Talousvaliokunta kiinnittää samalla huomiota tarpeeseen varmistaa nyt ehdotetun lentoliikenteen päästökaupaa koskevan erityissääntelyn ja yleisen päästökaupaa koskevan sääntelyn yhteensovittaminen ottaen huomioon päästökauppalain viimeaikaiset muutokset (HE 228/2018 vp — TaVM 26/2018 vp). Päästökauppadirektiivin voidaan tulkita edellyttävän, että myös lentoliikenteen päästökaupaa koskevassa sääntelyssä mitätöityjen päästöoikeuksien korvaamista ja päästöoikeuksien voimassaoloa koskevaa säännöstä muutettaisiin jo tässä vaiheessa päästökauppadirektiivin ja päästökauppalain kanssa yhteensopivaksi. Talousvaliokunta esittää, että liikenne- ja viestintävaliokunta tekee tätä koskevat muutosehdotukset nyt käsiteltävän lain 20 §:ään.

Suomen asema lentoliikenteessä ja tasapuoliset kilpailuedellytykset

Tarkastelun kohteena olevilla ehdotuksilla ja niiden taustalla olevalla EU:n sääntelyllä on erityistä merkitystä Suomen kannalta. Talousvaliokunta pitää edellä kuvattua päästökaupan soveltamisalan rajausta Suomelle tässä vaiheessa tärkeänä. Ensinnäkin soveltamisalan laajentamisesta aiheutuvat mahdolliset kolmansien maiden vastatoimet, kuten mahdolliset ylilentolupien rajoitukset, voisivat kohdistua suoraan Finnairin toimintaan ja heikentää sen kilpailuedellytyksiä.

Toisaalta kansainvälisen kilpailuasetelman heikennykset voisivat laajemminkin vaarantaa mahdollisuuksia kehittää Suomea lentoliikenteen risteysasemana. Tämä voisi viime kädessä toimia myös ilmastotavoitteita vastaan, mikäli liikenne ohjautuisi sääntelyn vuoksi epätarkoituksenmukaisella tavalla. Talousvaliokunta pitää tärkeänä edistää myös Suomen kilpailuasemaa ilmastoystävällisenä risteysasemana, jonka merkitystä tukee myös biopolttoaineiden tuotanto ja tulevaisuudessa niiden mahdollinen laajempi käyttö lentoliikenteessä.

Valiokunnan lausunto TaVL 65/2018 vp

Lentoliikenteen päästökaupan kehittäminen ja globaalien ratkaisujen tarve

Suomi ja muut EU-maat ottavat käyttöön kansainvälisen lentoliikenteen maailmanlaajuisen päästöjen hyvitysjärjestelmän (CORSA) vuonna 2021. CORSAa koskevat jatkoneuvottelut ovat edelleen käynnissä, ja niiden odotetaan päättyvän vuoden 2019 aikana. Päästöjen seuranta ja raportointi alkoivat vuoden 2019 alussa, ja hyvitysvelvoitteet käynnistyvät vuonna 2021. CORSA toimeenpannaan EU:ssa päästökauppadirektiivin muutoksilla, ja lainsäädäntöneuvottelut ajoittunevat vuoteen 2020. Tämä merkitsee sitä, että EU-tason lentoliikenteen päästökaupan tulevaisuus CORSA-järjestelmän rinnalla on auki.

Talousvaliokunta pitää lentoliikenteen päästökaupan keskeisenä lähtökohtana alan kansainvälisellä luonnella. Kilpailuedellytysten tasavertaisuuden ja ilmastotavoitteiden tehokkaan toteuttamisen näkökulmasta lentoliikenteen päästöjen vähentämiseen on löydettävä ensisijaisesti globaaleja ratkaisuja. Tässä mielessä käynnissä olevilla CORSA-neuvotteluilla on ratkaiseva merkitys. Nämä eivät silti poista tämänhetkistä tarvetta EU:n tason järjestelmälle: EU:n tulee olla suunnannäyttävä myös lentoliikenteen päästöjen vähentämisessä. Toimialan sisäisestä itsesääntelymekanismista ei toisaalta saa myöskään muodostua syytä muiden ilmastotoimien hidastumiselle.

Lentoliikenteen päästöjen vähentämiseen liittyy myös kysymys lentopolttoaineiden verottomuudesta, joka on omiaan vääristämään kilpailua liikennemuotojen välillä erityisesti lyhyillä matkoilla. Myös tähän kysymykseen tulee etsiä ratkaisuja kansainvälisellä tasolla. Alan toiminnan kansainvälisen luonteen vuoksi kansallisilla, alueellisilla tai EU-tasonkaan ratkaisuilla ei riittävän tehokkaasti voida vastata lentoliikenteen ilmastokysymyksiin. Epäyhtenäiset kansalliset mallit voivat toisaalta myös vääristää kilpailua ja ohjata alan toimintaa ilmastonäkökulmasta epäoptimaalisiin ratkaisuihin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk

Valiokunnan lausunto TaVL 65/2018 vp

jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
varajäsen Teuvo Hakkarainen ps
varajäsen Maria Tolppanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 65/2018 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksen taustalla on lentoliikenteen päästökaupasta annettu EU:n asetus (EU) 2017/2392 päästökauppadirektiivin muuttamisesta. Lentoliikenteen osalta EU:n päästökauppaan kuuluvat ETA-alueen sisäiset lennot, eikä keskeisiin säännöksiin tullut uuden asetuksen myötä muutoksia.

EU-sääntelyn ohella on viime vuosina neuvoteltu kansainvälisen lentoliikenteen päästövähennyksistä CORSIA-järjestelmän puitteissa. On hyvä, että lentoliikenteen päästöjä aletaan viimein rajoittaa myös globaalilla tasolla, sillä lentoliiketoiminta on perusluonteeltaan maailmanlaajuista. Neuvottelut ovat kuitenkin vielä kesken, ja kansainvälisen ratkaisun riittävyys on epävarma.

Lentoliikenne muodostaa noin 3—5 prosenttia globaaleista hiilidioksidipäästöistä, ja sen odotetaan kaksinkertaistuvan seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana. Kuten muillakin yhteiskunnan sektoreilla, myös lentoliikenteen päästövähennyksillä on kiire. Mikäli osoittautuu, että CORSIA-järjestelmä on riittämätön, on kansallisia ja EU-tason toimia kiristettävä.

Katsomme, että talousvaliokunnan lausunto näkee eri tason toimet toisensa poissulkevinä ja suhtautuu kansallisiin ja EU-tason toimiin liian kriittisesti. Mielestämme, mikäli kansainvälisestä järjestelmästä ei tule riittävä, on EU:n lentoliikenteen päästökaupan laajentamisen kaikkiin ETA-alueella nouseviin tai laskeutuviin lentoihin oltava vaihtoehto. Samoin kansallisia toimia, kuten lentoveroa, on syytä jatkossakin harkita.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.1.2019

Hanna Sarkkinen vas
Touko Aalto vihr