

Maa- ja metsätalousvaliokunta

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): Maa- ja metsätalousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 7/2022 vp — U 60/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Lotta Heikkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Anna-Maija Sinnemaa, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Laura Aho, ympäristöministeriö
- energia- ja päästökauppa-asiantuntija Heikki Vierimaa, Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on antanut asiasta aikaisemmin lausunnon MmVL 32/2021 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 60/2021 vp. Valtioneuvoston jatkokirjelmässä annetaan lisätietoja neuvottelutilanteesta sekä ehdotuksien käsittelyn kuluessa saatuja lisätietoja ehdotuksista erityisesti liittyen jatkokirjeessä täsmennettyihin Suomen kantoihin.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 7. lokakuuta 2021 toimitetussa kirjelmässä U 60/2021 vp, jota täydennetään ja täsmennetään jatkokirjelmässä seuraavasti:

Päästövähennystavoite ja keinot sen saavuttamiseksi sekä markkinavakauserävaranto

Komission ehdottaman -61 %:n päästövähennystason saavuttamiseksi Suomi pitää tarkoituksenmukaisina komission ehdotuksia lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristämiseksi ja päästökattoa kertaluonteiseksi leikkaukseksi. Suomi korostaa, että komission ehdotuksen avulla on mahdollista ennakoida päästökaton leikkauksen suuruus riippumatta muutosten lopullisesta voimaantuloajankohdasta.

Suomi korostaa edelleen tarvetta vähentää merkittävästi liikkeellä olevien päästöoikeuksien ylijäämää, minkä vuoksi Suomi tukee komission ehdotusta säilyttää markkinavakauserävarannon sisäänottoprosentti 24 %:ssa ajanjaksolla 2023-2030.

Muutokset kiinteitä laitoksia koskevaan päästökauppaan, hiilirajamekanismi

Suomi arvioi tähän mennessä saatujen lisätietojen perusteella sekä tehtyjen lisäselvitysten pohjalta, että hiilirajamekanismi komission ehdottamassa laajuudessa on hiilivuodon ehkäisykeino EU:n päästökaupan päästöoikeuksien ilmaisjakoa paremmin yhteen sovitettavissa EU:n ilmastotavoitteiden kanssa pitkällä aikavälillä. Suomi pitää erittäin tärkeänä, että nykyisin ilmaisjaon piirissä olevien sektoreiden hiilivuotoriskin torjunta siirtymäkauden aikana ja mahdollinen vientikompensaatio pyritään ratkaisemaan ennen kolmikantaneuvottelujen aloittamista hiilirajamekanismiasetuksesta.

Suomi suhtautuu myönteisesti EU:n päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumiseen liittyvän siirtymäkauden pituuden eriyttämiseen sektoreittain hiilirajamekanismin kohteeksi tulevilla sektoreilla edellyttäen, että eriyttäminen kasvattaa hiilivuodon torjunnan tehokkuutta ja voidaan toteuttaa hallinnollisesti riittävän yksinkertaisella tavalla. Sementin kohdalla päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen siirtymäaika olisi perusteltua pitää komission esittämää lyhyempänä. Muiden sektoreiden osalta Suomi pitää perusteltuna komission ehdottamaa kymmenen vuoden siirtymäaika, etenkin ottaen huomioon viennin hiilivuotoriskiin liittyvät epävarmuudet.

Suomi katsoo, että ilmaisjakoa korvaavasta hiilirajamekanismista koituvien EU:n viennin kielteisten kilpailukykyvaikutusten vähentämiseksi tulisi tarkastella sellaisia ratkaisuvaihtoehtoja,

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2022 vp

jotka eivät vaarantaisi hiilirajamekanismin WTOyhdennä mukaisuutta. Lisäksi Suomi katsoo, että mahdollinen ratkaisu tulisi ensisijaisesti olla EU-tasoinen ja torjua hiilivuotoriskiä niiden toimijoiden osalta, joita korvautumisen vaikutukset koskevat.

Muut muutokset kiinteitä laitoksia koskevaan päästökauppaan

Suomi suhtautuu edelleen varauksellisesti komission ehdotukseen alentaa soveltamisalan kuuluminen rajaa biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 %:iin nykyisen 100 %:in sijaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päästöoikeuksien ilmaisjako vastaa sen piirissä olevien toimialojen päästökehitystä, ja että ratkaisujen tulisi kannustaa teknologisiin innovaatioihin ja palkita tehokaimpia laitoksia.

