

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (rikkidirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 16 päivänä syyskuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (rikkidirektiivi) (U 35/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Suuri valiokunta on 23 päivänä marraskuuta 2011 lähettänyt asiaa koskevan jatkokirjelmän 1. YM 18.11.2011 mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- jäsen Satu Hassi ja jäsen Ville Itälä, Euroopan parlamentti
- liikenneministeri Merja Kyllönen ja hallitusneuvos Lolan Eriksson, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Anneli Karjalainen, ympäristöministeriö
- tulosalueen johtaja Yrjö Viisanen, Ilmatieteen laitos
- asiantuntija Olli Holm, Liikennevirasto
- ylijohtaja Tuomas Routa, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi

- erikoistutkija Harri Kankaanpää, Suomen ympäristökeskus
- erikoistutkija Raimo Salonen, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)
- yksikön päällikkö, varajohtaja Sari Repka, Turun yliopisto
- teknologiajohtaja Satu Helynen, Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT
- johtaja Christer Paltschik, Gasum Oyj
- Senior Vice President Ismo Platan, Rautaruukki Oyj
- General Manager Torbjörn Henriksson, Wärtsilä Oy
- johtava asiantuntija Tiina Haapasalo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- apulaisjohtaja Kirsti Tarnanen-Sariola, Suomen Satamaliitto
- asiantuntija Pertti Sundqvist, Suomen luonnonsuojeluliitto
- varatoimitusjohtaja Pekka Huttula, Öljyalan Keskusliitto ry
- energiajohtaja Jouni Punnonen, Metsäteollisuus ry
- asiantuntija Eija Kanto, Suomen Varustamot ry
- asiantuntija Matti Spolander, Teknologiateollisuus ry
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Suomen Merimies-Unioni ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivin muutosehdotuksella on tarkoituksena saattaa osaksi EU-lainsäädäntöä meriliikenteen polttoaineiden rikkipitoisuusvaatimukset, jotka IMO hyväksyi vuonna 2008. Muutokset koskevat kansainvälisillä merialueilla, maiden aluevesillä ja talousvyöhykkeillä sekä ns. päästöjen valvonta-alueilla aluksissa käytettäviä polttoaineita. Rikkipitoisuusvaatimukset tiukentuvat asteittain.

Meriliikenteessä käytettävän polttoaineen rikkipitoisuus laskisi kaikilla EU:n merialueilla nykyisestä 4,50 painoprosentista vuoden 2012 alusta 3,50 painoprosenttiin ja vuoden 2020 tai 2025 alusta enintään 0,50 painoprosenttiin.

Rikkipäästöjen valvonta-alueille kuuluvilla jäsenvaltion aluevesillä ja talousvyöhykkeillä aluksissa käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuus saa olla vuoden 2014 loppuun saakka enintään 1,00 painoprosenttia, jonka jälkeen se vuoden 2015 alusta laskee enintään 0,10 painoprosenttiin.

Euroopan unionissa sijaitseviin satamiin tai niistä kulkevista matkustaja-aluksissa käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuutta tiukennettaisiin nykyisestä 1,5 painoprosentista vuoden 2020 alusta enintään 0,10 painoprosenttiin. Matkustaja-aluksia koskevia erityisvaatimuksia ei ole hyväksytty IMO:ssa, vaan niillä muutettaisiin unionin omaa lainsäädäntöä.

Lisäksi jäsenvaltioiden olisi ehdotuksen mukaan hyväksyttävä päästöjen teknisten vähentämismenetelmien, kuten rikkipesurien, käyttö vaihtoehtona vähärikkisen polttoaineiden käytölle. Nykyisessä direktiivissä tämä velvoite on lievemässä muodossa, jolloin jäsenmaat voivat harkita, hyväksyvätkö ne päästöjen vähentämismenetelmien käytön.

Ehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin valtaa hyväksyä säädöksiä meriliikenteen polttoaineiden 0,50 prosentin rikkipitoisuusvaatimuksen voimaantulosta, merialueiden nimeämisestä rikkipäästöjen valvonta-alueiksi sen mukaisesti kuin IMO niistä olisi päättänyt, liitteen I päästöjen vähentämismenetelmien enim-

mäispäästöarvoja koskevista muutoksista tai täydennyksistä, liitteen II päästövähennysmenetelmien käytön kriteerien muuttamisesta tai täydentämisestä, päästöjen seurannan yksityiskohtaisista vaatimuksista, polttoainenäytteiden ottoa ja analyysimenetelmiä koskevista seikoista sekä tietojen toimittamista koskevasta määrämuodosta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotettuja toimia laivoista aiheutuvien rikkioksidipäästöjen (sekä pienhiukkaspäästöjen) rajoittamiseksi yleisesti kannatettavina, koska direktiiviehdotuksen toimin näiden päästöjen haitallisia vaikutuksia ihmisen terveydelle ja meriympäristölle voidaan huomattavasti vähentää ja parantaa erityisesti tiheästi asuttujen rannikkoseutujen ilmanlaatua. Komission arvioiden mukaan saavutetut hyödyt ovat aiheutuvia kustannuksia selvästi suuremmat.

Direktiivillä pannaan toimeen IMO:ssa hyväksytyt muutokset määräajassa, eikä direktiivillä ole mahdollista muuttaa täytäntöönpanoa. IMO:ssa sovitut määräykset ovat olleet tiedossa jo jonkin aikaa. Vaikutukset elinkeinoelämään ovat moninaisia. Uudet rikkipitoisuusmääräykset nostavat merenkulun kuljetuskustannuksia, mikä muodostaa lisärasitteen kaukana päämarkkina-alueilta sijaitsevalle ja globaalissa kilpailussa toimivalle Suomen vientiteollisuudelle. Uudet terveys- ja ympäristönormit luovat toisaalta edellytyksiä Suomessa valmistettavien rikkipesureiden ja LNG-moottoreiden käyttöön otolle ja kehittämiselle ja edistävät siten Suomen ympäristöteknologiateollisuuden kehittämistä ja sen työllisyyttä. Suomi pitää tärkeänä sitä, että uusien teknologioiden markkinoille pääsyä helpotetaan keventämällä hyväksymismenettelyä komission ehdottamalla tavalla.

Valtioneuvosto pyrkii löytämään ratkaisuja siihen, ettei täytäntöönpanosta ja sen aikataulusta aiheudu kohtuuttomia kustannuksia suomalaisille yrityksille tai valtiontaloudelle ja että vientiteollisuuden kilpailukyky pystyttäisiin turvaamaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että pää-

töksen toimeenpanon aikataulu mahdollistaisi uusien teknologioiden laajamittaisen hyödyntämisen ja kalliin polttoaineen tuoman merkittävän kustannusnousun välttämisen. Koska uuden teknologian käyttöönotto edellyttää riittävästi aikaa, valtioneuvosto selvittää epävirallisesti jäsenmaiden, komission ja Euroopan parlamentin piirissä pikaisesti mahdollisuuksia siihen, että direktiivin soveltamista voitaisiin jäsenvaltiotai aluskohtaisesti lykätä määräaikaisesti tietyin kriteerein. Valtioneuvosto korostaa, että komission tulee seurata tiiviisti IMO-päätösten edellyttämien uusien polttoaineiden käyttöönoton kilpailukyky- ja muita vaikutuksia. Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä kehittää sopeuttamistoimenpiteitä sekä EU:n että kansallisella tasolla. Suomi on aktiivisesti yhteydessä komission liikennepääosastoon komission valmisteleman alan sopeutumista tukevan työkalupakin mahdollisimman pikaiseksi etenemiseksi. Samanaikaisesti vaikutetaan Euroopan komission ja pyritään saamaan komission hyväksyntä komission käsittelyssä olevalle valtioneuvoston asetukselle alusten ympäristönsuojelua parantavien investointitukien yleisistä ehdoista ja sen mukaisille ehdollisille tukipäätöksille.

Valtioneuvosto edistää uuden ympäristöteknologian nopeaa käyttöönottoa Suomen lipun alla purjehtivissa aluksissa EU:n ympäristötukisuuntaviivojen sallimissa puitteissa.

Valtioneuvosto katsoo myös, että EU-tasolla tulisi selvittää, millaisia terveys- ja ympäristöhyötyjä aiheutuisi meriliikenteen alhaisen rikkipitoisuustason ulottamisesta koko EU:n alueel-

le, mikä myös edistäisi merenkulun ja teollisuuden tasavertaisia kilpailuedellytyksiä.

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa asianmukaisena.

Jatkokirjelmä 1. YM 18.11.2011

Valiokunnan saamassa jatkokirjelmässä todetaan, että Suomi pitää rikkidirektiivissä ehdotettuja toimia laivoista aiheutuvien rikkioksidipäästöjen sekä pienhiukkaspäästöjen rajoittamiseksi yleisesti kannatettavina, koska näiden päästöjen haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle ja meriympäristölle voidaan huomattavasti vähentää ja parantaa erityisesti tiheästi asuttujen rannikkoseutujen ilmanlaatua.

Rikkidirektiivistä aiheutuu merkittäviä lisäkustannuksia varustamoille ja vientiteollisuudellemme kohonneiden polttoainekustannusten ja alusten muutostöiden vuoksi. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti Pohjois-Eurooppaan ja varsinkin Itämeren alueelle, missä kauppa perustuu merikuljetuksiin ja matkat Euroopan päämarkkina-alueille ovat pitkät. Suomi on notifiointi kansainväliselle merenkulkujärjestölle (IMO), etteivät polttoaineiden rikkipitoisuutta koskevat muutokset tule voimaan sen aluevesillä ja talousvyöhykkeillä, ennen kuin ne on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Valtioneuvosto on täsmentänyt Suomen ensisijaisia neuvottelutavoitteita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää erittäin tärkeänä meriliikenteen rikkipäästöjen vähentämistä ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemiseksi. Käsitteltävänä olevaan direktiivin muutosehdotukseen ja sen taustalla olevaan IMO:n

MARPOL-yleissopimuksen liitteeseen sisältyvät keinot tavoitteiden saavuttamiseksi uhkaavat kuitenkin maailman puhtaimpiin kuuluvan teollisen toiminnan mahdollisuuksia. Lisäkustannusten on arvioitu olevan Suomessa vähimmilläänkin useita satoja miljoonia euroja vuosittain, ja ne voivat nousta jopa 1,2 miljardiin euroon vastaten 24 000 henkilötyövuotta.

Valiokunta toteaa, että EU-sääntelyn tulee perustua elinkeinotoiminnan sääntelyn tasapuolisuuteen eri maiden ja alueiden välillä. Direktiiviehdotus nykyisessä muodossaan tarkoittaa sitä, että EU:n eteläisillä merialueilla rikkipäästöjen sallitut enimmäismäärät ovat vuoden 2015 alusta lähtien jopa kymmenen vuoden ajan yli kolmikymmenkertaiset Euroopan pohjoisiin merialueisiin verrattuna. Valiokunnan mielestä direktiiviehdotus esitetystä muodossaan ei voi olla EU:n perussopimuksen peruseräpäätösten mukainen.

Nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toimii aktiivisesti kansainvälisissä neuvotteluissa sen puolesta, että merenkulun ympäristö- ja ilmastovaatimuksilla ei aiheuteta kohtuuttomia kustannuksia suomalaisille yrityksille eikä eriarvoista kilpailutilannetta EU:n sisällä ja suhteessa EU:n ulkopuolisiin toimijoihin. IMO:n ja EU:n ratkaisuihin toteutus ja aikataulut varmistetaan Suomen vientiteollisuuden kilpailukyvyyn turvaavalla tavalla.

Vaikutukset elinkeinolämään

Komission selvityksissä on arvioitu, että rikkipitoisuuden alentaminen 3,0 %:sta 0,5 %:iin maksaa noin 2 000 euroa/vähennetty rikkitonni, mutta vähentäminen 0,5 %:sta 0,1 %:iin maksaa 14 000 euroa/vähennetty rikkitonni.

Liikenne- ja viestintäministeriön teettämän selvityksen mukaan Suomen ulkomaanliikenteen merikuljetusten polttoainekustannusten nousu on vuositasolla arviolta 200 miljoonan euron ja 1,2 miljardin euron välillä. Uudistus johtaa polttoainekulujen nousuun mahdollisesti jopa 80 prosentilla, mikä vuorostaan nostaa merkittävästi rahtihintoja Pohjois-Euroopan erityisalueella. Varustamoelinkeino arvioi teollisuuden merirahtien hintojen nousevan 30—50 %. Suomen maantieteellisen sijainnin vuoksi maamme vientiteollisuudella on jo nyt kilpailijoita suuremmat kuljetuskustannukset keskeisille markkina-alueille Euroopassa ja muualle maailmassa. Yritysten kilpailuedellytysten voimakas heikentyminen vaikuttaa suoraan niiden työllistämismahdollisuuksiin.

