

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (päästökauppadirektiivin muutos)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (päästökauppadirektiivin muutos) (U 25/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Janne Mänttari, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Laura Aho, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Tiia Jyräsalo, Liikenteen turvallisuusvirasto
- kestävän kehityksen johtaja Kati Ihamäki, Finnair Oyj

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen tavoitteena on vähentää Euroopassa lentoliikenteestä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä sopimalla EU:n lentoliikenteen päästökauppaan ETS:ään sovellettavista säännöistä vuosille 2017—2020. Keskeinen kysymys on soveltamisalan laajuudesta päättäminen, koska sillä on välittömiä vaikutuksia kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmän CORSIA:n (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) jatkovalmisteluun sekä EU:n ja sen jäsenmaiden lentoliikennesuhteisiin kolmansiin maihin.

Asetusehdotuksessa esitetään, että lentoliikenteen ETS jatkuisi vuosina 2017—2020 samoilla säännöillä kuin vuosina 2013—2016. Päästökauppaa sovellettaisiin siis vain ETA-alueen sisäi-

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2017 vp

siin lentoihin, ja päästö-oikeuksien kokonaismäärä olisi 95 % vuosien 2004—2006 keskimääräisistä päästöistä.

Komissio esittää, että se antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen CORSIA:n jatkovalmistelun tuloksista ja esittää siinä näkemyksensä tarvittavista toimista CORSIA:n täytäntöön panemiseksi EU:n alueella sekä lentoliikenteen ETS:n mahdollisesta lakkauttamisesta tai muutostarpeista. Lisäksi komissio esittää itselleen delegoitujen säännösten anto-oikeutta liittyen CORSIA:n täytäntöönpanoon sekä asianmukaiseen päästöjen tarkkailuun, raportointiin ja todentamiseen. Asetusehdotuksessa on myös esitetty päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen käyttöönottoa vuodesta 2021 eteenpäin ja ei-kaupallista pienimuotoista lentotoimintaa harjoittavien operaattoreiden vapautuksen jatkamista vuoteen 2030 saakka.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että komission esityksen mukaisesti lentoliikenteen ETS:n soveltamisalan rajausta "stop the clock" jatketaan vuosille 2017—2020. Jos rajausta ei jatketa, laajenee ETS käsittämään ETA:n sisäisten lentojen lisäksi myös ETA:n ja kolmansien maiden väliset lennot. Tämä vaikeuttaisi merkittävästi CORSIA:n yksityiskohdista sopimista kansainvälisessä siviili-ilmailun järjestössä ICAO:ssa. Lisäksi EU:n ja sen jäsenmaiden lentoliikennesuhteet kolmansiin maihin vaarantuisivat.

Valtioneuvosto pitää hyvänä myös sitä, että lentoliikenteen ETS:ää jatketaan lähivuosina muutokin samoin ehdoin kuin vuosina 2013—2016. CORSIA:n tärkeimpien yksityiskohtien pitäisi olla selvillä vuoden 2018 loppuun mennessä, jonka jälkeen komissio voi arvioida lentoliikenteen ETS:n jatko- ja muutostarpeet. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaisinta, että samassa yhteydessä arvioitaisiin myös tarve antaa delegoituja säädöksiä. Valtioneuvosto voi tarpeettomien viivytysten välttämiseksi kuitenkin hyväksyä komission esityksen, koska on mahdollista, että tarve teknisten säädösten antamiselle syntyy jo ennen edellä mainittua ajankohdtaa. Lisäksi CORSIA:n jatkovalmistelun kannalta olisi erittäin tärkeää saada asetusehdotus nopeasti käsiteltyä, jotta ETS:n soveltamisalasta vuosina 2017—2020 olisi varmuus.

Komissio on esittänyt päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen käyttöönottoa vuodesta 2021 eteenpäin ja ei-kaupallista pienimuotoista toimintaa harjoittavien operaattoreiden vapautuksen jatkamista vuoteen 2030 saakka. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan näihin kysymyksiin olisi parempi ottaa kantaa sen jälkeen, kun CORSIA:n tarkempi sisältö on tiedossa ja harkitaan ETS:n jatko- ja muutostarvetta. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä kysymysten käsittelyn tämän esityksen yhteydessä, jos se ei vaaranna esityksen käsittelyn aikataulua.

Valtioneuvosto korostaa CORSIA:n jatkovalmistelun tärkeyttä. Kansainvälisestä hyvitysjärjestelmästä tulisi saada mahdollisimman laaja-alainen, syrjimätön ja ympäristöllisesti tehokas. CORSIA:n kanssa päällekkäiset kansalliset tai alueelliset päästöjärjestelmät aiheuttavat operaattoreille ja viranomaisille lisäkustannuksia ja hallinnollista taakkaa, jonka tarpeellisuus tulee tarkoin harkita.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lähtökohdat. Lentoliikenteen päästökauppa alkoi vuonna 2012 kattaen Euroopan talousalueen lisäksi myös ETA:n ja kolmansien maiden väliset lennot. Mekanismi ei kuitenkaan toiminut suunnitellulla tavalla sen kohtaaman laajan vastustuksen vuoksi. Vuosiksi 2013—2016 soveltamisalaa rajoitettiin ETA:n sisäisiin lentoihin pyrkimyksenä tukea siviili-ilmailun alan kansainvälisen sopimuksen syntymistä lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseksi. Syksyllä 2016 kansainvälisen siviili-ilmailun järjestön (ICAO) jäsenvaltiot saivatkin aikaan sopimuksen kansainvälisen päästöhyvitysjärjestelmän kehiksestä (CORSIA-sopimus).

