

Talousvaliokunta

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 talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

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): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 7/2022 vp - U 60/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Laura Aho, ympäristöministeriö
- teollisuusneuvos Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Kimmo Ollikka, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- johtaja Tuulia Lepistö, Energiavirasto
- asiantuntija Samuli Puroila, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- Public Affairs Director Ville Hulkkonen, St1 Nordic Oy
- toimitusjohtaja Tuuli Kaskinen, Climate Leadership Coalition ry
- johtava asiantuntija Janne Peljo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- energia- ja päästökauppa-asiantuntija Heikki Vierimaa, Metsäteollisuus ry
- johtava asiantuntija Sinikka Hartonen, Suomen Varustamot ry

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Sanna Syri, Aalto-yliopisto
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Mikael Ohlström, Neste Oyj
- Autoliitto ry
- Energiateollisuus ry
- Keskuskauppakamari
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Rakennusteollisuus RT ry
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- Teknologiateollisuus ry
- WWF Suomi
- Fortum Oyj

Viitetiedot

Talousvaliokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 60/2021 vp. Seuraavassa annetaan lisätietoja neuvottelutilanteesta sekä ehdotuksien käsittelyn kuluessa saatuja lisätietoja ehdotuksista erityisesti liittyen tässä jatkokirjeessä täsmennettyihin Suomen kantoihin sekä neuvottelukysymyksistä, joiden arvioidaan olevan keskeisimpiä.

1. Päästövähennystavoite ja keinot sen saavuttamiseksi sekä markkinavakausvaranto

Komission ehdotus -61%:n päästövähennystavoitteesta EU:n päästökaupalle on saanut neuvotteluissa alustavaa tukea ja muutama jäsenvaltio on valmis pohtimaan myös korkeampaa tavoitetta. Mikään jäsenvaltio ei ole kyseenalaistanut komission ehdotusta. Jäsenvaltioiden alustavat kannat ovat kuitenkin jakautuneet suhtautumisessa elementteihin, jotka ovat keskeisimpiä tavoitteen saattamiseksi ts. lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristämiseen sekä ehdotukseen päästökaton kertaluonteisesta leikkauksesta. Jäsenvaltioiden kannat ovat jakautuneet myös suhteessa ehdotukseen säilyttää markkinavakausvarannon sisäänottoprosentti 24 %:ssa myös vuoden 2023 jälkeen vuoteen 2030 saakka. Noin kolmasosa jäsenvaltioista, on kuitenkin ilmoittanut tukevan-
sa tätä ehdotusta.

Komission mukaan sen ehdotus päästökaton kertaluonteisesta leikkauksesta ja lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristämisestä edustaa ns. keskitien vaihtoehtoa. Korkeampi päästökaton kertaluonteinen leikkaus yhdistettynä matalampaan lineaariseen päästövähennyskertoimeen aiheuttaisi komission mukaan tarpeen korkeamman monialaisen korjauskertoimen soveltamiselle ilmaisjaossa. Samalla, suurempi kertaluonteinen päästökaton leikkaus komission mukaan mahdollisesti vähentäisi markkinavakausvarantoon siirrettävien päästöoikeuksien määrää. Jos pääs-

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

tökaton kertaleikkaus olisi komission ehdottamaa pienempi, tulisi markkinavakaushavarannon sisäänottoprosentin olla komission mukaan sen ehdottamaa suurempi.

Komission mukaan markkinavakaushavarannon sisäänottoprosentin säilyttäminen 24 %:ssa on tarpeen muun muassa siksi, että koronapandemian seurauksena vuonna 2020 liikkeellä olevien päästöoikeuksien määrä kasvoi 14 %, vaikka sisäänottoprosentti oli 24 %. Lisäksi komissio on tuonut esille, että sisäänottoprosentti tulee säilyttää 24 %:ssa jotta taataan, että markkinavakaushavaran to kykenee jatkossakin asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti vakauttamaan päästökauppa-markkinan toimintaa sekä vähentämään liikkeellä olevien päästöoikeuksien ylijäämää.

Monet markkinavakaushavaran toon liittyvät teknisemmät ehdotukset ovat saaneet jo laajan tuen työryhmäkäsittelyjen aikana.

2. Ilmaisjako

Komission ehdotus sisältää useita ilmaisjaon määrittämisperusteita koskevia muutoksia, joiden tavoitteena on varmistaa nykyisten ja uusien tuotantomuotojen tasapuolinen kohtelu eri toimialoilla ja siten tukea vähäpäästöisen uuden teknologian käyttöönottoa. Komissio on työryhmäkäsittelyjen yhteydessä tuonut lisäksi esiin, että sen päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskevien ehdotuksien tavoitteena on ohjata ilmaisjakoa paremmin niille sektoreille, joilla päästövähennysten tekeminen on hankalampaa. Komissio on myös arvioinut, että sen ehdotuksen yhteisvaikutuksen seurauksena monialainen korjauskerroin tulisi käyttöön mahdollisesti vasta vuoden 2030 tienoolla. Monialaisen korjauskertoimen käyttö leikkaisi maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää yhtäläisesti kaikilta toimijoilta eikä huomioisi eroja tuotantoteknologioiden päästävyydessä.

2.1 Hiilirajamekanismi

Komission hiilirajamekanismiehdotuksessa tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuontituotteille asetetaan saman suuruinen päästömaksu kuin joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästökaupassa. Ehdotusta on käsitelty sekä ympäristötyöryhmässä osana neuvotteluja päästökauppadirektiivin muuttamiseksi että talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (ECOFIN) alaisessa hiilirajamekanismiehdotuksen käsittelyä varten perustetussa ad hoc -työryhmässä.

Ad hoc -työryhmän työn pohjalta neuvosto saavutti hiilirajamekanismiasetuksesta yleisnäkemyksen ECOFIN-neuvostossa 15.3.2022. Yleisnäkemyks tukee komission ehdotusta siitä, että hiilirajamekanismi koskisi käynnistyessään viittä sektoria, jotka ovat alumiini, lannoitteet, rauta ja teräs, sementti ja sähkö. Yleisnäkemyksen yhteydessä hyväksytyn neuvoston lausuman mukaan neuvoston täytyy vielä saavuttaa riittävää edistystä tietyissä hiilirajamekanismiasetusehdotuksen ulkopuolisissa mutta siihen läheisesti liittyvissä kysymyksissä ennen kuin kolmikantaneuvottelut hiilirajamekanismiehdotuksesta voidaan aloittaa. Erityisesti edistystä on saavutettava päästöoikeuksien ilmaisjaon alasajoon hiilirajamekanismin kohteeksi tulevilla sektoreilla liittyvissä kysymyksissä. Samoin näiden sektoreiden EU:n ulkopuolisille markkinoille suuntautuvien tuotteiden hiilivuodon rajoittamiseen liittyvässä ratkaisussa täytyy saavuttaa edistystä. Tämän niin kutsutun vientikompensaatoratkaisun tulee olla taloudellisesti tehokas ja ympäristön kannalta tarkoituksenmukainen eikä se saa vaarantaa hiilirajamekanismin yhdenmukaisuutta WTO-sääntöjen kans-

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

sa. Hiilirajamekanismia koskevasta asetusehdotuksesta ja sen käsittelystä on informoitu eduskuntaa valtioneuvoston kirjeellä U 57/2021 vp ja jatkokirjeellä UJ 4/2022 vp.

Päästöoikeuksien ilmaisjaon poistumisesta hiilirajamekanismin alaisuuteen kuuluvia tuontituotteita vastaavien EU-tuotteiden tuotannolta päätetään päästökauppadirektiivineuvotteluissa. Komissio on ehdottanut, että päästöoikeuksien ilmaisjako poistettaisiin asteittain 10 prosenttiyksikön vuosivauhdilla hiilirajamekanismiin kuuluvia tuontituotteita vastaavalta EU-valmistukselta vuosina 2026-2035. Hiilirajamekanismi laajennettaisiin vastaavassa tahdissa sen kohteena olevien tuontituotteiden päästöihin. Neuvostokäsittelyn yhteydessä komissio on korostanut, että hiilirajamekanismi on ilmaisjakoa tehokkaampi hiilivuodon ehkäisykeino EU:n nousevan ilmasto-politiikan kunnianhimon olosuhteissa. Komissio on myös korostanut, että ilmaisjaosta luopumiselle ei ole vaihtoehtoa, jos hiilirajamekanismi halutaan ottaa käyttöön WTO-sääntöjen mukaisena.

Jäsenvaltiot ovat kommentoineet komission ehdottamaa siirtymäaikaehdotusta alustavasti. Tukea ovat saaneet sekä komission ehdottama kymmenen vuoden siirtymäaika että siirtymäajan lyhentäminen ja sen pidentäminen. Alustavaa keskustelua on myös käyty siirtymäajan eriyttämisestä tuoteryhmittäin ja siirtymäajan käynnistymisen ajankohdasta - komission ehdotuksen mukaisesti vuonna 2026 tai vasta myöhemmin.

Päästökauppadirektiivin uudistuksen yhteydessä käsitellään myös edellä mainittua mahdollista vientikompensaatoratkaisua. Tällä tarkoitetaan toimea, jolla kompensoitaisiin tai lievennettäisiin EU:n ulkopuolelle suuntautuvalla viennillä ilmaisjaon korvautumisesta hiilirajamekanismilla aiheutuvia kielteisiä kilpailukykyvaikutuksia ja hiilivuotoriskin kasvua vietäessä markkinoille, joilla ei ole vastaavaa hiilen hinnoittelua. Tällainen ehdotus ei sisältynyt komission ehdotukseen. Viennin kilpailukyvyistä käydyssä keskustelussa komissio on ad hoc-työryhmässä todennut, että WTO-sääntöjen mukaisen vientikompensaatiojärjestelmän rakentaminen olisi erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta. Vientiyrittäjien kilpailukykyyn tukeminen vientiähyvitysten tai valtiontukien muodossa muodostaisi todennäköisesti WTO-sääntöjen (tukia ja tasoitustulleja koskeva sopimus) vastaisen vientituen.

Komissio on myös nostanut esille päästökauppadirektiiviehdotukseen sisältyneen ehdotuksen, että innovaatorahastosta erityistä huomiota voitaisiin antaa vähäpäästöisten innovaatioiden kehittämiseen hiilirajamekanismin kohteena oleville sektoreille. On huomattava, että innovaatorahaston varoja ei kuitenkaan voida sitoa erityisesti vientiyrittäjille. Ne eivät myöskään kohdistu toimijoille, jotka ovat jo investoineet puhtaaseen teknologiaan markkinaehtoisesti. Esillä on alustavasti ollut myös muutamia muita vaihtoehtoja, kuten valtiontuet EU-vientiin kohdistuvien vaikutusten helpottamiseksi. Keskustelu vaihtoehtoista tulee jatkumaan osana päästökauppadirektiivineuvotteluja.

2.2 Biomassaa polttoaineena käyttävät laitokset

Suuri osa jäsenvaltioista on tukenut komission ehdotusta poistaa päästökaupan soveltamisalasta yli 95%:a kestävä biomassaa polttoaineena käyttävät laitokset. Komission mukaan sen ehdotus raja-arvon laskemisesta johtaisi ilmaisjaon entistä suurempaan kohdistumiseen sitä tarvitseville laitoksille, sillä biomassalaitokset ovat saaneet merkittävästi ilmaisjakoa huolimatta niiden pie-

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

nestä päästömäärästä. Komissio ei ole antanut lisätietoa miksi 95%:in raja on päädytty, jonkun muun prosenttiosuuden sijaan. Lisäksi komissio on käsittelyn aikana korostanut, että ehdotus toteutuessaan siirtäisi monialaisen korjauskertoimen käyttöönottoa vuodelle. Komission mukaan muutos vaikuttaisi EU-tasolla noin 300 laitokseen ja noin 5,5 miljoonaan päästöoikeuteen.

Suomessa oli vuonna 2020 arviolta 75 laitosta jotka käyttivät polttoon yli 95 %:a biomassapoltoainetta. Mikäli toimijat eivät muuttaisi polttoaineen käyttöään, merkitsisi ehdotus toteutuessaan vuoden 2020 päästötietojen perusteella, että nämä laitokset siirtyisivät pois päästökaupasta ja näiden laitosten käyttämä fossiilinen polttoaine laskettaisiin taakanjakosektorin päästöihin. Arviossa ei ole huomioitu kestävämmän biomassan osuutta poltossa, koska kestävyyskriteerisääntelyä ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti sovellettu vuonna 2020. Nykyisten laitosten kohtaisten tietojen perusteella tämä merkitsisi noin 0,48 Mt/co₂:n päästömäärän siirtymistä päästökaupasta taakanjakosektorille. Vastaavasti on mahdollista, että päästökauppasektorin päästöt kasvaisivat noin 1,7 Mt vuodessa, jos toimijat lisäisivät fossiiliseksi luokiteltavien polttoaineiden käyttöä pysyäkseen päästökaupan ja ilmaisjaon piirissä. Arvioihin liittyy epävarmuutta koska toimijoiden ratkaisuja on vaikea ennakoita.

2.3 Muut ilmaisjakoon tehtävät muutokset

Muista ilmaisjakoa koskevista komission ehdotuksista laajan tuen työryhmäkäsittelyssä ovat saaneet ehdotukset tuotekohtaisten vertailuarvojen vuosittaisen kiristyksen korottamisesta 2,5 %:iin sekä ehdotus kokonaislämpöteholtaan alle 20 megawatin, merkittävän teknologisen muutoksen päästöjen vähentämiseksi tehneiden laitosten säilyttämisestä päästökaupassa kyseisen ilmaisjakokauden loppuun.

Suuri osa jäsenvaltioista on suhtautunut kriittisesti komission ehdotukseen energiakatselmuksien suosituksien toimeenpanon käyttämisestä laitosten ilmaisjaon säilyttämisen ehtona. Ehdotus on kuitenkin saanut myös tukea muutamilta jäsenvaltioilta ja osa on ilmaissut valmiutensa tarkastella muita vaihtoehtoja. Komissio on korostanut, että vertailuarvoihin perustuva ilmaisjako ei riitä parantamaan olemassa olevien laitosten energiatehokkuutta. Komission mukaan ehdotuksen hyväksyminen pienentäisi monialaisen korjauskertoimen käytön todennäköisyyttä. Tarkkaa arviota ehdotuksen vaikutuksesta ilmaisjakoon on mahdotonta antaa koska energiatehokkuusdirektiivin kansallisessa toimeenpanossa on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä. Ei ole myöskään varmuutta siitä, miten ehto vaikuttaisi katselmoinneissa annettaviin suosituksiin toimenpiteistä. Monet jäsenvaltiot ovat korostaneet, että ehdotus vaarantaa toiminnanharjoittajien EU-lajuisen tasapuolisen kohtelun ja tuoneet esille ehdotuksen toimeenpanoon liittyviä huolia.

3. Liiallisen hinnannousun mekanismi voimassa olevassa päästökaupassa

Päästöoikeuksien ja energian hintojen nousu ovat heijastuneet käytyihin neuvotteluihin ja nostaneet neuvottelukohteeksi myös päästökauppadirektiivin artiklan, joka käsittelee liiallista päästöoikeuden hinnannousun estämistä. Komission ehdotuksessa artiklaa ei ehdotettu muutettavaksi. Usea jäsenvaltio on kannattanut joko muutoksia niihin ehtoihin, joiden täytyessä mekanismi käynnistyy tai direktiivissä määriteltyjen ehtojen täytyessä tapahtuviin toimiin. Muutoksia on esitetty muun muassa ehtojen täytyessä markkinoille lisättävien päästöoikeuksien määrään ja aikatauluun. Voimassa olevan sääntelyn mukaan komissio voi kutsua koolle ilmastomuutoskomis-

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

tean, jos päästöoikeuden hinta on noussut poikkeuksellisen nopeasti, ts. jos päästöoikeuden hinta on yli kuutena peräkkäisenä kuukautena yli kolminkertainen verrattuna päästöoikeuden keskimääräiseen hintaan kahtena edeltävänä vuonna. Jos komitea päätyy siihen, että päästöoikeuden hinta ei vastaa markkinoiden perusteita, voidaan hinnannousun suuruus huomioiden antaa jäsenvaltioille lupa aikaistaa huutokaupattavan päästöoikeuksien määrän huutokauppaamista tai antaa lupa huutokaupata enintään 25 % päästökaupan uusien osallistujien varannosta.

4. Jätteenpoltto

Neuvottelujen yhteydessä on ehdotettu jätteenpolton sisällyttämisestä päästökauppaan. Komissio on työryhmäkäsittelyn yhteydessä todennut, että se ei ehdottanut jätteenpolton sisällyttämistä päästökauppaan, sillä julkisessa kuulemisessa asiasta saatiin näkemyksiä sekä puolesta että vastaan. Tällä hetkellä tilanne eri jäsenvaltioissa vaihtelee ja jätteenpoltto on täysin tai osittain sisällytetty päästökauppaan Ruotsissa, Tanskassa ja Liettuassa.

Suomessa poltetaan jätteitä jätteenpoltto- ja rinnakkaispolttolaitoksissa, joista jätteenpolttolaitokset eivät kuulu päästökaupan piiriin, mutta rinnakkaispolttolaitokset kuuluvat. Päästökauppaan kuulumattomia jätteenpolttolaitoksia oli Suomessa kymmenen vuonna 2021. Jätteenpolttolaitokset on rakennettu tyypillisesti ensisijaisesti yhdyskuntajätteen käsittelemiseksi ja kaukolämmön ja/tai prosessihöyryn sekä sähkön tuottamiseksi. Ne käyttävät polttoaineena pääasiassa syntypaikkalajittelun jälkeen jäljelle jäävää sekalaista yhdyskuntajätettä kotitalouksista, kaupoista, palveluista ja muusta vastaavasta toiminnasta sekä lisäksi muita jätteitä mm. sekalaista rakennus- ja purkujätettä. Jätteen tuottajat maksavat ns. porttimaksun jätteenpolttolaitoksille tuotavasta jätteestä, eli polttolaitokset eivät maksa käyttämästään polttoaineesta vaan saavat siitä tuottoja. Suomessa taakanjakosektoriin kuuluvan jätteenpolton päästöt ovat viime vuosina kasvaneet erityisesti uusien polttolaitosten perustamisen vuoksi. Vuonna 2010 taakanjakosektoriin kuuluva jätteenpoltto aiheutti 0,11 Mt CO₂ päästöt, vuonna 2015 päästöt olivat 0,48 Mt CO₂, ja vuonna 2020 0,66 Mt CO₂.

Jätteenpolton päästöjen sisällyttämisestä päästökauppaan laadittiin hallinnon sisäinen selvitys vuonna 2017. Tämän lisäksi on vuonna 2021 valmistuneessa VN TEAS-hankkeen selvityksessä tarkasteltu jätteenpolton muita ohjauskeinoja kuten verotusta. Vuoden 2017 selvityksessä todetaan, että siirtämällä taakanjakosektorin alainen jätteenpoltto päästökaupan piiriin voitaisiin saada sen päästöt hintaohjauksen piiriin, mikä kannustaisi tekemään päästövähennyksiä. Selvityksen mukaan keskeinen kysymys jätteenpolton sisällyttämisessä päästökauppaan on siirron toteuttamistapa eli kuinka se heijastuisi taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteeseen.

Vuoden 2017 selvityksessä arvioitiin, että jätteenpolton siirtäminen päästökaupan piiriin ei todennäköisesti vaikuttaisi Suomen osuuteen huutokaupattavista päästöoikeuksista, koska jätteenpolton hiilidioksidipäästöjen määrä on ollut hyvin pieni verrattuna kaikkiin Suomen päästökaupasektorin päästöihin. Vuonna 2020 EU:n päästökauppaan kuuluvien kiinteiden laitosten kokonaispäästöt Suomessa olivat 19,6 Mt CO₂ ja taakanjakosektorille kuuluvan jätteenpolton päästöt 0,66 Mt CO₂ eli noin 3,4 %:a kiinteiden laitosten kokonaispäästömäärästä. Vuonna 2020 Suomen taakanjakosektorin kokonaispäästöt olivat 28,1 Mt CO₂ ja taakanjakosektorille kuuluvan jätteenpolton päästöt olivat 0,66 Mt CO₂ eli noin 2,4 %:a taakanjakosektorin kokonaispäästöistä.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

Päästökaupan laajentaminen jätteenpolttoon edistäisi EU-tasolla tarkasteltuna siirtymää kohti 2050 ilmastoneutraaliteettia ja olisi linjassa komission 55-valmiuspaketin yleiseen lähtökohtaan pyrkiä laajentamaan päästöjen hinnoittelua ja päästökaupan käyttöä. Lisäksi jätteenpolton sisällyttäminen päästökauppaan tasaisi kilpailuolosuhteita eri energiantuotantolaitoksien välillä niin kansallisesti kuin EU-tasolla. Yhdyskuntajätteen polttolaitosten sisällyttäminen päästökaupan piiriin loisi myös hieman pidemmälle aikavälille kannusteita ottaa käyttöön hiilen talteenottoon perustuvia ratkaisuja näissä laitoksissa. Päästökauppaan siirtymisellä voitaisiin jossain määrin vaikuttaa myös jätteen kierrätyksen edistämiseen. Se kannustaisi ohjaamaan erityisesti fossiilipe-
räistä jätettä, kuten suurta osaa muovijätteestä, polton sijasta kierrätykseen. Toisaalta vastaavaa kannustinvaikutusta ei olisi uusiutuvien biopohjaisten jätteiden ohjaamiseksi kierrätykseen.

Jätteenpolton sisällyttämisen aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia on kuvattu myöhemmin tämän U-jatkokirjeen "taloudelliset vaikutukset" osiossa.

5. Päästökaupan laajentaminen meriliikenteeseen

Komission ehdotus päästökaupan laajentamisesta meriliikenteeseen ja ehdotettu maantieteellinen kattavuus on saanut jäsenvaltioiden piirissä laajasti kannatusta.

Jäsenvaltioiden kannat päästökaupan kattavuuteen sisällytettävien kasvihuonekaasujen ja alusten koon osalta hajaantuvat. Kasvihuonekaasupäästöjen osalta mahdollinen laajennus koskisi metaania ja typpioksiduulia, ja kokorajan osalta aluksia välillä 400-5000 GT. Suurin osa jäsenvaltioista voi hyväksyä päästökaupan käynnistämisen komission ehdottamalla kattavuudella. Näkemykset jakaantuvat erityisesti sen suhteen, tulisiko sopia kattavuuden laajentamisesta muutaman vuoden päästä meriliikenteen päästökaupan käynnistämisestä tai sopia uudelleentarkastelupisteestä, jolloin laajentamiseen palataan. Osalla jäsenvaltioista on kattavuuden laajentamisen suhteen vaatimuksia ja osalla valmiutta joustaa. Osa jäsenvaltioista katsoo, että komission ehdotuksesta ei tule poiketa. Sekä komissio että useat jäsenvaltiot katsovat, että MRV-asetuksen kattavuutta tulisi laajentaa ensin, mikäli päästökaupan soveltamista laajennetaan komission ehdotuksesta. Näin laajentamiseen tarvittava tietopohja kerättäisiin ennen soveltamisalan laajennusta.

Suomen neuvottelutavoitteiden toteutuminen on talvimerenkulun osalta epävarmaa. Suomen ehdotus talvimerenkulun huomioimiseksi on saanut tukea muutamalta jäsenvaltiolta. Talviolosuhteet vaikuttavat merkittävimmin EU:ssa Suomen meriliikenteeseen ja sen kustannuksiin. Kansallisten erityisolosuhteiden huomioimiseksi on tehty neuvostossa myös muita ehdotuksia, kuten rajattu poikkeus päästökaupan soveltamisesta matkustaja- ja ropax-liikenteessä saman jäsenvaltion saarille vuoteen 2030 saakka. Jäsenvaltioiden kannanmuodostus toistensa ehdotuksiin on osin kesken.

Työryhmässä on ollut esillä päästökaupan välttelyn estämiseksi ehdotus, joka mahdollistaisi rajatusti päästökaupan soveltamisen myös kolmansien maiden välisillä reiteillä, jos on perusteltua syytä olettaa, että reitityksellä pyritään välttämään päästökaupan soveltamista. Tarkoituksena olisi estää päästökaupan välttely satamakäynnillä EU:n lähellä sijaitsevaan kolmannen maan sataan. Ehdotuksen arviointi edellyttää lisätietoja yksityiskohdista.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

Neuvotteluissa on noussut esille, että komission ehdottama meriliikenteen päästökaupan käynnistäminen vuoden 2023 päästöille ei huomioi direktiivin kansalliseen toimeenpanoon kuluva aikaa. Suomen perustuslain mukaan yksiköiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää laissa, joten direktiivi on pantava kansallisesti toimeen ennen kuin toimijoille voidaan asettaa uusia velvoitteita. Lähtökohtaisesti direktiivien toimeenpanoon varataan 18-24 kuukautta. Päästökaupassa päästöoikeudet palautetaan edellisen vuoden päästöille seuraavan vuoden alkupuolella. Tämän pohjalta käynnistymisen tulisi tapahtua vuoden alusta. Myös MRV-asetuksen muutokset saattavat edellyttää muutoksia asetusta täydentävään kansalliseen sääntelyyn.

Komission ehdotuksen osalta on noussut esille, että uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden kohteluun meriliikenteen päästökaupassa liittyy epäselvyyksiä. MRV-asetus sisältää esimerkiksi päästökertoimet vain fossiilisille polttoaineille.

Komission ehdotuksen mukaan päästöoikeuksien palautuksesta vastaa laivayhtiö. Ehdotuksen resitaalissa on tuotu esille mahdollisuus, että sopimusteitse on mahdollista siirtää vastuu ehdotuksen noudattamisesta koituvista kustannuksista taholle, joka vastaa laivan polttoaineen ostosta, nopeudesta ja reitistä. Tämä on usein aluksen operaattori. Laivayhtiö on vastuussa vain osaan tekijöistä, jotka vaikuttavat aluksen päästöihin. Muutama jäsenvaltio katsoo, että kustannusten siirtäminen polttoaineen ostosta vastaavalle taholle toimijoiden välisillä sopimuksilla vastaisi paremmin saastuttaja maksaa -periaatetta ja että direktiivin tulisi velvoittaa tähän.

Työryhmäkäsittelyssä on herännyt kysymyksiä siitä, voidaanko meriliikenteen MRV-asetusta muuttaa direktiivillä vai tarvitaanko erillinen asetus MRV-asetuksen muuttamisesta. Mikäli neuvoston ja parlamentin näkemys MRV-asetuksen kattavuudesta poikkeaa komission ehdotuksesta, tämä vaikuttaa prosessiin.

Komissio teki vuonna 2019 ehdotuksen MRV-asetuksen muuttamisesta IMO:n alusten polttoaineen kulutusta koskevan tiedonkeruujärjestelmän huomioon ottamiseksi. Tämän ehdotuksen käsittely on kesken, eikä tässä vaiheessa ole selvää, miten ehdotuksen käsittely jatkuu.

Komissio on ehdottanut, että komissio arvioi kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n päästövähennystoimia ja tarkastelee päästökauppadirektiiviä sen jälkeen, kun IMO:n toimista on päästy sopuun, kuitenkin viimeistään vuonna 2028. IMO:ssa neuvotellaan parhaillaan keskipitkän aikavälin toimista, joihin kuuluvat taloudelliset päästövähennyskeinot. Keskipitkän aikavälin toimista on tarkoitus päästä sopuun vuosien 2023 ja 2030 välillä. E-kirjeessä Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) meriympäristön suojelukomiteassa käsiteltävistä taloudellisista ja muista keskipitkän aikavälin päästövähennystoimista kansainvälisessä merenkulussa on linjattu kannoista IMO:n toimiin.

6. Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Jäsenvaltioiden kannat ovat jakautuneet suhtautumisessa komission ehdotukseen erillisen tieliikenteen ja rakennusten päästökaupan perustamisesta. Osa jäsenvaltioista suhtautuu ehdotukseen positiivisesti tai alustavan positiivisesti, mutta lukumäärällisesti suurempi osa jäsenmaista suhtautuu kielteisesti tai skeptisesti, korostaen erilaisia huolia. Jäsenvaltioiden huolet liittyvät erityisesti päästökaupan aiheuttaman polttoaineiden hinnannousun negatiivisiin sosiaalisiin vaikutuk-

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

siin kotitalouksille. Ehdotukseen positiivisesti suhtautuvat maat ovat tuoneet esille ehdotuksen potentiaalin edesauttaa taakanjakosektorin jäsenmaakohtaisten velvoitteiden saavuttamisessa ja siirtymässä kohti EU-tason ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi on kiinnitetty huomiota uuden päästökaupan potentiaaliin tuottaa jäsenvaltioille tuloja, joilla voidaan puuttua uuden päästökaupan aiheuttamiin mahdollisiin sosiaalisiin vaikutuksiin.

Osana 55-valmiuspakettia komissio on antanut myös ehdotuksen ilmastotoimien sosiaalirahastosta¹, joka liittyy läheisesti tieliikenteen ja rakennusten päästökauppaan, mutta josta neuvotellaan erikseen. Ehdotuksesta on informoitu eduskuntaa valtioneuvoston kirjeellä U 61/2021 vp.

Neuvottelujen yhteydessä komissio on vahvistanut, että uusi tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen polttoaineiden päästökauppa on sen esityksen mukaan mitoitettu niin, että se *yhdessä* (ei yksinään, kuten on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 60/2021 vp) muiden 55-valmiuspaketin toimien kanssa mahdollistaisi 43% päästövähennysten saavuttamisen tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen sektoreilla EU:n laajuisesti. Komissio on korostanut, että uusi päästökauppa olisi lisätyökalu taakanjakosektorin velvoitteiden saavuttamiseksi, mutta samalla uusi päästökauppa toimisi täysin erillisenä taakanjakoasetuksesta. Komissio on korostanut, että uuden päästökaupan avulla voidaan varmistaa tieliikenteen ja rakennusten päästöjen vähentyminen.

Komissio on neuvottelujen aikana tarkentanut, että vuodelle 2030 sovittu vähintään -55%:n tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että tieliikenteen ja rakennusten päästöt vähenevät yhdessä vuoteen 2030 mennessä noin 765 Mt CO₂ tasolle. EU:n entinen vuoden 2030 päästövähennystavoite (vähintään 40%) olisi edellyttänyt 885 Mt CO₂ päästövähennystason saavuttamista vuoteen 2030 mennessä. Komission mukaan uusi päästökauppa voisi toteuttaa 45 %:a tarvittavista 120 Mt lisäpäästövähennyksistä tieliikenteessä ja rakennussektorilla. Tämän lisäksi tarvitaan rakennusten ja tieliikenteen päästöjen vähentämiseksi myös muuta EU-tason sääntelyä sekä kansallisia toimia.

Komissio on myös korostanut, että mikäli uutta päästökauppaa ei hyväksytä, on muita 55-valmiuspaketin tieliikenteen ja rakennusten päästövähennyksiä sääteleviä ehdotuksia kiristettävä merkittävästi. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi luopumista uusien polttomoottoriajoneuvojen valmistuksesta ehdotettua aiemmin. Lisäksi tarvittaisiin mahdollisesti myös uusia kansallisia toimia.

Kansallisesti fossiilittoman liikenteen tiekarttaan liittyvien vaikutusarvioiden yhteydessä on syksyllä 2021 arvioitu, että EU:n laajuinen päästökauppa saisi Suomessa tieliikenteessä aikaan noin 0,3-0,4 miljoonan tonnin päästövähennyksen ja edistäisi siten merkittävästi Suomen kansallisen tieliikenteen päästöjen puolittamistavoitteen sekä Suomen taakanjakosektorin veloitteen saavuttamista vuoteen 2030 mennessä. Arviossa on hyödynnetty bensiini- ja dieselseosten perushintaennustetta vuoteen 2030.

Komissio on myös korostanut, että vaikka nykyiset korkeat energiahinnat kannustavat vähentämään fossiilisten polttoaineiden kulutusta ja siten vähentämään päästöjä lyhyellä aikavälillä, uuden päästökaupan kautta vaikuttava hiilidioksidin hintasignaali, joka voisi kasvaa ajan myötä

¹ COM(2021) 568 final

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

EU:n ilmastoneutraalisuustavoitteen mukaisesti, tarjoaisi lisäpontta monille investointipäätöksille.

Komission ehdotuksen mukaan uusi päästökauppajärjestelmä kohdistuisi tieliikenteessä ja rakennuksissa käytettävien polttoaineiden hiilidioksidipäästöihin ja näiden polttoaineiden jakelijoihin. Komission arvion mukaan sääntely kohdistuisi EU-laajuisesti noin 11 400 toimijaan. Jakelijoiden tulisi raportoida, mihin käyttötarkoitukseen he polttoainetta jakelevat. Käsittelyn yhteydessä moni jäsenvaltio on tuonut esille toimeenpanon haasteita, sillä joissakin tapauksissa voi jakeluvaiheessa olla käytännössä mahdotonta erotella tarkasti kaikkia polttoaineita, jotka ovat uuden päästökaupan alaisia.

Komission ehdotuksen pohjalta työkoneissa käytettävästä polttoaineesta osa sisältyisi uuteen päästökauppaan ja osa olisi sen ulkopuolella. Käytännössä kotitalouksissa käytössä olevat työkoneet sisältyisivät päästökauppaan siltä osin kuin niissä käytetään päästökaupan kattamia polttoaineita. Lisäksi komissio on vahvistanut, että sotilasajoneuvoissa käytettävä polttoaine on pääsääntöisesti sen ehdottaman soveltamisalan ulkopuolella.

Käsittelyn yhteydessä on ehdotettu soveltamisalan laajentamista kattamaan kaikki voimassa olevan päästökaupan ulkopuolinen polttoaine. Komission vaikutusarviossa on tarkasteltu myös tätä vaihtoehtoa, jolloin edellä mainittua erottelua eri käyttötarkoituksiin jakeluvaiheessa ei tarvitsi tehdä. Komissio on neuvottelujen yhteydessä korostanut, että se ei esittänyt tätä ns. kaikki polttoaineet -vaihtoehtoa muun muassa merkittäväksi katsomansa hiilivuodon riskin vuoksi. Hiilivuodon riskin välttämiseksi tarvittaisiin kaikki polttoaineet -mallissa mahdollisesti huomattavan monimutkaisia mekanismeja. Muutama jäsenvaltio pitää kuitenkin kaikki polttoaineet -mallia parhaimpana vaihtoehtona.

Toimeenpanon yksinkertaistamisen näkökulmasta neuvotteluissa on myös tehty ehdotus päästökaupan rajatummasta laajentamista työkoneisiin ja nykyisen päästökaupan ulkopuolisen lämmöntuotannon polttoaineeseen riippumatta tuotetun lämmön käyttökohteesta.

Käsittelyn yhteydessä komissio on painottanut, että soveltamisalaan kuuluviin päästökauppavollisiin ei tulisi tehdä poikkeuksia jaetun polttoaineen määrän (jakelijan koon) mukaan, sillä se synnyttäisi vääränlaisen kannusteen toiminnan pilkkomiseen pienempiin yksiköihin. Neuvottelujen yhteydessä on myös ehdotettu uuden päästökaupan vaiheittaista tai myöhennettyä käyttöönottoa.

Neuvotteluissa on keskusteltu myös siitä, onko komission esittämä päästöoikeuksien vapauttaminen markkinavarausvarannosta riittävä reagoimaan liian nopeaan päästöoikeuden hinnannousuun. Komission ehdottama järjestelmä uuteen päästökauppaan on hieman erilainen kuin voimassa olevassa direktiivissä oleva sääntely², jolla mahdollistetaan puuttuminen liialliseen hinnannousuun. Komission ehdotuksen mukaan uuteen päästökauppaan luotavalla markkinavakausrannolla voidaan varautua päästöoikeuden liian nopeaan hinnannousuun vapauttamalla varannosta päästöoikeuksia jos päästöoikeuksien keskimääräinen hinta on kolmen peräkkäisen kuukau-

2 Kuvattu aiemmin tässä jatkokirjeessä voimassa olevaan päästökauppaan ehdotettujen muutoksien yhteydessä

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

den aikana enemmän kuin kaksinkertainen verrattuna edeltävän kuuden kuukauden keskimääräiseen hintaan tai päästöoikeuksien hinta on kolmen peräkkäisen kuukauden aikana enemmän kuin kolminkertainen verrattuna edeltävien kuuden kuukauden keskimääräiseen hintaan. Ensimmäisessä tapauksessa komission päätöksellä varannosta vapautettaisiin 50 miljoonaa ja jälkimmäisessä 150 miljoonaa päästöoikeutta. Komissio on tarkentanut, että keskimääräisellä hinnalla viitataan liukuvaan keskiarvoon koko tarkasteluajankohdalta.

7. Huutokauppatulojen käyttö ml. rahastot

Komission ehdotuksessa jäsenvaltiot velvoitetaan käyttämään täysimääräisesti kaikki sekä nykyisestä että ehdotetusta uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökaupasta kertyvät huutokauppatulonsa yhteen tai useampaan päästökauppadirektiivissä lueteltuun toimeen. Vaikka määräys jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa, on se kuitenkin jäsenvaltioita sitova.

Neuvoston oikeuspalvelu on katsonut kyseessä olevan veloitteen asettamisen kuuluvan unionin toimivaltaan. Arviossaan oikeuspalvelu korosti sitä, että kyse on puhtaasti EU-lainsäädäntöön perustuvasta tulosta. Tällaista säädöstä hyväksyessään unionin lainsäätäjät voi samassa yhteydessä määrätä myös kyseiseen säädökseen perustuvien tulojen käytöstä, jos se katsoo korvamerkinnän sekä tarkoituksenmukaiseksi, tarpeelliseksi että säädöksen oikeusperustan mukaiseksi. Ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 192 artiklan 2 kohta (ympäristö) ja ehdotetuilla tulojen käyttötarkoituksilla toteutettaisiin nimenomaisesti SEUT 191 artiklan mukaisia unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita, kuten ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen sekä ilmastonmuutoksen torjuminen. Näin ollen unionin lainsäätäjät voi oikeuspalvelun mukaan myös jäsenvaltioita sitovalla tavalla määrätä kyseisten tulojen käyttötarkoituksesta.

Ehdotuksen voimaantulo ja soveltaminen eivät ole riippuvaisia unionin omien varojen päätöksen mahdollisesta muuttamisesta ja voimaantulosta, eikä kyseisiä tuloja oteta osaksi unionin talousarviota. Arviossaan oikeuspalvelu myös vahvisti, että ehdotettu huutokauppatulojen pakollinen korvamerkintä ei luo uusia maksusitoumuksia tai muita taloudellisia velvoitteita jäsenvaltioille. Sillä määrätään ainoastaan päästökauppadirektiivin perusteella kertyvien tulojen käytöstä. Siten oikeuspalvelun mukaan komission ehdotus ei myöskään loukkaa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettia.

Työryhmäkäsittelyssä osa jäsenvaltioista on kannattanut komission ehdottamaa veloitetta jäsenvaltioille käyttää täysimääräisesti kaikki huutokauppatulonsa päästökauppadirektiivissä mainittuihin toimiin. Ehdotus on myös herättänyt tiettyä vastustusta. Käsittelyn yhteydessä on myös ehdotettu, että vaihtoehtona jäsenvaltioiden huutokauppatulojen velvoittavalle käytölle jäsenmaiden tulisi voida valita käyttävätkö ne direktiivissä mainittuihin toimiin huutokauppatulonsa vai niitä vastaavan summan. Nykyinen puheenjohtajamaa on suhtautunut tähän alustavan positiivisesti kuten myös ehdotukseen, että sitovan veloitteen sijaan jäsenvaltioita tulisi ei-sitovasti kehottaa käyttämään tietty osuus huutokauppatuloista direktiivissä mainittuihin toimiin.

Meriliikennelaajennuksen käsittelyn yhteydessä on joitain kysymyksiä herättänyt se, että huutokauppatulot jakautuvat jäsenvaltioiden välille voimassa olevan direktiivin perusteella kiinteiden laitosten päästöjen perusteella myös meriliikenteen osalta. Komissio on perustellut ehdotustaan sillä, että päästökaupan laajennus ei vaikuta vain meriliikenteeseen vaan koko talouteen.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

Innovaatorahaston koon kasvattaminen komission ehdotuksen mukaisesti on saanut tukea. Varauksellisuutta ovat saaneet osakseen kuitenkin erityisesti ehdotukset rahaston koon kasvattamiseksi hiilirajamekanismin käyttöönoton myötä huutokaupattaviksi siirtyvien päästöoikeuksien tuloilla sekä tuloilla, joita saadaan huutokauppaamalla 150 miljoonaa päästöoikeutta uudesta päästökaupasta. Komission mukaan hiilirajamekanismin käyttöönoton vuoksi huutokaupattavaksi siirtyvien päästöoikeuksien huutokauppatulojen käyttö innovaatorahaston kasvattamiseen on perusteltua, jotta mekanismin käyttöönotto ei suosi mitään jäsenvaltiota. Komission mukaan on myös perusteltua osoittaa innovaatorahastosta erityishuomiota hiilirajamekanismin alaisille sektoreille. Keskustelua on herättänyt myös innovaatorahastosta rahoitettavien hankkeiden jakautuminen ja priorisointi eri sektoreille sekä maantieteellisesti. Osa jäsenvaltioista on peräänkuuluttanut toimia, joilla varmistettaisiin rahoituksen kohdistuminen myös hankkeille niistä maista, joihin innovaatorahaston ensimmäisestä hausta ei kohdistunut yhtään hanketta.

Komission ehdotuksen mukaisesti innovaatorahastosta voidaan jatkossa tukea myös meriliikenteen, tieliikenteen ja rakennussektorin vähähiilisiä innovaatioita sekä päästövähennyksien edistämistä tukevia hankkeita. Meriliikenteen menestyminen rahoitushauissa on virkamiesarvion mukaan epävarmaa, mikäli tätä ei erityisesti varmisteta. Päästökaupan innovaatorahastosta on toteutettu tämän mennessä kaksi hakua: isojen hankkeiden haku investointikustannuksiltaan yli 7,5 miljoonan euron hankkeille ja pienten hankkeiden haku tätä pienemmille hankkeille. Alustavasti on arvioitu, että meriliikenteen päästövähennyshankkeet, kuten investoinnit aluksiin painottuisivat pieniin hankkeisiin. Karkean arvion mukaan noin kymmenesosa rahoituksesta myönnettiin ensimmäisellä rahoituskierroksella pienille hankkeille. Rahoitusta ovat tähän mennessä saaneet erityisesti hiilen talteenottoa ja varastointia koskevat hankkeet, jotka ovat kooltaan suuria. Lisäksi rahoitusta on myönnetty uusiutuvan energian hankkeille, myös meriliikenteen polttoaineisiin. Virkamiesarvion mukaan vaikuttaa epätodennäköiseltä, että alukset voisivat saada rahastosta rahoitusta. Hankkeiden valinnan kriteerit, jotka on määritetty delegoidussa säädöksessä, painottavat hankkeen absoluuttisia päästövähennyksiä.

Jäsenvaltioiden kannat ovat jakautuneet suhtautumisessa komission ehdotukseen modernisaatorahaston koon kasvattamiseksi: suurin osa edunsaajamaista tukee, vaikka joidenkin mielestä kasvatus ei ole riittävä. Osa muista suhtautuu ehdotukseen varauksellisesti. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole ilmaisseet kantaansa. Kannat ovat jakautuneet myös suhteessa ehdotukseen, jonka mukaan rahastosta ei voisi jatkossa tukea mitään fossiilisiin polttoaineisiin liittyvää investointia. Sen sijaan laajaa tukea on saanut komission ehdotus korottaa rahastosta ns. prioriteettihankkeille kohdistettavan rahoituksen osuus nykyisestä 70 %:sta 80 %:iin.

8. Komissiolle siirrettävä toimivalta

Valtioneuvosto kiinnitti kirjelmässään U 60/2021 vp huomiota ehdotuksiin siirtää komissiolle toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä, ja totesi haluavansa tarkastella näitä ehdotuksia vielä tarkemmin. Komission ehdotukset on kuvattu kirjelmässä U 60/2021 vp. Tarkemman arvioinnin jälkeen valtioneuvosto on varmistunut siitä, että toimivallan siirrot ovat tarkoituksenmukaisia. Pääsääntöisesti ne koskevat joko komissiolle jo aiemmin siirretyn toimivallan laajentamista koskemaan tieliikennettä ja rakennuksia tai unionin lainsäätäjän hyväksymien sääntöjen täsmentämistä ja teknistä täydentämistä esimerkiksi päästötietojen tarkkailun ja raportoinnin osalta. Siirrettävä toimivalta on riittävän tarkasti rajattu. Jatkokäsittelyssä pyritään

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

kuitenkin vielä entisestään täsmentämään komissiolle siirrettävää toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan laivayhtiöiden hallinnointiviranomaisia koskevat yksityiskohdaiset säännöt

Valtioneuvoston kanta

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

Päästövähennystavoite ja keinot sen saavuttamiseksi sekä markkinavakausvaranto

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 markkinavakausvarannon 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 ehkäisykeinoena 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 siirtymäaikaa, etenkin ottaen huomioon viennin hiilivuotoriskiin liittyvät epävarmuudet.

Suomi katsoo, että ilmaisjakoa korvaavasta hiilirajamekanismista koituvien EU:n viennin kielteisten kilpailukykyvaikutusten vähentämiseksi tulisi tarkastella sellaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka eivät vaarantaisi hiilirajamekanismin WTO-yhdenmukaisuutta. Lisäksi Suomi katsoo, että mahdollinen ratkaisu tulisi ensisijaisesti olla EU-tasoinen ja torjua hiilivuotoriskiä niiden toimijoiden osalta, joita korvautumisen vaikutukset koskevat.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

Muut muutokset kiinteitä laitoksia koskevaan päästökauppaan

Suomi suhtautuu edelleen varauksellisesti komission ehdotukseen alentaa soveltamisalan kuulumisen 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 teknologisin innovaatioihin ja palkita tehokaimpia laitoksia.

Suomen kokonaisedun kannalta olisi tärkeää, että komission ehdotuksen pohjalta päästökauppa-järjestelmään 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 jätteenpoltto päästökaupan soveltamisalaan ja korostaa kattavien vaikutus-arviointien 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 hinnan nousun 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 kilpailukyyn. Vaikuttavuuden osalta neuvotteluissa tulisi pyrkiä ratkaisuihin, jotka vähentävät myös päästökaupan välttelyn riskiä. Välttely esimerkiksi aluksen reittiä ja satamakäyntejä muuttamalla voi heikentää päästökaupan tehokkuutta päästövähennyskeinona ja vaikuttaa negatiivisesti EU:n satamiin.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

Suomi pitää edelleen tärkeänä, että talvimerenkulun erityisolosuhteet huomioidaan päästökauppassa, sillä erityisolosuhteiden huomioiminen edistää ilmastotoimien hyväksyttävyyttä. Suomi voi tarvittaessa harkita myös muiden merenkulun päästö-vaikutuksiltaan 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 vaihteittaisuuden 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 kasviuonekaasuihin kuin hiilidioksidi. Sen sijaan MRV-asetuksen kattavuuden laajentaminen laivojen koon ja sisällytettävien kasviuonekaasupäästöjen 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 tasolla. Eri ohjauskeinojen, ml. kotimaan toimet, kokonaisvaikutukset tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästövähennyksiin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin kotitalouksille ja yrityksille edellyttävät vielä lähempää arviointia.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

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 työkoneiden 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

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. Jatkokesittelyssä pyritään kuitenkin vielä

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

entisestään täsmentämään komissiolle siirrettävää toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan laivayhtiöiden hallinnointiviranomaisia koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

Ehdotukset ovat osa EU:n ilmastopaketin, ns. 55-valmiuspaketin, kokonaisuutta. Talousvaliokunta on aiemmin arvioinut asiaa lausunnossaan (TaVL 50/2021 vp — U 60/2021 vp) ja katsoo, että tuossa yhteydessä esitettyt näkökohdat ovat edelleen keskeisiltä osin ajankohtaisia.

Talousvaliokunta on korostanut päästökauppajärjestelmän ensisijaisuutta EU:n ilmastopolitiikan kustannustehokkaana ohjauksena ja katsonut, että päästökaupan uudistaminen, laajentaminen ja ohjausvaikutuksen turvaaminen on keskeistä EU:n ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Samalla valiokunta on muistuttanut tarpeesta arvioida järjestelmän ja ilmastopaketin muun sääntelyn kokonaisvaikutuksia erityisesti Suomen suhteellisen kilpailukyvyn kannalta.

Keskeiset ehdotukset ja neuvottelukysymykset

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan tavoitteena on saavuttaa ehdotuksista neuvoston yleisnäkemykset 28.6.2022. Suomen näkökulmasta keskeiset avoinna olevat neuvottelukysymykset liittyvät samoihin teemoihin, joita talousvaliokunta on tarkastellut aiemmassa lausunnossaan.

Tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon tieliikenteen ja rakennusten päästökaupan käyttöönoton kannatettavuudesta. Päästökauppa on periaatteessa selkeä tapa asettaa hinta hiilidioksidipäästöille, ja sen osuutta suhteessa taakanjakosektoriin on perusteltua kasvattaa. Talousvaliokunta toistaa kuitenkin edelleen huolensa siitä, että siirtymävaiheessa lukuisien erillisten ohjaukskeinojen järjestelmä voi johtaa merkittäviin kustannuksiin ja tehdä ehdotusten kokonaisvaikutusten arvioinnista erittäin vaikeaa. Myös esimerkiksi energiaverodirektiivillä ja energiatahokkuusdirektiivillä on läheinen liittymä nyt käsiteltävään ehdotukseen polttoaineiden ja rakennusten lämmityskustannusten kannalta. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että polttoaineverotuksen erojen vuoksi päästökaupan laajentamisen vaikutukset eri EU-maissa ovat epäsymmetrisiä: korkean polttoaineverotuksen maissa muutos nostaisi jo nykyisellään kalliita polttoaineiden hintoja.

Kiinteät laitokset ja biomassan käyttö. Talousvaliokunta on aiemmassa lausunnossaan pitänyt ongelmallisena ehdotukseen sisältyvää biomassan käyttöä koskevaa 95 prosentin raja-arvoa. Talousvaliokunta ei pidä edelleenkään tarkoituksenmukaisena, että laitokset, jotka käyttävät biomassaa 95 prosentin osuudella tai sen yli, rajattaisiin päästökaupan piiristä. Tämän on arvioitu tarkoittavan 75 laitoksen siirtymistä pois päästökaupan piiristä taakanjakosektorille, mikäli polttoaineen käytössä ei tapahtuisi muutosta. Talousvaliokunta katsoo, että rajausta voisi toimia vastoin järjestelmän tarkoitusta: ehdotus voi merkitä kannustinta käyttää fossiilista energiaa tai kestävyyskriteerit täyttämätöntä biomassaa ja olla tekemättä viimeisiä päästövähennyksiä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi vaikuttaa edelleen aktiivisesti asiaa koskevissa neuvotte- luissa. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston alustavan myönteiseen arvioon jätteenpolton si-

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

sällyttämisestä päästökauppaan: tämän voidaan arvioida kannustavan jätteenpolton kasvihuonekaasujen vähentämiseen sekä edistävän kiertotalouden toteutumista ja jäsenvaltioiden tasapuolisia kilpailuedellytyksiä jätemarkkinoilla.

Meriliikenteen päästökauppa. Talousvaliokunta on edellä viitatussa lausunnossaan todennut, että Suomen tulee edellyttää talvimerenkulkuun liittyvien vaikutusten ja vaatimusten huomioon ottamista asiaa koskevissa jatkoneuvotteluissa osana ilmastopakettien kokonaisuutta. Talousvaliokunta korostaa edelleen asian merkitystä Suomen ulkomaankaupan eri toimialojen kilpailukyvyyn kannalta ja painottaa, että Suomen tavoitteena tulee olla talvimerenkulusta koituvien lisäkustannusten huomioiminen. Logistinen sijaintimme tuo kuljetuksiin omat erityispiirteensä. Muuttunut turvallisuustilanne edellyttää myös huoltovarmuuden turvaamista kaikissa olosuhteissa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt käsiteltävän ehdotuksen lisäksi meriliikenteen kustannuksiin vaikuttaa myös vireillä oleva meriliikenteen polttoaineita koskeva ns. FuelEU maritime -ehdotus. Samoin Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja siihen liittyvät pakotteet ovat jo johtaneet polttoaineiden hinnannousuun, joka luo samansuuntaista ohjausvaikutusta kuin päästökauppa: korkea hinta kannustaa parantamaan kuljetusten ympäristötehokkuutta. Talousvaliokunta pitää perusteltuna, että Suomi suhtautuu asiaa koskevissa neuvotteluissa rakentavasti myös muiden maiden erityisolosuhteiden huomioon ottamiseen edullisen kokonaisratkaisun löytämiseksi.

Hiilirajamekanismi ja ilmaisjako. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että hiilirajamekanismi komission ehdottamassa laajuudessa on hiilivuodon ehkäisykeinona päästöoikeuksien ilmaisjakoa paremmin yhteensovittavissa EU:n ilmastotavoitteiden kanssa pitkällä aikavälillä. Samalla talousvaliokunta korostaa riittävän siirtymäajan merkitystä ja sitä, että mekanismin piiriin kuuluvilla sektoreilla tulee löytää toimialojen vientiyritysten hiilivuodon torjuntaan ratkaisu, joka on yhteensovittavissa WTO-järjestelmän kanssa.

Lopuksi

Talousvaliokunta korostaa, että päästökauppa on ilmastopolitiikan keskeisin ohjauskeino, jonka avulla vuodelle 2030 sovittu, vähintään 55 prosentin päästövähennystavoite voidaan saavuttaa. Järjestelmän toimivuuden perusteita ovat sen markkinaehtoisuus, teknologianeutraalius ja kustannustehokkuus. Näiden tulee olla myös päästökaupan uudistamisen ja laajentamisen lähtökohтия. Samalla on vältettävä päällekkäisiä ohjauskeinoja ja huolehdittava hiilivuotoriskien torjumisesta. Päästökaupan keskeinen merkitys toiminnanharjoittajien kannalta korostaa järjestelmän ennustettavuuden merkitystä: oikeusvarmuuden ja investointien turvaamisen kannalta on keskeistä, että alan toimijat saavat mahdollisimman ajoissa tietoa siitä, miten tavoitteet pannaan täytäntöön.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp

Helsingissä 25.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps (osittain)
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd (osittain)
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas (osittain)
varajäsen Juha Mäenpää ps (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Euroopan komission ajatus laajentaa päästökauppaa koskemaan tie- ja meriliikennettä on monelta osin epäilevä Suomelle. Venäjän hyökkäyssodan vuoksi energian ja lannoitteiden hinnat ovat kohonneet rajusti ja osittain hallitsemattomasti. Inflaation kohoaminen luo haasteita talouskasvulle, kansalaisten ostovoimalle ja yritysten kilpailukyvyille. Tämän vuoksi kustannuksia nostavat toimet tulisi jättää nyt tekemättä.

Ehdotuksen mukaan hiilirajamekanismin alla olevat sähkö ja lannoitteet tulisivat siten päästökauppahinnoittelun piiriin myös EU:n ulkopuolelta tuotuna. Nykytilanteessa päätösten tulisi tähdätä siihen, miten energian ja lannoitteiden kallistuneet hinnat saadaan kohtuullistettua.

On myös huomioitava, että päästökaupan ajatus on ohjausvaikutus. Teollisuutta ja kansalaisia ohjataan toimimaan vähemmän päästöjä aiheuttavalla tavalla. Jos varteenotettavaa vaihtoehtoa ei ole tarjolla, ei ohjausvaikutustakaan ole — on vain lisäkustannuksia. Raskaalle liikenteelle ei ole olemassa fossiilisille voimanlähteille käytännössä korvaavaa vaihtoehtoa.

Meriliikenteen osalta Suomen talviolosuhteiden huomiointi on erittäin tärkeää. Valtaosa Suomen ulkomaankaupan liikenteestä toimii meriteitse. Talousvaliokunta pitää hyvin tärkeänä, että meriliikenteen päästöohjausta tulee lähestyä globaaleilla toimilla Euroopan unionin laajuisten toimien sijaan. Se mahdollistaa tasapuolisemman kilpailukyky-ympäristön.

Päällekkäistä ohjausta

Asiantuntijakuulemisissa esille nostettiin huoli päällekkäisistä ohjausvaikutuksista. Esimerkiksi tieliikenteessä Suomessa käytetään ohjauskeinona polttoaineiden verotusta. Päästökaupan ulottaminen tieliikenteeseen toisi toisen ohjausvaikutuksen polttoaineisiin.

Polttoaineverotuksesta luopuminen tietäisi merkittävää pudotusta valtion verotuloihin. Asiaa on käsitelty välikysymyskeskustelussa (VK 1/2022 vp). Toisin kuin verotuottoja, päästökauppatuloja ei ohjattaisi täysimääräisesti jäsenmaan käytettäväksi. Jatkossa suomalaisten veronmaksajien maksamilla päästökauppmaksuilla edistettäisiin vähähiilisyttä muissa jäsenmaissa ehdotetun sosiaalisen ilmastonrahaston kautta.

Eduskunnan vastauksessa EV 54/2021 vp todetaan: "Eduskunta edellyttää, että Suomi ei sitoudu toimiin, jotka muokkaavat Euroopan unionia epäsymmetrisen tulonsiirtounionin suuntaan." Tästä syystä päästökauppatulojen osittainen ohjaaminen komission suunnittelemiin rahastoihin tulee torjua.

Jäsenmaiden tulee saada itse päättää rahojensa käyttökohteet. Komissiolle ei voida luovuttaa asiassa minkäänlaista päätäntävaltaa. Kansalaisten äänioikeudella rahankäytölle muodostuu demokraattinen vastuu.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Ilmaisjaot ja hiilivuoto

Asiantuntijakuulemisissa niin sanotun hiilivuodon merkitys vaihteli. EU-maassa toimiva vientiyritys, jonka vientimarkkinat ovat EU:n ulkopuolella, voisi altistua hiilivuodolle. Yritys siirtää toimintansa pois EU-maasta päästökauppasääntelyn ulottumattomiin. Mikäli esitys johtaisi hiilivuotoon, voisivat esityksen seuraukset johtaa ei-toivottuun lopputulemaan. Hiilivuotoa on torjuttu päästöoikeuksien ilmaisjaoilla.

Ilmaisjaoista luopuminen johtuu hiilirajamekanismin käyttöönotosta, jotta mekanismi olisi Kansainvälisen kauppajärjestö WTO:n sääntöjen mukainen. Mielekäs ratkaisu saattaa olla saavuttamattomissa. Hiilirajamekanismin mukanaan tuomat ongelmat pitäisi saada ratkottua ennen toimenpanoa.

Päästöoikeuksien hintojen noustua voimakkaasti pitäisi kehittää keinoja pitää hinnat siinä määrin maltillisina, että yrityksillä on mahdollisuuksia investoida puhtaampaan teknologiaan. Päästöoikeuksien niukkuuden lisääminen nostaa hintoja jo valmiiksi tukalassa markkinatilanteessa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta torjuu esityksen päästökaupan laajentamisesta, ehdotetusta hiilirajamekanismista, uusien epäsymmetristen tulonsiirtomekanismien luonnista sekä päästöoikeuksien dramaattisesta vähentämisestä.

Helsingissä 25.5.2022

Veikko Vallin ps
Minna Reijonen ps
Sakari Puisto ps