

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (taakanjakoasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (taakanjakoasetus) (U 55/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tuija Talsi, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylijohtaja Anni Huhtala, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- professori Sanna Syri, Aalto-yliopisto
- erikoistutkija Pasi Rikkinen, Luonnonvarakeskus
- yhteiskuntasuhdejohtaja Ilkka Räsänen, Neste Oyj
- johtava asiantuntija Mikael Ohlström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Pertti Salminen, Energiateollisuus ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja ilmastopääällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- ilmastoasiantuntija Kaarina Kolle, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ympäristökeskus
- Pellervon taloustutkimus PTT
- Kemianteollisuus ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotuksen tavoitteena on toimeenpanna Eurooppa-neuvoston lokakuussa vuonna 2014 asettamien tavoitteiden mukaisesti EU:n vuoteen 2030 ulottuvaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusta asetuksen määrittelemillä päästökaupan ulkopuolisilla toimialoilla ja Eurooppa-neuvoston tekemiä linjauksia noudattaen.

Asetuksella myös toimeenpantaisiin osaltaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden Pariisin ilmastositoumusta varten antamaa päästövähennysilmoitusta. Samalla edettäisiin kohti Pariisin sopimuksen pitkän aikavälin tavoitetta, jonka mukaan maapallon keskilämpötilan nousu tulisi rajoittaa alle 2°C:een esiteolliseen aikaan verrattuna ja jatkaa toimia nousun pitämiseksi alle 1,5°C:ssa.

Komissio ehdottaa kaudelle 2021—2030 uusia kansallisia päästövähennystavoitteita, jotka kannustaisivat jäsenvaltioita uusien, päästövähennyksiä nopeuttavien politiikkojen laatimiseen. Tämä on komission mukaan tarpeen, koska nykyisiä taakanjakosektorin päästöjä (2013—2020) koskevia politiikkoja toimeenpanemalla ei ole mahdollista saavuttaa sektorin vuoden 2030 päästövähennystavoitetta. Komission mukaan taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten avulla voitaisiin myös parantaa Euroopan talouden tuloksellisuutta ja edistää vähähiiliseen kehitykseen tähtäviä toimia ja innovaatioita.

Komission ehdotukseen sisältyy erilaisia joustokeinoja, joiden tavoite on auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan niille asetetut päästövähennystavoitteet mahdollisimman joustavalla ja kustannustehokkaalla tavalla.

Komissio pyrkii ehdotuksellaan myös pienentämään velvoitteiden noudattamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa siten, että kaudella 2021—2030 velvoitteen noudattamisen tarkistukset tehtäisiin viiden vuoden välein nykyisten vuosittaisten tarkistusten sijaan. Toisaalta komissio pyrkii varmistamaan sen, että jäsenvaltioiden pysymistä päästövähennyspolulla voidaan seurata jäsenvaltioiden vuosittaisten päästöraporttien avulla ja siten varmistaa edistyminen EU:n päästövähennysitoumusten toteuttamisessa. Sen vuoksi jäsenvaltioiden tulisi raportoida komissiolle taakanjakosektorin päästöistä vuosittain myös kaudella 2021—2030.

Valtioneuvoston kanta

Maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen torjumisen vuoksi on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot etenevät Pariisin ilmastositoumusta varten antamansa päästövähennysilmoituksen toimeenpanossa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unioni panee toimeen Pariisin sopimukseen antamansa lupauksen vähentää päästöjä vähintään 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Valtioneuvosto pitää näin ollen hyvänä, että komissio on antanut päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennysvelvoitteita koskevan lainsäädäntöehdotuksen. Tämä ehdotus yhdessä samanaikaisesti annetun maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous (LULUCF) -sektoria koskevan ehdotuksen sekä jo aiemmin annetun päästökauppaa koskevan ehdotuksen kanssa muodostavat perustan Eurooppa-neuvoston päätöksessä 23 päivänä lokakuuta 2014 linjatun EU:n päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä.

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2016 vp

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennysvelvoitteita koskevan asetusehdotuksen rakenne on pääpiirteissään nykyisen, vuoteen 2020 asti voimassa olevan taakanjakopäätöksen kaltainen. Myös päästövähennysvelvoitteiden laskentaperusteet noudattavat pääosin taakanjakopäätöksen mukaista BKT/asukas-lukuun perustuvaa menettelyä kuitenkin niin, että EU:n BKT-keskiarvoa vauraimpien maiden osalta on arvioitu tarvittavien toimien kustannustehokkuutta, kuten Eurooppa-neuvosto on päätelmissään lokakuussa 2014 edellyttänyt.

Valtioneuvosto pitää Suomelle esitettyä päästövähennysvelvoitetta vuoteen 2030 erittäin kunnianhimoisena. Komission käyttämät oletukset ja laskelmat vaikuttavat kuitenkin eräiltä osin epäonnistuneilta ja Suomen kannalta osin kohtuuttomilta. Valtioneuvosto korostaa Suomen päästövähennysvelvoitteen kustannustehokasta saavuttamista. Jatkokäsittelyssä Suomen tavoite on, muun muassa mahdollistaen joustomekanismien täysimääräinen hyödyntäminen, että taakanjakosektorin tosiasiallinen päästövähennysvelvoite asettuu nimellistä päästövähennysvelvoitetta alemmalle tasolle.

Kansallisten laskelmien ja arvioiden perusteella tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi merkittävässä määrin uusien tehokkaiden politiikkatoimien käyttöönottoa sekä nykyisten toimien tehostamista. Valtioneuvosto haluaakin vielä tarkastella lähemmin komission ehdotuksen laskentaperusteita ja tarvittavien lisätoimien vaikutuksia Suomelle. Erityisesti on tarpeen tarkastella Suomea koskevan päästövähennystavoitteen määrittelyn taustalla olevia oletuksia, ehdotuksessa esitellyn joustokeinojen vaikutuksia, mittaluokkaa ja käyttömahdollisuuksia sekä päästökaupan ulkopuolisen sektorin ja maankäyttösektorin välistä yhteyttä. Komission soveltama jäsenvaltioiden kustannustehokkuutta koskeva ryhmittely ei alustavan arvion mukaan perustu mihinkään yksiselitteiseen metodiikkaan eikä siksi ole täysin ongelmaton lähestymistapa.

Valtioneuvosto on korostanut, että päästövähennysten kustannustehokkuus tulee ottaa huomioon kasvihuonekaasujen jäsenmaakohtaisessa taakanjakoasetuksessa riittävällä painoarvolla. Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella lähemmin komission ehdotuksen vaikutuksia ja perehtyä oletuksiin ja laskelmiin, joita on tehty Suomen tulevasta päästökehityksestä ja jotka ovat Suomen päästövähennystavoitteen laskennan perusteena. Komission käyttämiä vertailuskenariooletuksia halutaan myös vielä verrata Suomen kansalliseen perusskenarioon, koska näissä näyttäisi olevan tuntuvia eroja, vaikka molemmat on uusittu tänä vuonna. Jos taakanjakoasetuksen perustana olevat oletukset ja laskelmat osoittautuvat virheellisiksi, valtioneuvoston tavoitteena on saada nämä virheet oikaistuiksi ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että komission ehdotus sisältää joustokeinoja, joilla päästövähennysvelvoitteen saavuttamisen kustannustehokkuutta voidaan parantaa. Valtioneuvosto pitää erityisen hyvänä, että nykyiseen taakanjakosäädökseen sisältyvät EU:n sisäiset joustokeinot olisivat käytettävissä jatkossakin. Sen sijaan valtioneuvosto haluaa edelleen selvittää erityisesti ehdotuksen sisältämien uusien joustokeinojen vaikutuksia ja käyttömahdollisuuksia; näitä keinoja ovat komission ehdotuksen mukaan päästökaupan päästöyksiköiden kertaluonteinen siirtomahdollisuus taakanjakosektorille sekä LULUCF-sektoria koskeva joustokeino. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudet joustot muotoutuvat selkeiksi ja käyttökelpoisiksi päästövähennysvelvoitteen täyttämisen välineiksi. Alustavan arvion mukaan erityisesti

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2016 vp

päästöyksiköiden kertaluonteinen siirtomahdollisuus taakanjakosektorille on hyvä mahdollisuus lieventää taakanjakosektorille kohdistuvaa kustannusrasitetta.

Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdotuksen mukaisen tavan määritellä päästövähennyspolun alkupisteen vuodelle perustuen vuosien 2016—2018 keskimääräisiin, todennettuihin päästöihin. Valtioneuvosto haluaa kuitenkin vielä tarkastella komission ehdotuksen mukaista, eräitä jäsenvaltioita koskevaa mahdollisuutta kasvattaa päästöjään jonkin verran ennen kauden 2021—2030 alkua.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että päästökaupan ulkopuolista sektoria sekä maankäyttösektoria koskevia lainsäädäntöehdotuksia käsitellään EU:ssa samanaikaisesti, sillä ehdotusten välillä on suora ja epäsuora yhteys. Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota syksyllä 2016 odotettavaan ehdotukseen koskien energiaunionia, jonka mahdollista yhteyttä muihin lainsäädäntöehdotuksiin on tarkasteltava huolellisesti.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä sitä, että päästövähennysvelvoitteiden noudattaminen tarkastettaisiin nykyisen vuosittaisen tarkastelun sijaan pidemmällä ajanjaksolla. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että velvoitteen seurannan ja raportoinnin yksityiskohtia tarkastellaan vielä huolellisesti ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission taakanjakosektoria koskevaan ehdotukseen sisältyy säädösvallan siirtoa komissiolle määräämättömäksi ajaksi. Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella ehdotettua delegointia, erityisesti komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuutta ja aikajaksoa. Yleisenä huomiona valtioneuvosto katsoo, että mahdolliset säädösvallan siirrot on määriteltävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena ja yhtyy komission arvioon ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Viitekehys. Komission antama ehdotus asetukseksi jäsenvaltioita sitovasta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä vuosina 2021—2030 perustuu Eurooppa-neuvoston syksyllä 2014 tekemiin päätelmiin, joiden mukaan EU aikoo vähentää kasvihuonekaasupäästöjään vähintään 40 % verrattuna vuoden 1990 tasoon. Taakanjako-, LULUCF- ja päästökauppaa koskevat ehdotukset yhdessä muodostavat perustan, jolta EU panee toimeen Pariisin sopimukseen antamansa sitoumuksen päästöjen vähentämisestä. Päästökaupan ulkopuolisella eli taakanjakosektorilla tämä merkitsee 30 %:n päästövähennyksiä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot etenevät Pariisin ilmastopimuksen toimeenpanossa.

Ehdotuksen keskeinen sisältö. Komissio esittää Suomelle päästövähennysvelvoitteeksi 39 %. Vain Luxemburgin ja Ruotsin velvoitteet ovat tätä tiukemmat (40 %) jäsenvaltioiden keskiarvon ollessa Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaisesti 30 %. Jäsenvaltiokohtaisen vähennystavoit-

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2016 vp

teen pohjana on väkilukuun suhteutettu bruttokansantuote, jota käyttäen saatuun lukuun on tehty kustannustehokkuuskorjaus.

Joustot. Ehdotukseen sisältyy joustokeinoja, joista osa on täysin uusia osan ollessa käytössä jo nykyisinkin. Uusia joustokeinoja ovat mahdollisuus siirtää päästöoikeuksia kertaluonteisesti päästökaupparektorilta taakanjakorektorille sekä mahdollisuus saada lisäjoustoja LULUCF-sektorin ylijäämästä. Talousvaliokunta pitää ehdotuksen sisältämiä joustokeinoja kannatettavina sillä osin kuin niiden avulla voidaan parantaa päästövähennysvelvoitteen saavuttamisen kustannustehokkuutta. Erityisesti päästöyksiköiden siirtomahdollisuus taakanjakorektorille arvioidaan hyväksi mahdollisuudeksi jakaa taakanjakorektorille kohdistuvaa rasitetta.

Ehdotuksen vaikutukset. Suomelle esitetty päästövähennysvelvoite näyttää varsin kunnianhimoiselta muille jäsenvaltioille asetettuihin tavoitteisiin nähden. Valtioneuvosto on kiinnittänyt huomiota Suomelle asetetun tavoitteen perustana oleviin laskelmiin ja ilmaissut epäilyksen niiden onnistuneisuudesta. Kansallisten arvioiden perusteella Suomelle asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi paitsi nykyisten politiikkatoimien tehostamista myös merkittävässä määrin kokonaan uusien käyttöönottoa. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat olleet valtaosin yksimielisiä velvoitteiden epätasapainoisesta jakautumisesta jäsenvaltioiden välillä, jos ne toteutettaisiin tarkalleen nyt ehdotetussa muodossa.

Jatkoneuvottelut. Komission soveltama jäsenvaltioiden kustannustehokkuutta koskeva ryhmittely ei ole Suomen kannalta ongelmaton lähestymistapa. Tekninen edelläkävijyys ja toimenpiteiden etupainotteisuus hiilineutraalisuuteen pyrittäessä tulisi huomioida velvoitteita ja kannustinjärjestelmiä säädettäessä.

Ottaen huomioon, että joissakin jäsenvaltioissa on jo tehty merkittäviä toimia päästöjen vähentämiseksi, lisävähennykset näissä maissa ovat yhä vaativampia ja suhteessa kalliimpia toteuttaa kuin vähennysten alkuvaiheessa. Vähennystavoitteet merkitsevät joka tapauksessa nykyisten toimintojen muuttamista tai sopeuttamista kaikilla sektoreilla ja yhteiskunnan osa-alueilla. Muutosten läpiviemiseksi velvoitteiden perusteiden tulee olla tarkoituksenmukaisiksi koettuja. Vaikka maailmanlaajuisen sopimuksen tavoitteet ovat laajalti hyväksytyt, kohdistuu EU:n sisäiseen vähennysvelvoitteiden allokointiin jäsenvaltioiden kesken suurta varauksellisuutta. Taakanjaon oikeudenmukaisuutta rapauttaa useiden jäsenvaltioiden osalle kohdistettu erittäin vaatimaton vähennystavoite. Oikeudenmukaisuusvajeen kokemus on osittain peräisin velvoitteiden määräytymisen avoimuuden puutteesta, mutta toisaalta siihen on vaikuttanut myös hiilineutraalisuuden edelläkävijöiden arvio velvoitteiden kohdentamisen epäoptimalisuudesta; vähennysvelvoitteita ei kohdenneta riittävästi sinne, missä vähennyksiä olisi kaikkein vaikuttavinta ja kustannustehokkainta toteuttaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2016 vp

Helsingissä 7.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Mika Lintilä kesk (osittain)
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd (osittain)
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas (osittain)
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r (osittain)
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2016 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Taakanjakoasetus on osa Euroopan komission esitystä ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Taakanjakosektori kattaa päästökaupan ulkopuoliset alat lukuun ottamatta maankäyttöä, jolle asetetaan erilliset tavoitteet. Pariisin ilmastopimuksen tavoite on rajoittaa ilmaston lämpeneminen alle 2 asteen pyrkien kohti 1,5 astetta. Komission ehdotus edellyttää jäsenmailta uusia, päästövähennyksiä nopeuttavia toimia, koska nykyisillä politiikoilla ei ole mahdollista saavuttaa riittäviä päästövähennyksiä. Suomelle asetettu päästövähennystavoite on linjassa muille Pohjoismaille asetettujen tavoitteiden kanssa.

Pariisin sopimus on historiallinen onnistuminen kansainväliseltä yhteisöltä. Sen avulla ilmastonmuutos on mahdollista pysäyttää ennen katastrofaalisia vaikutuksia. EU hyväksyi omalta osaltaan sopimuksen tällä viikolla, ja sopimus sai riittävän tuen ja astui näin ollen voimaan.

Suomen on muiden maiden rinnalla tehtävä kaikkensa, jotta Pariisin tavoitteet saavutetaan. EU:n tämänhetkiset päästövähennystavoitteet eivät tule riittämään, vaan niitä tullaan mitä todennäköisimmin kiristämään ensimmäisessä arvioinnissa vuonna 2018.

Valtioneuvoston kannasta komission U-kirjelmään käy ilmi, ettei Suomi ole vielä täysin ymmärtänyt, mitä ilmastonmuutoksen torjunta tarkoittaa. Suomelle esitettyä päästövähennystavoitetta pidetään liian suurena. Suomen tavoitteeksi jatkokäsittelylle esitetään sitä, että joustoja hyödynnettäisiin mahdollisimman paljon, jotta tosiasiallinen päästövähennysvelvoite asettuisi nimettyä velvoitetta pienemmäksi.

Tämä on kestäväntä politiikkaa. Nyt ei ole enää mahdollista etsiä keinoja päästövähennysten minimoimiseen. Tavoitteena tulee olla päästöjen vähentäminen mahdollisimman nopeasti, Suomelle asetetut velvoitteet täysimääräisesti toteuttaen. Vain niin voidaan onnistua ilmastonmuutoksen pysäyttämisessä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että talousvaliokunnan olisi tullut todeta, että Suomen tavoitteena on oltava asetetun päästövähennysvelvoitteen toteuttaminen täysimääräisenä ilman joustoja.

Helsingissä 7.10.2016

Antero Vartia vihr