Komission ehdotus. Tämän sopimuksen loppuunsaattamisen varmistamiseksi komissio on ehdottanut lentoliikenteen päästökaupan jatkuvan vuosina 2017—2020 samoilla säännöillä kuin vuosina 2013—2016. Lisäksi komissio esittää lentoliikenteen päästokiintiön lineaarisen vähennyskertoimen käyttöönottoa vuoden 2021 jälkeiselle ajalle. Edelleen komissio on ehdottanut ei-kauppallisten, alle 1 000 tonnia hiilidioksidia vuodessa päästävien toimijoiden vapautuksen pidentämisestä vuoteen 2030 saakka. Päästöoikeuksien kokonaismäärä ja ilmaiseksi jaettujen päästöoikeuksien määrä pysyisi ennallaan. ETA-alueen sisäisten lentojen päästöt määritettäisiin, kuten ennenkin, polttoaineen tankkaustietojen perusteella.

Vaikutukset. Koska komission ehdotuksen ydin on nykytilan säilyttäminen, on sen muutosvaikutus minimaalinen. Talousvaliokunta muistuttaa, että käsillä olevilla komission ehdotuksilla ei ole vaikutusta myöskään päästökauppamekanismin muihin osiin. Ehdotuksen vaikutukset ovatkin sidottuja ensisijaisesti päästöoikeuden hintakehitykseen.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty toisistaan osittain poikkeaviakin näkemyksiä siitä, mikä merkitys hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä on teknisten ratkaisujen kehitymisellä ja biopolttoaineisiin siirtymisellä ja mikä merkitys puolestaan lainsäädännön asettamilla velvoitteilla. Talousvaliokunta pitää joka tapauksessa selvitetynä, että tarve globaalin, yhtenäisen päästökauppajärjestelmän luomiseksi on suuri todellisten päästövähennysten toteuttamiseksi ja tästä aiheutuvan taloudellisen taakan tasapuoliseksi jakamiseksi ja yhtäläisempien kilpailuolosuhteiden luomiseksi. Lentoliikenteen päästökaupan tulee olla osa tätä kokonaisratkaisua. Yhteisötasolla on edistettävä kuitenkin myös muita keinoja lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi, esimerkiksi panostuksilla teknologian tutkimus- ja kehitystyöhön.

Vaikka käsillä olevan yhteisötason sääntelyn vaikutukset ovat periaatteessa yhtenäiset koko ETA-alueella, on eri jäsenvaltioissa toimivilla lentoyhtiöillä tosiasiallisesti hyvin erilaiset lähtökohdat toimintansa järjestämisessä säädösviitekehyksen muuttuessa. Suomen osalta ehdotettu sääntelyn soveltamisalan pitäminen rajattuna estänee ongelmia erityisesti Venäjän ylilentolupien suhteen.

Järjestelmien päällekkäisyys. Talousvaliokunta huomauttaa, että hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteeseen pääsemiseksi on sekä Eurooppaan että sen ulkopuolelle luotu ja ollaan edelleen luomassa yhä uusia mekanismeja, joissa erilaisin kannustimin ja sanktioin ohjataan lentoliikennettä vähäpäästöisempään toimintaan. Talousvaliokunta toteaa, että vaikka järjestelmien tavoitteet ovat kiistattomasti kannatettavia, niiden mahdollisissa päällekkäisyyksissä on vaara, että ne muodostuvat joko ristiin vetäviksi ja siten syövät toisensa vaikutuksia tai velvoitteiden kumulaa-

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2017 vp

tion johdosta kuormittavat lentoliikennetoimialaa tavalla, joka muodostuu EU:n kilpailukyvyn kannalta vahingolliseksi.

Talousvaliokunta korostaa, että vain kansainvälisen sopimuksen ja yhtäläisten velvoitteiden avulla voidaan saavuttaa ilmastonsuojelun kannalta näkyvämpiä vaikutuksia ja samalla turvata lentoyhtiöiden tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että globaalissa järjestelmässä samalla reitillä liikennöiviä toimijoita kohdellaan yhdenvertaisesti kilpailunvääristymien estämiseksi. Suomen ja EU:n etu on, että CORSIA-järjestelmästä tulee riittävän sitova ja kunnianhimoinen. CORSIA-järjestelmän yksityiskohtien selviämisen jälkeen komission tulee arvioida lentoliikenteen ETS:n jatko- ja muutostarpeet.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 28.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller