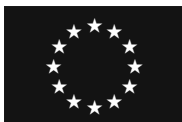


# EUROOPAN PARLAMENTTI

2004



2009

*Ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta*

VÄLIAIKAINEN  
2005/2249(INI)

4.4.2006

## MIETINTÖLUONNOS

ilmailun ilmastonmuutosvaikutusten vähentämisestä  
(2005/2249(INI))

Ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta

Esittelijä: Caroline Lucas

Valmistelija(\*):  
Jeanine Hennis-Plasschaert, liikenne- ja matkailuvaliokunta

(\* ) Valiokuntien välinen tehostettu yhteistyö – työjärjestyksen 47 artikla

## SISÄLTÖ

	<b>Sivu</b>
EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS .....	3
PERUSTELUT .....	7

## EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

### ilmailun ilmastonmuutosvaikutusten vähentämisestä (2005/2249(INI))

*Euroopan parlamentti, joka*

- ottaa huomioon komission tiedonannon neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle nimeltä ”Ilmailun ilmastonmuutosvaikutusten vähentäminen” (KOM(2005)0459),
  - ottaa huomioon 16. marraskuuta 2005 hyväksymänsä päätöslauselman maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen torjumisesta<sup>1</sup>,
  - ottaa huomioon työjärjestyksen 45 artiklan,
  - ottaa huomioon ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan mietinnön sekä liikenne- ja matkailuvaliokunnan lausunnon (A6-0000/2006),
- A. ottaa huomioon, että EU on sitoutunut ilmastomuutoksen torjumiseen ja tavoitteeseen, jonka mukaan maapallon keskilämpötila ei saa nousta yli kahta astetta esiteolliseen aikaan verrattuna,
- B. ottaa huomioon, että ilmailun vaikutus ilmastomuutokseen on merkittävä ja kasvaa nopeasti,
- C. ottaa huomioon, ettei Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus ilmastomuutoksesta (UNFCCC), siihen liitetty Kioton pöytäkirja eikä mikään muukaan kansainvälinen ilmastopöytäkirja koske kansainvälistä lentoliikennettä,
- D. katsoo, että EU:n pitäisi osoittaa johtajuutta ilmastomuutoksen torjunnassa sekä näyttää esimerkkiä ilmailun ilmastonmuutosvaikutusten torjumisen alalla toteuttamalla toimia hyvissä ajoin omalla alueellaan,
1. pitää myönteisenä komission tiedonantoa ja sitä, että siinä tunnustetaan, että ilmailun kaikkien ilmastovaikutusten huomioon ottamiseksi tarvitaan kattava toimenpidekokonaisuus, johon kuuluu sääntelypoliittisia, taloudellisia, teknologisia ja toiminnallisia välineitä ja jonka yhteydessä sovelletaan ”saastuttaja maksaa” -periaatetta ja varmistetaan kustannusten täysimääräinen huomioon ottaminen;
  2. korostaa, että valittujen politiikan välineiden yleisenä tavoitteena täytyy olla ilmailun ilmastonmuutosvaikutusten vähentäminen;
  3. tukee täysin komission aikomusta ottaa käyttöön kerosiiniveroja ja kehottaa sitä alkamaan välittömästi verottaa kaikkia kotimaanlentoja ja EU:n sisäisiä lentoja (niin, että verosta voidaan vapauttaa kaikki liikenteenharjoittajat reiteillä, joilla liikennöi EU:n ulkopuolisia liikenteenharjoittajia);
  4. korostaa, että on tärkeää saavuttaa kiireesti tuloksia parhaillaan käynnissä olevissa uusissa lentoliikennesopimuksissa koskevista neuvotteluista – erityisesti neuvotteluista

<sup>1</sup> Hyväksytyt tekstit, P6\_TA(2005)0433.

Yhdysvaltain kanssa solmittavasta sopimuksesta – jotta EU:n sisällä toimivien ja sen ulkopuolisten lentoliikenteen harjoittajien polttoaineverotus saataisiin tasa-arvoiseksi;

5. kannattaa erityisesti lentoliikenteen arvonlisäverovapautuksen lopettamista, jotta ilmailun ja muiden liikenteen alojen välisen toimintaympäristön yhtäläistäminen etenee;
6. kehottaa ottamaan käyttöön maksuja askeleena kohti kustannusten täysimääräistä huomioon ottamista, jolloin maksujen vaikutuksen laajuus ja niiden suuruus riippuvat siitä, kuinka kauas päästökauppajärjestelmät jäävät edellä esitettyjen vaatimusten täyttämistä;
7. korostaa, että ilmaliikenteen hallinnan on kiireellisesti ratkaistava, miten se voi auttaa käsittelemään tiivistymisjuovia ja sirrus-pilviä koskevaa tietoa;

### **Ilmailun sisällyttäminen EU:n päästökauppaan**

8. tunnustaa, että päästökauppajärjestelmä voi olla osa kattavaa toimenpidekokonaisuutta, jolla puututaan ilmailun ilmastomuutosvaikutuksiin, mikäli se suunnitellaan asianmukaisesti;
9. korostaa, että päästökauppajärjestelmän ympäristötehokkuus riippuu siitä, onko sen maantieteellinen soveltamisala riittävän laaja, asetetaanko siinä tiukat rajat, käytetäänkö alkujaossa huutokauppausta ja otetaanko siinä huomioon kaikki ilmastovaikutukset;
10. ehdottaa, että otetaan käyttöön erillinen lentoliikenteen päästöjä koskeva järjestelmä, jossa tunnustetaan, että koska UNFCCC ja Kioton pöytäkirja eivät sisällä kansainvälisen lentoliikenteen päästöjä koskevia velvoittavia sitoumuksia, ilmailuala ei todellisuudessa kykenisi myymään päästökauppajärjestelmään;
11. panee merkille, että vastuiden selvittäminen olisi oleellisesti yksinkertaisempaa erillisessä, suljetussa järjestelmässä; katsoo, että jos olisi tarkoitus luoda keino, jolla lentoyhtiöiden sallittaisiin ostaa EU:n päästökauppajärjestelmästä, järjestely pitäisi toteuttaa huolellisesti rajattuna;
12. korostaa, että jos ilmailu on lopulta sisällytettävä laajempaan päästökauppajärjestelmään, sitä ennen olisi toteutettava ainakin erillisen järjestelmän pilottivaihe, joka kattaisi vuodet 2008–2012;
13. panee merkille, että ulkopuolisten hyvitysten mahdollinen pääsy erilliseen järjestelmään (esimerkiksi puhtaan kehityksen mekanismi ja yhteinen täytäntöönpano (CDM/JI), taikka hyvitykset sellaisten maiden alueellisista rajoitus- ja kauppajärjestelmistä, jotka eivät ole allekirjoittaneet Kioton pöytäkirjaa) on rajattava tasolle, jolla varmistetaan, että ilmailuala myötävaikuttaa kokonaistavoitteen saavuttamiseen eli auttaa pysäyttämään vaarallisen ilmastomuutoksen;
14. ehdottaa, että mikäli ilmailu lopulta sisällytetään laajempaan päästökauppajärjestelmään, sovelletaan erityisiä ehtoja, joilla varmistetaan, ettei se vääristä markkinoita tavalla, joka haittaisi heikommin suojattuja aloja; näitä ehtoja ovat markkinoilta ostettavissa olevien päästöoikeuksien määrän yläraja sekä mahdollisesti sellainen vaatimus, että ennen ostoluvan saamista välttämättömistä päästövähennyksistä on toteutettava tietty osuus ilman kauppaa;

15. kehottaa komissiota ehdottamaan muita politiikan välineitä, joilla puututaan muusta kuin hiilidioksidista johtuviin ilmailun vaikutuksiin päästökauppajärjestelmän rinnalla; mikäli näihin vaikutuksiin liittyy epävarmuustekijöitä, politiikan pitäisi perustua ennalta varautumisen periaatteeseen;
16. korostaa, että jos tällaista toimenpidekokonaisuutta ei voida synnyttää samanaikaisesti, tinkimättömyys ympäristötavoitteista olisi varmistettava päästökauppajärjestelmän kautta käyttämällä hiilidioksidipäästöjen yhteydessä kertoimia;

### **Lentoliikennejärjestelmän kattavuus**

17. katsoo, että lentoliikennejärjestelmän olisi katettava kaikki EU:n lentokentiltä lähtevät ja niille saapuvat lennot, jolloin taattaisiin tasa-arvoinen toimintaympäristö toimijoille, joiden reittiprofiilit ovat erilaiset, estettäisiin markkinoiden vääristyminen EU:n ulkopuolisiin kohteisiin suuntautuvien lentojen hyväksi, varmistettaisiin ympäristötehokkuus, estettäisiin ristikkäistuet sekä vaikutettaisiin lentokoneiden suunnitteluun;

### **Päästöoikeuksien alkujako**

18. korostaa, että päästöoikeuksien alkujako kokonaisuudessaan olisi määriteltävä Kioton sitoumuksen tavoitteiden mukaisesti ja ettei siinä saisi missään tapauksessa jättää sijaa viitevuoden ylittävälle päästöjen kasvulle;
19. katsoo, että alkujakon määrä on asetettava EU:n tasolla, koska jäsenvaltioiden asettamana siihen liittyisi alkujakon ylittämisen vaara, mikä vääristäisi markkinoita ja heikentäisi järjestelmän ympäristötehokkuutta;

### **Jakomenetelmä**

20. katsoo, että päästökiintiöiden huutokauppaaminen on paras kiintiöiden jakamisen vaihtoehto, koska se kuvastaa alan dynaamista luonnetta eikä siihen liity mitään ennakoasenteita uusia yrityksiä kohtaan tai sellaisia alueita kohtaan, joiden on vielä kehityttävä tällä alalla;
21. panee merkille, että huutokauppaaminen täyttää myös ”saastuttaja maksaa” -periaatteen vaatimukset, että se tarjoaa myös muita ympäristöetuja, jos siitä saatavat tulot kohdennetaan asianmukaisesti, ja että se palkitsee automaattisesti liikenteenharjoittajien hyvän aikaisemman ja tulevan suoritustason;
22. korostaa, että päästölupien vastikkeeton jakaminen, tapahtuupa se perittyjen oikeuksien tai esikuva-analyysien perusteella, syrjisi liikenteenharjoittajia, jotka liittyvät järjestelmään alkujakovaiheen jälkeen, koska niiden olisi ostettava kaikki kiintiönsä eivätkä ne saisi niitä ilmaiseksi;
23. panee merkille, että on todennäköistä, että päästölupien vastikkeeton jako, tapahtuupa se perittyjen oikeuksien tai esikuva-analyysien perusteella, johtaisi alalla kuluttajien kustannuksella odottamattomiin voittoihin, jotka johtuisivat päästökiintiöiden markkinahintaan perustuvasta marginaalisesta kustannushinnoittelusta huolimatta lupien vastikkeettomasta jakamisesta; korostaa, että tämä ei ehdottomasti kuulu politiikan tavoitteisiin;

24. katsoo, että perittyihin oikeuksiin perustuva päästöoikeuksien vastikkeeton myöntäminen on huonoin vaihtoehto, koska siinä rangaistaan lentoyhtiöiden varhaisessa vaiheessa tekemiä toimia, ja että esikuva-analyyseihin perustuva päästöoikeuksien jako on teoriassa hieman kannustavampi, mutta siihen liittyy liiallisen monimutkaisuuden ja byrokratian vaara, ja kaikissa laskentamenetelmissä on vaikeata määrittää todenmukainen paras suoritustaso;

0

0 0

25. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle ja komissiolle sekä jäsenvaltioiden hallituksille ja parlamenteille.

## PERUSTELUT

Ilmailusta on tullut olennainen osa yhteiskuntaa, sillä se mahdollistaa pitkien matkojen taittamisen nopeasti. Se lisää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kulttuurivaihtoa, työllistää arviolta 4,1 miljoonaa henkeä ja tuo EU:n talouteen noin 228 miljardin euron panoksen suorien ja välillisten vaikutusten sekä johdannaisvaikutusten muodossa<sup>1</sup>.

On kuitenkin otettava huomioon, että ilmailun päästöt kasvavat nopeasti ja haittaavat siten muilla aloilla aikaan saatua myönteistä kehitystä. EU on sitoutunut vaarallisen ilmastonmuutoksen torjumiseen ja tavoitteeseen, jonka mukaan maapallon keskilämpötila ei saa nousta yli kahta astetta esiteolliseen aikaan verrattuna. Käytännössä tämä tarkoittaa päästöjen vähentämistä EU:ssa 15–30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä ja 60–80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä<sup>2</sup>. Vuosina 1990–2003 EU:n kansainvälisen lentoliikenteen hiilidioksidipäästöt kasvoivat 73 prosenttia, mikä merkitsee 4,3 prosentin vuotuista kasvua<sup>3</sup>. Tällä vauhdilla ilmailun kasvavat päästöt tekevät tehottomiksi yli neljänneksen niistä päästövähennyksistä, joita EU:n Kioton-tavoite edellyttää toteutettavan vuoteen 2010 mennessä<sup>4</sup>.

Lisäksi ilmailun on arvioitu vaikuttavan kokonaisuudessaan ilmastoon 2–4 kertaa hiilidioksidia voimakkaammin<sup>5</sup>, vieläpä ottamatta huomioon sirrus-pilvien syntymisestä aiheutuvia mahdollisia vaikutuksia.

On myönteistä, että teollisuus pyrkii vähentämään päästöjään. Eurocontrol ennustaa kuitenkin EU:n lentoliikenteen yli kaksinkertaistuvan vuosina 2003–2020.

Teknologisen/operationaalisen kehityksen vauhti (aikaisemmin 1–2 prosenttia vuodessa<sup>6</sup>) ei riitä tasapainottamaan tätä kasvua.

### **Poliittinen tausta**

Kansainväliseen lentoliikenteeseen ei sovelleta Kioton pöytäkirjaa eikä muita sitoumuksia. Kioton pöytäkirjan 2.2 artiklassa valtioita kehoitetaan pyrkimään kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) kautta vähentämään tai rajoittamaan kansainvälisestä lentoliikenteestä johtuvia kasvihuonepäästöjä, mutta tällä hetkellä ICAO:lla ei ole maailmanlaajuisia ratkaisua koskevia suunnitelmia, vaan se laatii ainoastaan päästökauppajärjestelmiä koskevia ohjeita.

Ilmailuun ei sovelleta polttoaineveroa eikä arvonlisäveroa, ja se saa useita valtiontukia. Nämä historialliset edut hyödyttävät ensisijaisesti varakkaita sekä maailmanlaajuisesti (koska suurimman osan lentomatkoista tekevät kehittyneissä maissa asuvat ihmiset) että myös Euroopan sisällä (koska korkeatuloisten ryhmään kuuluvat ihmiset yleensä matkustavat eniten).

Korkeammista hiilidioksidihinnoista johtuvat talouden vääristymät eivät vahingoita ilmailualaa lainkaan yhtä paljon kuin muita aloja, koska ilmailua ei voida tuoda eikä viedä –

<sup>1</sup> ATAG (2005): ”The Economic and Social Benefits of Air Transport”, s.25.

<sup>2</sup> Ympäristöministerien neuvoston päätelmät, maaliskuu 2005.

<sup>3</sup> Komission tiedonanto KOM(2005)0459, s. 2.

<sup>4</sup> Ibid., s. 5.

<sup>5</sup> IPCC 1999.

<sup>6</sup> Komission vaikutustenarviointi, KOM(2005)0459, s. 5.

esimerkiksi lentoa Lontoosta New Yorkiin ei voida korvata lennolla Montrealista Tokioon. Näin ollen voidaan käyttää syrjimättömiä politiikan välineitä tuottamatta merkittävää haittaa EU:n teollisuuden kilpailukyvyille, kun markkinoiden tiukka sääntely kahdenvälisen lentoliikennesopimusten muodossa rajaa EU:n ulkopuolisten lentoyhtiöiden synnyttämää kilpailua. Kaikki tästä johtuvat siirtymät muihin liikennemuotoihin auttaisivat korjaamaan sitä historian perua olevaa syrjintää, joka on ollut vallalla muita aloja kuin ilmailua kohtaan, ja lisäksi ne olisivat hyödyllisiä ilmaston kannalta, kun otetaan huomioon, että ilmailu aiheuttaa lyhyillä välimatkoilla kaikista julkisista liikennemuodoista (kun vaihtoehtoja on olemassa) suurimmat kasvihuonekaasupäästöt: ilmailusta vapautuu hiilidioksidia 132 g/km matkustajaa kohden, kun taas matkustajajunien kohdalla vastaava luku on 15,7–50,8 g/km<sup>1</sup>.

Siksi on äärimmäisten tärkeää, että EU – kansainvälisen ilmailun keskeisenä toimijana, jolla on UNFCCC:n mukaisia erityisiä oikeudellisia velvoitteita – osoittaa johtajuutta sekä hyödyntää etuja, joita koituu siitä, että se näyttää esimerkkiä toteuttamalla toimia hyvissä ajoin omalla alueellaan. Tämä on tunnustettu sitoumuksessa kuudenteen ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan<sup>2</sup> ja vahvistettu sen joulukuussa 2005 annetuissa neuvoston päätelmissä, joiden mukaan määritetään ”erityisiä toimia lentoliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, mikäli tällaisista toimista ei sovita Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) vuoteen 2002 mennessä”.

Kuten komissio panee merkille, politiikkojen kokonaistavoitteena täytyy olla sen varmistaminen, että ilmailu ”ei heikennä vaan edistää mahdollisuuksia tämän yleisen tavoitteen saavuttamiseksi”<sup>3</sup>. Tästä seuraa, että politiikkojen täytyy (vähintäänkin) sisältää tavoitteet, jotka ovat linjassa Kioton sitoumuksen kanssa (päästöjen vähentäminen 8 prosentilla vuosina 1990–2010) ja EU:n tavoitteen kanssa (päästöjen vähentäminen 30 prosentilla EU:ssa vuosina 1990–2010). Niiden on myös katettava kaikki ilmailun ympäristövaikutukset, ja tilanteissa, joihin liittyy epävarmuustekijöitä, on sovellettava ennalta varautumisen periaatetta.

## Toimenpidekokonaisuus

Jotta lentoyhtiöitä varmasti kannustetaan pyrkimään tähän tavoitteeseen ja jotta voidaan välttää vääristyneiden kannustimien syntyminen kysyntäpuolelle, politiikassa on noudatettava ”saastuttaja maksaa” -periaatetta ja otettava huomioon kaikki ilmastomuutokseen liittyvät ulkoiset tekijät. Komission mukaan *lentoliikennealan ei nykyisin tarvitse maksaa lentoliikenteen ilmastovaikutusten ulkoisia kustannuksia eikä mitään vastaavia maksuja. Tämä merkitsee markkinahäiriötä ja edistää sekä liiallista riippuvuutta lentoliikenteestä että optimaalista vähäisempiä investointeja näitä vaikutuksia minimoivaan uuteen teknologiaan ja uuden teknologian ja toimintaan liittyvien menettelyjen käyttöönottoon.*<sup>4</sup>

Siispä komission tiedonanto myönteinen, koska siinä tunnustetaan, että tarvitaan kattava toimenpidekokonaisuus, johon kuuluu sääntelypoliittisia, taloudellisia, teknologisia ja toiminnallisia välineitä. On hyvin tärkeää, että komissio on ilmoittanut aikovansa ottaa käyttöön kerosiiniveroja energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamista koskevan direktiivin (2003/96/EY), kun otetaan huomioon olemassa oleva

<sup>1</sup> Taulukko 62, s.133, Liite 1, INFRAS/IWW, lokakuu 2004: "External Costs of Transport".

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1600/2002/EY, EYVL L 242, 10.9.2002, s. 1.

<sup>3</sup> Komission tiedonanto, s. 3.

<sup>4</sup> Komission vaikutustenarviointi, s. 8.



epätasapaino ilmailun ja muiden liikennemuotojen kohtelun välillä. Tämä pitäisikin aloittaa saman tien verottamalla kaikkia kotimaanlentoja ja EU:n sisäisiä lentoja (niin, että verosta voidaan vapauttaa kaikki liikenteenharjoittajat reiteillä, joilla liikennöi EU:n ulkopuolisia liikenteenharjoittajia). Uudelleen käynnistettyjä lentoliikennesopimusneuvotteluja on jatkettava niin, että yhteisön ulkopuolisten maiden liikenteenharjoittajia voidaan alkaa asteittain verottaa samalla tavoin kuin EU:n liikenteenharjoittajia.

Arvonlisäverovapauden lopettaminen muuttaisi toimintaedellytyksiä tasavertaisempaan suuntaan ja tuottaisi verotukseen ja ympäristöön liittyviä etuja. Päästömaksut pitäisi asettaa tasolle, jolla ne kuvastavat sitä, kuinka kauas muilla toimenpiteillä jäädään kustannusten täysimääräistä huomioon ottamista koskevasta tavoitteesta, ja ne voivat sopia erityisen hyvin täydentäväksi toimenpiteeksi, jolla torjutaan muusta kuin hiilidioksidista johtuvia vaikutuksia. Ilmaliikenteen hallinnan parantaminen voisi vähentää polttoaineen keskimääräistä kulutusta 8–18 prosenttia<sup>1</sup>, mikä vähentäisi kaikkien moottorityyppien aiheuttamia päästöjä.

## **Päästökauppa**

Pääpaino on kuitenkin päästökaupalla. Se ei korvaa tarvetta toteuttaa muita toimenpiteitä, mutta se voi mahdollisesti olla osa toimenpidekokonaisuutta, jos päästökauppajärjestelmä suunnitellaan asianmukaisesti. Koska ilmailualan päästökauppa on juridisesti uusi käsite, EU:n pitäisi hyödyntää tämän seikan tarjoamaa vapautta ja laatia vahva kehys, jota voidaan mahdollisesti jäljitellä laajemminkin. Jotta päästökauppajärjestelmä olisi mahdollisimman tehokas ympäristön kannalta, siinä on noudatettava seuraavia periaatteita:

### – *Muut kuin hiilidioksidipäästöt*

Päästökauppajärjestelmän *rinnalla* on otettava käyttöön muita politiikan välineitä kaikkiin ilmastovaikutuksiin puuttumiseksi. Välineet, jotka kohdistuvat suoraan kyseessä olevaan vaikutukseen, johtaisivat todennäköisimmin parhaisiin tuloksiin, vaikka hiilidioksidipäästöjä koskevat kertoimet ovat väliaikaisvaihtoehto, ellei asianmukaisten yksittäisten toimenpiteiden toteuttaminen samanaikaisesti osoittaudu mahdolliseksi.

### – *Suhde muihin päästökauppajärjestelmiin*

Ilmailun erillinen, suljettu järjestelmä on vakavasti otettava vaihtoehto. Koska Kioton pöytäkirjaa ei sovelleta kansainväliseen ilmailuun, alalle ei ole ilmoitettu sallittuja päästömääräyksiköitä (AAU). Tämä tarkoittaa, etteivät sen jäsenet voi myydä laillisesti EU:n päästökauppajärjestelmään. Periaatteessa ne voisivat edelleen ostaa pääjärjestelmästä ja myydä sitten takaisin ostamansa yksiköt, mutta tämä mutkistaisi merkittävästi EU:n päästökauppajärjestelmän ja Kioton pöytäkirjan välistä vastuujärjestelmää. Vaikka asiaa on yritetty ratkaista monilla vaihtoehdoilla, tosiasia on, että itsenäinen järjestelmä yksinkertaistaisi merkittävästi vastuukysymystä.

Vaikka hallinnollisiin vaikeuksiin löytyisikin tyydyttävä ratkaisu, monet alat, jotka ovat jo mukana EU:n päästökauppajärjestelmässä, ovat huolissaan ilmailualan mukaan ottamisen mahdollisista vaikutuksista hiilen hintoihin, koska suojattuna alana se kestäisi korkeampia hintoja kuin monet muut alat. Asia vaikuttaa suoraan haitallisesti talouden muihin osa-alueisiin. Lisäksi on merkittävä poliittinen tosiasia, että heikommassa asemassa oleviin,

---

<sup>1</sup> IPCC 1999.

energiaintensiivisiin teollisuudenaloihin kohdistuva liiallinen paine voi johtaa ehtojen lieventämiseen – mikä puolestaan heikentää EU:n entisestäänkin riittämätöntä kehitystä päästöjen vähentämisen suhteen.

Ilmailualan päästöjen sisällyttäminen kansainvälisiin tavoitteisiin kansainvälisten ilmastopöytäkirjojen seuraavassa vaiheessa on selvästikin toivottavaa ja poistaisi vastuukysymyksiin liittyvät ongelmat, mutta sen toteuttaminen on epäkäytännöllistä ennen vuotta 2012. Siispä vuosina 2008–2012 olisi hyödyllistä toteuttaa erillistä järjestelmää koskeva pilottivaihe, jotta saataisiin käytännön kokemusta mahdollisimman laajalta soveltamisalalta sellaisten sääntöjen laatimiseksi, joilla varmistetaan, ettei ympäristötavoitteista tingitä. Kokonaistavoitteen noudattamisen varmistamiseksi tarvittaisiin rajoituksia, jotka koskevat ulkopuolisten hyvitysten pääsyä järjestelmään (puhtaan kehityksen mekanismi / yhteinen täytäntöönpano taikka mahdolliset yhteydet sellaisten maiden alueellisiin rajoitus- ja kauppajärjestelmiin, jotka eivät ole allekirjoittaneet Kioton pöytäkirjaa).

Järjestelyissä, joilla ilmailu otettaisiin mukaan laajempaan päästökauppajärjestelmään, olisi otettava huomioon alan suojattu asema ja sovellettava asianmukaisia ehtoja, joita olisivat esimerkiksi yläraja päästöoikeuksille, joita ilmailuala voisi ostaa markkinoilta (markkinoiden vääristymisen ehkäisemiseksi, koska se vahingoittaisi vähemmän suojattuja aloja), ja vaatimus, jonka mukaan ilmailualan on toteutettava tietty osuus tarpeellisista päästövähennyksistä, ennen kuin se voi ostaa päästölupia.

– *Maantieteellinen soveltamisala*

Ympäristön kannalta tehokkain olisi järjestelmä, joka kattaisi kaikki EU:n lentokentiltä lähtevät ja niille saapuvat lennot – sekä katettavien lentojen määrän että ilma-alusten suunnitteluun kohdistuvien vaikutusten kannalta. Järjestelmä, joka kattaa vain EU:n sisäiset lennot, vääristäisi myös markkinoita EU:n ulkopuolisten kohteiden hyväksi, mikä vaikuttaisi kielteisesti ilmastoon (kun ihmiset todennäköisesti lentäisivät pidempiä matkoja) ja Euroopan matkailualaan. Matkakohteiden vaihtumiseen liittyvä riski ja ristiintukemisen vaara tarkoittavat, että järjestelmän on oltava kattavuudeltaan laaja, jotta voidaan varmistaa toimintaedellytysten olevan tasaveroiset sellaisten liikenteenharjoittajien välillä, joiden reittiprofiilit ovat erilaiset.

– *Yläraja*

Järjestelmän päästöoikeuksien alkujako olisi määriteltävä Kioton tavoitteiden mukaisesti. Alkujako on toteutettava EU:n tasolla käytännön syistä ja alkujaon ylityksen vaaran vuoksi. Päästöjen kasvu viitevuoden ylittävälle tasolle olisi tavoitteen vastainen: teollisuus voi yhä kasvaa, mutta vain ympäristön asettamissa rajoissa. Mikäli Kioton tavoitteita ei kyetä saavuttamaan päästökauppajärjestelmän avulla, asiaa on tasapainotettava tehostamalla muita toimenpiteitä.

– *Kiintiöiden jakaminen*

Tarvitaan menetelmä, joka heijastaa kunnolla alan dynaamista luonnetta, palkitsee aiemmat ja tulevat hyvät suoritus- ja jossa noudatetaan ”saastuttaja maksaa” -periaatetta.

Huutokauppaaminen täyttää nämä kolme kriteeriä automaattisesti ja tehokkaasti: Uusilla tulokkailta olisi yhtäläiset mahdollisuudet hankkia päästöoikeuksia. Kiintiöiden määrä, joita

tietynkokoisen liikenteenharjoittajan on ostettava, riippuisi suoraan siitä, kuinka hyvin se on onnistunut vähentämään päästöjä kilometriä kohden. Lisäksi kiintiöistä maksettaisiin, mikä tuottaisi tuloja ympäristötarkoituksiin.

Päästölupien vastikkeeton jako, tapahtuupa se perittyjen oikeuksien tai esikuva-analyysien perusteella, ei olisi ”saastuttaja maksaa” -periaatteen mukaista, ja näin ollen tämä vaatimus voitaisiin täyttää vain rinnakkaisten päästömaksujen tai vastaavien toimenpiteiden avulla. Itse asiassa EU:n päästökauppajärjestelmästä saatu kokemus osoittaa, että tällainen toiminta *palkitsee* saastuttajan, kun ala saa kuluttajien kustannuksella odottamattomia voittoja 1,34–4 miljardia euroa vuodessa, mikä johtuu kiintiöiden markkinahintaan perustuvasta marginaalisesta kustannushinnoittelusta<sup>1</sup>.

Kummankin järjestelmän mukainen päästölupien vastikkeeton jakaminen syrjisi lisäksi niitä liikenteenharjoittajia, jotka liittyvät järjestelmään alkujakovaiheen jälkeen, koska (ratkaisuihin liittyi ”lähes ylivoimaisia” määritelmäongelmia<sup>2</sup>) niiden olisi ostettava kaikki kiintiönsä, toisin kuin jo olemassa olevat yksiköt, jotka olisivat saaneet omansa ilmaiseksi.

Hyvän suorituksen palkitsemisen kannalta perittyihin oikeuksiin perustuva päästöoikeuksien vastikkeeton myöntäminen on kaikkein huonoin vaihtoehto. Koska luvat laskettaisiin aikaisempien/nykyisten päästöjen mukaan, käytäntö rankaisisi varhaisessa vaiheessa toteutetuista toimista. Esikuva-analyyseihin perustuva päästöoikeuksien vastikkeeton myöntäminen on teoriassa parempi vaihtoehto, mutta siihen liittyy liiallisen monimutkaisuuden ja byrokratian vaara, koska laskentamenetelmillä ei kyetä määrittämään luotettavasti todenmukaista parasta suoritustasoa.

---

<sup>1</sup> CE Delft (heinäkuu 2005): ”Giving Wings to Emissions Trading”, s. 163.

<sup>2</sup> Ibid., s. 95.