

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ilmailun osuudesta unionin koko talouden laajuisen päästövähennystavoitteen edistämiseksi ja maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen asianmukaisesta toteuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ilmailun osuudesta unionin koko talouden laajuisen päästövähennystavoitteen edistämiseksi ja maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen asianmukaisesta toteuttamisesta (U 58/2021 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tuuli Ojala, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtava asiantuntija Helena Waltari, Liikenne- ja viestintävirasto
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Anna Sotaniemi, Finnair Oyj

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finavia Oyj
- 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 tasos-

Valiokunnan lausunto LiVL 22/2021 vp

ta vuoteen 2030 mennessä. Neuvosto hyväksyi -55 % vähennystavoitteen 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 direktiivi- ja päätösehdotuksen päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) muuttamisesta lentoliikenteen osalta^{4,5}. Muita lentoliikenteen päästöihin vaikuttavia komission aloitteita ovat asetusehdotus uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistämisestä (ReFuelEU Aviation), asetusehdotus vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfrastruktuurista sekä energiaverodirektiivin muutosehdotus, joka sisältää lentoliikenteen polttoaineiden verovapauden poiston EU:n sisäisessä liikenteessä.

Lentoliikenne liittyi Euroopan unionin päästökauppaan vuoden 2012 alusta. Päästökaupan soveltamisala kattoi alkuun kaikki Euroopan unionin (Euroopan talousalueen, ETA) lentokentiltä lähtevät ja sinne saapuvat lennot. Kolmansien valtioiden ja näiden lentoyhtiöiden voimakkaan vastustuksen takia päästökaupan soveltaminen päätettiin kuitenkin jo vuoden 2013 alusta rajata ETA-valtioiden sisäisiin ja välisiin lentoihin. Lentoliikenteen päästöoikeuksien kokonaismäärä oli vuosien 2013—2020 aikana 95 prosenttia vuosien 2004—2006 päästöjen keskiarvosta kutakin päästökauppavuotta kohden. Vuonna 2021 alkaneella päästökauppakaudella päästöoikeuksien kokonaismäärää vähennetään vuosittain lineaarisella 2,2 prosentin vähennyskertoimella. Päästökaupassa yksi päästöoikeus vastaa yhtä hiilidioksiditonnia.

Ehdotuksen tavoitteena on lentoliikenteen päästökaupan tehostamisen kautta edistää lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja siten varmistaa, että toimialan kehitys tukee EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista. Lisäksi tavoitteena on, että EU saattaa kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIA:n voimaan EU:ssa ja täyttää siten ICAO:lle antamansa sitoumuksen järjestelmään osallistumisesta.

Ehdotus jakautuu kahteen kokonaisuuteen, eli lentoliikenteen päästökaupan ilmastovaikutusten tehostamiseen ja CORSIA:n toimeenpanoon EU:n alueella. Erillisenä teknisluonteisena ehdotuksena komissio esittää Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä, joka CORSIA:n liittyvien velvoitteiden takia tulisi saattaa voimaan muita ehdotuksia nopeammin.

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 ilmas-

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 (2021) 550 final

4 COM (2021) 552 final

5 Osana valmiuspakettia annettiin myös esitys COM (2021) 551 final päästökauppadirektiivin, markkinavakausvarantopäätöksen (EU) 2015/1814 sekä EU:n meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevan asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta.

Valiokunnan lausunto LiVL 22/2021 vp

tosopimukseen. 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 kannattaa lentoliikenteen päästökaupan tehostamista päästöoikeuksien ilmaisa- ja asteittaisen poistamisen ja lineaarisen vähennyskertoimen korottamisen kautta. Komission ehdotus on näiltä osin hyvä pohja jatkoneuvotteluille. Valtioneuvosto korostaa myös, että neuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota vaikutuksiin Suomen kilpailukykyyn ja lentoliikenteen alueelliseen saatavuuteen sekä kansainvälisen lentoliikenteen ohjautumiseen EU:n ulkopuolisten kenttien kautta.

Komissio on ehdottanut myös velvoittavia toimia uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön lisäämiseksi (ReFuelEU Aviation) ja lentopolttoaineiden verovapautta koskevan poikkeuksen poistoa sekä 10 vuoden siirtymäajan aikana kasvavan veron fossiiliselle lentopolttoaineelle⁶. Näillä aloitteilla on lisäksi yhteys uusiutuvan energian direktiivin⁷ ja vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluinfrastruktuuria koskevan direktiivin⁸ muutosehdotuksiin. Komission teettämässä vaikutusarvioinnissakin korostetaan, että aloitekokonaisuuden yhteisvaikutuksiin tulee jatkotyössä kiinnittää lisää huomiota. Valtioneuvosto korostaa, että on tärkeää tarkastella ehdotuksen vaikutuksia laajasti yhdessä muiden lentoliikenteen päästöihin ja toimialan kustannuksiin vaikuttavien aloitteiden kanssa. Selkeän kokonaiskuvan muodostamisen kautta voidaan välttää toimialaan kohdistuvien vaikutusten hallitsematon kumuloituminen.

