

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävän lentoliikenteen tasapuolisuuden varmistamisesta (uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistäminen Euroopan unionin alueella)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävän lentoliikenteen tasapuolisuuden varmistamisesta (uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistäminen Euroopan unionin alueella) (U 50/2021 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Anu Aavamäki, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Jari Lyytinen, Liikenne- ja viestintävirasto
- johtaja Henri Hansson, Finavia Oyj
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Anna Sotaniemi, Finnair Oyj
- Senior Advisor Henrik Erämetsä, Neste Oyj
- tutkimustiimin päällikkö Marko Paakkinen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ympäristöministeriö
- Teknologiateollisuus ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio julkaisi 17.9.2020 tiedonannon EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitteen kiristämisestä, jolla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla (2021/1119) asetettuja tavoitteita vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 1990 sekä saavuttaa vuoteen 2050 mennessä EU-tasolla kollektiivisesti ilmastoneutraalius.¹ Tiedonannossaan komissio ehdotti, että päästöjä tulisi vähentää 55 prosenttia vuoden 1990 vuo-

Valiokunnan lausunto LiVL 21/2021 vp

teen 2030 mennessä. Neuvosto hyväksyi -55 % tavoitteen 11.12.2020.² Komissio julkisti 14.7.2021 lainsäädäntöpakettin (55-valmiuspaketti)³, jolla se pyrkii varmistamaan, että Euroopan unioni saavuttaa tämän tavoitteen.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi asetusehdotuksen uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistämisestä (ReFuelEU Aviation)⁴. Muita lentoliikenteen päästöihin vaikuttavia komission aloitteita ovat päästökauppadirektiivin muutosehdotukset EU:n lentoliikenteen päästökauppajärjestelmän tehostamisesta ja kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIA:n toimeenpanosta, asetusehdotus vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfrastruktuurista sekä energiaverodirektiivin muutosehdotus, joka sisältää lentoliikenteen polttoaineiden verovapauden poiston EU:n sisäisessä liikenteessä.

Uusiutuvien lentopolttoaineiden merkitys lentoliikenteen päästöjen vähentämisessä on hyvin merkittävä, koska vaihtoehtoisten käyttövoimien, kuten sähkön ja vedyn, roolin ennakoitaan olevan muita liikennemuotoja pienempi ja käyttöönotto hitaampaa. Fossiilista lentopolttoainetta korkeamman hinnan takia uusiutuvien lentopolttoaineiden käyttö ja tuotanto on ollut EU:n alueella kuitenkin tähän saakka erittäin vähäistä (alle 0,05 % vuonna 2018 käytetystä lentopolttoaineesta). Tilanteen ei arvioida muuttuvan merkittävästi, jos käyttöön ei oteta velvoittavia politiikkatoimia. Tämän vuoksi usea EU:n jäsenvaltio on suunnitellut tai jo ottanut käyttöön kansallisia uusiutuvien lentopolttoaineiden jakeluun tai käyttöön liittyviä velvoitteita.

Kansainvälisen Siviili-ilmailujärjestö ICAO on tunnistanut uusiutuvien lentopolttoaineiden keskeisen merkityksen lentoliikenteen päästöjen vähentämisessä ja suosittaa jäsenvaltioitaan ottamaan käyttöön niitä edistäviä toimia. Ei ole kuitenkaan odotettavissa, että ICAO:ssa lähitulevaisuudessa päätettäisiin uusiutuviin lentopolttoaineisiin liittyvistä velvoittavista toimenpiteistä, mutta eurooppalaisten valtioiden ja EU:n aktiivisuus lisää painetta myös globaalin tason toimille.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että lentoliikenteen pitkään jatkunut päästöjen kasvu päättyy ja toimialan kehitys tukee EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista. Komission tavoitteena on myös edistää lentoliikenteen tasapuolista kilpailuasettelmaa ottamalla käyttöön harmonisoidut uusiutuvien lentopolttoaineiden käyttövelvoitteet EU:n alueella.

Asetusehdotuksen keskeisenä sisältönä on lentopolttoaineen jakelijoihin kohdistuva uusiutuvien lentopolttoaineiden sekoitevelvoite sekä lentoyhtiöihin kohdistuva uusiutuvan lentopolttoaineen käyttövelvoite. Asetusehdotus sisältää harmonisoidut säädökset uusiutuvien lentopolttoaineiden käytöstä ja jakelusta EU:n alueella (1 artikla). Asetus koskisi lentoyhtiöitä, EU:n alueella sijaitsevia lentoasemia ja lentopolttoaineen toimittajia (2 artikla). Asetuksen soveltamisalan keskeiset termit määritellään 3 artiklassa. Komissio ehdottaa, että uusiutuvista lentopolttoaineista asetuk-

-
- 1 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle – Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi, COM (2020) 562 final
 - 2 Eurooppa-neuvoston kokous (10. ja 11. joulukuuta 2020) – Päätelmät, EUCO 22/20
 - 3 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta, COM (2020) 550 final
 - 4 COM (2021) 561 final

Valiokunnan lausunto LiVL 21/2021 vp

sen piirissä olisivat uusiutuvan energian direktiivissä (EU) 2008/2001 tarkemmin määriteltyt synteettiset sähköpolttoaineet, edistyneet biopolttoaineet sekä biopolttoaineet, jotka on tuotettu uusiutuvan energian direktiivin liitteen IX B-osassa luetelluista raaka-aineista. Asetuksen velvoitteet koskisivat EU-alueella sijaitsevia lentoasemia, joilla on kulloisenkin raportointikauden (kalenterivuosi) aikana ollut yli miljoona lentomatkustajaa tai vähintään 100 000 tonnia rahtiliikennettä.

Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55% ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto tukee EU-tason toimia uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön lisäämiseksi. Toimet tulee toteuttaa tavalla, joka vähentää tehokkaasti lentoliikenteen päästöjä, ehkäisee hiilivuotoa ja huomioi lentoliikennealan toimintaedellytykset sekä jäsenvaltioiden saavutettavuuden.

Valtioneuvosto korostaa, että on tärkeää tarkastella ehdotuksen vaikutuksia laajasti yhdessä muiden lentoliikenteen päästöihin ja toimialan kustannuksiin vaikuttavien aloitteiden kanssa. Komissio on ehdottanut myös lentoliikenteen päästökaupan tehostamista, kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIA:n toimeenpanoa ja lentopolttoaineiden verovapautta koskevan poikkeuksen poistoa⁵. Lisäksi on arvioitava ehdotuksen yhteisvaikutuksia ja yhteensopivuutta uusiutuvan energian direktiivin⁶ ja vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluinfrastruktuuria

5 COM(2021) 551 final ja COM(2021) 563 final.

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä sen muutosehdotus COM(2021) 557 final

Valiokunnan lausunto LiVL 21/2021 vp

koskevan direktiivin⁷ kanssa. Selkeän kokonaiskuvan muodostamisen kautta voidaan välttää toimialaan kohdistuvien vaikutusten hallitsematon kumuloituminen.

On myönteistä, että ehdotuksessa luodaan pidemmän aikavälin kehitysnäkymä lentoliikenteen fossiilisten polttoaineiden korvaamiseen uusiutuvilla ja siten edistetään uusiutuvien polttoaineiden tuotekehitystä ja tuotannon lisääntymistä. Valtioneuvoston mielestä ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee arvioinnin kautta varmistaa ehdotettujen velvoitetasojen riittävä kunnianhimon taso ja yhdenmukaisuus unionin ilmastotavoitteiden kanssa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission esittämillä harmonisoiduilla säädöksillä on myönteisiä toimintaympäristön ennustettavuuteen ja kilpailun tasapuolisuuden edistämiseen liittyviä vaikutuksia, mutta ehdotukset eivät sisällä riittävää joustoa jäsenvaltioille. EU-lainsäädännön muuttaminen on hidasta ja vaikeaa, joten jäsenvaltioilla tulee valtioneuvoston mielestä olla mahdollisuus tarvittaessa kansallisesti nostaa velvoitteiden kunnianhimon tasoa esimerkiksi päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi tai toimintaympäristön muutosten sitä muutoin vaatiessa.

Komissio on ehdottanut uusiutuvien lentopolttoaineiden sekoitevelvoitetta täydennettynä tietyillä joustoa tarjoavilla rajauksilla, jotka vapauttavat pienet lentoasemat ja lentoyhtiöt asetuksen velvoitteista. Valtioneuvosto pitää joustoja tarpeellisina ja oikean suuntaisina. Jatkovalmistelussa tulisi lentotoiminnan volyymia koskevat raja-arvot asettaa siten, että kilpailua vääristäviä ja ohjausjärjestelmää monimutkaistavia vaikutuksia voidaan ehkäistä ilmastotavoitteet huomioiden.

Kaikkein kestävimpien uusiutuvien lentopolttoaineiden kehittämistä ja käyttöönottoa on perusteltua tukea, minkä vuoksi valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen synteettisten sähköpolttoaineiden alavelvoitteesta. Kestävästi tuotettujen uusiutuvien lentopolttoaineiden riittävyyden varmistamiseksi ja velvoitteista aiheutuvien lisäkustannusten minimoimiseksi polttoaineiden raaka-aineiden määrää ei kuitenkaan tule perusteettomasti rajata.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta lentoyhtiöihin kohdistuvasta uusiutuvan lentopolttoaineen käyttövelvoitteesta perusteltuna hiilivuotoriskin ehkäisemiseksi ja kilpailun tasapuolisuuden edistämiseksi. Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin huomioida, että ehdotetussa muodossa velvoite voi aiheuttaa lentoyhtiöille osalla reiteistä operatiivisia muutoksia, koska aikataulut eivät aina mahdollista vaadittua tankkausmäärää.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan on myös hyvin tärkeää, että komission ehdotuksen mukaisesti EU ja sen jäsenvaltiot lisäävät ICAO:on kohdistuvaa vaikuttamista uusiutuvia lentopolttoaineita koskevien velvoittavien toimenpiteiden hyväksymiseksi. Tämä edistäisi Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteiden saavuttamista ja vähentäisi riskiä lentoliikenteen globaalin kilpailun vääristymisestä. Komission ehdotuksiin kaikkein edistyneimpien uusiutuvien lentopolttoaineiden tuotantoon liittyvän strategisen allianssin ja siihen liittyvän rahoitusmekanismin perustami-

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/94/EU vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta sekä sen muutosehdotus COM(2021) 559 final

Valiokunnan lausunto LiVL 21/2021 vp

sesta sekä polttoaineiden sertifiointin kehittämistä valtioneuvosto suhtautuu avoimesti, mutta tarkempia kantoja on arvioitava mahdollisten näitä koskevien ehdotusten perusteella.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että asetusehdotuksen uusiutuvia lentopolttoaineita koskevien velvoitteiden laiminlyöntiin liittyvien seuraamusmaksujen on oltava tehokkaita ja vaikuttavia. Maksutuloilla tulisi edistää lentoliikenteen siirtymää vähäpäästöisiin polttoaineisiin ja käyttövoimiin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valiokunta pitää uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistämisestä annetun asetusehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja katsoo, että kaikkien sektoreiden ja liikennemuotojen tulee osallistua Euroopan unionin ilmastovelvoitteiden ja hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseen.

(2) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uusiutuvien lentopolttoaineiden merkitys lentoliikenteen päästöjen vähentämisessä on keskeinen, koska vaihtoehtoisten käyttövoimien, kuten sähkön ja vedyn, roolin on arvioitu olevan muita liikennemuotoja vähäisempi ja käyttöönotto hitaampaa. Valiokunta näkee pidemmällä aikavälillä sähkölentokoneilla päästöjen vähentämisessä potentiaalia uusiutuvia lentopolttoaineita käyttävän liikenteen täydentäjänä erityisesti lyhyemmillä reiteillä ja esimerkiksi reiteillä, joille ei ole tarjolla toimivia junayhteyksiä. Saadun selvityksen mukaan tämä vaatii kuitenkin vielä muun muassa akkuteknologian kehittymistä, mikä tulee väistämättä viemään aikaa.

(3) Fossiilista lentopolttoainetta huomattavasti korkeamman hinnan vuoksi uusiutuvien lentopolttoaineiden käyttö ja tuotanto on toistaiseksi ollut EU:n alueella vähäistä (alle 0,05 % vuonna 2018 käytetystä lentopolttoaineesta). Valiokunta pitää kuitenkin myönteisenä, että ehdotuksessa luodaan pidemmän aikavälin kehitysnäkymä lentoliikenteen fossiilisten polttoaineiden korvaamiseen uusiutuvilla ja edistetään siten uusiutuvien polttoaineiden tuotekehitystä ja tuotannon lisääntymistä. Suomessa on paljon uusiutuvia polttoaineita koskevaa tutkimusta ja kehitystoimintaa. Valiokunta pitää hyvänä, että ehdotus avaa sekä suomalaisille uusiutuvien polttoaineiden valmistajille että myös kehittyvän vetyklusterin teknologiatoimittajille kiinnostavia uusia markkinoita ja vientimahdollisuuksia.

(4) Saadun selvityksen mukaan ehdotus tulee kuitenkin aiheuttamaan muun muassa uusiutuvien lentopolttoaineiden hinnan vuoksi merkittäviä kustannusvaikutuksia toimialalle. Valiokunta painottaa tästä syystä erityisesti kustannustehokkuuden ja kilpailukykyvaikutusten sekä lentoliikennealan toimintaedellytysten huomioon ottamisen tärkeyttä asian jatkovalmistelussa. Saadun selvityksen mukaan Suomesta operoiville lentoyhtiöille kustannusten lisäys voi olla merkittävämpi kuin esimerkiksi joillekin keskieurooppalaisille yhtiöille, sillä pidemmät EU:n sisäiset reitit voivat kasvattaa kustannuksia suhteellisesti enemmän. Valiokunta katsoo, että ehdotusta on tarpeen arvioida myös siltä kannalta, että ehdotuksella ei heikennetä tarpeettomasti Helsinki-Vantaa-lentoaseman roolia lentoliikenteen tärkeänä solmukohtana. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Aasian lennoissa pohjoisten lentoreittien käyttäminen on hyvin kannatettavaa ja edullista myös lentoliikenteen päästöjen kannalta. Valiokunta katsoo myös, että uusiutuviin polttoaineisiin siirtymiseen tulee varata riittävästi aikaa.

Valiokunnan lausunto LiVL 21/2021 vp

(5) Ilmailu on globaali toimiala, joten EU:n ja ICAO:n päästövähennystavoitteiden ja -toimien yhteensovittaminen on ensiarvoisen tärkeää. Valtioneuvoston kannan mukaan on hyvin tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot lisäävät ICAO:hon kohdistuvaa vaikuttamista uusiutuvia lentopolttoaineita koskevien velvoittavien toimenpiteiden hyväksymiseksi. Tällä voitaisiin vähentää riskiä lentoliikenteen globaalin kilpailun vääristymisestä ja hiilivuodosta. Saadun selvityksen mukaan ei ole kuitenkaan odotettavissa, että ICAO:ssa aivan lähitulevaisuudessa päätettäisiin uusiutuviin lentopolttoaineisiin liittyvistä velvoittavista toimenpiteistä. Valiokunta toteaa, että hiilivuodon ehkäisemiseksi tarvitaan jatkossa välttämättä myös kansainvälistä sääntelyä.

(6) Niin sanotun 55-valmiuspaketin eri ehdotuksilla on valtioneuvoston kirjelmän mukaan monia ristikkäisvaikutuksia. Valiokunta korostaa, että tästä syystä on hyvin tärkeää tarkastella nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen vaikutuksia laajasti yhdessä muiden lentoliikenteen päästöihin ja toimialan kustannuksiin vaikuttavien ehdotusten kanssa mahdollisten päällekkäisyyksien ja kokonaisvaikutusten tunnistamiseksi.

(7) Valtioneuvoston kirjelmän mukaan lentoyhtiöihin kohdistuva uusiutuvan lentopolttoaineen käyttövelvoite voi aiheuttaa osalle lentoreiteistä muutoksia, koska aikataulut eivät aina mahdollista vaadittua tankkausmäärää. Valiokunta pitää tärkeänä, että velvoitteista ei aiheudu lentoreiteillä tarpeettomia koneiden tankkauksia.

(8) Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotukset eivät sisällä riittävää joustoa jäsenvaltioille. Komissio on ehdottanut uusiutuvien lentopolttoaineiden sekoitevelvoitetta täydennettynä tietyillä joustoa tarjoavilla rajoituksilla, jotka vapauttavat pienet lentoasemat ja lentoyhtiöt asetuksen velvoitteista. Valiokunta katsoo, että kansallisten joustomahdollisuuksien riittävyys tulee kiinnittää erityistä huomiota asian jatkovalmistelussa.

(9) Raaka-aineiden ja uusiutuvan polttoaineen tuotannon riittävyyden varmistamiseksi valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan polttoaineiden kestävästi tuotettujen raaka-aineiden määrää ei tule perusteettomasti rajata.

(10) Valiokunta pitää myös hyvänä valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan seuraamusmaksuista kerättävillä tuloilla tulee edistää lentoliikenteen siirtymää vähäpäästöisiin polttoaineisiin ja käyttövoimiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto LiVL 21/2021 vp

Helsingissä 20.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Autto kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Juho Kautto vas
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula