

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävän lentoliikenteen tasapuolisuuden varmistamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 30.9.2021

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Hallitusneuvos Janne Mänttari

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO

EU/2021/0801

30.9.2021

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KESTÄVÄN LENTOLIIKENTEEN TASAPUOLISUUDEN VARMISTAMISEKSI

1 Tausta

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 vuoteen 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 lähitule-

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

vaisuudessa päätettäisiin uusiutuviin lentopolttoaineisiin liittyvistä velvoittavista toimenpiteistä, mutta eurooppalaisten valtioiden ja EU:n aktiivisuus lisää painetta myös globaalin tason toimille.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan lentoliikenteen päästöjä pyritään Suomessa vähentämään ottamalla käyttöön uusiutuvien lentopolttoaineiden sekoitevelvoite ja tavoitteeksi on asetettu 30 prosentin osuus uusiutuvia vuonna 2030. Lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan 6.5.2021 hyväksytyn valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti uusiutuvien lentopolttoaineiden jakeluvelvoitteen tai siihen rinnastuvan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen taso, vaikutukset toimialaan ja kansainvälinen kehitys arvioidaan hallitusohjelman toimeenpanoa koskevan lainsäädäntöprosessin yhteydessä.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

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 kilpailuasetelmaa 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 asetuksen piirissä olisivat uusiutuvan energian direktiivissä (EU) 2008/2001 tarkemmin määritellyt 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.

Asetusehdotuksen 4 artiklassa asetetaan lentopolttoaineen toimittajille velvollisuus varmistaa, että EU:n lentoasemilla tarjolla olevassa lentopolttoaineessa on tietty osuus uusiutuvaa lentopolttoainetta ja synteettistä sähköpolttoainetta. Osuudet on määritetty asetusehdotuksen liitteessä 1, jonka mukaan uusiutuvaa lentopolttoainetta tulisi sekoittaa fossiilisen lentopolttoaineen joukkoon vähintään 2 % vuonna 2025, 5 % vuonna 2030, 20 % vuonna 2035, 32 % vuonna 2040, 38 % vuonna 2045 ja 63 % vuonna 2050. Sähköpolttoaineille ehdotetaan uusiutuvan lentopolttoaineen sekoitevelvoitteeseen sisältyvää alavelvoitetta, jonka mukaan EU:n lentoasemilla tarjolla olevasta lentopolttoaineesta tulisi vähintään 0,7 % olla sähköpolttoaineita vuonna 2030, 5 % vuonna 2035, 8 % vuonna 2040, 11 % vuonna 2045 ja 28 % vuonna 2050. Jos polttoaineen toimittaja ei jonain vuonna pysty täyttämään näitä velvoitteita, sen tulee ehdotuksen mukaan seuraavana vuonna lisätä toimituksia puuttuvalla määrällä.

Lentoyhtiöiden tulisi 5 artiklan mukaisesti tankata vähintään 90 % vuotuisesta EU:n lentoasemilta lähteviin lentoihin tarvittavasta lentopolttoaineen määrästä. Lisäksi EU:n lentoasemien tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön mahdollistamiseksi (6 artikla). Euroopan Lentoturvallisuusvirasto EASA:lla olisi artiklan mukaan myös oikeus pyytää lentoasemilta selvitystä, jos lentoyhtiöt ovat ilmoittaneet lentoaseman infrastruktuurin aiheuttamista ongelmista uusiutuvien lentopolttoaineiden jakelulle. EASA:n tulee ilmoittaa EU:n komissiolle, jos se katsoo lentoaseman rikkovan asetuksessa säädettyjä velvoitteita. Lentoasemien tulee varmistaa infrastruktuurin toimivuus viiden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta tai vuoden kuluttua siitä, kun asetuksen soveltaminen kyseiseen lentoasemaan alkaa.

Lentoyhtiöiden tulee 7 artiklassa säädetyllä tavalla vuosittain raportoida EASA:lle lentopolttoaineen käytöstään. Lentoyhtiöt eivät myöskään saa hyödyntää käyttämäänsä samaa uusiutuvan lentopolttoaineen erää useammassa kuin yhdessä markkinamekanismissa (8 artikla). Yhtiöiden on myös annettava EASA:lle selvitys markkinamekanismeista, joihin he osallistuvat sekä selvitys, etteivät ole hyödyntäneet uusiutuvaa lentopolttoainetta artiklassa kielletyllä tavalla. Lentopolttoaineiden toimittajien on annettava raportointivelvoitteiden täyttämiseksi tarvittavat tiedot lentoyhtiöille ilmaiseksi. Lentopolttoaineiden toimittajien on 9 artiklan mukaisesti myös vuosittain raportoitava EU:n tietokantaan tiedot unionin lentoasemille toimittamistaan lentopolttoaineista.

Jäsenvaltioiden tulee asetusehdotuksen 10 artiklan mukaisesti nimetä toimivaltainen viranomaisen asetuksen toimeenpanoa, valvontaa ja hallinnollisten seuraamusten määräämistä varten. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee määritellä ja ottaa käyttöön rikkomustilanteita koskeva hallinnollinen seuraamusjärjestelmä, jonka tulee olla tehokas, ennaltaehkäisevä ja suhteellisuusperiaatteen mukainen (11 artikla). Jäsenvaltioiden tulee notifioida seuraamusjärjestelmä komissiolle 31.12.2023 mennessä. Lisäksi artiklassa ehdotetaan jäsenvaltioiden velvollisuudeksi varmistaa, että asetuksen ehtoja rikkoviin lentoyhtiöihin ja polttoaineen toimittajiin kohdistetaan hallinnolliset seuraamusmaksut. Jäsenvaltioiden tulee myös varmistaa, että polttoaineen tuottaja täyttää laiminlyönyt velvoitteensa seuraavalla raportointikaudella sitä kautta koskevien velvoitteiden lisäksi (mikä ei kuitenkaan vapauta seuraamusmaksusta). Jäsenvaltioiden tulisi siirtää seuraamusmaksutulot kokonaisuudessaan EU:n vihreää siirtymää tukevaan rahastoon (InvestEU Green Transition Investment Facility).

EASA:n tulee ehdotetun 12 artiklan mukaisesti julkaista vuosittain tekninen raportti lentoyhtiöiden ja polttoaineen tuottajien toimittamien tietojen pohjalta. Komission olisi puolestaan laadittava 1.1.2028 mennessä ja viiden vuoden välein sen jälkeen raportti EU:n parlamentille ja neuvostolle. Raportissa käsiteltäisiin lentopolttoaineiden markkinoiden kehittymistä, sen vaikutusta lentoliikenteen sisämarkkinaan, asetusehdotuksen ja uusiutuvien lentopolttoaineiden vähimmäistasojen mahdollista muuttamista, teknologian kehittymistä sekä mahdollisia globaaleja uusiutuvia lentopolttoaineita koskevia toimia Kansainvälisessä Siviili-ilmailujärjestö ICAO:ssa.

Komissio ehdottaa, että asetuksen soveltaminen alkaisi 1.1.2023, joskin uusiutuvien lentopolttoaineiden sekoitevelvoitteen sekä käyttövelvoitteen soveltaminen alkaisi vasta 1.1.2025. Asetusehdotuksen 7 ja 9 artikloissa tarkoitettu raportointivelvoite käynnistyisi 1.4.2024 koskien vuotta 2023. Lisäksi 13 artikla mahdollistaa polttoaineen jakelijoille viiden vuoden siirtymäajan (1.1.2025-31.12.2029), jonka kuluessa he voivat täyttää uusiutuvan lentopolttoaineen sekoitevelvoitteensa polttoaineen massan mukaan määräytyvänä keskiarvona suhteessa kaikille EU:n lentoasemille toimittamaansa lentopolttoaineeseen.

Asetusehdotuksen ulkopuolisina kehittämistoimina komissio ehdottaa, että EU ja sen jäsenvaltiot lisäävät ICAO:n kohdistuvaa vaikuttamista uusiutuvia lentopolttoaineita koskevien velvoitettavan toimenpiteiden hyväksymiseksi. Lisäksi komissio ehdottaa kaikkein edistyneimpien uusiutuvien lentopolttoaineiden tuotantoon liittyvän strategisen allianssin perustamista mahdollisine rahoitusmekanismeineen sekä polttoaineiden sertifiointin kehittämistä. Tarkempia ehdotuksia näiden toteutuksesta ei aloitteeseen sisälly.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) lentoliikennettä koskeva 100 artiklan 2 kohta. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyksessä. Hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Komission mukaan ehdotus on Euroopan unionista annetun sopimuksen (SEU) 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukainen. Periaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen Euroopan unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio katsoo, että ehdotetut toimenpiteet ovat suhteessa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskeviin yleisiin puitteisiin jäsenvaltioissa ja tarpeen EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi sekä lentoliikenteen tasapuolisten kilpailuolosuhteiden edistämiseksi.

SEU 5 artiklan 3 kohdan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu vain unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Ehdotus koskee tällaista alaa. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska sen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Euroopan unionin toimet ovat tarpeen siksi, että vältetään hajanaisen kansallisen sääntelyn mahdolliset kielteiset kilpailuvaikutukset lentoliikennetoimialalla ja mahdollistetaan tehokkaampi uusiutuvien lentopolttoaineiden jakelijoihin kohdistuva unioninlaajuisen sääntely. Toimia puoltaa myös lentoliiketoiminnan rajat ylittävä luonne.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen. Valtioneuvosto pitää ehdotusta myös suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Komission säädösehdotus on suoraan sovellettava asetus eikä se siten edellytä varsinaisia kansallisia täytäntöönpanotoimia. Asetuksen 11 artiklassa jäsenvaltioiden kuitenkin edellytetään ottavan käyttöön hallinnollisen seuraamusjärjestelmän asetuksen toimeenpanon ja noudattamisen varmistamiseksi, joten tämä tulee todennäköisesti edellyttämään kansallisen lainsäädännön valmistelua. Mahdolliset muut vaikutukset lainsäädäntöön täsmentyvät asetusta koskevien lainsäädäntöneuvotteluiden kuluessa.

Komissio ehdottaa harmonisoivaa sääntelyä, joka vaikuttaisi estävän jäsenvaltioita ottamasta kansallisesti käyttöön kunnianhimoisempia uusiutuvia lentopolttoaineita koskevia toimia, kuten soveltamasta korkeampaa sekoitevelvoitteen tasoa. Tämä estäisi hallitusohjelman uusiutuvia lentopolttoaineita koskevan kirjauksen toteuttamisen tai siihen liittyvän lainsäädännön voimaansaolon jatkamisen EU-lainsäädännön soveltamisen alkamisen jälkeen, jos kansalliset velvoitteet poikkeaisivat EU-tasosta. Menettely poikkeaa tältä osin esimerkiksi uusiutuvan energian direktiivissä vakiintuneesta linjasta.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Jäsenvaltioiden tulee asetusehdotuksen 10 artiklan mukaisesti nimetä toimivaltainen viranomaisen asetuksen toimeenpanoa, valvontaa ja hallinnollisten seuraamusten määräämistä varten. Tämä tulee hieman lisäämään kyseisen viranomaisen työmäärää, mutta vaikutuksen ei odoteta olevan merkittävä. Asetusehdotuksen soveltamispiirissä Suomessa olevien lentoyhtiöiden sekä lentopolttoaineen jakelijoiden lukumäärä on pieni ja siten viranomaisen lähinnä asetuksen noudattamisen valvontaan, mahdollisiin velvoitteiden rikkomistilanteisiin ja hallinnollisten seuraamusten määräämiseen liittyvät tehtävät ovat todennäköisesti vähäisiä. Soveltuvaa kansallista viranomaista ei ole vielä tarkemmin arvioitu.

4.3 Vaikutukset yrityksiin

Asetuksella lisättäisiin pitkäjänteisesti ja erityisesti vuodesta 2035 lähtien merkittävästi uusiutuvien lentopolttoaineiden käyttöä EU:n laajuisesti. Suomalaisilla polttoainevalmistajilla on

maailmanlaajuisesti merkittävä rooli uusiutuvien lentopolttoaineiden kehittämisessä ja tuotannossa. Ehdotuksen toteutuminen loisi laajan uuden markkina-alueen näille polttoaineille ja on selvää, että lentoliikenteen päästöjen vähentäminen tulee vaatimaan fossiilisten lentopolttoaineiden korvaamista yhä enenevässä määrin uusiutuvilla, koska vaihtoehtoisten käyttövoimien rajallisuus, soveltuvuus erityisesti kaukolennoille ja käyttöönottoon kuluva pitkä aika sekä suuret kustannukset rajaavat vaihtoehtoja. Sama kehitys tulee tapahtumaan myös maailmanlaajuisesti hieman myöhemmin, joten uusiutuvien lentopolttoaineiden kysyntä tulee lisääntymään voimakkaasti ja tarjoaa suomalaisille alan toimijoille merkittäviä liiketoimintamahdollisuuksia. Pidemmällä aikavälillä erityisen tärkeiksi muodostuvat kaikkein kestävimmit uusiutuvat lentopolttoaineet, kuten synteettiset sähköpolttoaineet, joiden kehittämiseen ja tuotantoon panostaminen on tärkeää.

Uusiutuvat lentopolttoaineet ovat tällä hetkellä selvästi fossiilista kerosiinia kalliimpia, joten asetusehdotuksen käyttöönotto lisäisi lentoyhtiöiden kustannuksia. Tarkkoja arvioita vaikutuksista on tässä vaiheessa mahdoton esittää, koska arviot uusiutuvien ja fossiilisten lentopolttoaineiden hintakehityksestä vaihtelevat huomattavasti eikä velvoitteiden lopullisesta sisällöstä ole tarkkaa käsitystä. Monissa arvioissa erityisesti edistyneiden biopolttoaineiden ja synteettisten sähköpolttoaineiden hinnan on arvioitu pysyvän selvästi fossiilista kerosiinia korkeampana 2040-luvulle saakka (komissio arvioi hintojen tasoittuvan vuonna 2045), mutta nykyisin tuotannossa olevan Hefa:n hinnan komissio arvioi olevan vuonna 2030 alempi kuin fossiilisen kerosiinin. Selkeänä lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että uusiutuvien lentopolttoaineiden sekoite- ja käyttövelvoitteet lisäävät lentoyhtiöiden polttoainekustannuksia, jotka nykyisinkin ovat noin 20-25 % lentoyhtiöiden operatiivisista kustannuksista. Vaikutusta vähentää hiilen hinnoittelun kallistuminen, jonka voidaan arvioida nostavan fossiilisen kerosiinin hintaa esimerkiksi erilaisten verojen tai markkinamekanismien käyttöönoton kautta niin EU:n alueella kuin myös globaalisti. Uusiutuvien lentopolttoaineiden käytöstä lentoyhtiöt saavat myös etuja EU:n päästökaupassa ja kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIA:ssa. Vuoteen 2035 saakka velvoitteiden taloudellista vaikutusta lentoyhtiöihin vähentäisi ehdotettujen velvoitteiden matala taso. Finnair on arvioinut polttoainekustannustensa voivan lisääntyä vuonna 2024 27,7 M€ ja vuonna 2029 181,1 M€. Vuonna 2030 kustannukset olisivat Finnairin mukaan nousseet 216,6 M€. Vuonna 2019 Finnairin polttoainekustannukset olivat noin 687 M€. Rinnakkaisten aloitteiden osalta Finnair on arvioinut päästökaupan muutosten lisäkustannuksiksi 32,3 M€, ReFuelEU Aviation –ehdotuksen kautta tulevan sekoitevelvoitteen 39,0 M€ ja energiaverodirektiiviin ehdotetun lentopolttoaineen verovapaudesta luopumisen 145,4 M€ vuonna 2030.

Komissio päätyi ehdottamaan uusiutuvien lentopolttoaineiden jakelijoihin kohdistuvaa sekoitevelvollisuutta yhdistettynä lentoyhtiöihin kohdistuvaan käyttövelvollisuuteen. Jälkimmäisen tarkoituksena on ehkäistä asetuksen soveltamisalueen ulkopuolella tapahtuvan ylitankkauksen mahdollisesti aiheuttamaa hiilivuotoa. Tankkausvelvollisuudella voi kuitenkin olla vaikutusta lentoyhtiöiden operointiin ja aikatauluihin tietyillä reiteillä, jos asetusehdotuksen edellyttämää määrää polttoainetta ei aiemmin ole tankattu. Lisäksi ehdotukseen sisältyvät raportointivelvoitteet lisäävät hieman lentoyhtiöiden hallinnollisia kustannuksia.

Komission vaikutusarvioinnin mukaan ehdotus johtaisi EU:n alueella yli 202 000 uuden työpaikan syntyyn vuoteen 2050 mennessä. Lentopolttoaineen kallistumisesta aiheutuisi vuoteen 2050 mennessä yhteensä 103,5 mrd euron kustannus. Tämän seurauksena lentolipun hinnan arvioitiin kallistuvan noin kahdeksan prosenttia vuoteen 2050 mennessä, mutta tästä huolimatta matkustajien määrän arvioitiin lisääntyvän 77 % 2015-2050.

4.4 Ympäristövaikutukset

Uusiutuvilla lentopolttoaineilla voidaan polttoaineesta riippuen vähentää jopa 80-100 % lentämisen elinkaarilaskettuja hiilidioksidipäästöjä, joten ehdotuksen mukaisilla velvoitteilla voidaan merkittävästi vähentää lentämisen päästöjä. Komission arvion mukaan elinkaarilasketut hiilidioksidipäästöt vähenisivät perusennusteeseen verrattuna 60-61 % vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi muut ilmansaasteet vähentyisivät 9 %. Kokonaisuudessaan päästövähennykset säästäisivät kustannuksia 87-88 mrd euroa vuoteen 2050 mennessä.

Uusiutuvien lentopolttoaineiden käytöllä on hiilidioksidin lisäksi myönteinen vaikutus myös muihin ilmastoa lämmittävien päästöjen määrään. Näitä päästöjä ovat esimerkiksi pienhiukkaset, rikin ja typen oksidit sekä vesihöyry, jonka on arvioitu olevan kaikkein merkittävin yksittäinen ilmastoa lämmittävä päästö tiivistymisvanojen muodostumisen takia. Näiden päästöjen osuus lentoliikenteen ilmastoa lämmittävästä kokonaisvaikutuksesta on noin 2/3 ja hiilidioksidin 1/3. Uusimmissa tutkimuksissa on arvioitu, että matkalentokorkeudessa uusiutuva lentopolttoaine tuottaa jopa 50-70 % vähemmän tiivistymisvanoja aiheuttavia jääkkeitä.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Sääntelyllä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia suhteessa perustuslakiin tai perus- ja ihmisoikeuksiin.

Asetusehdotuksen keskeinen tavoite on vähentää lentoliikenteen päästöjä ja siten ehkäistä ilmastomuutosta sekä siihen liittyviä sään ääri-ilmiöitä. Uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön lisäämisellä voidaan erityisesti lentoasemien ympäristössä vähentää myös lentotoiminnasta aiheutuvia pienhiukkasia sekä muita lähi-ilmanlaatuun ja siten ihmisten terveyteen vaikuttavia päästöjä. Näin ollen voidaan katsoa, että asetusehdotus edistäisi jossain määrin ihmisten turvallisuutta ja terveellistä elinympäristöä. Samalla toteutettaisiin perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 14 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta ilmailua koskevista asioista. Asetusehdotus kuuluu siten valtakunnan toimivaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastaa ilmailutyöryhmä. Ehdotusta on käsitelty työryhmässä ensimmäisen kerran 19.7.2021, jolloin komissio esitteli sen ja jäsenmailla oli mahdollisuus esittää ensimmäiset huomionsa. Käsittely jatkui 2.9.2021 komission tekemän vaikutusarvioinnin esittelyllä⁵.

Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa, mutta ensimmäisessä esittelytilaisuudessa useampi jäsenvaltio esitti alustavana näkemyksensä toiveen mahdollisuudesta tarvittaessa vaatia kansallisesti kunnianhimoisempia toimia.

Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotuksen käsittelyä. Ehdotuksesta vastaava valiokunta ja sen raportööri eivät ole tiedossa.

⁵ Komission vaikutusarviointi (*Impact Assessment on ReFuelEU Aviation*) perustui Ricardo- tutkimukseen, joka julkaistiin 2.9.2021 ja on luettavissa [verkossa](#).

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön ja Liikenne- ja viestintäviraston kanssa.

55-valmiuspaketin kaikista ehdotuksista on järjestetty kirjallinen menettely 15.7.–12.8. relevanteille jaostoille (ympäristö, energia, maatalous- ja elintarvike, metsä, liikenne, budjetti ja verotus). Ehdotuksia käsiteltiin jaostojen yhteiskokouksessa 11.8.2021. Kirjelmäluonnos käsiteltiin liikennejaoston (EU 22) kirjallisessa käsittelyssä 25.8.2021–26.8.2021. U-kirjelmää käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa 24.9.2021.

9 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 ilmastopimukseen. 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 hiihvuotoa 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 poistoa⁶. Lisäksi on arvioitava ehdotuksen yhteisvaikutuksia ja

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

yhteensopivuutta uusiutuvan energian direktiivin⁷ ja vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluinfrastruktuuria koskevan direktiivin⁸ 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 asetusten 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 huomioda, 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 perustamisesta 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.

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

U 50/2021 vp

Maksutuloilla tulisi edistää lentoliikenteen siirtymää vähäpäästöisiin polttoaineisiin ja käyttövoimiin.