Komission ehdotuksen mukaisesti maksutta jaettavat päästöoikeudet jaettaisiin lentoyhtiöille vuosina 2024—2026 suhteessa niiden päästökaupan alaisen lentotoiminnan todennettuihin päästöihin vuonna 2023. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan jakoperustetta tulee jatkoneuvotte-

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

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

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

Valiokunnan lausunto LiVL 22/2021 vp

luissa arvioida tarkemmin, koska tulevien päästöjen käyttäminen ilmaisjaon perusteena ei kannusta lentoyhtiöitä päästöjen vähentämiseen, päinvastoin. Nykyisin ilmaisjaon perusteena käytetään historiallisia tonnakilometritietoja, mikä voisi soveltua myös siirtymäkauden ratkaisuksi ilmaisjaon poistumiseen saakka.

Valtioneuvosto pitää ilmastonäkökulmasta perusteltuna komission ehdotusta EU:n syrjäisimpien alueiden ja ETA-valtioiden välisten lentojen päästökauppaa koskevan rajauksen supistamisesta. Suomen näkökulmasta tämä tarkoittaisi erityisesti Kanarian saarille suuntautuvien lentojen tuloa päästökaupan piiriin.

Komissio ehdottaa CORSIA:n (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) yhdistämistä päästökauppaan ns. CLEAN-mallilla sekä eräitä CORSIA:n soveltamiseen liittyviä ehtoja, jotka poikkeavat ICAO:ssa sovituista menettelyistä. Valtioneuvosto katsoo, että edellä mainittuun malliin ja ehtoihin liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia tulee jatkoneuvotteluissa arvioida laajasti ja huolellisesti ottaen huomioon Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä ICAO:ssa (International Civil Aviation Organization) sovitut menettelyt sekä päästövähennystoimien tehokkuus.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus on mahdollinen kompromissi ilmasto- ja kilpailukykyvaikutusten näkökulmasta, mutta arvioi, että neuvotteluiden tässä vaiheessa tulisi ns. CLEAN-mallin rinnalle nostaa toisena toteutusvaihtoehtona myös ns. MIX-malli.

Valtioneuvosto katsoo, että MIX-mallilla voitaisiin vähentää toimialaan mahdollisesti kohdistuvat riskejä kolmansien valtioiden vastatoimista, kuten ylilentolupien menettämisestä. Toisaalta CLEAN-malli mahdollistaisi EU:lle laajemman liikkumavaran päästövähennystoimien suhteen ja olisi lentoliikenteen ilmastotoimien näkökulmasta tehokkaampi.

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 ilmastositoumuksen tavoitteiden saavuttamista. Globaalit ratkaisut myös ehkäisevät tehokkaimmin toimialan kilpailun vääristymistä ja siitä mahdollisesti seuraavia ei-toivottuja ilmasto- ja talousvaikutuksia. Komission ehdottamat toimet sisältäisivät merkittävän poliittisten ja taloudellisten seuraamusten riskin liittyen kansainvälisen tason neuvotteluihin.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana komission ehdotusta säätää lentoliikenteen huutokauppatulojen käytöstä osana päästökauppadirektiiviä. Jäsenmaiden huutokauppatulojen käyttöön otetaan kantaa päästökauppadirektiivin muuttamista koskevassa kirjelmässä.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän, eli rahoituskehyksen tulopuolen, kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. EU:n omia varoja kehittämällä voidaan esimerkiksi vähentää elpymisvälineen takaisinmaksusta jäsenvaltioille aiheutuvaa maksusuutta.

Valiokunnan lausunto LiVL 22/2021 vp

Lisäksi EU:n rahoitusta koskevia uudistuksia tehtäessä valtioneuvosto pitää tärkeänä mahdollisten uudistusten yhteyttä unionin keskeisiin tavoitteisiin, kuten ilmastonmuutoksen torjuntaan.

EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen avulla saatavien tulojen mukaanoton, lähtökohtana tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai aiheuta muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille. EU:n rahoituslähteitä koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille.

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päästökauppadirektiivin muuttamisesta CORSIA:an liittyvien notifiointivelvoitteiden osalta. Päätös tulisi hyväksyä komission ehdottamassa aikataulussa, jotta jäsenvaltiot voivat noudattaa ICAO:lle antamia sitoumuksia ja lentoyhtiöt varautua hyvitysvelvoitteidensa täyttämiseen.

Valtioneuvosto tarkastelee 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen sisältyvien ehdotusten rahoituskellisia vaikutuksia yhtenä kokonaisuutena ja tarkentaa kantaansa niihin neuvottelujen edetessä. Viime vaiheessa Suomen kannat 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen muodostetaan Suomen kokonaiset huomioiden.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Kirjelmän mukaan valtioneuvosto kannattaa lentoliikenteen päästökaupan tehostamista päästöoikeuksien ilmaisjaon asteittaisen poistamisen ja lineaarisen vähennyskertoimen korottamisen kautta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

(2) Valiokunta kannattaa valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan viime vaiheessa Suomen kannat 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen muodostetaan Suomen kokonaiset huomioiden.

(3) Asiantuntijakuulemisessa päästökauppaa on pidetty hyvänä ratkaisuna lentoliikenteen päästöjen hallinnassa, mutta päästöoikeuksien hinnan kasvun EU:n sisäisillä lennoilla on katsottu uhkaavan kilpailukykyä erityisesti sellaisissa lentoyhtiöissä, jotka palvelevat liikennettä EU:sta kolmansiin maihin käyttämällä hubina EU:ssa sijaitsevaa lentoasemaa.

(4) Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että maantieteellisen sijaintinsa vuoksi Suomella ja Helsinki-Vantaan lentoasemalla on myös päästöjen vähentämisessä merkittävä etu Aasian lentojen osalta kilpailijoihin nähden lyhyempien ja tehokkaampien lentoreittien muodossa. Eteläisiin hubeihin verrattuna reitillä Helsinki-Vantaan kautta CO₂-päästöt ovat noin 40 % vähäisemmät ja keskimäärin muihin eurooppalaisiin hubeihin verrattuna 17 % vähäisemmät. Päästöjen minimoimisen vuoksi on katsottu, että Helsinki-Vantaan hub-asema eurooppalaisen liikenteen solmukohtana on turvattava ja vahvistettava. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksen jatkokäsittelyssä turvataan eurooppalaisten lentoyhtiöiden ja Helsinki-Vantaan lentoaseman kilpailukyky.

Valiokunnan lausunto LiVL 22/2021 vp

(5) Asiantuntijakuulemisessa on valtioneuvoston kannan tavoin suhtauduttu kriittisesti nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen ja CORSIAN väliseen suhteeseen. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että tämän ristiriidan mahdollisesti mukanaan tuomia riskejä on jatkokäsittelyssä arvioitava huolellisesti ja laajasti.

(6) Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että EU:n sisäisten lentojen päästöt ovat 14 % maailman matkustajalentojen päästöistä. Tämän vuoksi on pidetty ehdottoman tärkeänä, että CORSIAN globaali soveltaminen ei ICAOssa vesity EU:n politiikan aiheuttamien kiistojen vuoksi. Valiokunta katsoo, että toimialan tulevaisuuden kannalta on välttämätöntä saada päästöjen hallinta kattamaan myös muiden maanosien lentoyhtiöiden toiminta.

(7) Lentoliikenne yleisesti tunnistetaan yhdeksi haasteellisimmista toimialoista vähähiilisyys-teen siirtymisessä. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota sektorin suppeisiin mahdollisuuksiin vihreään siirtymään taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävästi sekä ehdotuksen huomattaviin taloudellisiin vaikutuksiin. On toivottu, että direktiivi sisältäisi nimenomaisen maininnan huutokauppatulojen korvamerkkitsemiseksi kestävien (niin jätepohjaisten kuin synteettisten) polttoaineiden kehittämiseen ja käyttöönoton tukemiseen sekä lentoliikenneinfrastruktuurin kehittämiseen toimialan vihreän siirtymän tukemiseksi. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että päästökauppatulot käytetään lentoliikenteen vihreään siirtymään ja vähäpäästöisen lentoliikenteen kehittämiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia ja

että ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee turvata Helsinki-Vantaan lentoaseman kilpailukyky ja nykyinen erityisasema keskeisenä lentoliikenteen solmukohtana.

Valiokunnan lausunto LiVL 22/2021 vp

Helsingissä 21.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Sandra Bergqvist r
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 Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Matias Marttinen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker