

Asia: VN/30314/2022

Arviomuistiot päästökauppadirektiivin toimeenpanosta (kiinteät laitokset, merenkulku ja lentoliikenne)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoja lentoliikenteen ja meriliikenteen päästökauppaa koskevan direktiivin (ETS) arviomuuistioista.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (jäljempänä MaRa) toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1. Meriliikenne

Arviomuuistiossa todetaan, että meriliikenne liitetään 1.1.2024 alkaen asteittain täysimääräisesti osaksi EU:n nykyistä päästökauppajärjestelmää. Meri-liikenteeseen 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.

Direktiivissä on määritelty päästökauppaan sisällytettävän meriliikenteen kattavuus, soveltaminen ja toiminta.

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.

1.1 Meriliikenteen saaristopoikkeusta ei tule ottaa käyttöön

Suomen osalta saaristopoikkeuksen piiriin kuuluva liikenne kattaisi brutto-vetoisuudeltaan 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.

Suomen valtio tukee Tampereen yliopiston vuonna 2017 tekemän selvityksen mukaan ulkomaille matkustamista, kokousten järjestämistä, kelluntaristeilyjä ja juhlamista Suomen lipun alla olevilla viihderisteilijöillä noin 250 miljoonalla eurolla vuosittain (jäljempänä viihderisteilytuet). Viihderisteilytuet vääristävät majoitus-, 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 arvonnisä- ja valmisteverottomuus, noin 184 miljoonaa euroa vuodessa.

Viihderisteilytuet suosivat ulkomaan matkailua ja kokousten järjestämistä kotimaan matkailun ja kotimaassa järjestettävien kokousten kustannuksella. TAKin tuoreen kyselytutkimuksen mukaan suomalaiset laivamatkailijat kuluttivat laivamatkoillaan Ruotsiin ja Viroon 700–1000 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 tulevalla 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 viihderisteilijöitä, se verottaa kireästi alkoholijuomien kulutusta Suomessa. Suomi on kiristänyt useita kertoja alkoholin verotusta Suomessa. Vuoden 2021 korotus oli järjestyksessään kahdeksas vuodesta 2008 alkaen. Suomi on EU-maiden kirein oluen verottaja ja toiseksi kirein viinin ja väkevien alkoholien verottaja.

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 päästökaupan piirissä.

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. Saaristopoikkeuksen tarkastelua koskevan powerpointesityksen sivulta kuusi ilmenee, että Manner-Suomen ja Ruotsin välisessä Ahvenanmaan kautta kulkevassa laivaliikenteessä 4,9 miljoonaa matkustajaa ei poistu laivalta Ahvenanmaalla.

MaRa katsoo, että Suomen ei tule lisätä viihderisteilytukia Ahvenanmaan saaristopoikkeuksen käyttöönottolla. Viihderisteilyn tukia tulee päinvastoin vähentää.

Arviomuistiossa todetaan, että vain Ahvenanmaan kautta kulkeville reiteille ja matkustaja-aluksille kohdistuva saaripoikkeus muistuttaa ominaisuuksiltaan tukea, joka vääristää Suomen ja Ruotsin välisten kuljetusreittien kilpailua sekä kilpailua reiteillä Manner-Eurooppaan. Saaripoikkeuksen ulkopuolelle jäävillä kilpailevilla reiteillä operoi sekä varustamoja, joiden toimintaa kuuluisi myös saaripoikkeuksen piiriin, että varustamoja, jotka eivät hyötyisi lainkaan saaripoikkeuksesta

Esimerkiksi Pohjanmaan kauppakamarin ja Länsi-Pohjanmaan kauppakamarin mielipidekirjoituksessa 17.4.2023 todetaan, että saaripoikkeuksen kansallinen käyttöönotto asettaisi muut Suomen meriliikenneyhteydet epäedulliseen kilpailuasetelmaan Ahvenanmaan kautta kulkevaan meriliikenteeseen nähden. Esimerkiksi vientivetoisen Pohjanmaan elinkeinoelämälle – ja laajemmin koko sisämaalle – saaripoikkeus tarkoittaisi sitä, että rahtikustannukset nousisivat Vaasa–Uumaja-reitillä. Myös vuonna 2022 Etelä-Suomeen avattu Hanko–Nynäshamn-liikenne, joka ei sekään poikkeaa Ahvenanmaalla, joutuisi erittäin epäedulliseen kilpailuasetelmaan. Varustamoille ja elinkeinoelämälle kilpailuvääristymä ja siitä seuraava kustannusnousu tarkoittaisivat merkittäviä taloudellisia menetyksiä ja meriliikennöinnin huomattavaa vähentymistä erityisesti rahtiliikenteen hakeutuessa kustannussyistä muille reiteille.

MaRa katsoo, että saaristopoikkeus vääristäisi kilpailua meriliikenteessä, mistä syystä sitä ei myöskään tule ottaa käyttöön.

2. Lentoliikenne

Arviomuistiossa todetaan, että direktiivin nojalla lentoliikenteen päästö-kauppaa 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.

Päästökaupan laajuudesta vuodesta 2027 eteenpäin päätettäisiin ICAO:n vuoden 2025 yleiskokouksen jälkeen. Komissio arvioisi 1.7.2026 mennessä CORSIA:n ympäristövaikuttavuuden ja tekisi samalla lainsäädäntöehdotukset päästökaupan laajentamisesta kaikkiin ETA-alueelta lähteviin lentoihin, jos CORSIA:n vaikuttavuuden ei arvioida olevan yhdenmukainen kansainvälisen lentoliikenteen pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen (Long-term Aspirational Goal, LTAG) ja Pariisin ilmastopimuksen päämäärien kanssa, taikka CORSIA:n päästöjen kattavuus on alle 70 prosenttia. Jos lentoliikenteen päästökaupan soveltamisalasta ei muuta vuoden 2026 loppuun mennessä sovittaisi, päästökauppa laajenisi 1.1.2027 ns. täyteen laajuuteensa, eli kattamaan sisäisten lentojen lisäksi kaikki ETA-alueelta lähtevät tai sinne saapuvat lennot.

2.1 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 matkailuelinkeinolla ei ole toimintaedellytyksiä. Lentoliikenne Suomeen on elpynyt koronapandemian jälkeen merkittävästi hitaammin kuin muihin Pohjoismaihin.

Koronapandemia ja valtion ja sen viranomaisten asettamat rajoitustoimet isivät voimalla Suomen matkailutoimialaan ja Finnairiin. Molemmat kärsivät merkittäviä tappioita koronapandemian aikana. 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.

2.2 Lentoliikenteen päästökauppa ETA-alueen sisällä

Arviomuistiossa todetaan, että päästökauppadirektiivi ei jätä toimeenpanossa juurikaan varaa kansalliselle harkinnalle. Lentoliikenteen päästökaupasta aiheutui 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.

Finnairin historian paras tulos on vuodelta 2017, jolloin yhtiö teki voittoa noin 169 miljoonaa euroa. Yhtiö teki raskaat tappiot koronavuosina ja käänne parempaan tapahtui vasta vuonna 2022. Kolme vuotta kestänyt kriisivaihe on jäämässä taakse ja liiketoiminta on elpymässä.

Päästökaupan aiheuttamat lisäkustannukset Finnairille ovat erityisen huomattavat ottaen huomioon Finnairin tuloksentelekyky. Lisäkustannukset tulevat hidastamaan Finnairin paluuta kannattavaksi lentoyhtiöksi. Ne myös 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 keskeisellä Eurooppaa olevaa lentoliikennettä, jossa matkat ovat lyhyempiä. Uhkana on, että Suomen lentoyhteydet vähenevät, kun jo tällä hetkellä heikosti kannattavien ohuiden volyymien reittien kustannukset nousevat.

Finnairille syntyy päästökaupan ohella lisäkuluja Refuel EU:sta. Lentopolttoaineisiin tulee vuodesta 2025 alkaen 2 prosentin biopolttoaineen sekoite-velvoite 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. Suomi saa lentoliikenteen päästökaupasta huutokauppatuloja arviomuistion mukaan noin 45 miljoonaa euroa.

MaRa katsoo, että päästökauppatuloja tulisi käyttää lentoliikenteen vihreän siirtymän tukemiseen esimerkiksi niin, että Suomen lentokentillä tankattavan lentokerosiinin ja siihen sekoitettavan biopolttoaineen välistä hintaeroa pienennettäisiin antamalla tukea biopolttoaineen kustannuksiin.

2.3 Päästökauppadirektiivin soveltamisalaa ei tule laajentaa

Päästökauppadirektiivi koskee ETA alueen sisäisiä lentoja. Arviomuistiossa on tuotu esille, että jos EU:ssa ei lentoliikenteen päästökaupasta muuta sovita, päästökauppadirektiivi laajenisi vuonna 2027 myös ETA-alueen ulkopuolisiin lentoihin.

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 kilpailukyvyn 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:n 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-alueetta 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.

2.4. Energiaverodirektiivin muutos

Fit for 55 lainsäädäntö - paketti sisältää ETA-alueen sisäisen lentoliikenteen päästökaupan ja RefueIEU aviationin toimenpide-ehdotuksen lisäksi myös energiaverodirektiivin muutosehdotuksen. Komission energiaverodirektiiviä koskevassa muutoksessa esitetään kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineen verottamista. Energiaverodirektiivin neuvottelut EU:n sisällä ovat kesken.

Arviomuistion mukaan lentoliikenteen polttoaineen verottamisen vaikutus siirtymäkauden jälkeen 2033 voisi tarkoittaa Suomen lentoliikenteelle 160 miljoonan euron vuosikustannuksia.

Valtioneuvoston Fit for 55-lainsäädäntöpakettiin liittyvissä U-kirjeessä (50/2021 vp, RefueIEU Aviation) valtioneuvosto korostaa, että on ”tärkeää tarkastella ehdotuksen vaikutuksia laajasti yhdessä muiden lentoliikenteen päästöihin ja toimialan kustannuksiin vaikuttavien aloitteiden kanssa” ja toteaa, että ”selkeän kokonaiskuvan muodostamisen kautta voidaan välttää toimialaan kohdistuvien vaikutusten hallitsematon kumuloituminen. U-kirjeessä 56/2021 vp (energiaverodirektiivi) valtioneuvosto toteaa, että veromuutoksia tulee tarkastella yhdessä 55-valmiuspaketin muiden ehdotusten ja niiden aiheuttamien kustannusten kanssa.

MaRa on Fit for 55 - paketin kokonaisuuden osalta todennut, että Suomen tulee huolehtia siitä, että Finnairin kilpailu- ja investointikykyä ja Suomen kansainvälistä saavutettavuutta ei heikennetä.

Finnairille syntyy merkittäviä kustannuksia ETA-alueen sisäisen lentoliikenteen päästökaupasta (yli 100 miljoonaa euroa vuodessa vuonna 2026), vuonna 2025 käynnistyvästä REfuel EU:sta (kymmeniä miljoonia euroja vuodessa) ja päästökauppadirektiivin mahdollinen laajentuminen ETA-alueen sisäisiä lentoja laajemmaksi uhkaa nostaa Finnairin kustannuksia kohtuuttomasti (sadoilla miljoonilla euroilla vuodessa). Finnairin kustannuksia ei voi näiden päätösten ja uhkien päälle lisätä kansainvälisessä lentoliikenteessä käytettävän polttoaineen verottamisella, josta aiheutuisi Finnairille 160 miljoonan lisäkustannukset vuodessa.

MaRa katsoo, että Suomen tulee neuvotteluissa ottaa kielteinen kanta komission ehdotukseen kv. lentoliikenteessä käytettävän polttoaineen verottamiseksi.

Kunnioittavasti,

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Timo Lappi

toimitusjohtaja

Kai Massa

lakimies

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, liikenne-asemia, huvi-, teema- ja elämyspuistoja, keilahalleja, festivaaleja ja konserttitapahtumia, 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