Suomen kokonaisedun kannalta olisi tärkeää, että komission ehdotuksen pohjalta päästökauppajärjestelmään soveltavat mahdolliset muutokset kannustavat edelleen mahdollisimman suureen kestävyyskriteerit täyttävään biomassaosuuteen päästökaupassa sekä lisäisivät Suomen taakanjakosektorille tulevaa taakkaa mahdollisimman vähän.

Suomi suhtautuu alustavan myönteisesti neuvotteluissa esille nousseeseen ajatukseen sisällyttää jätteenpolto päästökaupan soveltamisalaan ja korostaa kattavien vaikutusarviointien tarvetta. Suomi arvioi, että päästövähennyksien hintaohjauksen laajentaminen edistäisi EU-tasolla tarkasteltuna siirtymää kohti 2050 ilmastoneutraliteettia. Lisäksi taakanjakosektoriin kuuluvan jätteenpolton sisällyttäminen päästökauppaan tasaisi kilpailuolosuhteita eri energiantuotantolaitoksien välillä niin kansallisesti kuin EU-tasolla. Suomi katsoo, että myös jätteenpolton osalta sääntelyn ja ohjauksen tulisi olla tarkkarajaista ja selkeää.

Suomi toteaa, että mahdollisilla päästökaupan soveltamisalan muutoksilla on vaikutuksia päästökaupan ja taakanjakosektorin päästöihin. Suomi pitää tärkeänä, että mahdolliset soveltamisalan muutokset huomioidaan mukauttamalla tarvittaessa liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrää päästökaupassa ja jäsenvaltioiden taakanjakosektorin päästökiintiöitä.

Suomi ei näe välttämätöntä tarvetta muuttaa EU:n päästökaupan päästöoikeuden liiallisen hinnannousun estämisen mekanismia, mitä myöskään komissio ei ole ehdottanut. Suomi korostaa, että mekanismi ei ole työkalu päästöoikeuden hintatason sääntelyyn vaan periaate hinnan muodostumiselle tulee olla markkinaehtoisuus. Myös jatkossa mekanismin tulee mahdollistaa markkinoiden normaalin hinnanvaihtelun. Tarvittaessa Suomi voi kuitenkin hyväksyä mekanismin nykyisten toimintaperiaatteiden tarkentamisen ja täsmentämisen, jotta sen toiminta on ennakoitavampaa ja läpinäkyvämpää. Muutokset eivät saa kuitenkaan johtaa päästökaupalle luotavaan hintasäännöstelyyn, mikä olisi ristiriidassa järjestelmän keskeisten toimintaperiaatteiden kanssa. Muutosten tulee olla myös yhteensopivia päästöoikeuksien tarjontaan vaikuttavien mekanismien, kuten markkinavakausvarannon kanssa.

Meriliikenteen päästökauppa

Suomi katsoo edelleen, että päästökaupan soveltaminen meriliikenteeseen tulee toteuttaa tavalla, joka on vaikuttava ja kustannustehokas päästövähennysten näkökulmasta ja huomioi jäsenvaltioiden kilpailukyvyn. Vaikuttavuuden osalta neuvotteluissa tulisi pyrkiä ratkaisuihin, jotka vähen-

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2022 vp

tävät myös päästökaupan välttelyn riskiä. Välttely esimerkiksi aluksen reittiä ja satamakäyntejä muuttamalla voi heikentää päästökaupan tehokkuutta päästövähennyskeinona ja vaikuttaa negatiivisesti EU:n satamiin.

Suomi pitää edelleen tärkeänä, että talvimerenkulun erityisolosuhteet huomioidaan päästökaupassa, sillä erityisolosuhteiden huomioiminen edistää ilmastotoimien hyväksyttävyyttä. Suomi voi tarvittaessa harkita myös muiden merenkulun päästövaikutuksiltaan hyvin vähäisten erityisolosuhteiden huomiointia osana Suomen kokonaisedun kannalta tasapainoista ja ilmastotavoitteiden näkökulmasta riittävän kunnianhimoista kokonaisratkaisua.

Suomi katsoo, että meriliikenteen päästökaupan käynnistäminen tulee ajoittaa siten, että siinä huomioidaan päästökaupan kansalliseen toimeenpanoon kuluva aika, jota tulisi varata riittävästi ehdotuksen hyväksymisen jälkeen. Meriliikenne tulisi sisällyttää päästökaupan piiriin viipymättä komission ehdottaman vaiheittaisuuden sekä komission ehdottaman siirtymäajan puitteissa.

Suomi pitää tarkoituksenmukaisena, että uusiutuvia ja vähähiilisiä polttoaineita kohdellaan meriliikenteen päästökaupassa johdonmukaisesti muiden päästökaupan piiriin kuuluvien sektoreiden ja uusiutuvan energian direktiivin kanssa.