Merikuljetusten kallistuminen aiheuttaa paineita siirtää kuljetuksia merireiteiltä maanteille. Kuljetusmuutosiirtymän on saadun selvityksen mukaan arvioitu olevan 3—50 % Pohjois-Euroopan erityisalueella reitistä riippuen. Saksan rahtiliikenteeseen keskittyneen tutkimuksen mukaan RoRo-kuljetukset vähenevät keskimäärin 22 % ja tämä tarkoittaa yksin Saksassa 600 000 rekan ja 820 000 merikontin lisäystä maanteille. Esimerkiksi Suomen metsäteollisuuden vuosittaisten, noin 15 miljoonan tonnin vientivolyymien kuljettaminen kuorma-autoyhdistelmillä Ruotsin kautta lisäisi Ruotsin liikenneverkolle päivittäin 1 200 ajoneuvoyhdistelmää ja kasvatTAISI Ruotsin tiekuljetusten hiilidioksidipäästöjä lähes 11 % nykytasostaan. Maantieteellinen sijaintimme ja osin myös vientimme rakenne eivät mahdollista viennin laajamittaista siirtämistä maanteille. Uudistuksen kokonaisympäristöhyöty on kuitenkin varsin kyseenalainen, kun yhden tavaratonnin kuljettaminen kilometrin matkan meritse aiheuttaa 3 gramman hiilidioksidipäästöt ja maanteitse kuljetettaessa päästöt ovat 47 grammaa eli yli 15-kertaiset.

Kilpailuaseman heikentyminen suhteessa muuhun Eurooppaan vaikuttaa suoraan Suomen kiinnostavuuteen investointikohteena sekä maassa jo toimivien yritysten että uusien ulkomaisten investointien näkökulmasta. Pahimmillaan maassa jo olevaa tuotantoa siirtyy pois maihin, joissa toiminnan kustannukset ovat tältä osin alhaisempia, mutta ympäristövaikutukset suurempia. Toteutuessaan tällainen kehitys uhkaisi vakavasti suomalaisten hyvinvointia ja elintasoja, mutta ei kuitenkaan vähentäisi kokonaispäästöjen määrää.

Osana ehdotettua uudistusta halutaan mahdollistaa rikkipesureiden asentaminen laivoihin, jolloin voidaan käyttää myös nykyistä polttoainetta, jossa rikin enimmäispitoisuus on 1,5 prosenttia. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä sitä, että korkearikkisen polttoaineen käyttö sallitaan yhdessä päästöjen vähentämismenetelmien kanssa, sillä se joustavoittaa polttoaineen käyttöä merenkulussa. Rikkipesureilla saavutetaan yhtä hyvä rikki- ja pienhiukkaspäästöjen alentuminen kuin käyttämällä enimmillään 0,1 pro-

senttia rikkiä sisältävää polttoainetta. Valiokunnan saaman varustamoelinkeinon selvityksen mukaan on kuitenkin teknisesti mahdollista ja taloudellisesti kannattavaa asentaa rikkipesurit vain kolmasosaan Suomen lipun alla kulkevista rahtialuksista. Yhdellä kolmasosalla asentaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa ja yhdellä kolmasosalla se on teknisesti mahdotonta. On oletettavaa, että sama koskee myös valtaosaa muiden maiden lipun alla kulkevia aluksia.

Rikkipesuriteknologiaa kehitetään menestyksekkäästi muun muassa Suomessa. Teknologioiden hyväksymismenettely on nykyisen direktiivin mukaan erittäin hidasta ja byrokraattista. Teknologioiden koekäyttö voi kestää puolitoista vuotta. Sen jälkeen teknologia voidaan hyväksyä komission asettamassa komiteassa. Hyväksynnän jälkeen kunkin maan tulee sallia hyväksytyn teknologian käyttö alueellaan.

Rikkipesuriteknologian saatavuuteen ja luotettavuuteen liittyy paljon epävarmuustekijöitä. Pelkästään Itämeren laivamääräksi arvioidaan yli kymmenentuhatta alusta, ja yksistään Suomessa käy vuosittain noin 1 500 laivaa. Näistä Suomen lipun alla on noin 100 alusta. Laivat käyvät noin kolmen vuoden huoltokierrossa telakoinnissa, jonka yhteydessä rikkipesuri voitaisiin asentaa. Rikkipesureiden laajamittainen käyttöönotto vuoteen 2015 mennessä ei valiokunnan arvion mukaan näytä mahdolliselta. Satamien tulee myös pystyä vastaanottamaan rikkipesureiden pesuvesiä ja rikkipesureiden käytöstä syntyvää jäteöljyä siten, että niistä ei aiheudu uutta merkittävää kulurasitusta.

Nesteytetyn maakaasun käyttö on vaihtoehto vain uusien laivojen kohdalla, jolloin niihin valitaan alun perin LNG-moottorit. Nesteytetyn maakaasun tankkaaminen on toistaiseksi mahdollista Norjan rannikolla sekä vain muutamassa Itämeren, Pohjanmeren ja Englannin kanaalin alueen satamassa. Tankkausinfrastruktuurin rakentaminen kestää vuosia ja edellyttää, että kysyntää syntyy ja uusiin laivoihin valitaan tämä teknologia. Valiokunta toteaa, että tämäkään teknologia ei siis tarjoa realistista ratkaisua merenkulkua uhkaavaan kustannusten nousuun vuoden 2015 alusta.

Mahdollisten kansallisten tai EU-tukien vaikutus merenkulun kokonaiskustannusten nousuun jää nähtäväksi. Vielä ei ole voimassa kansallista lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi tuen maksamisen esimerkiksi rikkipesureiden jälkiasennuksiin. Komissio on luvannut EU:n tukea kilpailun vääristymien ehkäisemiseksi, mutta konkreettiset toimet eivät ole vielä tiedossa.

Polttoaineen saatavuus ja hinta

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 0,1 prosenttia rikkiä sisältävän polttoaineen saatavuus ei sinänsä aiheuta ylitsepääsemättömiä ongelmia, jos polttoaineen kysyntä rajoittuu rikkipäästöjen nykyisille tai kaavailuille päästöjen valvonta-alueille. Vähärikkisen polttoaineen hinta on nykyään 50—85 prosenttia korkeampi kuin raskaan polttoöljyn hinta. Hinnan arvioidaan kuitenkin kasvavan 100—150 prosenttia korkeammaksi verrattuna raskaaseen polttoöljyyn, kun kysyntä lisääntyy 1.1.2015 alkaen.

Alusliikenteen rikkipitoisuusrajaksi on maailmanlaajuisesti tulossa 0,5 prosenttia vuoden 2020 alusta, ellei tämän vaatimuksen voimaantuloa siirretä vuoteen 2025 perustuen IMO:n teettämiin polttoaineen saatavuusselvityksiin. Vaihtoehtoisena ratkaisuna on tässäkin rikkipesureiden käyttäminen laivoissa, jolloin myös runsasrikkisen raskaan polttoöljyn käyttäminen on mahdollista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 0,5 prosenttia rikkiä sisältävää laivapolttoainetta ei ole kuitenkaan mahdollista saada laajasti markkinoille vuoteen 2020 tai 2025 mennessä, jolloin maailmanlaajuisesti otettaisiin käyttöön kilpailuvääristymää tasoittava 0,5 rikkiprosentin enimmäisraja. Asiantuntijoiden mukaan tähän tuotteeseen liittyy useita vielä selvittämättä olevia valmistusteknisiä, tuotteen toimivuuteen liittyviä ja sen saatavuutta koskevia kysymyksiä. Tällä hetkellä 0,5 prosenttia rikkiä sisältävän polttoöljyn markkinat ovat erittäin rajalliset. Saatavuutta vaikeuttaa tulevaisuudessa se, että vastaavaa polttoainetta suunnitellaan teollisuuspäästöjä koskevan direktiivin (IED) voimaantulon myötä käytettäväksi myös maalla sijaitse-

vissa polttolaitoksissa. Valiokunta toteaa, että tässä vaiheessa on perusteltua kyseenalaistaa kilpailuasetelman luvattu tasaantuminen viimeistään vuonna 2025, sillä käytännössä voi osoittautua mahdottomaksi ottaa käyttöön maailmanlaajuinen 0,5 rikkiprosentin enimmäisraja. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ennen ehdotetun direktiivimuutoksen voimaantuloa komission taholta selvitetään mahdollisuus maailmanlaajuisesti ottaa käyttöön 0,5 rikkiprosenttia sisältävä polttoaine vuonna 2020 tai 2025. Tällä on merkittävä vaikutus nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen aiheuttaman kilpailun vääristymän todelliseen keston.

Ympäristö- ja terveysvaikutukset

Laivojen päästöjen vähentämisen terveyshyötyjen ja kustannusten suhdetta on arvioitu komission teettämässä kustannus-hyötyselvityksessä (AEA Technology, 2009: Cost Benefit Analysis to Support the Impact Assessment accompanying the revision of the Directive 1999/32/EC on the Sulphur Content of Liquid Fuels). Selvityksessä on tarkasteltu vaikutuksia, jotka aiheutuisivat, kun enintään 0,10 prosenttia rikkiä sisältävä polttoaine otettaisiin käyttöön rikkipäästöjen valvonta-alueilla (Itämeri, Pohjanmeri ja Englannin kanaali) vuoden 2015 alusta ja kun edellisen lisäksi enintään 0,50 prosenttia rikkiä sisältävä polttoaine otettaisiin käyttöön vuoden 2020 alusta muilla EU:n merialueilla (Välimeri ja Mustameri).

Terveyshyödyt ovat kaikissa tarkastelluissa vaihtoehtoissa suurella todennäköisyydellä suuremmat kuin vähennystoimien kustannukset EU:n alueella. Siirtyminen 0,10 prosenttia rikkiä sisältävän polttoaineen käyttöön rikkipäästöjen valvonta-alueilla parantaa merkittävästi ilmanlaatua Itämerellä ja sen rannikkoalueilla sekä Ahvenanmaalla, kun hengitettävien hiukkasten (PM10) pitoisuudet ja otsonipitoisuudet alenevat. Pitkäaikaisen pienhiukkassaltistumisen aiheuttamat ennenaikaiset kuolemat EU27:ssä vähentyisivät eri vaihtoehtoissa 17 000—24 000 tapauksella vuodessa. Maalta peräisin olevien lähteiden rikkidioksidipäästöjen lisävä-

hentämisen myönteiset vaikutukset terveyteen olisivat erittäin vähäisiä verrattuna meriliikenteen päästöjen vähentämiseen.

Selvityksen mukaan IMO:n uusien määräysten täytäntöönpano tuo arviolta 15—34 miljardin euron hyödyt EU:ssa sitä kautta, että terveys parantuu ja kuolleisuus vähenee. Määräysten täytäntöönpanosta aiheutuvien kustannusten on arvioitu olevan 2—11 miljardia euroa. Näin ollen vaatimusten täytäntöönpanosta EU:lle saatutettavat hyödyt olisivat 3—13 kertaa suuremmat kuin siitä aiheutuvat kustannukset.

Liikenne- ja viestintävaliokunta viittaa kuitenkin myös Suomen Ilmatieteen laitoksen lausuntoon, jonka mukaan Itämeren alueen päästörajoitusten tärkeimmät vaikutukset ilmanlaatuun ja erityisesti sulfaattihiukkasten pitoisuuksiin ja laskeumaan eivät ole paikallisia. Hyödyt Itämeren alueen päästövähennyksistä jakaantuvat erittäin laajalle alueella eivätkä välttämättä merkittävästi paranna Suomen ilmanlaatua. Esimerkiksi rikkipitoisuuden laskeminen vuonna 2010 1,5 prosentista 1 prosenttiin ja satamissa 0,1 prosenttiin ovat vähentäneet rikkidioksidipäästöjä noin 20 prosenttia ja pienhiukkaspäästöjä noin 9 prosenttia. Toteutetut päästöjen leikkaukset eivät kuitenkaan ole näkyneet tilastollisesti merkittävällä tavalla Suomen alueella mitatuissa hiukkasten sulfaattipitoisuuksissa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteaa myös lausunnossaan, että Itämeren laivaliikenteen rikinoksidipäästöjen vähentämisestä aiheutuva Suomen maa-alueen ulkoilman pienten rikkidioksidipitoisuuksien jonkinasteinen lasku ei tuota mainittavaa terveyshyötyä. Suomen etelä- ja länsirannikolle ja 50—100 kilometrin päähän sisämaahan on mahdollista saada terveyshyötyjä tuottava, merkittävä pienhiukkaspitoisuuksien pienentyminen, jos SECA-alueen laivamoottoreiden päästämien pienhiukkasten (nokea, orgaanisia yhdisteitä, myrkyllisiä metalleja) yksikköpäästöt puolittuvat ja rikinoksidipäästöistä ilmakehässä muodostuva hiukkasmainen sulfaatti vähenee minimiinsä. SECA-alueen laivaliikenteestä syntyvien pienhiukkasten kokonaispäästöjen odotetaan laskevan edellä mainituilla, direktiiviehdotuksen mukaisilla keinoil-

la 23 prosenttia vuoteen 2020 mennessä verrattuna siihen, että päästövähennystoimia ei toteutettaisi.

Edellä mainitun hiukkaspitoisuuden muutoksen ja vaikutusalueen väestömäärän perusteella voidaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan karkeasti arvioida, että laivapäästöjen vähennykset v. 2015 pienentäisivät pitkäaikaisesta pienhiukkasille altistumisesta aiheutuvia ennenaikaisia kuolemia sadasta muutamaa saatan tapaukseen vuodessa vuoteen 2020 mennessä. Tämä vähennys on kansanterveydellisesti ja -taloudellisesti merkittävä, vaikka se on selvästi pienempi kuin Suomen tieliikenteen pakokaasuhiukkasten vähennystoimista odotettavissa oleva ennenaikaisten kuolemien pienentyminen eli noin 450 tapausta vuodessa vuoteen 2020 mennessä.

Valiokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen hyödyt ja haitat jakautuvat epätasaisesti Euroopassa. Uudistuksen tulisi koskea tasapuolisesti kaikkia EU:n merialueita, jolloin erityisesti tiheään asutut EU:n eteläiset rantavaltiot voisivat hyötyä uudistuksen luvatuista mittavista terveyshyödyistä. Valiokunta korostaa, että merkittäviä terveysvaikutuksia saavutetaan vasta siten, kun EU:n kaikki merialueet ja myöhemmissä vaiheissa kaikki merialueet maailmassa ovat ehdotetun, yhtä tiukan rikkipäästösääntelyn piirissä.

Valiokunta toteaa myös, että uudistuksen kustannukset ja kansainvälisen kilpailukyvyn menetykset uhkaavat muodostua Suomelle suuremmiksi kuin saavutettavat terveyshyödyt, etenkin kun esimerkiksi Helsingissä rikkidioksidipitoisuudet olivat vuosina 2009 ja 2010 selvästi kaikkien tunti-, vuorokausi- ja vuosiraja-arvojen alapuolella. Valiokunta korostaa, että Suomessa on toimiva ympäristölupajärjestelmä ja siihen liittyvä valvonta, mikä osaltaan takaa sen, että Suomessa tehtaat toimivat mahdollisimman ympäristöystävällisesti. Luonnonsuojelun kannalta kokonaisvaikutukset ovat kielteisiä, jos ehdotettu kilpailunvääristymä ajaa teollisuuslaitoksiamme tai mahdollisia uusinvestointeja maihin, joissa on mahdollista saastuttaa enemmän.

Uudistuksen oikeudellinen arvio

Liikenne- ja viestintävaliokunta on saanut professori Tuomas Ojaselta oikeudellisen yleisarvion direktiivin muutosehdotuksesta ja kansallisesta liikkumavarastamme. Suomi on Viron ohella ilmoittanut IMO:lle, etteivät muutokset tule voimaan sen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä, ennen kuin ne on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Käsiteltävänä oleva direktiivin muutosehdotus tarkoittaa kuitenkin sitä, että MARPOL-yleissopimuksen VI liite velvoittaisi myös Suomea EU-oikeudellisesti. Suomella olisi muiden jäsenvaltioiden tavoin enintään 12 kuukautta aikaa implementoida direktiivi, kun sen muutos on hyväksytty ja tullut asianmukaisesti voimaan.

Direktiivin muutoksessa ei lausunnon mukaan voida ainakaan periaatteessa määrätä mitään sellaista, joka olisi ristiriidassa MARPOL-yleissopimuksen VI liitteestä seuraavien velvoitteiden kanssa. Suomi voi lausunnon mukaan kuitenkin direktiivin jatkovalmistelussa tavoitella direktiivin täytäntöönpanoa koskevien siirtymäaikaisten lisäksi erilaisia jäsenvaltio- ja/tai aluskohtaisia siirtymäjärjestelyjä.

Valiokunta on saanut myös professori Juha Raution oikeudellisen arvion rikkidirektiiviä koskevasta EU:n harkintavallasta. Lausunnon johtopäätelmä on, että EU:lla on suhteellisen paljon harkintavaltaa MARPOL-yleissopimuksen liitteen VI täytäntöönpanossa. Pääasiassa tämä johtuu siitä, että EU ei ole IMO:n jäsen eikä ole ratifioinut MARPOL 73/78-yleissopimuksen liitettä VI. EU:lla on rikkidirektiivissä mahdollisuus poiketa sekä tiukoista rikkiraja-arvoista sekä asetetusta aikataulusta suhteessa uudistettuun MARPOL-yleissopimuksen VI liitteeseen. Joka tapauksessa MARPOL-sopimuksen uudistetun liitteen VI implementointi EU:ssa on lausunnon mukaan etupäässä poliittisia valintoja koskeva kysymys.

EU:n tulee lausunnon mukaan huomioida lainsäädäntövaltaansa käyttäessään sen omat EU-oikeudelliset yleiset periaatteet. Rikkidirektiivin yhteydessä relevantteja ovat ainakin oikeusvarmuuden, syrjintäkiellon, tasapuolisen kohtelun sekä suhteellisuuden periaatteet. Ehdot-

tettu rikkidirektiivi voi rikkoa kaikkia näitä periaatteita, jollei välttämättömiä ajallisia rajoituksia sallita. Suomen kannalta ehdotus vaikuttaa sekä diskriminoivalta että suhteettomalta. Se voi olla myös vastoin oikeutettuja odotuksia sekä oikeusvarmuutta, jollei säädökseen sisällytetä riittävää siirtymäsääntelyä. Uudet rajoitukset on ehdotettu tuleviksi voimaan liian nopeasti ottaen huomioon aiheutuvat kustannukset ja vaihtoehtoiset teknologiat. Selvityksen mukaan on kyseenalaista, voidaanko ehdotusta perustella objektiivisin perustein.

Johtopäätökset

Johtopäätöksensä valiokunta toteaa seuraavaa:

Ehdotetulla direktiivin muutoksella on mitä ilmeisimmin käytettävän polttoaineen saatavuuden ja hinnoittelun seurauksena vakavia kielteisiä vaikutuksia suomalaisen vientiteollisuuden kilpailukyvyille ja kannattavuudelle. Vähärikkisen polttoaineen todellista hinnanmuodostusta on tässä vaiheessa mahdoton vielä ennakoida tarkoin. Epäedullinen kilpailutilanne kestää nykytiedolla vuoteen 2025 ja voi pahimmassa tapauksessa jatkua tästä eteenpäin, jos maailmanlaajuista siirtymää 0,5 rikkiprocentin sisältävään polttoaineeseen ei voida toteuttaa suunnitellusti.

Käytettävissä olevat teknologiset vaihtoehdot, rikkipesurien laajamittainen käyttöönotto, LNG-alukset ja niihin liittyvä polttoainejakeluverkosto ja muut teknologiset ratkaisut eivät ole mahdollisia sellaisella aikataululla, että niillä voidaan vähäistä suuremmassa määrin kompensoida kasvavia kuljetuskustannuksia ainakaan uudistuksen alkuvuosina.

Esimerkiksi merenkulun investointeihin suunnattavien kansallisten tai EU-tukien saamisesta ei ole tässä vaiheessa vielä varmuutta.

Uudistuksella aikaansaavat mitattavat päästövähennekset ja niistä koituvat terveyshyödyt näyttäisivät Suomen osalta jäävän vähäisiksi verrattuna uudistuksessa esitettyihin kokonaisyötyihin ja uudistuksesta Suomelle aiheutuviin merenkulun lisäkustannuksiin.

Valiokunnan saamat oikeudelliset lausunnot puoltavat ainakin sitä tulkintaa, että Suomen osalta on mahdollista hakea direktiivikäsittelyn puitteissa ajallista ja myös asiallista poikkeusta sääntöjen soveltamisesta 1.1.2015 alkaen. Uudistuksen toteutus ja aikataulut on hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti varmistettava Suomen vientiteollisuuden kilpailukyvyn turvaavalla tavalla.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy valtioneuvoston kantaan siten täydennettynä,

että valiokunnan mielestä Suomen tulisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että komissiota pyydetään valmistamaan raportti vuoden 2013 loppuun mennessä siitä, miten merenkuluelinkeino pystyy sopeutumaan uusiin määräyksiin ja miten rikkipäästöjen rajoittamisen jatkotoimet voidaan toteuttaa,

että valiokunta korostaa Suomen kilpailukyvyn kannalta tarvetta hakea kansainvälisen yhteistyön avulla ensisijaisesti Itämeren SECA-aluetta koskevaa lykkäystä ja toissijaisesti Suomen talousaluetta koskevaa direktiivimuutoksen voimaantulon lykkäystä, tässä vaiheessa viideksi vuodeksi,

että valiokunta korostaa tarvetta selvittää myös aluskohtaisten poikkeusten aikaansaamista esimerkiksi Suomen jäänmurtajien osalta,

että valiokunta korostaa tarvetta pikaisesti selvittää sekä kansallisten että EU-tukien käyttömahdollisuuksia uusien teknologioiden kehittämisen ja käyttöönoton edistämiseksi ja merenkulun kustannusten kasvun hillitsemiseksi ja

että valiokunta korostaa tarvetta laajentaa yhtenäistä rikki päästöjä koskevaa sääntelyä koko EU:n alueelle.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Suna Kymäläinen /sd
vpj.	Osmo Kokko /ps	Johanna Ojala-Niemelä /sd
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Raimo Piirainen /sd
	Thomas Blomqvist /r	Janne Sankelo /kok
	Ari Jalonen /ps	Eila Tiainen /vas
	Kalle Jokinen /kok	Ari Torniainen /kesk (osittain)
	Jukka Kopra /kok	Reijo Tossavainen /ps
	Merja Kuusisto /sd	Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.