

Asia: VN/26275/2020

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS LENTOLIIKENTEEEN KASVIHUONEKAASUPÄÄSTÖJEN VÄHENTÄMISESTÄ

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Finavia Oyj:n lausunto luonnoksesta valtioneuvoston periaatepäätökseksi lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lentoasemayhtiö Finavia Oyj:ltä lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston periaatepäätökseksi lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä.

Finavia Oyj lausuu luonnoksesta seuraavaa.

Globaalin toimialan kansallinen ympäristösäätely ei saa vaarantaa omaa kilpailukykyä

Lentoliikenteen ympäristövaikutusten säädöskehikko on moniportainen. Tämä on globaaleilla markkinoilla toimiville lentoyhtiöille ongelmallista, mikäli kilpailuolosuhteet eivät ole tasapuoliset. Tämä heijastuu suoraan myös lentoasemiin, joiden liikenne on riippuvaista ylimantereisesta lentoliikenteestä.

Globaalilla tasolla kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO asettaa ilma-aluksia koskevat tekniset (ympäristö)vaatimukset. Sen kautta jäsenmaat ovat sopineet hiilipäästöjen vähentämiskeinoista, kuten CORSIA-järjestelmä, joka lopulta asetetaan voimaan kansallisin säädöksin. Euroopassa EU pyrkii säätelemään jäsenmaidensa lentoliikenteen päästöjä päästökaupalla (EU ETS), mutta ei ole voinut kauppapoliittisista syistä ulottaa sitä koskemaan EU:n ulkopuolisia lentoja. Parhaillaan EU myös suunnittelee yhteisötason velvoitetta uusiutuvan lentopolttoaineen käytölle. Kansallisella tasolla eräät maat Euroopassa ovat harkinneet tai asettaneet lentoliikenteen kysyntää pienentäviä

veroja perustellen niitä päästöjen vähentämistarkoituksella. Lisäksi eräissä maissa on asetettu kansallisesti uusiutuvien lentopolttoaineiden jakelua koskevia velvoitteita.

Taustaselvitykset

Periaatepäätöksen ja mahdollisen uusiutuvia lentopolttoaineita koskevan säädöksen pohjaksi on tehty kaksi taustaselvitystä:

- Liikenne- ja viestintäviraston työryhmätyönä on laadittu laaja fossiilittoman liikenteen tiekarttatyö, jossa alatyöryhmä selvitti lentoliikenteen päästöjen nykytilaa ja niiden vähentämismahdollisuuksia. Alatyöryhmän raportti sisältyy loppuraporttiin. Alaviite 1.
- Valtioneuvoston kanslia on teettänyt selvityksen uusiutuvien lentopolttoaineiden jakelovelvoitteesta. Alaviite 2.

Tiekarttatyö laadittiin pääosin ennen tietoa siitä, kuinka kauan koronapandemian aiheuttama lentoliikenteen romahdus kestää. Pandemian vaikutuksia käsiteltiin suppeasti raportin lopullisessa versiossa. Tällä hetkellä (tammikuu 2021) on mahdotonta tehdä tarkkoja arvioita lentoliikenteen palautumisesta, kysynnän painottumisesta tai päästöistä pitkällä aikavälillä.

Suomen lentoliikenneklusterin tilanne on pandemian vuoksi asetettujen matkustusrajoitusten johdosta arvioitu niin kriittiseksi, että työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut selvityshenkilön arvioimaan tarvittavia toimenpiteitä ilmailualan selviytymiseksi koronatilanteesta. Tavoitteena on varmistaa, että alalla on edellytykset kestäväan kasvuun tulevaisuudessa. Selvityshenkilö kartoittaa keinoja, joilla suomalainen ilmailuala pääsee kiinni globaaliin kasvuun mahdollisimman nopeasti matkustamisen elvyttyä.

Airbus, toinen maailman suurista lentokonevalmistajista, julkaisi syyskuun lopulla kehitysohjelman, joka tuo vetyvoimateknologiaan perustuvat ilma-alukset kaupalliseen ilmailuun vuoteen 2035 mennessä. Alaviite 3. Tämä tulee voimakkaasti muuttamaan lentämisen teknologiaa ja päästöjen kehittymistä vuosien 2035 – 2050 välillä. On nähtävissä, että uuden teknologian kustannukset myös nostavat lentämisen hintaa, joka osaltaan vähentää kysyntää, lentämisen volyyymiä ja päästöjä. Suuria kustannuksia vaativat toimet päästöjen vähentämiseksi 2020-luvulla saattavat osoittautua ylimitoitetuiksi, mikäli päästöjen kehittyminen yliarvioidaan.

Päästötavoitteet

Periaatepäätöksen luonnoksessa asetetaan kolme päästötavoitetta:

- Kotimaan ja lähtevän kv. liikenteen päästöt -15% vuonna 2030 vs. 2018
- Kotimaan ja lähtevän kv. liikenteen päästöt -50% vuonna 2045 vs. 2018
- Kotimaan liikenne on päästötöntä vuonna 2045

Päästöjen arvioinnissa otettaisiin huomioon uusiutuvien lentopolttoaineiden elinkaarilasketut päästövähennykset. Finavian käsityksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että vaikka kaikki lennolla käytetty polttoaine olisi uusiutuvaa parhaan nykyisin käytössä olevan raaka-ainepohjan ja teknologian mukaisesti, päästöjen väheneminen ei olisi sataprosenttista vaan noin 90%.

Luonnoksen mukaan tavoitteita arvioitaessa ei myöskään voida laskea hyödyksi muilla sektoreilla lentoliikennealan toimeksiannosta tehtäviä päästöjen vähennyksiä (hiilikompensaatiot). Tämä lähestyminen eroaa esimerkiksi ICAO:n CORSIA-järjestelmän päästöjen hallintamekanismista, jonka yhtenä elementtinä on perusvuoden ylittävien päästöjen kompensointi kustantamalla muiden sektoreiden päästövähennyksiä.

Luonnoksen mukaiset keinot päästöjen vähentämiseen

1. Vaihtoehtoisten käyttövoimien edistäminen

Finavia katsoo luonnoksessa tunnistettavan oikein, että mikäli Suomeen asetettaisiin korkea uusiutuvien lentopolttoaineiden velvoite, se vaikuttaisi kielteisesti Suomen kautta tehtävään Aasia-Eurooppa -liikenteeseen, joka on lentoyhtiö Finnairin tärkein toiminta-alue. Kauttakulkuliikenne myös mahdollistaa Suomen hyvän saavutettavuuden ja toimivat suorat yhteydet suureen määrään Euroopan kaupunkeja, mikä on tärkeää Suomen vientiteollisuudelle. Kauttakulkuliikenteen matkustajavirtoja myös enenevästi ohjataan stop-overeiden aikana Suomeen, mikä tukee matkailutoimialaa.

Suomessa uusiutuvien polttonesteiden merkitys liikenteen päästöjen vähentämisessä on korostunut, sillä Neste Oy on tuotteiden suurimpia valmistajia maailmassa. Lentopolttoneste (kerosiini) on teknisesti lähellä dieselin ominaisuuksia. Koko maailmassa uusiutuvaa dieseliä valmistetaan noin 6 miljoonaa tonnia vuodessa ja vastaavasti siviililentoliikenteen kerosiinin kulutus on luokkaa 300 miljoonaa tonnia. Tämä kuvastaa sitä, että nykyisistä uusiutuvista raaka-aineista ei voida tuottaa lentopolttoainetta ratkaisuksi koko globaalin lentoliikenteen päästöjen vähentämiseen.

Finavia katsoo, että seuraavan kolmen vuosikymmenen aikana uusiutuvien lentopolttoaineiden käyttöä tulee nykyisen kaltaisessa lentokalustossa lisätä. Ensin nykyisten tuotantoteknologian pohjalta ja myöhemmin tuottamalla riittävästi päästötöntä sähköä ja sen avulla molekyylitason raaka-aineista (vety, metaani, hiilidioksidi) hiilivetyjä, joita käytetään kerosiinien tapaan tuottamaan työntövoimaa polttamalla niitä. Tämän jälkeen seuraava askel on siirtyminen vetyvoiman käyttöön. Lyhyellä aikavälillä (10-15 vuotta) voivat akkuteknologiaan perustuvat sähkövoimaiset lentokoneet lisääntyä merkittävässä määrin lyhyillä liikenneväleillä (lähinnä kotimaan ja Baltian reitit).

Valtioneuvoston teettämässä selvityksen perusteella on arvioitavissa, että hallitusohjelman mukainen 30% uusiutuvien lentopolttoaineiden jakeluelvoite vuonna 2030 on epärealistinen sen aiheuttamien kustannusten ja kilpailukykyvaikutusten vuoksi. Finavia katsoo, että hallitusohjelman tavoite 30 %:n uusiutuvan lentopolttoaineen veloitteesta vuoteen 2030 mennessä tulee nykytilanteessa arvioida uudelleen Suomen lentoliikenteen kilpailukyvyyn säilyttämiseksi.

Finavia katsoo, että kansallinen jakeluelvoite voidaan asettaa ennen yhteistötason veloitetta, mutta sen lähtötason on oltava hyvin maltillinen. Tasoa voidaan asteittain nostaa siten, että se olisi tulevan EU-veloitteen suuruinen siinä vaiheessa, kun yhteisövelvoite astuu voimaan. Mikäli valtio pitää uusiutuvien lentopolttoaineiden käyttöä edellyttävää lainsäädäntöä pikaisesti välttämättömänä, tulee sen harkita kattavansa veloitteesta lentoyhtiöille aiheutuvat kustannukset siihen saakka, kunnes yhteistötason vastaavat veloitteet astuvat voimaan. Tämä olisi tärkeää, sillä Suomen lentoliikenneala ei saa kiinni pandemian jälkeen nousevasta kysynnästä, mikäli sen kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla rasittavat kansallisesti asetetut lisäkustannukset.

Alaviitteen 2 selvityksessä kuvataan jakeluelvoitteen ja sekoiteveloitteen erilaista vaikutusta polttoainemarkkinoilla. Finavia katsoo, että (polttoainetta myyviä yhtiöitä koskeva) jakeluelvoite olisi Suomessa soveltuvampi kuin sekoitevelvoite.

Lentoliikenteen volyyymi ja päästöt tulevat joka tapauksessa olemaan vuoden 2024 loppuun saakka paljon pienemmät kuin vuonna 2019. Vuosien 2020-2023 kumulatiiviset Suomen lentoliikenteen päästöt ovat alle puolet normaalitilanteesta. Tämä tarkoittaa, että koronapandemia vähentää päästöjä (kotimaan lennot ja ulkomaan lähtevät lennot) kahden vuoden päästöjen verran eli noin 6 miljoonaa tonnia CO₂. Alaviitteen 2 selvityksessä esitetyn arvion mukaan lentopolttonesteen myynti vuonna 2030 on Suomessa korkeintaan 10 % suurempi kuin vuonna 2019, johtuen pandemian aiheuttamasta kuopasta ja kulutusikäytymisen muutoksen aiheuttamasta kasvun vähenemisestä.

Muita vaihtoehtoisia käyttövoimia koskevia esityksiä Finavia pitää kannatettavia, vaikka yhteisö- ja kansainvälisissä kysymyksissä tuleekin tunnistaa, että Suomen vaikutusmahdollisuudet EU:n tai ICAO:n päätöksentekoon ovat varsin rajalliset.

2. Liikennejärjestelmän ja liikennevälineiden energiatehokkuuden edistäminen

Finavia ylläpitää yhtiömuodossa Suomen lentoliikenteen toimintaedellytyksiä 21 lentoasemalla ja rahoittaa normaalitilanteessa toimintansa ja sen kehittämisen lentoyhtiöille ja matkustajille tarjoamiensa palveluiden tuotoilla. Finavian oma toiminta sen lentoasemilla on hiilineutraalia.

Matkaketjujen kehittäminen on tärkeää Suomen eri alueiden sujuvien joukkoliikennepalveluiden varmistamiseksi. Matkustajamäärä on monilla maan sisäisillä lentoväleillä vähäinen, mikä ei mahdollista riittävän hyviä yhteyksiä Helsinki-Vantaalle. Tästä syystä lentoliikenteen palvelukyky jää heikoksi. Finavia katsoo, että osana liikennejärjestelmäsuunnittelua tulisi suunnitella kokoavia joukkoliikennedyhteyksiä valituille lentoasemille, joilla lentojen tarjonta kasvaisi suuremman matkustajamäärän vuoksi. Tämän ansiosta lentojen ympäristötehokkuus paranisi kohonneiden täyttöasteiden ja optimoidun konekaluston ansiosta. Samalla tulisi arvioida lentoasemaverkoston laajuuden optimikokoa pitkällä aikavälillä.

Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila -kokonaisuudella on pyritty tehostamaan kansallisvaltioiden rajojen mukaan fragmentoitunutta ilmatilarakennetta ja mahdollistamaan aiempaa suuremmat ja ympäristötehokkaammat lentoreitit. Suomen ilmatila ja Helsinki-Vantaan lentoaseman lentojen johtaminen on Euroopan mittakaavassa yksi tehokkaimmista, eikä lisätehostamisella enää voida saavuttaa samantasoisia tuloksia kuin erityisesti Keski-Euroopassa. Esimerkiksi lähestymisten aikana lennettävän vaakalennon pituus on Helsinki-Vantaalla Euroopan 30 suuresta kentästä pienin.

Helsinki-Vantaan kiitotiejärjestelmän sijainti suhteessa alati laajentuvaan asuinrakentamiseen pääkaupunkiseudulla määrää tavan, jolla kiitoteitä käytetään lentoonlähtöihin ja laskeutumisiin sekä miten lentoreitit voidaan lähialueella suunnitella. Finavia pitää tärkeänä, että tätä toimivaa kokonaisuutta ei lentoyhtiöiden vähäisten polttoainesäästöjen vuoksi uhata muutoksilla, jotka vaarantavat kolmannen kiitotien käyttöönoton jälkeen huolellisesti rakennetun ja ympäristöluvan mukaisen tasapainon lentokonemelun hallinnan ja Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen välillä. Lennonvarmistukselle ei tule asettaa suorituskykytavoitteita, jotka ovat ristiriidassa lentoaseman toimintaedellytykset turvaavan pitkäjänteisen melunhallinnan kanssa.

Finavia pitää muita liikennejärjestelmän ja liikennevälineiden energiatehokkuutta koskevia esityksiä kannatettavina.

3. Hinnoittelu

ICAO:n puitteissa sovittu CORSIA-järjestelmä on ensimmäinen globaali yhden toimialan päästöjen hallintajärjestelmä. Siinä osallisina ovat jäsenvaltiot. Järjestelmä on erittäin tärkeä välivaihe

lentoliikenteen päästöjen vähentämisessä ennen uuden teknologian läpimurtoa. Finavian mielestä CORSIA:n uskottavuus on turvattava ja sen laajuus maksimoitava, jotta sen mukaisen kompensatiojärjestelmän tuomat hyödyt kehittyvien maiden energiajärjestelmien kehittämiseksi ja päästöjen vähentämiseksi voidaan toteuttaa. Uskottavuus turvataan luonnoksessa esitetyllä tavalla vaikuttamalla siihen, että CORSIA:ssa hyväksytään vain laadukkaita päästöyksiköitä. Järjestelmää tulee pitää suurena tulonsiirtona lentoliikennetoimialalta kehittyvien maiden kansantalouksille.

Päästökauppa on periaatteessa hyvin toimiva järjestelmä toimialan päästöjen vähentämiseksi. Kuitenkin vain EU:n sisäiset lennot kattavana se johtaa kustannusten kasvaessa heikentyvään kilpailuasetelmaan sellaisille lentoyhtiöille, joiden tarjonnassa Euroopasta ulos suuntautuvalla matkalla on lennon vaihto Euroopan sisällä. Tällaisia ovat juuri Helsinki-Vantaan kautta tehtävä Eurooppa – Aasia -matkat. Finavia toteaa, että kun päästökaupan kustannusvaikutukset lentoyhtiöille kasvavat, järjestelmää on vaikea hienosäätää siten, että se ei haittaisi Euroopasta Suomen kautta Aasiaan tai Pohjois-Amerikkaan tehtävää vaihtomatkustuksen kilpailukykyä.

Finavia on samaa meiltä luonnoksessa esitetystä arviosta, että kansallisen lentoveron avulla saavutettavat päästövähennykset olisivat vaatimattomia suhteessa veron lentoliikennetoimialaan ja Suomen saavutettavuuteen kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin sekä uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön lisäämiseen. Asia ei kaipaa lisäselvityksiä.

Lentämisen päästöjen vähentämisen ratkaiseva kysymys on täysin uuden teknologian – sähkö ja vety – laaja läpimurto, sekä uusiutuvien hiilivety-polttoaineiden käyttö pitkillä lentomatkoilla. Tämä vaatii valtavia panoksia tuotekehitykseen eri puolilla maailmaa. Lisäksi on luotava päästötön vedyn tuotanto- ja jakeluinfrastuktuuri. Aikaa tähän on 20 – 30 vuotta. Luonnos esittää toimenpiteenä, että Suomi aktiivisesti ajaisi ICAO:ssa kansainvälisen lentoliikenteen fossiiliseen polttoaineeseen kohdistuvan veron käyttöönottoa. Finavian mielestä verolle on perusteita vain, mikäli sen tuotto ICAO:n hallinnoimana kanavoidaan uuden teknologian kehittämiseen ja markkinoille tulon nopeuttamiseen. Lentoliikenteen hyödyt kansainvälisen talouden, hyvinvoinnin ja tasa-arvon perustana ovat niin suuret, että kun lentoliikenteen hiilipäästöt on ratkaistu, tulee lentoliikenteen tarjontaa kaikkialla maailmassa lisätä sen tuomien etujen vuoksi. Siksi teknologista murrosta on hyvin voimakkaasti tuettava julkisin tuotekehityspanoksin, joihin rahoitus voitaisiin kerätä globaalilla hiiliverolla.

Lentoasemamaksuilla katetaan palvelujen tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset. Maksujen modulointi tai erillisten ympäristömaksujen asettaminen on tarkoituksenmukaista, mikäli siten voidaan maksuohjauksella vähentää paikallisia ympäristövaikutuksia tai kattaa niiden hallinnasta aiheutuvia kustannuksia. Finavia katsoo, että lentokoneiden hiilidioksidipäästöjen vaikutukset ovat globaaleja, eikä lentoasemamaksuilla siksi ole roolia niiden vähentämisessä.

Finavia pitää muuten hinnoittelua koskevia esityksiä kannatettavina.

Seuranta ja mittarit

Lentoliikenteen päästötietoja kerätään Suomessa suoraan päästökauppaan kuuluvista lentoyhtiöistä sekä epäsuorasti polttoaineyhtiöiltä myydyn lentopolttoaineen tilastoina. Suomella on kv. ilmastopimuksen (UNFCCC) puitteissa raportointivelvoitteita, joiden tiedot Tilastokeskus saa Euroopan ympäristökeskukselta (European Environmental Agency, EEA). EEA:lle tiedot vastaavasti toimittaa Eurocontrol. Finavia katsoo, että Suomessa ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä laatimaa tarkempaa lentoliikenteen päästöjen laskentajärjestelmää.

Lisätietoja Finaviassa antaa kestävä kehityksen johtaja Mikko Viinikainen, puhelin 020 708 2276, mikko.viinikainen@finavia.fi.

Alaviitteet:

1. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2020:17 Fossiilittoman liikenteen tiekartta -työryhmän loppuraportti
2. Valtioneuvoston selvitys 4/2020 VN/10303/2020 Uusiutuvien lentopolttoaineiden jakeluvelvoite – Nykytila ja vaikutusarvioinnit
3. <https://www.airbus.com/innovation/zero-emission/hydrogen/zeroe.html>

Viinikainen Mikko
Finavia Oyj