Suomi tukee komission ehdotusta, jonka mukaisesti laivayhtiö on vastuussa päästöoikeuksien palautuksesta. Koska sääntely kohdistuu jäsenvaltioihin, Suomi katsoo ensisijaisesti, että direktiivissä ei tulisi sitovasti säädellä päästökaupan kustannusten jakamisesta toimijoiden välillä. Kuten komission ehdotuksen johdantolausekkeissa on tuotu esille, toimijoiden on mahdollista sopia musteitse siirtää vastuu kustannuksista. Neuvottelutilanteen tätä edellyttäessä Suomi voi tukea harkinnan pohjalta aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti vastuun siirtämistä päästökaupan kustannuksista esimerkiksi muullekin taholle, kuten aluksen operaattorille. Tämän ei tulisi kuitenkaan vaarantaa päästökaupan toimivuutta tai aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Suomi katsoo, että meriliikenteen MRV-asetuksen tulee tukea päästökaupan tehokasta toimeenpanoa huomioiden samalla pyrkimys pitää hallinnollinen taakka kohtuullisena. Suomi ei pidä tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena laajentaa päästökaupan kattavuutta 5000 GT pienempiin aluksiin ja muihin kasvihuonekaasuihin kuin hiilidioksidi. Sen sijaan MRV-asetuksen kattavuuden laajentaminen laivojen koon ja sisällytettävien kasvihuonekaasupäästöjen osalta tuottaisi lisätietoja, joiden pohjalta olisi mahdollista harkita päästökaupan laajentamisen tai muiden päästövähennyksiin tähtäävien toimien tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta. MRV-asetuksen kattavuuden laajentaminen mahdollistaisi myös päästökaupan kattavuuden laajentamisen myöhemmässä vaiheessa, mikäli laajentamisesta tehtäisiin päätös. Riittävän tietopohjan varmistamiseksi Suomi pitää MRV-asetuksen kattavuuden laajentamista hyödyllisenä.

Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Suomi tukee uuden EU:n laajuisen tieliikenteen ja rakennusten polttoaineet kattavan päästökaupan käyttöönottoa.

Valtioneuvosto kiinnittää edelleen huomiota siihen, että komission vaikutusarvio ei luo kattavaa ja tarkkaa kuvaa uuden päästökaupan kustannus- ja päästövähennysvaikutuksista jäsenvaltioiden

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2022 vp

tasolla. Eri ohjauskeinojen, ml. kotimaan toimet, kokonaisvaikutukset tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästövähennyksiin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin kotitalouksille ja yrityksille edellyttävät vielä lähempää arviointia.

Uusi päästökauppa todennäköisesti edistäisi taakanjakosektorin päästövähennyksiä EU:n laajuisesti ja sen toteutumisella voisi olla merkittävä rooli Suomen kansallisten liikenteen päästövähennystavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Suomi suhtautuu myönteisesti soveltamisalan tarkentamiseen rajauksilla, jotka yksinkertaistaisivat ja selkeyttäisivät päästökaupan hallinnointia jakelijoiden ja viranomaisten osalta. Tällainen muutos voisi olla esimerkiksi soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nykyisin päästökaupan ulkopuolella oleviin pieniin lämmöntuotantolaitoksiin riippumatta niiden tuottaman lämmön käyttökohteesta. Suomi on valmis tarkastelemaan myös muita mahdollisia soveltamisalaa koskevia muutoksia, jotka lisäävät järjestelmän vaikuttavuutta ja tasapuolista kohtelua mukaan lukien työkaluiden osalta.

Suomi katsoo, että komission esittämä päästökaupan käynnistämisen aikataulu on tarkoituksenmukainen. Suomi on avoin tarkastelemaan eri vaihtoehtoja järjestelmän käynnistymisvaiheeseen mahdollisesti liittyvän äkillisen hinnannousun hillitsemiseksi markkinavarausvarannon kautta.

Huutokauppatulojen käyttö, ml. rahastot

Suomi pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät täysimääräisesti keräämäänsä huutokauppatulot tai niitä vastaavan summan ilmastotoimissaan ja vihreässä siirtymässä sekä oikeudenmukaisen siirtymän tukemisessa.

Suomi suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen innovaatorahaston koon kasvattamiseen ja sille ehdotettuihin uusiin käyttökohteisiin. Suomi toteaa, ettei komission alkuperäiset ehdotukset innovaatorahastosta CBAM-sektorille kohdistettavasta erityishuomiosta ole ratkaisu vientikompensointiin tai hiilivuodon torjunnaksi niiden toimijoiden osalta jotka mekanismin johdosta altistuvat hiilivuodolle, erityisesti kansainvälisillä markkinoilla toimivat vientiyritykset sekä CBAM-sektoreilla että näiden sektoreiden tuotteita käyttävillä toimialoilla. Suomi korostaa, että myös jatkossa rahasto edistää vihreää siirtymää parhaiten silloin, kun sen tuki kohdistuu teknologianeutraalisti hankkeiden parhaimmistolle. Meriliikenteen päästövähennystoimien edistämiseksi Suomi tukee innovaatorahaston kehittämistä siten, että mahdollisuudet meriliikenteen päästövähennysten edistämiseen paranevat. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi kriteerien päivittämistä sitä koskevassa delegoidussa säädöksessä siten, että ne tukisivat myös meriliikennesektorin pienemmän kokoluokan päästöjä vähentäviä investointeja.

Modernisaatorahaston osalta Suomi tukee muutoksia, jotka ovat yhdenmukaisia EU:n 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen kanssa ja joiden voidaan arvioida vähentävän tarvetta tukea muutoin EU-budjetin kautta rahaston edunsaajamaiden vihreää siirtymää. Siten Suomi voi myös tukea prioriteetti-investointien osuuden nostamista vähintään 80 %:iin.

Muuta

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2022 vp

Suomi on arvioinut tarkemmin komissiolle ehdotettua toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Toimivallan siirrot ovat tarkoituksenmukaisia ja ne on määritelty riittävän tarkkarajaisesti. Ehdotukset voidaan hyväksyä. Jatkokäsittelyssä pyritään kuitenkin vielä entisestään täsmentämään komissiolle siirrettävää toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan laivayhtiöiden hallinnointiviranomaisia koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Maa- ja metsätalousvaliokunta viittaa edellisen valtioneuvoston kirjelmän johdosta antamaansa lausuntoon (MmVL 32/2021 vp — U 60/2021 vp), jossa valiokunta on muun ohella suhtautunut erittäin varauksellisesti komission ehdotukseen päästökaupan soveltamisalan rajan muuttamisesta biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 prosenttiin nykyisen 100 prosentin sijaan. Valiokunta pitää edelleen tärkeänä, että sääntely kannustaa johdonmukaisesti investoimaan mahdollisimman suuren, kestävyyskriteerit täyttävän biomassaosuuden käyttöön. Lisäksi valiokunta korostaa, että eri tavoin saavutettuja päästövähennyksiä tulee kohdella teknologianeutraalisti.

Valiokunta viittaa myös siihen aikaisemmassa lausunnossaan korostamaansa lähtökohtaan, että meriliikenteen osalta neuvotteluissa on kiinnitettävä erityistä huomiota vaikutuksiin Suomen meriklusteriin ja kansalliseen kilpailukykyyn. Komission arvion mukaan merenkulun päästökauppa sekä FuelEU Maritime -asetusehdotus lisäisivät meriliikenteen käyttäjien kustannuksia 7 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Talvimerenkulun erityisolosuhteet sekä etäisyys muihin EU-maihin ja valtamerireiteille lisäävät merikuljetusten kustannuksia Suomen ulkomaankaupassa keskimääräistä enemmän. Suomalainen metsäteollisuus on vientivoittoista, ja viennin osalta vaikutukset kohdistuvat vahvasti metsäteollisuuteen. Lisäksi Venäjän hyökkäys Ukrainaun ja sen seurauksena päättynyt lannoitteiden tuonti Venäjältä lisää riippuvuutta merikuljetuksista myös maatalouden tuotantopanosten tuonnissa. Meriliikenteen päästökauppa vaikuttaa näin ollen myös maatalouden kustannuksiin.

Komission ehdotuksen pohjalta työkoneissa käytettävästä polttoaineesta osa sisältyisi uuteen päästökauppaan ja osa olisi sen ulkopuolella. Kotitalouksissa käytössä olevat työkoneet sisältyisivät päästökauppaan siltä osin kuin niissä käytetään päästökaupan kattamia polttoaineita. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan neuvotteluissa on tehty ehdotus päästökaupan soveltamisalan laajentamisesta kattamaan kaikki voimassa olevan päästökaupan ulkopuolinen polttoaine ja toisaalta myös soveltamisalan rajatummasta laajentamisesta työkoneisiin. Näiden ehdotusten vaikutuksista ei ole esitetty tarkempaa arviota. Alustavien arvioiden mukaan soveltamisalan laajentaminen työkoneisiin voi aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa suhteessa laajennuksella saavutettavissa oleviin ympäristöhyötyihin. Valiokunta katsoo, että maa- ja metsätalouden työkoneita ei tule ottaa päästökaupan soveltamisalaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2022 vp

Helsingissä 12.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina