

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailualan toimintojen sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään (lentoliikenteen päästökauppa)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 20 päivänä joulukuuta 2006 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamiseksi

niin, että lentoliikenne liitetään yhteisön päästökauppajärjestelmään sekä ehdotuksesta laadittu liitemuistio.

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 2007

Liikenne- ja viestintäministeri *Susanna Huovinen*

Liikenneneuvos Risto Saari

LIIKENNE- ja VIESTINTÄMINISTERIÖ

EU/2006/1796

MUISTIO

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIN 2003/87/EY MUUTTAMISESTA ILMAILUALAN TOIMINTOJEN SISÄLLYTTÄMISEKSI YHTEISÖN KASVIHUONEKAASUJEN PÄÄSTÖOIKEUKSIEN KAUPAN JÄRJESTELMÄÄN**

**1 Yleistä**

Euroopan komissio antoi 20.12.2006 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoliikenteen liittämistä yhteisön päästökauppajärjestelmään (KOM (2003)818 lopullinen).

Direktiivi annetaan komission ehdotuksen mukaan EY:n perustamissopimuksen 175(1) artiklan nojalla, jolloin siihen sovellettaisiin 251 artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä.

**2 Ehdotuksen tavoitteet**

Direktiiviehdotuksella on tarkoitus muuttaa päästökauppadirektiiviä (2003/87/EY) sisällyttämällä EU:n sisäinen lentoliikenne vuoden 2011 alusta ja EU:n ja kolmansien maiden välinen lentoliikenne vuoden 2012 alusta osaksi vuonna 2005 käynnistynyttä EU:n päästökauppajärjestelmää. Lentoliikenne tulisi siten mukaan EU:n päästökauppajärjestelmään kesken vuonna 2008 alkavaa ja järjestyksessään toista päästökauppakautta (2008-2012).

Päästökaupan piiriin kuuluisivat CO<sub>2</sub>-päästöt. Myös lentoliikenteen muut kasvihuonekaasupäästöt tulevat päästökaupan piiriin sikäli, kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi komission tekemässä yleisessä päästökaupan arviointiraportissa ja sen perusteella käytävässä keskustelussa sekä niiden perusteella tehtävissä myöhemmin annettavissa yhteisötason lainsäädäntöehdotuksissa.

**3 Ehdotuksen tausta**

Ehdotus on luonnollinen jatkumo siinä kehityksessä, joka alkoi välittömästi EY:n yle-

sen päästökauppadirektiivin hyväksymisen jälkeen. Komissio julkaisi syyskuussa 2005 tiedonannon lentoliikenteen ilmastovaikutuksista. Tiedonannon keskeinen johtopäätös oli, että lentoliikenteen volyymin kasvu ja siten nopeasti kasvavat kasvihuonekaasupäästöt uhkaavat mitätöidä muilla toimialoilla tehtyjä päästöjen vähentämistoimia ja tehokkain tapa pyrkiä vaikuttamaan lentoliikenteen päästöihin olisi ottaa lentoliikenne mukaan EU:n päästökauppajärjestelmään. Tärkeäksi katsottiin myös se, että EU-tasolla luodaan päästöjen allokointia varten harmonisoitu lähestymistapa ja lentoliikenteen päästökauppajärjestelmä kytketään kiinteästi osaksi muuta EU:n päästökauppajärjestelmää. Samanaikaisesti tarvitaan panostusta puhtaampaan lentokalustoon, lennonjohtojärjestelmiin, lentokenttien maksujärjestelmän kehittämiseen sekä polttoaineverotuksen kehittämiseen. Lennonjohtojärjestelmien ansiosta kyetään käyttämään mahdollisimman suoria lentoyhteyksiä ja välttämään turhia odotuksia lentoasemien yllä ennen laskeutumista.

Tiedonannon perusteella EU:n ympäristöministerineuvosto hyväksyi joulukuussa 2005 päätelmät, joissa antoi tukensa komission suunnitelmille. Myös Eurooppa-neuvosto päätelmissään joulukuulta 2005 sekä Euroopan parlamentti päätöslauselmasaan kesäkuulta 2006 kannustivat komissiota jatkamaan valmisteluja lentoliikenteen ottamiseksi mukaan päästökauppaan.

**4 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Päästökaupan soveltamisalaan kuuluisivat ehdotuksen mukaan vuoden 2011 alusta alkaen EU-alueen sisäiset lennot. EU-alueen ulkopuolelle suuntautuvat ja sieltä tulevat

lennot tulisivat päästökaupan piiriin vasta vuoden 2012 alusta.

Poikkeuksia direktiiviin soveltamisalaan olisivat seuraavanlaiset lennot, jotka olisivat päästökaupan ulkopuolella:

- valtioiden tai hallitusten päämiesten sekä ministerien virallisiin vierailuihin tarvittavat lentokuljetukset;
- sotilaslennot;
- näytöslennot (ICAO:n sopimus 1944, liite 2);
- ilmailu, jossa lähtö- ja pääteasema on sama;
- koulutuslennot;
- testauslennot; tai
- lennot, jotka tehty kalustolla, jonka max. lähtöpaino vähemmän kuin 5 700 kg.

Päästökauppaa käytäisiin hiilidioksidipäästöillä.

Direktiiviehdotuksen 1 artiklassa esitetään yleiseen päästökauppadirektiiviin (2003/87/EY) tehtäväksi seuraavat muutokset:

- artiklan 3 yleisiä vaatimuksia koskevaan lukuun I lisätään lentoliikenteen toimijoita, hallinnoivaa viranomaista, lentoliikenteen päästöjä ja historiallisia lentoliikenteen päästöjä koskevat määritelmät;
- artikla 3a saatetaan koskemaan myös lentoliikennetoimintaa (liitteessä I mainitut toiminnat);
- artiklaan 3b lisätään lentoliikenteen päästöoikeuksien määrää koskevat periaatteet. Niiden mukaisesti päästöoikeuksien määrä olisi seuraavanlainen:

1) Ajanjaksolla 1.1.2011-31.12.2012 lentoliikenteelle osoitettaisiin kumpanakin vuonna päästöoikeuksia 100 % verrattuna ns. historiallisten päästöoikeuksien määrään eli mikä oli päästöjen määrä keskimäärin vuosina 2004-2006.

2) Ajanjaksolla 1.1.2013-31.12.2018 lentoliikenteelle osoitettaisiin viisinkertainen (so. kausi 5 vuotta) määrä ns. historiallisten päästöjen määrään nähden eli mikä oli ilmailun keskimääräiset päästöt vuosina 2004-2006.

3) Vuoden 2018 jälkeisillä kausilla päästöoikeuksien määrä on aina historiallisten päästöjen määrä kerrottuna kauden vuosien määrällä.

Komissio ilmoittaa historiallisten päästöjen määrän tilastotietojen perusteella vähintään 6

kuukauden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta.

- artiklaan 3c lisätään lentoliikenteen päästöoikeuksien jakoa koskevat menettelytavat. Huutokaupattavien päästöoikeuksien määrä kussakin jäsenvaltiossa määräytyy suhteessa siihen, mikä on jäsenvaltion suhteellinen osuus EU:n lentoliikenteen kokonaispäästöistä siten kuin jäsenvaltio on niistä raportoinut. Komissio antaa yksityiskohtaisemmat määräykset huutokaupasta erillisessä asetuksessa. Huutokaupan tuloja esitetään käytettäväksi ilmastomuutoksen hillitsemis- ja sopeutumistoimenpiteiden toteutukseen. Myös toteutetuista toimista on raportoitava komissiolle.

- artiklaan 3d lisätään lentoliikenteen toimijoiden päästöoikeuksien allokointia koskevat periaatteet. Lentoyhtiöiden on haettava vapaita päästöoikeuksia sen jäsenvaltion (erikseen nimettäviltä) viranomaisilta, johon yhtiön koneet on rekisteröity. Päästöoikeuksia ovat oikeutetut hakemaan sellaiset yhtiöt, jotka ovat toimittaneet aikataulun mukaisesti tietonsa jäsenvaltion nimeämälle viranomaiselle. Nämä tiedot on toimitettava komissiolle vähintään 18 kuukautta ennen päästökaupan alkua. Vähintään 15 kuukautta ennen kauden alkua komissio ilmoittaa päästöoikeuksien jaosta ja samalla komissio ”benchmarkkaa” lentoyhtiöt sen mukaan, mikä on yhtiölle myönnettyjen oikeuksien määrä suhteessa lennettyihin tonnikipometreihin. Jäsenvaltion erikseen nimeämän viranomaisen on 28.2.2011 mennessä ja sen jälkeen aina vuosittain helmikuun lopulla ilmoitettava päästöoikeuksien määrät kullekin lentoyhtiölle kuluvaan vuonna;

- artiklaan 3e lisätään luku III koskien maassa olevia laitteita ja niiden päästöjä;

- artiklaan 11a lisätään luku IV koskien lentoliikenteeseen ja maassa oleviin laitteisiin kohdistuvia vaatimuksia ja sen mukaisesti tehdään artikloihin 11b, 12, 13, 14 15 ja 16 teknisiä korjauksia ja lisäyksiä (lisätään lentoliikenteen toimijat mukaan päästökauppadirektiiviin);

- artiklaan 18a lisätään vaatimus, että jäsenvaltioiden viranomaiset nimeävät viranomaisen, jonka tehtäviin kuuluu ottaa vastaan tietoa lentoyhtiöiltä ja toimittaa tätä tietoa edelleen komissiolle;

- artiklaan 18b lisätään kohta, jolla Eurocontrol toimii komission apuna direktiiviehdotuksen mukaisten tehtävien hoitamisessa;
- artiklaan 25a lisätään kolmansien maiden toimia koskeva kohta; ja
- artiklaan 30 lisätään luku 5, jolla muutetaan direktiivin 2003/87/EY liitteitä I, IV ja V tämän direktiiviehdotuksen mukaisiksi.

Direktiiviehdotuksen 2 artikla sisältää määräykset tämän direktiiviehdotuksen täytäntöönpanosta (12 kk direktiivin voimaantuloa).

Direktiiviehdotuksen 3 artikla koskee direktiiviehdotuksen vaatimusten voimaantuloa (20. päivänä direktiivin julkaisemista EU:n virallisessa lehdessä).

Direktiiviehdotuksen 4 artiklassa todetaan, että ehdotus on osoitettu jäsenvaltioille.

## 5 Vaikutukset Suomessa

### 5.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Lentoliikenteen päästökauppaa koskeva direktiiviehdotus edellyttää voimaan tultuaan laintasosta sääntelyä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/87/EY) kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä (ns. päästökauppadirektiivi) on saatettu voimaan kansallisesti ns. päästökauppalailla (683/2004).

### 5.2 Taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset

Euroopan komission tekemän vaikutusarvion mukaan päästökaupalla ei olisi merkittäviä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia. Myös päästökaupan vaikutukset lentoyhtiöiden kannattavuuteen olisivat komission mukaan sangen marginaalisia, koska jokaisella lentoreitillä yhtiöitä kohdeltaisiin tasapuolisesti ja lentoyhtiöt siirtävät päästökaupasta aiheutuvat maksut matkustajien maksettavaksi. Lentoyhtiöt ovat kuitenkin korostaneet, että erilaisia maksuja ja esimerkiksi polttoaineiden hintojen muutoksia on kuitenkin vaikea siirtää sellaisenaan lentolippujen hintoihin.

Komissio myös katsoo, että päästökaupalla ei siten myöskään olisi vaikutuksia lentoyh-

tiöiden keskinäiseen kilpailuasemaan ja kilpailukykyyn. Komissio on arvioinut, että päästökaupan vaikutus lentolipun hintoihin olisi matkan pituuden mukaan keskimäärin 4,6-39,6 euroa (ml. meno-paluu). Turistimatkailijan kustannukset nousisivat vain noin 2 %. Päästökaupan kustannusvaikutuksia tuskin kuitenkaan voidaan näin yksiselitteisesti tässä vaiheessa, koska ei tiedetä päästöoikeuksien hinnanmuodostusta markkinoilla.

Komissio on myös katsonut, että lentoyhtiöt eivät joutuisi eriarvoiseen asemaan maantieteellisen asemansa perusteella. Suomi katsoo, että tähän tarvittaisiin lisäperusteluja. Esimerkiksi Finnair on liiketoiminnassaan viime vuosina panostanut aktiivisesti uusien reittien avaamiseen Kaukoitään (Japani, Kiina ja Intia). Finnair toimiikin merkittävänä transimatkustajien kuljettajana Kaukoitään ja Euroopan välisessä liikenteessä. Päästökaupan kohdentuminen vuoden 2012 alusta myös EU:n ulkopuolisiin lentoihin EU:n sisäisten lentojen lisäksi voi heikentää Kaukoitään lentojen kilpailukykyä, koska todennäköisesti taloudellisesti kannattavampia vaihtoehtoja ovat joko suorat lennot Kaukoitään tai lennot välilaskuilla EU:n ulkopuolisten lentoasemien kautta.

### 5.3 Ympäristövaikutukset

Lentoliikenteen osuus EU-maiden kasvihuonekaasupäästöistä on noin 3 %, mutta päästöt ovat nopeasti kasvamassa.

Ehdotuksen ympäristövaikutukset riippuvat siitä, miten paljon päästöoikeuksia jaetaan ja mikä on valittu maantieteellinen laajuus (ks. alla a) vain EU:n sisäinen, b) kaikki EU:sta lähtevät vai c) kaikki EU:sta lähtevät ja saapuvat lennot). Päästökauppajärjestelmä (ja sen seurauksena lentokaluston uudistuminen) sekä panostukset lentoliikenteen hallintaan ja lentokenttien maksujärjestelmiin, jolloin päästöt kyettäisiin pitämään vuoden 2005 tasolla, merkitsisivät seuraavanlaisia päästövähennyksiä vuoteen 2015: a) 31 milj. CO2 tonnia, b) 77 milj. tonnia ja c) 122 milj. tonnia sekä vuoteen 2020 mennessä a) 44 milj. CO2 tonnia, b) 115 milj. tonnia ja c) 183 milj. tonnia. Lisäksi päästökauppajärjestelmä

siihen liitettyine tukitoimenpiteineen johtaisi noin 2 % vähennykseen NO<sub>x</sub> -päästöissä.

Suomessa lentoliikenteen polttoaineen kulutus ja CO<sub>2</sub>-päästöt ovat LIPASTO-tietojärjestelmän mukaan pysyneet koko 2000-luvun kohtuullisen tasaisena. LIPASTO-järjestelmä kuitenkin kuvaa vain Suomen ilmatilan päästöjä. YK:lle raportoitavien ns. lentoliikenteen bunkkeritilastojen mukaan Suomessakin lentoliikenteen päästöt ovat kasvaneet 2000-luvun aikana noin 25 prosenttia. Tämä tarkoittaisi sitä, että lentoliikenteen päästöjen kasvu on tullut pääosin kansainvälisestä lentoliikenteestä. Joka tapauksessa Suomessa liikennöivät lentoyhtiöt ovat viime vuosina panostaneet energiatehokkuuteen ja päästöjen vähentämiseen laustoa uusimalla ja hankkimalla sopivan kokoista kalustoa eri reiteille. Siksi olisikin tärkeää, että lentoyhtiöiden ns. varhaiset toimet (ennen päästökaupan voimaantuloa tehdyt toimenpiteet) vähentää energiankulutustaan ja päästöjään tulisi ottaa huomioon, kun lentoliikenne otetaan mukaan päästökauppajärjestelmään.

#### 5.4 Hallinnolliset vaikutukset

Direktiiviehdotus edellyttää, että jäsenvaltioiden on kansallisesti määrättävä viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu toimittaa tietoa lentoyhtiöiden energiankulutuksesta, päästöistä ja lentokalustosta.

### 6 Kansallinen käsittely

Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla toimii epävirallinen yhdysverkko, jossa on mukana liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi ympäristöministeriön, kauppaja teollisuusministeriön, valtiovarainministeriön, valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristön, Finavian sekä Suomeen rekisteröityjen lentoyhtiöiden edustajat (Finnair, Blue1, Air Finlandia, Finncomm Airlines). Yhdysverkon puitteissa on kuultu sidosryhmiä ja asian valmisteluun liittyvät asiakirjat ovat olleet sidosryhmien kommentoitavana.

Lentoliikenteen päästökauppaa koskeva direktiiviehdotus on ollut esillä myös EU-

asioiden komitean alaisessa ympäristöjaostossa, jossa on mukana laajalti eri sidosryhmien edustajat.

### 7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen tulee suhtautua lähtökohtaisesti rakentavasti komission ehdotukseen päästökaupan laajentamisesta myös lentoliikenteeseen. On tärkeää, että lentoliikenteen CO<sub>2</sub>-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 Suomi 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 Suomi pitää tärkeänä, että lentoliikenteen päästökauppa ei aseta EU:n jäsenvaltioita eriarvoiseen asemaan ja nosta reunavaltioiden liikennekustannuksia kohtuuttomasti. Tässä suhteessa Suomi pyrkii vaikuttamaan päästöoikeuksien jaon pohjaksi teetettävän benchmarking-raportin taustalla oleviin laskentaperusteisiin ja kriteereihin. Komission pääosin tonnikipometreihin ja kuormausasteeseen perustuva allokointi ei ole Suomelle edullinen, koska suomalaisilla yhtiöillä on monipuolinen reitivalikoima (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), Suomi on neuvostokäsittelyn yhteydessä esittänyt, että asiaan pyydetään myös neuvoston oikeudellisen palvelun lausunto;

4) Päästökauppajärjestelmän tulisi ottaa huomioon, jos lentoyhtiöt ovat jo etupainot-

teisesti panostaneet merkittävässä määrin uuden, energiatehokkaan ja ympäristöystävällisen kaluston hankintaan. Järjestelmän tulisi siten ottaa huomioon, että aikaisin 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 tonnikipometritietojen mukaan ja päästöoikeudet annetaan tämän perusteella; ja

5) Suomi 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. Suomi pitää tärkeänä, että komission 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.