

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2007 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 9 päivänä marraskuuta 2007 lähettänyt jatkokirjelmän 1. LVM 12.10.2007 asiassa 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 ympäristövaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos Risto Saari, liikenne- ja viestintäministeriö
- yli-insinööri Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö

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

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot seuraavilta tahoilta tai henkilöiltä:

- kaupp- ja teollisuusministeriö
- jäsen Satu Hassi, Euroopan parlamentti
- jäsen Riitta Myller, Euroopan parlamentti

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon YmVL 59/2006 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Direktiiviehdotuksessa (Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoliikenteen liittämisestä yhteisön päästökauppajärjes-

telmään; KOM (2006) 818 lopullinen) esitetään, että päästökauppadirektiiviä (2003/87/EY) muutetaan sisällyttämällä lentoliikenne osaksi yhteisön päästökauppajärjestelmää. Ehdotuksen ta-

voitteena on vähentää lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjä.

Ensimmäisessä lukemisessa on ilmennyt, että kaikki jäsenvaltiot kannattavat lentoliikenteen liittämistä EU:n päästökauppajärjestelmään. Ongelmallisia kohtia ehdotuksessa ovat päästöoikeuksien jaon perusteet (benchmark ja huutokauppa), päästökaupan alkamisajankohta sekä se, miten EU:n ulkopuoliset maat saataisiin hyväksymään, että järjestelmä koskee myös näiden maiden lentoyhtiöitä, silloin kun ne saapuvat EU:n lentoasemille tai lähtevät niiltä.

Puheenjohtajamaa Portugalin tavoitteena on saavuttaa poliittinen yhteisymmärrys joulukuun ympäristöministerineuvostossa. Euroopan parlamentti on esittänyt vapaasti jaettavien päästöoikeuksien tiukentamista 75 prosenttiin vuoden 2004—2006 tasosta, päästökaupan aloittamisen aikaistamista vuoteen 2010, päästöoikeuksien jakamista niin, että 50 % jaettaisiin huutokaupalla jo vuoden 2010 alusta alkaen, yläilmakäsen typenoksidipäästöjen mukaan ottamista ja sitä, että lentoyhtiöille asetettaisiin energiatehokkuusstandardeja.

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n yleiskokouksessa syyskuussa 2007 EU esitti, että sillä on oikeus velvoittaa myös kolmansien maiden lentoyhtiöt osallistumaan päästökauppaan EU:n lentoasemille saavuttaessa tai niiltä lähdettäessä. Euroopan ulkopuoliset maat pitivät tätä EU:n yksipuolisena toimenä ja katsoivat, että päästökaupan käyttöönotto edellyttää molemminpuolista hyväksymistä. EU jätti tähän päätöslauselmaan tiukan varauksen katsoen, että direktiiviehdotuksen käsittelyä voidaan jatkaa aikaisemmin suunnitellulla tavalla. Konfliktien välttämiseksi EU aikoo jatkossa esittää, että kolmansista maista vain muutaman kerran viikossa tehtävät lennot voitaisiin jättää järjestelmän ulkopuolelle. Lisäksi kehityksille tehdään selväksi, että ne hyötyvät järjestelmästä, koska puhtaan kehityksen mekanismin kautta EU ohjaa varoja kehitysmaihiin enemmän kuin päästökaupasta aiheutuu kuluja.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on pääosin ennallaan. Valtioneuvosto katsoo, että ns. RTK-malli korostaa liikaa koneiden täyttöastetta ja toimii siten suurten keskusten ja maiden välillä operoivien lentoyhtiöiden hyväksi. Selkeä enemmistö jäsenmaista on kuitenkin RTK-mallin kannalla. Valtioneuvosto pitää järkevänä sitä, että huutokauppa nostetaan päästöoikeuksien jakomenehtelmänä benchmark-mallin rinnalle jakomalliksi. Valtioneuvosto kannattaa myös sitä, että huutokaupan kautta jaettavien päästöoikeuksien määrä nousisi asteittain, sekä RTK-mallin täydennyksiä, jotka korjaavat mallia ilmailuliikenteemme näkökulmasta tasapuolisempaan suuntaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU pyrkii kaikin tavoin löytämään ratkaisuja konfliktien välttämiseksi kolmansien maiden kanssa. Tarvittaessa päästökauppa voidaan jopa aloittaa EU:n sisäisillä lennoilla siten, että vasta myöhemmin liitetään lennot EU:n ja kolmansien maiden välillä päästökaupan piiriin. Valtioneuvosto tukee myös komission esityksiä siitä, että kolmansien maiden lentoja voitaisiin rajata päästökaupan ulkopuolelle silloin, kun lentoja on vain pari lentoa viikossa.

Aloittamisajankohdan suhteen teknisesti sopivin olisi kolmannen päästökauppaperiodin alku eli vuoden 2013 alku. Valtioneuvosto on kuitenkin joustava aloittamisajankohdan suhteen ymmärtäen näkökohtia siitä, että päästökauppajärjestelmä pitäisi saada voimaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Luonteva kompromissi olisi aloittaa päästökauppa vuoden 2011 alusta EU:n sisäisillä lennoilla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiiviehdotukseen liitetään tarvittavat seurantasaännökset, jotta komissio veloitetaan toimimaan, jos lentoliikenteen päästökauppa johtaa toimialakohtaisiin, alueellisiin tai globaaleihin häiriöihin lentoliikennemarkkinoilla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää tärkeänä lentoliikenteen liittämistä päästökauppaan Eurooppaneuvoston maaliskuussa tekemän vähintään 20 % hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteen saavuttamiseksi. Päästökauppa on arvioitu kustannustehokkaammaksi kuin muut ratkaisut, joten ratkaisua voidaan pitää sinänsä perusteltuna. Lentoliikenteen päästöihin on puututtava, sillä vaikka niiden osuus EU:n hiilidioksidipäästöistä on vain noin 3 %, ne kasvavat hyvin nopeasti ja lentoliikenteen ilmastovaikutus kokonaisuutena on 2—4-kertainen verrattuna pelkkiin hiilidioksidipäästöihin koneiden aiheuttamien vesihöyryvanojen ja cirruspilvien vuoksi.

Suurin ongelma on mahdollisesta EU:n sisäisestä päästökauppajärjestelmän käyttöönotosta EU:n jäsenmaille aiheutuva kilpailuongelma. Päästökauppa tulisikin ottaa samanaikaisesti käyttöön sekä EU:n sisäisille että EU:n ja muun maailman välisille lennoille. EU:n tulee kaikin keinoin pyrkiä vaikuttamaan kansainväliseen lentoliikenteen järjestöön (ICAO) ratkaisun saavuttamiseksi yhteistyössä YK:n ilmasopimuksen kanssa vuoden 2012 jälkeistä aikaa koskevassa sopimusjärjestelyssä. Lähtökohdaksi on otettava hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin IPCC:n neljännen arviointiraportin arvio, että ilmasto lämpenee joka tapauksessa ainakin 2—2,4 astetta, jos hiilidioksidin pitoisuustaso on 445—490 ppm. Tämä edellyttää maailman päästöjen kääntymistä laskuun viimeistään vuonna 2015 ja vähentämistä 50—85 % vuoden 2000 tasosta vuoteen 2050 mennessä. Lähitulevaisuudessa tärkeintä on kuitenkin kasvavan päästötrendin suunnan muuttaminen, ja se edellyttää maailmanlaajuisia toimenpiteitä päästöjen hillitsemiseksi.

Päästöoikeuksien jakotapa on järjestelmän toimivuuden ja vaikutusten kannalta keskeinen kysymys. Näyttää ilmeiseltä, että lentoyhtiön lentorakenteesta riippuen eri mallit suosivat eri yhtiöitä. Tasapuolisimpana mallina pidetään valiokunnan saaman selvityksen mukaan ns. RTK-

mallia (Revenue Tonne Kilometers), johon päästöoikeuksien jaon ehdotetaan perustuvan. RTK-malli on Suomen kannalta hyvin ongelmallinen. UK:n tutkimuksen mukaan RTK-malli on kuitenkin ympäristönäkökulmasta tarkasteltuna ns. ATK-mallia (Available Tonne Kilometers) perustellumpi, koska koneiden täyttöasteen korottaminen on halpa ja kaikkien lentoyhtiöiden käytössä oleva keino parantaa "ympäristötehokkuuttaan". Yhtiöt voivat korottaa täyttöastettaan eli kasvattaa tonneja esimerkiksi ottamalla kuljettavaksi rahtia. Kaikki muut jäsenmaat kuin Suomi ja Malta tukevat RTK-mallia, joten mallin valinta näyttää väistämättömältä.

Huutokauppa tulee RTK-mallin rinnalle päästöoikeuksien jakomenetelmäksi. Euroopan parlamentti esittää, että huutokaupan kautta jaettaisiin 25 % päästöoikeuksista ja 75 % RTK-mallin kautta. Neuvostossa huutokaupan osuudesta jakomenetelmänä vielä keskustellaan. Valtioneuvosto kannattaa huutokaupan merkittävää osuutta alusta alkaen (10—20 %), jotta RTK-menetelmään sisältyviä vääristymiä voidaan korjata. Valiokunta tukee tätä katsoen, että mallin haitallisia vaikutuksia Suomelle voidaan lieventää kasvattamalla huutokaupan merkitystä jakomenetelmänä.

Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä, että direktiiviehdotukseen liitetään tarvittavat seurantasäännökset, jotta komissio velvoitetaan toimimaan, jos lentoliikenteen päästökauppa johtaa toimialakohtaisiin, alueellisiin tai globaaleihin häiriöihin lentoliikennemarkkinoilla. Valiokunta yhtyen tähän korostaa, että järjestelmän toteuttamisen aluetaloudelliset vaikutukset on selvitettävä ja niitä tulee lieventää ja ehkäistä järjestelmän ulkopuolisin keinoin, jos ilmenee, että itse järjestelmässä syrjäisten alueiden ongelmia ei voida ottaa huomioon. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan päästökauppajärjestelmästä aiheutuvan kustannuslisän siirtäminen hintoihin merkitsee kotimaan lentoliikennereittiverkoston supistamista. Valiokunta on tästä erittäin huolissaan ja korostaa siksi, että huutokaupasta saatavia tuloja tulee voida käyttää vähäliikenteisim-

pien reittien tukemiseen. EU:n päätöksenteossa on ymmärrettävä, että pitkien etäisyyksien maisa, kuten Suomessa, syrjäisten seutujen lentoliikennepalvelujen samoin kuin raideliikennepalvelujenkin järjestämiseen liittyy erityisiä haasteita. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä, että raideliikenteen kehittämiseen tulee panostaa ja että huutokaupasta saatavia tuloja tulee voida käyttää esimerkiksi sen tukemiseen.

Komissio on ehdotuksessaan todennut, että lentoliikennepalveluista erityisen riippuvaisia syrjäisiä ja eristyneitä alueita koskeviin lentoliikennepalveluihin liittyviä erityiskysymyksiä voidaan parhaiten tarkastella julkisen palvelun velvoitteiden ja valtiontukikysymysten yhteydessä. Valiokunta edellyttää, että Suomi tuo tämän näkökulman prosessissa vahvasti esiin niin, että komissio ei puutu tulevaisuudessa toimenpiteisiin, joilla vaikutusten lieventämiseen joudutaan todennäköisesti vaikuttamaan.

Valiokunta painottaa myös sitä, että päästökauppa on maailmanlaajuisena järjestelmänä

kustannustehokas, mutta silti vain yksi tapa hillitä lentoliikenteen päästöjä. Muita keinoja ovat esimerkiksi vähäpäästöisempään kalustoon investoiminen, tehokkaampi lennonohjaus ja mahdollisimman suora reititys kohteeseen sekä kerosiin verotus. Suomessa turhaa odottelua ilmatilassa ennen laskeutumista on varsin vähän, mutta Euroopan tasolla ohjauksen parantamisella on arvioitu voitavan vähentää polttoaineen kulutusta jopa 8—18 %. Sääntelyn vaikutusarviointeihin ja kustannustehokkuusarviointeihin tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen tarvetta sisällyttää sääntelyyn seurantajärjestelmä ja velvoite järjestelmän mahdollisesti aiheuttamien vääristymien korjaamiseen.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Christina Gestrin /r
Susanna Haapoja /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Timo Korhonen /kesk
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /kok

Petteri Orpo /kok
Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Tarja Tallqvist /kd
Oras Tynkkynen /vihr
Pauliina Viitamies /sd
Henna Virkkunen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.