

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin markkinavakausvarantopäätöksen ja meriliikenteen MRV-asetuksen muuttaminen) sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi (markkinavakausvarantopäätöksen muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin markkinavakausvarantopäätöksen ja meriliikenteen MRV-asetuksen muuttaminen) sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi (markkinavakausvarantopäätöksen muuttaminen) (U 60/2021 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Niina Honkasalo, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuuli Ojala, liikenne- ja viestintäministeriö
- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Heidi Auvinen, Liikenne- ja viestintävirasto
- johtava asiantuntija Anita Mäkinen, Liikenne- ja viestintävirasto
- toimitusjohtaja Pasi Nieminen, Autoliitto ry
- edunvalvontajohtaja Ari Herrala, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- johtava asiantuntija Sinikka Hartonen, Suomen Varustamot ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Neste Oyj
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Satamaliitto ry
- Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla¹ asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakaussuorituksen perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta (COM(2021) 551 final). Osana valmiuspakettia komissio antoi myös ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän markkinavakaussuorituksen lisättävien päästöoikeuksien määrästä vuoteen 2030 saakka (COM (2021) 571 final). Komission edellä mainittu direktiivi- sekä päätösehdotus ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa ja ne täydentävät toisiaan, minkä vuoksi on perusteltua käsitellä ehdotukset yhdessä tässä kirjelmässä. On kuitenkin mahdollista, että neuvottelut saatetaan päätökseen eri aikaan.

EU:n päästökauppajärjestelmä, joka käynnistyi vuonna 2005, on keskeinen unionitason politiikkatoimi päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Järjestelmään kuuluvien toimialojen päästöihin on liitetty taloudellinen arvo, jonka toimijat ottavat huomioon pyrkiessään vähentämään päästöjään kustannustehokkaasti. EU:n päästökaupan piiriin kuuluvat tällä hetkellä suuret teollisuus- ja energiantuotantolaitokset (niin kutsutut kiinteät laitokset) sekä Euroopan talousalueen sisäinen lentoliikenne², joiden yhteenlasketut päästöt vastaavat 41 %:a EU:n kokonaispäästöistä. Järjestelmä toimii koko unionin tasolla ja sille on asetettu yksi päästövähennystavoite, jota ei ole jaettu jäsenvaltiokohtaisiin velvoitteisiin. Päästökauppajärjestelmään on sen käynnistymisen jälkeen tehty useita muutoksia sen toimivuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

Vuonna 2018 sovittiin EU:n päästökaupan säännöistä vuosille 2021–2030 toimeenpanemaan EU:n silloista kokonaistavoitetta vähentää päästöjä vähintään 40 %:a vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Päästökauppasektorille unionin kokonaistavoite tarkoitti 43 %:n päästövähennystavoitetta vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Komissio on nyt arvioinut, että vuonna 2018 sovitulla sääntelyllä saavutettaisiin päästökauppasektorilla 51 %:n päästövähennys vuoteen 2030 mennessä. Vaikka tämä merkitsisi sektorille asetetun tavoitteen ylittämistä, olisi se komission mukaan kuitenkin riittämätöntä suhteessa EU:n vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteeseen. Siksi komissio ehdottaa EU:n nykyisen, suuria teollisuus- ja energiantuotantolaitoksia koskevan päästökaupan kiristämistä.

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (jäljempänä EU:n ilmastolaki)

2 Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi erillisen direktiivi- ja päätösehdotuksen päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) muuttamisesta lentoliikenteen osalta, COM (2021) 552 final

Valiokunnan lausunto LiVL 31/2021 vp

Lisäksi komissio katsoo, että tietyillä päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla päästöt eivät ilman lisätoimia ole vähenemässä lainkaan tai tarpeeksi suhteessa siihen, mikä on tarpeen vähintään 55 %:n tavoitteen saavuttamiseksi.

Meriliikenteen päästövähennyksistä on tähän asti neuvoteltu Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (International Maritime Organization, IMO). IMO:ssa hyväksyttiin vuonna 2018 alustava strategia meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä. Komission näkemyksen mukaan maailmanlaajuisista päästövähennystoimenpiteistä sopiminen IMO:ssa etenee kuitenkin hitaasti eikä meriliikenteessä ole käytössä toimia, jotka tukevat riittävässä määrin EU:n korotettujen ilmastotavoitteiden saavuttamista. Siksi komissio ehdottaa EU:n nykyisen päästökauppajärjestelmän laajentamista meriliikenteeseen. Ehdotus on osa toimenpiteiden kokonaisuutta, joita komissio ehdottaa 55-valmiuspaketissa meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi³. EU:n päästövähennystoimia kohdistetaan 55-valmiuspaketissa ensimmäistä kertaa kansainväliseen meriliikenteeseen, joka käsittää myös jäsenvaltioiden välisen meriliikenteen.

Komission mukaan rakennukset vastaavat tällä hetkellä EU-tasolla suoraan ja epäsuorasti 36 %:sta energiaan liittyvistä kasvihuonekaasupäästöistä. Yli puolet näistä päästöistä sisältyy jo EU:n päästökauppaan, kuten rakennuksissa käytetyn sähköenergian tuotannon päästöt ja pääosin kaukolämmityksen päästöt. Kuitenkin monissa rakennuksissa edelleen käytetään vanhentuneita lämmitysjärjestelmiä, jotka käyttävät saastuttavia fossiilisia polttoaineita kuten hiiltä ja öljyä. Tieliikenne aiheuttaa viidenneksen EU:n kasvihuonekaasupäästöistä ja sen päästöt ovat viime vuosina kasvaneet. Molemmilla toimialoilla on komission mukaan suuri kustannustehokas päästövähennyspotentiaali. Tähän arvioon nojaten sekä EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi komissio ehdottaa erillisen päästökauppajärjestelmän perustamista ja käyttöönottoa tieliikenteen päästöille sekä niille rakennusten lämmityksestä aiheutuville päästöille, jotka ovat aiemmin olleet päästökaupan ulkopuolella.

Markkinavakaushavainto on toiminut osana EU:n päästökauppajärjestelmää vuodesta 2019 lähtien. Markkinavakaushavaintopäätöksen 3 artiklan mukaan kolmen vuoden kuluessa varannon toiminnan käynnistymisestä komission tulee tarkastella sen toimivuutta osana päästökauppajärjestelmää ja tarvittaessa ehdottaa muutoksia. Tämän tarkastelun yhteydessä komissio on myös arvioinut EU:n korotetun ilmastotavoitteen sekä muun muassa covid-19:n ja kansallisten ilmastotoimien vaikutuksia järjestelmän tasapainoon. Tarkastelun pohjalta komissio ehdottaa muutoksia markkinavakaushavaintoon sekä direktiiviehdotuksella että erillisellä ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi.

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

³ Muita meriliikenteen toimia ovat asetusehdotus meriliikenteen vaihtoehtoisten polttoaineiden kysynnän lisäämiseksi (COM(2021) 562 final) eli ns. FuelEU Maritime-ehdotus, asetusehdotus vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfrastruktuurista (COM(2021) 559 final) sekä energiaverodirektiivin muutosehdotus (COM(2021) 563 final), joka sisältää meriliikenteen polttoaineiden verovapauden poiston EU:n sisäisessä liikenteessä.

Valiokunnan lausunto LiVL 31/2021 vp

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 katsoo, että neuvotteluprosessin aikana tulee kiinnittää edelleen huomiota lainsäädäntöehdotusten yhteisvaikutuksiin ja yhteensopivuuteen. Suomen kantoja täydennetään tarvittaessa ehdotusta ja 55-valmiuspaketin kokonaisvaikutuksia koskevien lisätietojen perusteella.

Valtioneuvosto suhtautuu pääsääntöisesti myönteisesti komission ehdotukseen päästökauppadirektiivin muuttamisesta. Valtioneuvosto pitää päästökauppaa pääasiallisena politiikkatoimena vähintään 55 %:n tavoitteen saavuttamiseksi ja siten se korostaa, että nykyisen päästökaupan päästövähennysten osuutta suhteessa taakanjakosektorin päästövähennyksiin tulisi edelleen kasvattaa.

Voimassa olevan päästökaupan vahvistaminen ja muutokset markkinavakauserävarantoon

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n päästökaupan vahvistamiseksi ja komission ehdottaman -61 %:n päästövähennystason saavuttamiseksi on tarkoituksenmukaista kiristää lineaarista päästövähennyskerrointa, leikata päästökattoja kertaluonteisesti ja vahvistaa markkinavakauserävarantoa. Järjestelmän ennustettavuuden ja sääntelyvarmuuden kannalta on tärkeää, että päästökaupan piirissä olevat toiminnanharjoittajat ovat niin aikaisin kuin mahdollista tietoisia siitä, miten tavoite toimeenpannaan. Siten valtioneuvosto voi myös tukea muista päästökaupan yksityiskohdista erillisenä tehtävää päätöstä markkinavakauserävarannon sisäänottoprosentista ajanjaksolle 2023—2030. Valtioneuvosto korostaa, että liikkeellä olevien päästöoikeuksien ylijäämän merkittävä vähentäminen on tärkeää kustannustehokkaiden päästövähennysten saavuttamiseksi. Päästökaupan mahdollisimman vahvan ohjausvaikutuksen takaamiseksi ja huomioiden muutosten mahdolliset vaikutukset päästökauppajärjestelmän tasapainoon, valtioneuvosto arvioi vielä tarkemmin markkinavakauserävarannon sisäänottoprosentin ja päästöoikeuksien kertaluonteisen leikkauksen yhteisvaikutuksia ja oikeaa tasoa neuvotteluissa saatavien lisätietojen pohjalta.

Valiokunnan lausunto LiVL 31/2021 vp

Valtioneuvosto suhtautuu positiivisesti markkinavakauseron vahvistamiseen ja mukauttamiseen vastaamaan tehokkaasti myös laajennetun päästökaupan tarpeita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös päästökauppadirektiivin uudistuksen jälkeen päästöoikeuden hinta pysyy riittävän korkeana, jotta se ohjaa tehokkaasti ja nopeasti päästöjen vähentämiseen. Samalla tulee huolehtia eurooppalaisen ml. suomalaisen teollisuuden kilpailukykyä ottaen myös huomioon hiilivuotoriskin ja siitä aiheutuvien toimenpiteiden tunnistamisen. Mikäli hiilirajamekanismi otetaan käyttöön, tulee valtioneuvoston mukaan ilmaisjaosta luopua hiilirajamekanismin mukaisten tuontituotteiden valmistuksen osalta samalla tahdilla kuin mekanismi otetaan käyttöön. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että komission ehdottama, vuodesta 2026 vuoteen 2035 jatkuva kymmenen vuoden siirtymäjärjestely vaikuttaa pitkälti. Valtioneuvoston tarkempi kanta hiilirajamekanismiin on esitetty erillisessä U-kirjeessä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ilmaisjaon piirissä olevien kiinteiden laitoksien päästövähennystoimien ja vähähiilisen uuden teknologian käyttöönoton edistämiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että teollisuuden päästöoikeuksien ilmaisjako perustuu jatkossakin pitkälti vertailuarvoihin, joiden tulisi kannustaa teknologisiin innovaatioihin ja palkita tehokkaimpia laitoksia. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella ehdotukseen käyttää energiatehokkuusdirektiivin mukaisen energiakatselmusten suositusten toimeenpanoa laitoskohtaisen ilmaisjaon säilyttämisen ehtona. Energiakatselmusten yhdenvertaiseen laatuun ja kunnianhimon tasoon sekä siten toiminnanharjoittajien tasapuoliseen kohteluun liittyy vielä avoimia kysymyksiä, joihin valtioneuvosto haluaa vielä perehtyä tarkemmin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päästöoikeuksien ilmaisjako vastaa sen piirissä olevien toimialojen päästökehitystä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission ehdotusta ulottaa uusiutuvan energian direktiiviin pohjautuva kestävyyskriteerisääntely ehdoksi biomassaa käyttävän laitoksen soveltamisalan ulkopuolelle määrittelyssä. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen alentaa soveltamisalan kuulumisen rajaa biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 %:iin nykyisen 100 %:iin sijaan. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus rajan laskemisesta 95 %:iin voi lisätä kannustinta fossiilisten polttoaineiden tai kestävyyskriteerit täyttämättömän biomassan käyttöön sekä alentaa kannustinta investoida mahdollisimman suuren, kestävyyskriteerit täyttävän biomassaosuuden käyttöön.

Meriliikenteen päästökauppa

Valtioneuvosto katsoo, että päästökaupan soveltaminen meriliikenteeseen tulee toteuttaa tavalla, joka on vaikuttava ja kustannustehokas päästövähennysten näkökulmasta ja huomioi jäsenvaltioiden kilpailukykyä.

Valtioneuvosto kannattaa meriliikenteen sisällyttämistä EU:n päästökauppaan, mutta korostaa, että neuvotteluissa on kiinnitettävä erityistä huomiota vaikutuksiin Suomen meriklusteriin ja kansalliseen kilpailukykyyn. Meriliikenteeseen kohdistuvia velvoitteita ja kustannuksia lisääviä esityksiä on tarkasteltava myös kokonaisuutena päällekkäisten ohjauskeinojen ja ristiriitojen välttämiseksi. Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta tuoda meriliikenne päästökaupan velvollisuuksien piiriin asteittain.

Valiokunnan lausunto LiVL 31/2021 vp

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksen mukaista maantieteellistä kattavuutta meriliikenteen päästökaupalle. Valtioneuvosto on valmis tarvittaessa tarkastelemaan myös muita vaihtoehtoja meriliikenteen päästökaupan maantieteelliselle kattavuudelle.

Maantieteellisestä sijainnista johtuen meriliikenteen merkitys Suomen ulkomaankaupalle on erityisen suuri. Talvimerenkulun erityisolosuhteet sekä etäisyys muihin EU-maihin ja valtamerireiteille lisäävät merikuljetusten kustannuksia Suomen ulkomaankaupassa. Päästökaupan soveltamisessa meriliikenteeseen tulee huomioida vaikutukset jäsenvaltioiden kilpailukykyyn. Tämän osalta keskeistä on Suomen erityisolosuhteiden huomioiminen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että talvimerenkulun erityisolosuhteet huomioidaan päästökaupassa. Valtioneuvosto pitää kannattavana, että soveltamisalan rajausten perusteella jäänmurtaajat eivät kuulu päästökaupan piiriin.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta liittää meriliikenne EU:n nykyiseen päästökauppajärjestelmään. Riskejä häiriöille, joita meriliikenteen liittäminen EU:n päästökauppajärjestelmään voi aiheuttaa päästökaupan toiminnalle, tulee minimoida. Päästöjen kustannustehokkaan vähentämisen näkökulmasta liittäminen nykyiseen päästökauppaan on perusteltua erillisen meriliikenteen päästökauppajärjestelmän sijasta.

Valtioneuvosto korostaa sitä, että direktiiviin tulisi tehdä muutoksia, mikäli kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO hyväksyy maailmanlaajuisen markkinaehtoisin mekanismin meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että soveltamisrajan asettaminen koskemaan MRV-asetuksen mukaisesti bruttovetoisuudeltaan yli 5000 aluksia ei ole välttämättä tarkoituksenmukainen ja jatkoneuvotteiluissa tulisi tarkastella soveltamisalan laajentamista myös pienempiin aluksiin, jotta voidaan vähentää riskiä, että raja vaikuttaisi tulevaisuudessa kuljetuksissa käytettävien alusten kokoon ja riskiä kuljetusmarkkinoiden jakautumiselle.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdotusta sisällyttää päästökauppaan MRV-asetuksen kattavuuden mukaisesti hiilidioksidipäästöt. Muiden kasvihuonekaasujen osuus on arvioitu vaikutusarvioinnissa vähäiseksi. Valtioneuvosto pitää mahdollisena tuoda muita kasvihuonekaasupäästöjä, kuten metaanin päästökaupan piiriin erityisesti myöhäisemmässä vaiheessa tai mahdollisten uusien tietojen valossa.

Valtioneuvosto katsoo, että meriliikenteen tullessa päästökaupan piiriin huutokauppataloja on tärkeää hyödyntää meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi. Suomen meriklusteri on merkittävä ympäristöinnovaatioiden kehittäjä. Vähäpäästöisten tai päästöttömien ratkaisuiden kehittäminen Suomessa luo kasvua ja työpaikkoja.

Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Valtioneuvosto katsoo, että liikenteen ja rakennusten lämmityksestä aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi tarvitaan useita toisiaan täydentäviä toimia, joista hintaohjaus on yksi. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti esitykseen tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästöt kattavasta uudesta EU-laajuisesta päästökaupasta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä lisä-

Valiokunnan lausunto LiVL 31/2021 vp

tietojen ja vaikutusarvioiden saamista esityksestä. Valtioneuvoston kanta esitykseen kytkeytyvästä ilmastotoimien sosiaalirahastosta esitetään erillisessä U-kirjeessä. EU-tasoinen päästökauppa todennäköisesti tasoittaisi tieliikenteen päästövähennysten toteutumista EU:n tasolla. Pidemmällä aikavälillä se voisi mahdollistaa siirtymiseen päästökauppaan pääasiallisena ohjauskeinona taakanjaon sijaan.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio esittää tieliikenteen ja rakennusten päästökauppaa nykyisestä päästökaupasta erillisenä järjestelmänä, jolloin voidaan välttää häiriöitä nykypäästökaupan toiminnalle. Erillisissä päästökaupoissa päästöoikeuden hinta voi helpommin muodostua päästövähennyksiin ohjaavaksi.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission vaikutusarvio ei luo kattavaa ja tarkkaa kuvaa uuden päästökaupan kustannus- ja päästövähennysvaikutuksista jäsenvaltioiden tasolla. Eri ohjauskeinojen, ml. kotimaan toimet, kokonaisvaikutukset tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästövähennyksiin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin kotitalouksille ja yrityksille edellyttävät vielä lähempää arviointia. On myös pyrittävä välttämään tarpeettomia päällekkäisiä ohjauskeinoja sekä pyrittävä kustannustehokkuuteen sekä sääntelyn ja ohjauksen tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen. Komission ehdotuksesta ei selviä, koskeeko uusi päästökauppajärjestelmä jätteenpolttua. Valtioneuvosto katsoo, että myös jätteenpolton osalta sääntelyn ja ohjauksen tulisi olla tarkkarajaista ja selkeää.

Valtioneuvosto katsoo, että tieliikenteen päästökauppajärjestelmää ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa polttoaineeseen, jota jaellaan pääasiassa tieliikenteen ulkopuolella käytettävää sotilaskalustoa ja sotilasajoneuvoja varten.

Valtioneuvosto pitää järjestelmän hallittavuuden kannalta tarkoituksenmukaisena esitystä kohdentaa uusi päästökauppa polttoaineiden jakelijoihin. Valtioneuvosto arvioi vielä tarkemmin tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän hallinnollisia vaikutuksia, ottaen huomioon myös kilpailukyvyllä aiheutuvat vaikutukset.

Huutokauppatulot

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti esitettyyn innovaatorahaston koon kasvattamiseen ja sen kattavuuden laajentamiseen vastaamaan laajennettua päästökauppajärjestelmää. Rahaston avulla voidaan tukea vihreää siirtymää ja se voi tarjota myös Suomen kannalta varteenoitettavan rahoituskanavan edistyskellisen teknologian edistämiseksi.

Osana kokonaisratkaisua valtioneuvosto voi tarvittaessa tarkastella modernisaatorahaston koon kasvattamista. Ehdotusta rajata fossiilisten polttoaineiden käyttöön liittyvät investoinnit rahastosta tuettavien hankkeiden ulkopuolelle valtioneuvosto pitää EU:n 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen kanssa yhdenmukaisena.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät keräämiään päästökauppatuloja nykyistä enemmän ilmastotoimissaan ja vihreässä siirtymässä sekä oikeudenmukaisen siirtymän tukemisessa. Komission ehdottama aiempaa sitovampi korvamerkintä ilmastotoimiin on kuitenkin ristiriidassa yleiskatteisuusperiaatteen kanssa. Valtioneuvosto korostaa edus-

Valiokunnan lausunto LiVL 31/2021 vp

kunnan budjettivallan tärkeyttä ja katsoo, että mahdollisesta yleiskatteisuusperiaatteesta poikkeamiseen tulee kaikissa tilanteissa olla painavat perusteet.

Valtioneuvosto korostaa, että kansallisten huutokauppatulojen ohjaaminen enenevässä määrin ilmastotoimiin voisi pidemmällä aikavälillä vähentää tarvetta tukea EU-budjetin kautta jäsenvaltioiden vihreää siirtymää kohti vuoden 2050 EU:n ilmastoneutraaliustavoitetta.

Komission ehdotukseen viitaten valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että jäsenvaltioiden tulisi voida valita kohdistavatko ne tähän tarkoitukseen, ml. uusien toimialojen tukeminen ja kansainvälinen ilmatorahoitus, täysimääräisesti huutokauppatulonsa vai niitä vastaavan summan. Huutokauppatulojen korvamerkintää koskeva ehdotus kasvattaisi ilmastotoimiin kohdistuvaa rahoitusta kokonaisuudessa EU:ssa, sillä se velvoittaisi niitä jäsenvaltioita, jotka nykyisin kohdistavat huutokauppatuloihinsa nähden vähemmän rahoitusta ilmastotoimiin, kasvattamaan ilmastotoimien ja vihreän siirtymän kansallista rahoitusta. Tämä puolestaan edesauttaisi EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Lähtökohtaisesti valtioneuvosto pitää asianmukaisena, että uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökaupasta tulevia jäsenvaltioiden huutokauppatuloja ohjataan kompensoimaan polttoaineen hinnannousun ja rakennusten lämmityskustannusten nousun vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille, mikroyrityksille ja liikenteen käyttäjille.

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

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

EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen kuten hiilirajamekanismin 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 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.

Muuta

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksen sisältämiin toimivallan siirtoihin ja haluaa vielä tarkastella näitä ehdotuksia tarkemmin. Yleisenä huomiota valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimivallan siirrot määritellään direktiivissä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto suhtautuu pääsääntöisesti myönteisesti komission ehdotukseen päästökauppadirektiivin muuttamisesta. Valiokunta suhtautuu myönteisesti esitysten ilmastovaikutuksiin, mutta kantaa huolta kilpailukyystä, valtion tulokertymästä ja Suomen maksuista EU:lle. Valiokunta pitää globaaleja päästövähennystavoitteita ensisijaisina alueellisiin verrattuina.

Meriliikenteen päästökauppa

(2) Valiokunta pitää hyvänä valtioneuvoston näkemystä, jonka mukaan päästökaupan soveltamisessa meriliikenteeseen tulee huomioida vaikutukset jäsenvaltioiden kilpailukykyyn. Tämän osalta keskeistä on Suomen erityisolosuhteiden huomioiminen.

(3) Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä, että talvimerenkulun erityisolosuhteet huomioidaan päästökaupassa. On välttämätöntä, että soveltamisalan rajausten perusteella jäänmurtajat eivät kuulu päästökaupan piiriin. Suomi on ainoa EU:n jäsenvaltio, jossa kaikki satamat jäätyvät talvella. Valiokunta kantaa erityistä huolta Suomen meriklusterin sekä meri- ja sisävesiliikenteen toimintamahdollisuuksista tulevaisuudessa. Suomessa suuri osa tonnistosta on sopeutettu talvimerenkulkuun, mikä saadun selvityksen mukaan lisää polttoainekulutusta noin 10 %:lla. Tämä lisää valitettavasti myös Suomen merenkululle päästökaupasta aiheutuvia kustannuksia. Merenkulun turvallisuuden ja sujuvuuden sekä tasapuolisten kilpailuolosuhteiden varmistamiseksi on talvimerenkulun huomioiminen jääolosuhteissa välttämätöntä.

(3 a) Saadun selvityksen mukaan talvimerenkulun vaikutuksia päästökaupan aiheuttamiin kustannuksiin Suomelle voidaan arvioida perustuen tietoihin talvimerenkulun keskimääräisestä vuosittaisesta vaikutuksesta polttoaineen kulutukseen. Saatu arvio on laadittu vuodelle 2026, jolloin meriliikenne tulisi komission ehdotuksen mukaan ensimmäistä kertaa täysimääräisesti päästökaupan piiriin. Huomioiden FuelEU Maritime -ehdotuksen päästöjä vähentävän vaikutuksen talvimerenkulku aiheuttaisi 7—20 miljoonan vuosittaiset lisäkustannukset Suomeen suuntautuvalla meriliikenteelle päästökaupassa 50 euron päästöoikeuden hinnalla vuonna 2026. Vastaavasti vuosittainen kustannuslisä olisi 80 euron päästöoikeuden hinnalla 10—30 miljoonaa euroa vuonna 2026.

(3 b) Valiokunta korostaa, että talvimerenkulku aiheuttaa lisäkustannuksia myös muiden meriliikennettä koskevien ehdotusten kohdalla muuta liikennettä suuremman polttoainekulutuksen vuoksi. Ehdotusten talvimerenkulkuun linkittyvät vaikutukset kumuloituvat aiheuttaen Suomeen suuntautuvalla meriliikenteelle suhteellisesti enemmän kustannuksia.

(4) Valiokunta korostaa, että merenkulun päästövähennystavoitteiden tulee olla globaaleja, ja katsoo, että Suomen ja EU:n tulee toimia Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n puitteissa globaalien päätösten aikaansaamiseksi. Tämä on paras tie globaalien tavoitteiden saavuttamiseksi ja kilpailuedellytysten tasapuolisuuden varmistamiseksi.

Valiokunnan lausunto LiVL 31/2021 vp

Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

(5) Valtioneuvosto kiinnittää kannassaan huomiota siihen, että komission vaikutusarvio ei luokattavaa ja tarkkaa kuvaa uuden päästökaupan kustannus- ja päästövähennysvaikutuksista jäsenvaltioiden tasolla. Tämän lisäksi valtioneuvosto ilmoittaa arvioivansa vielä tarkemmin tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän hallinnollisia vaikutuksia ottaen huomioon myös kilpailukyvyllä aiheutuvat vaikutukset. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomen erityisasema pitkien etäisyyksien ja vaikeiden ilmasto-olosuhteiden maana huomioidaan esitysten jatkokäsittelyssä erityisesti silmällä pitäen kilpailukykyä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että esitysten osalta tehdään asianmukaisiin lisätietoihin perustuvia vaikutusarviointeja, joiden pohjalta esityksiä voidaan arvioida.

(6) Valiokunta kantaa huolta tieliikenteen ja lämmityksen vaikutuksista polttoaineiden hintaan ja näkee haasteina kustannukset ja Suomen kilpailukykyyn. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että esitysten kokonaisvaikutuksia tulee arvioida huolellisesti. Valiokunta pitääkin hyvänä valtioneuvoston kantaa, että 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.

Tarve kokonaisarvioinnille

(7) Asian jatkovalmistelussa on välttämätöntä arvioida niin sanotun 55-valmiuspaketin eri ehdotusten vaikutuksia kokonaisuutena ja varmistaa, ettei sääntelystä aiheudu myöskään kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Lisäksi valiokunta katsoo, että komissiolle mahdollisesti annettavaa toimivaltaa koskevan sääntelyn tulee olla selkeästi tarpeellista, riittävän täsmällistä ja tarkkaraajaista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että soveltamisalan rajausten perusteella jäänmurtajien ei tule olla päästökaupan piirissä ja

että se muutoin yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto LiVL 31/2021 vp

Helsingissä 18.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Heikki Autto kok
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 Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mika Boedeker
valiokuntaneuvos Juha Perttula