Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Asiantuntijapyyntö 4.3.2021, KAA 1/2020 vp

Finavia Oyj:n asiantuntijalausunto kansalaisaloitteesta:
KAA 1/2020 vp Lentovero

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt lentoasemayhtiö Finavia Oyj:ltä asiantuntijalausuntoa kansalaisaloitteesta lentoveroa koskevaan lainvalmisteluun ryhtymisestä. Asiantuntijalta pyydetään lisäksi näkemystä siitä, mikä olisi tehokkain keino hallita ja vähentää lentoliikenteen päästöjä ja muita haitallisia vaikutuksia.

Finavia Oyj lausuu luonnoksesta seuraavaa.

Kansallinen ympäristösäätely ei sovi globaalille toimialalle

Lentoliikenteen ympäristövaikutusten säädöskehikko on moniportainen. Globaaleilla markkinoilla toimiville lentoyhtiöille ongelmallista, mikäli kilpailuolosuhteet eivät kansallisten säädösten vuoksi 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. ICAO:n kautta jäsenmaat ovat sopineet hiilipäästöjen vähentämiskeinoista, kuten CORSIA-järjestelmä, joka lopulta asetetaan voimaan kansallisin säädöksin.

Euroopassa EU säätelee jäsenmaidensa lentoliikenteen päästöjä päästökaupalla (EU ETS), mutta ei ole voinut kansainvälisistä kauppapoliittisista syistä ulottaa sitä koskemaan EU:n ulkopuolisia lentoja. Parhaillaan EU myös suunnittelee yhteisötason velvoitetta uusiutuvan lentopolttoaineen käytölle.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvitykset aloitteen tekemisen jälkeen

Lentoveroa koskeva aloite on päivätty 2.5.2019. Tämän jälkeen lentoliikenteen päästöjen vähentämisen keinoja on selvitetty Suomessa laajasti:

- vuosien 2019-2020 aikana on Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) työryhmätyönä laatinut eri liikennemuotojen päästöjen vähentämistä koskevan Fossiilittoman liikenteen tiekarttatyön[1]. Osana selvitystä on lentoliikenteen alatyöryhmän raportti.
- valtioneuvoston kanslia on teettänyt selvityksen uusiutuvien lentopolttoaineiden jakeluvelvoitteesta[2].
- selvitysten perusteella on lisäksi laadittu luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä[3].

Koronapandemian vaikutukset lentoliikenteeseen ja päästöennusteisiin

Fossiiliton liikenne -tiekarttatyö laadittiin pääosin ennen tietoa siitä, kuinka kauan koronapandemian aiheuttama lentoliikenteen romahdus kestää. Pandemian vaikutuksia käsiteltiin suppeasti raportin lopullisessa versiossa. Tällä hetkellä (maaliskuu 2021) on mahdotonta tehdä tarkkoja arvioita lentoliikenteen palautumisesta, kysynnän painottumisen muuttumisesta tai päästöistä pitkällä aikavälillä.

Lentoliikenteen volyymi ja päästöt tulevat 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 CO_2. Alaviitteen 2 selvityksessä esitetyn arvion mukaan lentopolttonesteen myynti vuonna 2030 on Suomessa korkeintaan 10 % suurempi kuin vuonna 2019, johtuen pandemian aiheuttamasta kuopasta ja kulutuskäyttäytymisen muutoksen aiheuttamasta kasvun vähenemisestä.

[1] Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2020:17 Fossiilittoman liikenteen tiekartta -työryhmän loppuraportti
[2] Valtioneuvoston selvitys 4/2020 VN/10303/2020 Uusiutuvien lentopolttoaineiden jakeluvelvoite – Nykytila ja vaikutusarvioinnit
[3] Lausuntopyyntö 30.11.2020, VN/26275/2020

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 kestävään kasvuun tulevaisuudessa. Selvityshenkilö kartoittaa keinoja, joilla suomalainen ilmailuala pääsee kiinni globaaliin kasvuun mahdollisimman nopeasti matkustamisen elvyttyä.

Vetyteknologia lyö läpi lentokoneiden voimanlähteenä 2030-luvulla

Airbus, toinen maailman suurista lentokonevalmistajista, julkaisi syyskuussa 2020 kehitysohjelman, joka tuo vetyvoimateknologiaan perustuvat ilma-alukset kaupalliseen ilmailuun vuoteen 2035 mennessä[4]. 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 volyymiä ja päästöjä. Suuria kustannuksia vaativat toimet päästöjen vähentämiseksi 2020-luvulla saattavat osoittautua ylimitoitetuiksi, mikäli päästöjen kehittyminen yliarvioidaan.

Eurooppalainen lentoliikenteen toimiala on sitoutunut nettonollapäästöihin vuoteen 2050 mennessä

Euroopan lentoliikennetoimialan teettämä laaja raportti Euroopan lentoliikenteen nettonollapäästöjen saavuttamisesta vuoteen 2050 julkaistiin 11.2.2021[5]. Samalla alan toimijat (mm. lentoasemajärjestö ACI, ilmailuteknologian valmistajien järjestö ASD, sekä lentoyhtiöjärjestö A4E, johon kuuluvat mm. AirFranceKLM, Lufthansa, EasyJet, ja Finnair) esittävät sitoumuksensa pyrkiä tähän tavoitteeseen yhdessä hallitusten kanssa.

Raportissa lasketaan ulos numeroina uuden teknologian (uusiutuvat polttoaineet, sähkö ja vedyn käyttö) päästövähennyspotentiaali vuoteen 2050. Samalla arvioidaan, kuinka paljon uusi teknologia

[4] https://www.airbus.com/innovation/zero-emission/hydrogen/zeroe.html
[5] https://www.destination2050.eu/

nostaa lentämisen kustannuksia, ja miten tämä vaikuttaa kysynnän kasvua hidastavasti (aiempiin skenaarioihin verrattuna). Raportti kuvaa uskottavasti kehityspolun Euroopan lentoliikenteen päästökysymyksen ratkaisemiseksi.

Ala pyrkii tähän tavoitteeseen siten, että jäännöspäästöjen kattamiseen ei markkinoilta osteta päästövähennyksiä (reduction credits), vaan päästöjen poistamisratkaisuja (elimination credits, carbon removal). Kuitenkin lyhyellä aikavälillä päästökauppa (EU ETS) on mekanismi, jonka kautta muiden sektoreiden vähennyksiä lasketaan lentoliikenteen eduksi.

Valtioneuvosten periaatepäätösluonnoksen toimet päästöjen vähentämiseksi

1. Vaihtoehtoisten käyttövoimien edistäminen

Luonnoksessa periaatepäätökseksi (30.11.2020) pidetään uusiutuvia lentopolttoaineiden käytön lisäämistä yhtenä tärkeimmistä päästötoimista.

Finavia katsoo, että seuraavan kolmen vuosikymmenen aikana uusiutuvien käyttövoimien käyttöä tulee lisätä:

- ensin nykyisten tuotantoteknologian ja uusiutuvien raaka-aineiden pohjalta (uusiutuvat lentopolttoaineet)
- myöhemmin tuottamalla riittävästi päästötöntä sähköä ja sen avulla molekyylitason raaka-aineista (vety, metaani, hiilidioksidi) hiilivetyjä (nestemäisiä polttoaineita), joita käytetään kerosiinin 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).

Finavia katsoo periaatepäätöksen 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 mahdollistaa Suomen hyvän saavutettavuuden, erityisesti Euroopasta.

Mikäli valtio pitää uusiutuvien lentopolttoaineiden käyttöä edellyttävää lainsäädäntöä pikaisesti välttämättömänä, tulee sen harkita kattavansa velvoitteesta lentoyhtiöille aiheutuvat kustannukset siihen saakka, kunnes yhteisötason vastaavat velvoitteet astuvat voimaan. Tämä olisi tärkeää, sillä Suomen lentoliikenneala ei saa kiinni pandemian jälkeen nousevasta kysynnästä, mikäli sen kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla rasittavat kansallisesti asetetut lisäkustannukset.

2. Liikennejärjestelmän ja liikennevälineiden energiatehokkuuden edistäminen

Luonnoksessa periaatepäätökseksi käsitellään myös liikennejärjestelmätason vaikutusta lentoliikenteen päästöihin.

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 joukkoliikenneyhteyksiä 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.

EU on pitkään kehittänyt Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila -kokonaisuutta tehostaakseen kansallisvaltioiden rajojen mukaan fragmentoitunutta ilmatilarakennetta, jotta aiempaa suoremmat ja ympäristötehokkaammat lentoreitit olisivat mahdollisia. Suomen ilmatila ja Helsinki-Vantaan lentoaseman lentojen johtaminen on

Euroopan mittakaavassa yksi tehokkaimmista[6]. Esimerkiksi lähestymisten aikana lennettävän vaakalennon pituus on Helsinki-Vantaalla Euroopan 30 suuresta kentästä pienin.

3. Hinnoittelu

Luonnoksessa periaatepäätökseksi käsitellään myös erilaisten markkinapohjaisten mekanismien vaikutuksia päästöjen vähentämiseen.

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 kompensaatiojärjestelmän tuomat hyödyt kehittyvien maiden energiajärjestelmien kehittämiseksi ja päästöjen vähentämiksi voidaan toteuttaa. Uskottavuus turvataan luonnoksessa esitetyllä tavalla vaikuttamalla siihen, että CORSIA:ssa hyväksytään vain laadukkaita päästövähennysyksiköitä. Järjestelmää tulee pitää suurena tulonsiirtona lentoliikennetoimialalta kehittyvien maiden kansantalouksille.

EU:n lentoliikenteen 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 periaatepäätösluonnoksessa esitetystä arviosta, että kansallisen lentoveron avulla saavutettavat päästövähennykset olisivat vaatimattomia suhteessa veron

[6] Performance Review Report, An Assessment of Air Traffic Management in Europe during the Calendar Year 2019. Performance Review Commission. June 2020

lentoliikennetoimialaan ja Suomen saavutettavuuteen kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin sekä uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön lisäämiseen. Asia ei kaipaa lisäselvityksiä.

Uuden lentokoneteknologian kehittämisen rahoittaminen

Lentämisen päästöjen vähentämisen ratkaiseva kysymys on täysin uuden teknologian – sähkö ja vety – laaja läpimurto, sekä uusiutuvien hiilivetypolttoaineiden käyttö pitkillä lentomatkoilla. Tämä vaatii valtavia panoksia tuotekehitykseen eri puolilla maailmaa. Lisäksi on luotava vedyn tuotanto- ja jakeluinfrastuktuuri. Aikaa tähän on 20-30 vuotta.

Valtioneuvoston periaatepäätösluonnos esittää toimenpiteenä, että Suomi aktiivisesti ajaisi ICAO:ssa kansainvälisen lentoliikenteen fossiiliseen polttoaineeseen kohdistuvan veron käyttöönottoa. Finavian mielestä kansainväliselle 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.

Yhteenveto

Lentoliikenteen tilanne, sekä sen teknologian ja päästöjen kehittymistä koskevat ennusteet ovat täydellisesti muuttuneet sen jälkeen, kun kansallista lentoveroa koskeva aloite jätettiin eduskunnalle keväällä 2019:

1. Pandemia on vähentänyt Suomen matkustajaliikennettä 90%, ja lentojen määrää 80%. Liikenteen palautuminen ja päästöjen kehittyminen on mahdotonta arvioida, mutta vähintään kahden vuoden liikenteen volyymi ja päästöt jäävät lähivuosina toteutumatta.
2. Lentoliikennealalla on massairtisanomisia. Vantaan kaupungin arvion mukaan yksin Vantaalla on uhattuna 10000 työpaikkaa.

3. Suomen matkailuelinkeino on suurissa vaikeuksissa kansainvälisten työ- ja vapaa-ajan matkustajien puuttuessa, erityisesti Lapissa.
4. Lentokonevalmistaja Airbus on julkistanut kehitysprojekteja, jotka tähtäävät hiilipäästöttömien ilma-alusten kehittämiseen vuoteen 2035 mennessä.
5. Osana EU:n Green Dealin tavoitteiden toteuttamista eurooppalainen lentoliikennetoimiala on sitoutunut työskentelemään yhdessä sekä hallitusten kanssa saavuttaakseen nettonollahiilipäästöt (Net Zero Carbon Emissions) vuoteen 2050 mennessä.
6. Suomessa LVM on laatinut selvityksiä päästöjen vähentämisestä lyhyellä aikavälillä ja asiassa on jo valmisteltu luonnos valtioneuvoston päätökseksi.

Finavia katsoo, että tässä tilanteessa ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä lainsäädäntötoimenpiteisiin matkustajakohtaisen lentoveron säätämiseksi Suomessa.

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

FINAVIA OYJ
Tekniikka, vastuullisuus ja turvallisuus

Mikko Viinikainen
johtaja, kestävä kehitys

Tiedoksi
Toimitusjohtaja
Viestintä- ja markkinointijohtaja
Lentoasemajohtaja
Verkostojohtaja
Reittikehitysjohtaja
Tekniikka, vastuullisuus ja turvallisuus
Lakiasiat

Y:\Lainsäädäntö\Lentoveroaloite 2021\FINAVIAN_asiantuntijalausunto_lentoveroaloitteesta_KAA_1_2020 vp_verojaosto_17.3.2021_v1.0.docx, 63 kb, 14.3.2021 18:05:00, by Viinikainen Mikko