

Lausunto

11.08.2023

Asia: TEM078:00/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi päästökauppalaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia: Hallituksen esitysluonnos päästökauppalaiksi – lentoliikenne ja meriliikenne

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoja päästökauppalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Ehdotuksella pannaan täytäntöön muutettu päästökauppadirektiivi (ETS) laitosten, meriliikenteen ja lentoliikenteen päästökaupasta.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (jäljempänä MaRa) edustaa kattavasti Suomessa toimivaa matkailu- ja ravintola-alaa. MaRa on aiemmin keväällä antanut työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon meri- ja lentoliikenteen päästökauppaa koskevasta arviomuistioista. MaRa hämmästelee, miksi työ- ja elinkeinoministeriö ei ole pyytänyt MaRalta lausuntoa. Lentoliikenteellä ja Finnairin kilpailukyvyllä on ulkomailta Suomeen suuntautuvalla matkailulle ratkaiseva merkitys. Lentoliikenteen merkitys matkailun kannalta on todennäköisesti suurempi kuin millään muulla EU-maalla. Meriliikenteen päästökauppaa koskevan saaristopoikkeuksen käyttöönotto lisää entisestään kilpailuvääristymää viihderisteilijöiden ja maissa toimivien matkailu- ja ravintola-alan yritysten välillä.

MaRa korostaa, että matkailutoimiala on henkilöliikenteen osalta riippuvainen hyvistä lentoyhteyksistä. Finnair on matkailutoimialan strateginen kumppani, jonka kilpailukyvyistä Suomen valtion on pidettävä huolta. EU:n lentoliikenteen päästökauppaa ei saa laajentaa EU - alueen ulkopuolelle, vaan sen tulee pysyä EU:n sisäisenä työkaluna. Varustamoille myönnettävät avokäitiset viihderisteilytuet vääristävät matkailu-, ravintola- ja kokouspalveluja maissa tarjoavien yritysten ja viihderisteilijöiden välistä kilpailua. Viihderisteilytukia ei tule lisätä meriliikenteen päästökaupan saaristopoikkeuksen käyttöönotolla.

MaRa toteaa lausuntonaan tarkemmin seuraavaa.

1. Lentoliikenne

Lentoliikenteen päästökauppaa sovellettaisiin vuoden 2026 loppuun saakka ETA-alueen sisäisillä lennoilla sekä lähtevillä lennoilla Sveitsiin ja Iso-Britanniaan nykyiseen tapaan. CORSIA:aa puolestaan sovellettaisiin ETA-alueelta kolmansiin valtioihin suuntautuville lennoille, jos lennon määränpäävaltio kuuluu järjestelmän piiriin.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tämä niin sanottu Stop the Clock –rajaus olisi kuitenkin voimassa vain vuoden 2026 loppuun saakka, jonka jälkeen päästökauppa laajenee kattamaan myös ETA-alueelta lähtevät ja sinne saapuvat lennot, jos muuta ei sitä ennen EU-tasolla sovita. Päästökaupan ja CORSIA:n soveltamisaloja on tarkoitus arvioida uudelleen vuonna 2026 komission CORSIA-järjestelmästä tekemän arvioinnin jälkeen.

1.1 Suomen tulee varmistaa Finnairin kilpailukyky lentoliikenteen päästövähennystoimista päätettäessä

Suomi on kansainvälisessä saavutettavuudessa erilaisessa asemassa kuin muut Euroopan maat. Suomi on suhteessa muuhun Eurooppaan saari. Suomeen ei ole junayhteyksiä muualta Euroopasta eikä tieyhteyttä Euroopasta Pohjois-Ruotsia ja Norjaa lukuun ottamatta. Suomen kansainvälinen saavutettavuus matkustajaliikenteessä on riippuvainen hyvistä lentoyhteyksistä.

Finnair on Suomen matkailualan strateginen kumppani. Ilman vahvaa Finnairia ja sen kattavaa ulkomaanreittiverkostoa Suomen matkailulinkeinolla ei ole toimintaedellytyksiä. Finnair on Venäjän ylilentokiellon takia menettänyt strategisen etunsa, kun se ei voi enää hyödyntää Helsingin maantieteellistä sijaintia ja sen mahdollistamia suoria, lyhyitä ja polttoainetehokkaita lentoreittejä Aasiaan.

Kansainväliseen lentoliikenteeseen ja Finnairin toimintaan ja kilpailuasemaan vaikuttavilla päätöksillä on erittäin suuri merkitys matkailutoimialalle ja sen kasvun edellytyksille Suomessa. Valtion tulee huolehtia siitä, että Finnairilla on kilpailukykyiset toimintaedellytykset sen kilpailijoihin verrattuna. Finnairille ei voida asettaa uusia ilmastomuutoksen torjuntaan liittyviä velvoitteita muuten kuin kansainvälisillä päätöksillä, jotka koskevat myös Finnairin kilpailijoita.

1.2 Huutokauppatulojen käyttö

Finnair teki raskaat tappiot koronavuosina. Kolme vuotta kestänyt kriisivaihe on jäämässä taakse ja liiketoiminta on elpynyt. Tuoreimman puolivuotiskatsauksen (21.7.) mukaan Finnairin toimintaympäristöön liittyvät erityiset riskit (pandemia ja Venäjän ilmatilan sulkua) ovat normalisoituneet eivätkä aiheuta merkittävää epävarmuutta. Riskit liittyen inflaation ja korkotason nousun vaikutuksista kysyntään ja kustannuksiin ovat edelleen koholla. Yhtiö arvioi vuoden 2023 liikutuloksen olevan 150–210 miljoonan euron välillä. Yhtiön nettovelka (oikaistu korollinen velka miinus kassavarat) on ollut 30.6. noin 850 miljoonaa euroa.

Lentoliikenteen päästökaupasta aiheutuu Suomen hallinnoimille ilma-alusten käyttäjille (pääosin Finnair) vuonna 2024 noin 65 miljoonan euron vuosikustannukset, vuonna 2025 noin 75–80 miljoonaa euroa, ja nykyisen ilmaisjaon päättyessä 2026 noin 100–105 miljoonaa euroa. Finnairille syntyy päästökaupan ohella lisäkuluja Refuel EU:sta. Lentopolttoaineisiin tulee vuodesta 2025 alkaen 2 prosentin biopolttoaineen sekoitevelvoite ja vuonna 2030 sekoitevelvoite nousee 6 prosenttiin. Biopolttoaineen kustannus on 3–5 kertainen tavalliseen kerosiiniin verrattuna. Sekoitevelvoite nostaa Finnairin polttoainekustannuksia 2025 alkaen kymmenillä miljoonilla euroilla vuodessa ja 2030 kustannukset kasvavat reilusti.

EU:n ja ETA-alueen sisäisestä päästökaupasta ja Refuel EU:sta aiheutuu Finnairille yhteenlaskettuna reilusti yli sadan miljoonan euron vuotuiset kustannukset päästöoikeuksien ilmaisjaon päättyessä vuonna 2026. Ne ovat erityisen huomattavat ottaen huomioon Finnairin tuloksentelekyky. Ne heikentävät yhtiön kilpailukykyä ja mahdollisuuksia investoida uuteen polttoainetehokkaampaan kalustoon ja vihreään siirtymään todellisten päästövähennysten aikaansaamiseksi.

Pidemmät lentomatkat ETA:n sisällä aiheuttavat päästökaupassa lentoyhtiöille korkeampia kustannuksia lyhyempiin lentomatkoihin nähden. EU:ssa maantieteellisesti syrjässä olevan Suomen ja muiden Euroopan maiden väliseen lentoliikenteeseen kohdistuu näin ollen korkeampi kustannusrasitus verrattuna keskemällä Eurooppaa olevaa lentoliikennettä, jossa matkat ovat lyhyempiä. Jo tämä heikentää lentoyhtiöiden halukkuutta avata reittejä Suomeen ETA-alueen sisällä. Uhkana on myös, että Suomen lentoyhteydet vähenevät, kun jo tällä hetkellä heikosti kannattavien ohuiden volyyymien reittien kustannukset nousevat.

Hallituksen esitysluonnoksen arvion mukaan päästöoikeuksien ilmaisjaon päättyessä vuonna 2026 Suomi saa lentoliikenteen päästökaupasta huutokauppatuloja noin 45 miljoonaa euroa vuodessa. MaRa pitää erittäin tärkeänä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua velvoitetta käyttää huutokauppatulot direktiivissä mainittuihin kohteisiin, muun muassa lentoliikenteen kestävien polttoaineiden käytön tukemiseen.

Päästökauppatuloja tulisi käyttää lentoliikenteen vihreään siirtymän tukemiseen esimerkiksi niin, että Suomen lentokentillä tankattavan lentokerosiinin ja siihen sekoitettavan biopolttoaineen (SAF)

välistä hintaeroa pienennettäisiin antamalla tukea biopolttoaineen kustannuksiin. SAF hankintatuki on käytössä jo (tai ainakin niitä suunnitellaan) muissa Euroopan maissa, kuten Ruotsissa.

1.3 Suomen tulee EU - neuvotteluissa vastustaa EU:n lentoliikenteen päästökaupan soveltamisalan laajentamista

Päästökauppadirektiivi koskee ETA - alueen sisäisiä lentoja. Jos EU:ssa ei lentoliikenteen päästökaupasta muuta sovita, päästökauppadirektiivi laajenisi vuonna 2027 myös ETA-alueen ulkopuolisiin lentoihin.

Keväällä lausunnoille lähetetyissä arviomuistiossa on arvioitu kustannuksia, joita päästökaupan mahdollinen laajentaminen aiheuttaisi suomalaisille ilma-alusten käyttäjille eli käytännössä Finnairille.

Half scopessa (ETA-alueen sisäiset lennot + lähtevät lennot kolmansiin maihin) lentoliikenteen kasvaessa 1,6 prosenttia vuodessa vuosikustannukset Finnairille olisivat vuonna 2027 noin 175 miljoonaa euroa ja vuonna 2030 noin 200 miljoonaa euroa ja vuonna 2035 noin 230 miljoonaa euroa.

Full scopessa (ETA-alueen sisäiset lennot + kolmansiin maihin lähtevä ja sieltä saapuva liikenne) lentoliikenteen kasvaessa 1,6 prosenttia vuodessa vuosikustannukset Finnairille olisivat vuonna 2027 noin 245 miljoonaa euroa ja vuonna 2030 noin 285 miljoonaa euroa ja vuonna 2035 noin 325 miljoonaa euroa.

Päästökaupan laajentaminen ETA-alueen ulkopuolelle aiheuttaisi Finnairille kohtuuttomia kustannuksia. Se johtaisi Finnairin kilpailu-kyvyn huomattavaan rapautumiseen ja Suomen kansainvälisen saavutettavuuden heikkenemiseen. Tällä olisi erittäin kielteiset vaikutukset Suomen matkailualalle.

Päästökaupan soveltamisalan laajentaminen ohjaisi kaukoliikenteen matkustajavirtoja ETA-alueen ulkopuolisiin hubeihin (esimerkiksi Doha, Dubai ja Istanbul) kustannusten minimoimiseksi. Päästökauppadirektiivin soveltamisalan laajentaminen johtaisi todennäköisesti lentoliikenteen päästöjen globaaliin kasvuun, kun lyhyempien päästökauppadirektiivin soveltamisalaan kuuluvien lentoreittien kustannustaso kallistuisi suhteessa pidempiin reitteihin, jotka eivät olisi päästökaupan piirissä.

Päästökaupan laajennus johtaisi myös kansainvälisiin vastakkainasetteluihin EU-maiden ja kolmansien maiden välillä. Kolmannet maat eivät todennäköisesti hyväksyisi EU:n yksipuolisesti asettamaa päästökauppamekanismia kolmansien maiden ja EU:n väliseen lentoliikenteeseen. Vastakkainasettelusta olisi monenlaisia negatiivisia seurauksia.

Valtioneuvoston U-kirjeessä (58/2021 vp) todetaan, että ”valtioneuvosto korostaa, että globaalin ilmastovaikuttavuuden näkökulmasta olisi erityisen tärkeää, että EU pyrkii rakentavassa kansainvälisessä yhteistyössä ICAO:ssa edistämään niin CORSIA:n, kuin myös muiden lentoliikenteen ilmastotoimien, kunnianhimon tason nostoa. Näin voitaisiin merkittävästi vaikuttaa siihen, että kansainvälinen lentoliikenne tukee Pariisin ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamista. Globaalit ratkaisut myös ehkäisevät tehokkaimmin toimialan kilpailun vääristymistä ja siitä mahdollisesti seuraavia ei-toivottuja ilmasto- ja talousvaikutuksia.”

MaRa vastustaa päästökauppadirektiivin soveltamisalueen laajentamista ja katsoo, että lentoliikenteen päästökauppadirektiivin on pysyttävä EU:n ja ETA-alueen sisäisenä työkaluna. ETA- aluetta laajemmasta päästökaupasta tulee neuvotella kansainvälisellä tasolla (CORSIA). Tällöin päästövähennystoimet ja kustannukset koskevat kaikkia lentoyhtiöitä ja maita, kilpailu ei vääristy eikä Finnairin kilpailuasema suhteessa kilpailijoihin heikkene.

Suomen kansallinen etu vaatii sitä, että Suomi ottaa kielteisen kannan EU - neuvotteluissa EU:n lentoliikenteen päästökaupan laajentamiseen.

2. Meriliikenne

Meriliikenne liitetään 1.1.2024 alkaen asteittain täysimääräisesti osaksi EU:n nykyistä päästökauppajärjestelmää. Meriliikenteeseen sovelletaan monelta osin samoja sääntöjä kuin kiinteisiin laitoksiin. Päästökaupan piiriin tulevat bruttovetoisuudeltaan 5 000 ja sitä suurempien alusten matkat, joilla kuljetetaan kaupallisesti rahtia tai matkustajia sekä näiden alusten päästöt EU-maiden satamissa. Bruttovetoisuudeltaan 5 000 ja sitä suuremmat offshore-alukset tulevat päästökaupan piiriin 1.1.2027 alkaen.

Direktiivin saaripoikkeuksen mukaan jäsenvaltio voi päättää, ettei soveltamisalaan kuulu matkustaja-autolauttojen tai muiden matkustaja-alusten kuin risteilijöiden matkat alle 200 000 asukkaan saarella sijaitsevan sataman ja samassa jäsenvaltiossa sijaitsevan sataman välillä. Saaripoikkeusta on mahdollista soveltaa päästökaupan alusta vuoden 2030 loppuun asti. Jäsenvaltio voi päättää, ottaako se saaristopoikkeuksen käyttöön vai ei.

Suomen osalta saaristopoikkeuksen piiriin kuuluva liikenne kattaisi bruttovetoisuudeltaan 5 000 ja sitä suurempien matkustaja-alusten ja matkustaja-autolauttojen matkat Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä. Muilla Suomen saaristoreiteillä ei kulje päästökauppaan kuuluvia matkustaja-autolauttoja tai muita matkustaja-aluksia.

2.1 Meriliikenteen saaristopoikkeusta ei tule ottaa käyttöön

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Suomi ottaa käyttöön meriliikenteen saaristopoikkeuksen. Tämä perustuu hallitusohjelmaan.

Suomessa meriliikenteen saaristopoikkeus olisi de facto varustamoille myönnettävä uusi merkittävä tuki, koska päästökauppa ei koskisi niitä Ahvenmaan kautta kulkevan meriliikenteen osalta vuoteen 2030 asti. Saaristopoikkeuksella varustamot saisivat 18,1 miljoonaa euron vähennyksen kustannuksiinsa per vuosi verrattuna siihen, että Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välinen meriliikenne olisi muiden reittien tapaan päästö-kaupan piirissä. MaRa vastustaa saaristopoikkeuksen käyttöönottoa. Suomen ei tule lisätä viihderisteilytukea Ahvenanmaan saaristopoikkeuksen käyttöönotolla. Viihderisteilyn tukia tulee päinvastoin vähentää.

Suomen valtio tukee Tampereen yliopiston vuonna 2017 tekemän selvityksen mukaan ulkomaille matkustamista, kokosten järjestämistä, kelluntaristeilyjä ja juhlamista Suomen lipun alla olevilla viihderisteilijöillä noin 250 miljoonalla eurolla vuosittain (jäljempänä viihderisteilytuet). Viihderisteilytuet vääristävät matkailu-, ravintola- ja kokouspalveluja maissa tarjoavien yritysten ja viihderisteilijöiden välistä kilpailua. Maissa toimivilla yrityksillä ei ole mitään mahdollisuutta menestyä hintakilpailussa viihderisteilijöiden kanssa. Viihderisteilyjä tarjoavat varustamot saivat yliopiston selvityksen mukaan suoraa miehistötukea 38,7 miljoonaa euroa vuodessa. Suurin epäsuora tuki on palvelujen arvonlisä- ja valmisteverottomuus, noin 184 miljoonaa euroa vuodessa.

Viihderisteilytuet suosivat ulkomaan matkailua ja kokosten järjestämistä kotimaan matkailun ja kotimaassa järjestettävien kokosten kustannuksella. TAKin keväällä 2023 tekemän kyselytutkimuksen mukaan suomalaiset laivamatkailijat kuluttivat laivamatkoillaan Ruotsiin ja Viroon 700–1 000 miljoonaa euroa vuonna 2022. Se pitää sisällään laivoilla ja kohdemaissa kulutetun rahan. Laivamatkailijoiden kulutus vähentää merkittävästi matkailu- ja ravintolapalveluiden käyttöä Suomessa ja Suomen valtion saamia verotuloja. Suomalaiset käyvät usein laivoilla järjestämässä kokouksia, ostosristeilyjä ja viihtymässä perheen kanssa vailla varsinaista tarkoitusta matkustaa. Tällaisesta esimerkkinä on yrityksen pikkujoulujen vietto: seurue lähtee aamulla Turusta ja vaihtaa Maarianhaminassa laivaa käymättä maissa jatkaakseen juhlamista Tukholmasta Turkuun tulevalle laivalla. Varustamot voivat hinnoitella valtion maksamien tukien avulla tällaiset pikkujoulut niin edullisiksi, että maissa toimivat hotellit, kylpylät, kokous- ja kongressikeskukset sekä ravintolat häviävät hintakilpailun aina.

Samaan aikaan kun Suomi tukee avokätisesti ulkomaille suuntautuvia viihderisteilyjä, hallitus on nostamassa kotimaan majoituspalveluiden, liikenteen ja kulttuuritapahtumien arvonlisäveroja ja jatkaa alkoholijuomien kireää verottamista.

Hallitusohjelman mukaan hallitus alentaa oluen verotusta ja korottaa viinien ja väkevien juomien verotusta. Näiden seurauksena Suomi verottaa kaikkia alkoholijuomia kireimmin EU:ssa. Hallituksen verotulojen lisäykseen tähtäävillä toimenpiteillä on synkät seuraukset: suomalaiset matkailijat suuntaavat entistä hanakammin Baltian maihin alkoholihankintoja tekemään ja käyttämään muita matkailupalveluita, jolloin valtiolta jää saamatta paljon verotuloja. Vuonna 2022 suomalaisten alkoholituonnista Virossa jäi saamatta 125 miljoonan euron verotulot.

Ahvenanmaan satamissa pysähtyvä laivaliikenne on merkittävästi suurempaa kuin mitä todellinen henkilö- ja tavaraliikennetarve Manner-Suomen/Ruotsin ja Ahvenmaan välillä synnyttää. Ahvenanmaalla pysähtyvä laivaliikenne on suurilta osin muuta kuin aitoa tarpeen synnyttämää saaristoliikennettä. Varustamot ovat suunnitelleet reitit kulkemaan Ahvenanmaan kautta, koska Ahvenanmaa on EU:n tullialueen ulkopuolella ja risteilymatkustajat voivat tehdä ostokset laivalla verottomasti. Meriliikenteen arviomuistioiden liitteenä olevan powerpointesityksen sivulta kuusi ilmenee, että Manner-Suomen ja Ruotsin välisessä Ahvenanmaan kautta kulkevassa laivaliikenteessä 4,9 miljoonaa matkustajaa ei poistu laivalta Ahvenanmaalla.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että vain Ahvenanmaan kautta kulkeville reiteille ja matkustaja-aluksille kohdistuva saaripoikkeus vääristäisi Suomen ja Ruotsin välisten kuljetusreittien kilpailua sekä kilpailua reiteillä Manner-Eurooppaan. Saaripoikkeuksen ulkopuolelle jäävillä kilpailevilla reiteillä operoi sekä varustamoja, joiden toimintaa kuuluu myös saaripoikkeuksen piiriin, että varustamoja, jotka eivät hyödy lainkaan saaripoikkeuksesta. Saaristopoikkeus vääristäisi kilpailua meriliikenteessä, mistä syystä sitä ei myöskään tule ottaa käyttöön.

Hallitusohjelmassa todetaan, että merenkurkun laivaliikennettä tuetaan vastaavasti. Hallitusohjelmassa ei kuitenkaan kerrota, miten se on mahdollista huomioiden EU:n valtioneuvoston päätökset.

Kunnioitavasti,

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Timo Lappi

Kai Massa

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palvelu-alojen elinkeino- ja työmarkkinajärjestö. MaRa edustaa hotelleja, kylpylöitä, viikko-osakeyrityksiä, leirintäalueita, kongressi- ja tapahtumatoimialan yrityksiä, ravintoloita, catering-yrityksiä, eines- ja valmistuskeittiöitä, kahviloita, pubeja, yökerhoja, liikenneasemia, hui- ja teema- ja elämyspuistoja, keilahalleja, festivaaleja ja konsertti-tapahtumia, ohjelmapalveluyrityksiä, luontomatkailuyrityksiä, hiihtokeskuksia sekä matkailun markkinointi- ja välityspalveluita tarjoavia yrityksiä. MaRassa on 3 100 jäsentä, joilla on 7 700 toimipaikkaa. MaRan jäsenyritykset työllistävät noin 70 000 henkilöä.

Massa Kai
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry