

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.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Laura Aho, ympäristöministeriö
- erikoistutkija Kimmo Ollikka, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- johtaja Tuulia Lepistö, Energiavirasto
- projektijohtaja Outi Haanperä, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- kehitysjohtaja Juha Turkki, Climate Leadership Coalition ry
- johtava asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- energia- ja ilmastopäällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- johtava asiantuntija Sinikka Hartonen, Suomen Varustamot ry
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Mikael Ohlström, Neste Oyj
- Public Affairs Director Ville Hulkkonen, St1 Nordic Oy

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Sanna Syri, Aalto-yliopisto
- Autoliitto ry
- Energiateollisuus ry
- Keskuskauppakamari
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

- Teknologiateollisuus ry
- WWF Suomi
- Oy Teboil Ab

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Muutokset voimassa olevaan päästökauppajärjestelmään

Päästövähennystavoite, lineaarinen päästövähennyskerroin sekä päästökatto

Komissio ehdottaa EU:n nykyisen, meriliikenteellä laajennetun päästökauppajärjestelmän päästövähennystavoitteeksi 61 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 päästötasoon.

Tämän 61 %:n tavoitteen saavuttamiseksi komissio ehdottaa päästökattoon tehtävän vuosittaisen leikkauksen (niin kutsuttu lineaarinen päästövähennyskerroin) kiristämistä 2,2 %:sta 4,2 %:iin. Muutos astuisi voimaan direktiiviehdotuksen voimaantuloa seuraavasta vuodesta.

Lisäksi komissio ehdottaa, että voimaantuloa seuraavana vuonna päästökauppajärjestelmän liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrää leikattaisiin kertaluonteisesti. Leikkauksen suuruus saataisiin laskemalla 4,2 %:n ns. lineaarinen päästövähennyskerroin takautuvasti alkamaan vuodesta 2021 ja vähentämällä kyseisen vuoden päästökatoa tällä tavalla saatava 2,2 %:n ja 4,2 %:n kertomien vaikutusten ero. Mikäli päästökauppadirektiivi astuisi voimaan vuonna 2023 olisi vuonna 2024 tehtävä kertaluonteinen leikkaus järjestelmän päästöoikeuksiin 117 Mt.

Lisäksi voimaantuloa seuraavana vuonna meriliikenne sisällytettäisiin EU:n nykyiseen päästökauppajärjestelmään, joka huomioitaisiin lisäämällä päästöoikeuksien kokonaismäärään 79 miljoonaa päästöoikeutta. Komission mukaan 79 miljoonaa päästöoikeutta perustuu meriliikenteen vuoden 2018–2019 päästöihin, mutta huomioi vuodesta 2021 alkaen lineaarisen päästövähennyskerroin vaikutuksen. Meriliikenteelle ei luotaisi päästökauppajärjestelmään erillisiä meriliikenteen päästöoikeuksia ja siihen sovellettaisiin pääpiirteittäin samoja sääntöjä kuin jo päästökaupan piirissä oleviin kiinteisiin laitoksiin.

Päästöoikeuksien ilmaisjako ja hiilivuoto

Komissio esittää muutoksia siihen, miten globaaleilla markkinoilla toimivien teollisuudenalojen hiilivuotoriskiä tulevaisuudessa hillitään. Hiilivuodolla tarkoitetaan tilannetta, jossa tuotanto siirtyy EU:n ulkopuolelle maihin, joissa on matalampi ilmastösääntely ja siten alhaisempi kustannustaso. Tämä voi johtaa globaalien kasvihuonekaasupäästöjen tosiasialliseen kasvuun. Hiilivuodon torjuntakeinoja ovat muun muassa päästöoikeuksien ilmaisjako sekä kansalliset tuet päästökaupan välillisille kustannuksille. Harmonisoiduilla ilmaisjakosäännöillä pyritään varmistamaan, että ilmaisjaon määrä vastaa toimialaan kohdistuvaa hiilivuodon riskin tasoa säilyttäen samalla laitoksilla kannustimet tehdä investointeja, jotka tukevat päästöjen vähentämistä. Ilmaisjaon perusteena käytetään erityisesti tuotekohtaisia vertailuarvoja eri tuotantoprosesseista

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

aiheutuville kasvihuonekaasupäästömäärille. Tuotekohtaiset vertailuarvot on asetettu laitoksista parhaiten suoriutuvan 10 %:n mukaan, millä on haluttu tukea kaikista tehokkaimpia laitoksia ja vähähiilisyyteen tähtääviä innovaatioita. Komissio ehdottaa useita muutoksia ilmaisjakoa koskeviin artikloihin.

Komissio ehdottaa, että toimijoille, jotka kuuluvat energiatehokkuusdirektiivin [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta.] mukaisen energiakatselmuksen tekemistä koskevan velvoitteen piiriin, tulisi pakolliseksi noudattaa katselmuksesta tehtävän raportin suosituksia siltä osin kuin niiden edellyttämien investointien takaisinmaksuaika on enintään viisi vuotta ja investointien kustannukset ovat oikeasuhteisia. Muutoin toiminnanharjoittajalle myönnettävien ilmaisten päästöoikeuksien määrää pienennettäisiin 25 %. Ilmaisjakoon ei puututa, mikäli toiminnanharjoittaja voi osoittaa ottaneensa käyttöön muita toimia, jotka johtavat vastaavan suuruisiin päästövähennyksiin kuin toimet, mitä katselmoinnissa suositeltiin toteutettavan. Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on voimakkaampi ohjaus kiinteiden laitosten vähähiilisyyttä tukeviin investointeihin.

Lisäksi komissio ehdottaa useita ilmaisjaon määrittämisperusteita koskevia muutoksia, joiden tavoitteena on varmistaa nykyisten ja uusien tuotantomuotojen tasapuolinen kohtelu eri toimialoilla ja siten tukea vähäpäästöisen uuden teknologian käyttöönottoa. Päästökaupan soveltamisalaan ehdotetaan muun muassa muutosta, joka mahdollistaisi merkittävän teknologisen muutoksen tehneitä voimalaitoksia pysymään päästökaupan ja ilmaisjaon piirissä kyseisen ilmaisjakokauden loppuun, vaikka laitoksen kokonaislämpöteho laskisi alle 20 megawatin. Päästökauppaan kuuluvat toiminnot määriteltäisiin teknologianeutraalisti. Tiettyjen vertailutuotteiden valmistusprosessien määritelmiä muutettaisiin siten, että ilmaisjakoa olisi mahdollista saada tuotteen valmistamiseen tuotantoprosessista riippumatta. Esitetyillä muutoksilla halutaan myös kannustaa tehokkaan yhteistuotannon käyttöön ja varmistaa lämmölle myönnettävän ilmaisjaon tasapuolinen kohtelu eri sektoreilla.

Komission ehdotuksen mukaan tuotekohtaiset vertailuarvot uudistettaisiin ennen vuotta 2026, Lisäksi vuodesta 2026 lähtien tuotekohtaisia vertailuarvoja voitaisiin kiristää vuositasolla 2,5 %:a nykyisen 1,6 %:n sijaan. Komission mukaan ehdotuksella pyritään takaamaan ilmaisjaon oikeudenmukaisempi jakautuminen sekä välttämään niin kutsutun monialaisen korjauskertoimen käyttö. Monialaisella korjauskertoimella tarvittaessa leikataan ilmaisjaon määrää tasaisesti kaikilta sektoreilta, jotta päästöoikeuksien kokonaismäärä pysyy sille varatun kokonaismäärän puitteissa. Korjauskertoimen käyttö kohdistuu kaikkiin ilmaisjaon piirissä oleviin sektoreihin ja se on arvioitu syrjiväksi tehokkaimpien laitosten ja hiilivuotoalojen osalta.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi erillisen asetusehdotuksen niin kutsutun hiilirajamekanismin (CBAM) perustamisesta [(COM(2021) 564 final)] uutena keinona estämään hiilivuotoa. Ehdotuksella asetettaisiin tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuontituotteille [Komission CBAM-ehdotuksen mukaan mekanismi koskisi viittä sektoria, jotka olisivat alumiini, lannoitteet, rauta ja teräs, sementti ja sähkö. Tarkemmin mekanismin kohteena olevat tuotteet on määriteltä CBAM-ehdotuksen liitteessä I.] saman suuruinen maksu, joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästövähennystavoitteiden toimeenpanon seurauksena. Pääs-

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

tökauppadirektiiviehdotuksessa komissio ehdottaa, että päästöoikeuksien ilmaisjako poistettaisiin asteittain 10 prosenttiyksikön vuosivauhdilla hiilirajamekanismiin kuuluvien tuotteiden tuotannolta. Supistuvan ilmaisjaon määrä laskettaisiin vuosittain direktiivissä määriteltujen kriteerien mukaisesti. Siirtymäkaudella tehtävä ilmaisjaon alasajo alkaisi ehdotuksen mukaan vuoden 2026 alussa ja päättyisi siten, että vuoteen 2035 mennessä ilmaisjako olisi poistettu hiilirajamekanismiin kuuluvien tuotteiden tuotannolta. Tämä vastaisi komission CBAM-asetusehdotukseen kirjattua maksumekanismien käyttöönottovauhtia. Siirtymäajan avulla komissio pyrkii edesauttamaan toimijoiden sopeutumista uuteen järjestelmään.

Meriliikenteen sisällyttäminen päästökauppaan

Komission ehdotuksen mukaan meriliikenne liitettäisiin asteittain täysimääräisesti osaksi EU:n nykyistä päästökauppajärjestelmää ja meriliikenteen päästökauppaan sovelletaan pääosin samoja sääntöjä kuin kiinteisiin laitoksiin.

Komission ehdotuksen mukaan päästökaupan soveltaminen meriliikenteelle perustuu EU:n meriliikenteen MRV-asetuksen soveltamisalaan. Voimassa olevan MRV-asetuksen mukaan päästökaupan piiriin tulisivat bruttovetoisuudeltaan yli 5000 alukset. Komissio perustelee aluskoon alarajan asettamista 5000 bruttovetoisuuteen sekä riittävällä päästökattavuudella vaikuttavuuden näkökulmasta, että hallinnollisten kustannusten hillitsemisellä. MRV-asetusta sovelletaan meriliikenteen laivoille matkoilla, joissa on kyse matkustajien ja rahdin kaupallisesta kuljetuksesta. Soveltamisalan rajausten perusteella asetusta ei sovelleta esimerkiksi kalastusaluksiin ja jäänmurtajiin.

Komissio ehdottaa, että meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöistä päästökauppa kattaisi MRV-asetuksen mukaiset kasvihuonekaasupäästöt. Voimassa olevan sääntelyn mukaan tämä merkitsisi päästökaupan soveltamista meriliikenteen hiilidioksidipäästöihin. Päästökauppa sovellettaisiin komission ehdotuksen mukaan täysimääräisesti laivojen hiilidioksidipäästöihin, jotka syntyvät niiden ollessa jäsenvaltioiden satamissa ja matkoilla jäsenvaltioiden satamien välillä sisältäen myös jäsenvaltioiden sisäiset merimatkat. Lisäksi päästökaupan velvoitteet koskisivat 50 % hiilidioksidipäästöistä, jotka syntyvät matkoilla jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden satamien välillä.

Velvoite palauttaa päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia kohdentuu komission ehdotuksessa laivayhtiölle. Laivayhtiöllä tarkoitetaan aluksen omistajaa tai muuta organisaatiota tai henkilöä, joka on ottanut vastuun aluksen toiminnasta ja kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten noudattamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) [336/2006 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 336/2006, annettu 15 päivänä helmikuuta 2006, kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten täytäntöönpanosta yhteisössä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 3051/95 kumoamisesta] liitteen mukaan. Päästöoikeuksien palautuksesta voisi näin ollen olla vastuussa omistajan sijasta esimerkiksi aluksen vuokrannut rahtaaaja.

Komission ehdotuksen mukaan meriliikenteen päästöt tuotaisiin päästökaupan velvoitteiden piiriin vähitellen. Vuoden 2023 päästöjen osalta velvoite palauttaa päästöjä vastaava päästöoikeuksien määrä koskisi 20 % todennetuista päästöistä. Vuoden 2024 päästöille oikeuksia tulisi palaut-

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

taa 45 %, vuoden 2025 päästöille 70 % ja vuoden 2026 päästöille 100 % todennetuista päästöistä. Päästöoikeudet jaettaisiin täysimääräisesti huutokaupalla.

Ehdotuksen mukaan meriliikenteen päästökaupassa sovelletaan pääosin MRV-asetuksen monitorointia, raportointia, todentamista ja akreditointia koskevia sääntöjä, joita komissio ehdottaa osin muutettaviksi. Voimassaolevan MRV-asetuksen mukaan tiedot kerätään aluskohtaisesti. Komissio ehdottaa MRV-asetukseen ja päästökauppadirektiivin muutoksia, joiden perustella aluskohtaiset yhteenlasketut päästötiedot kerätään, monitoroidaan ja verifioidaan päästökauppaa varten myös laivayhtiökohtaisesti. Vastaavia muutoksia ehdotetaan viranomaistehtäviin.

MRV-asetuksen sisältämää hallintoviranomaisen määrittelyä muutettaisiin viittaamaan päästökauppadirektiivissä määriteltävään laivayhtiön valvonnasta vastaavaan hallintoviranomaiseen. Laivayhtiön valvonnasta vastaava hallintoviranomainen määrittyy sen perusteella, minkä jäsenvaltion rekisterissä laivayhtiö on. Kolmansien maiden rekistereissä olevien laivayhtiöiden osalta hallintoviranomainen määrittyisi kahden edellisen vuoden satamakäyntien perusteella.

Laivayhtiöön, joka ei täytä direktiivin mukaisia velvoitteitaan, sovellettaisiin päästökauppadirektiivin yleisiä rangaistusmenettelyjä. Tämän lisäksi rangaistusmenettelyt sisältäisivät meriliikenteen osalta toimivaltaisen viranomaisen antaman laivojen karkotusmääräyksen tapauksissa, joissa yhtiö ei ole palauttanut päästöoikeuksia kahden tai useamman raportointijakson ajalta. Tällöin muiden jäsenvaltioiden olisi kiellettävä kyseisen laivayhtiön alusten pääsy satamiinsa, kunnes laivayhtiö palauttaa vaaditut päästöoikeudet. Jos kyseessä on jäsenvaltion omassa alusrekisterissä oleva alus, jäsenvaltion, joka on tässä tapauksessa lippuvaltio, tulisi pysäyttää alus.

Komission ehdotus päästökaupan laajentamisesta meriliikenteeseen ei huomioi jäsenvaltioiden erityisolosuhteita, kuten talvimerenkulun edellyttämiä jäävahvistettuja aluksia.

Ehdotuksen mukaan komission tulisi harkita muutoksia direktiiviin kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n hyväksyttyä maailmanlaajuisen markkinaehtoisen mekanismin meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi. Komission tulisi raportoida asiasta neuvostolle ja parlamentille viimeistään 30.8.2028.

Päästökauppadirektiiviin ehdotetaan komissiolle valtuuksia antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa määritetään säännöt hallintoviranomaisten laivayhtiöihin kohdistamaan hallintaan. MRV-asetukseen ehdotetaan komissiolle valtuuksia antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä liittyen päästöjen ja muiden tietojen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskeviin menettelyihin ja viranomaisprosesseihin.

Huutokauppatulojen käyttö, ml. rahastot

Komission esityksen yksi tavoitteista on huomioida vihreän siirtymän alueelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Tätä tavoitetta varten huutokauppatulojen käyttöä sekä rahoitusmekanismeja on arvioitu uudelleen ja esitetään muutettavaksi.

Komission ehdotuksen mukaan osa huutokauppatuloista ohjattaisiin jatkossa EU:n omaksi varaksi unionin budjettiin. Komissiolle ehdotetaan valtuuksia antaa delegoiduilla säädöksillä teknisiä

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

määräyksiä huutokauppatulojen käsittelystä ja siirrosta unionin budjettiin. Esitykseen huutokauppatulojen käytöstä liittyy kiinteästi komissiolta myöhemmin syksyllä 2021 odotettava esitys omiksi varoiksi.

Komissio ehdottaa, että kaikki jäsenvaltioiden käyttöön jäävät huutokauppatulot tulee käyttää kokonaisuudessaan direktiivissä määriteltyihin 11 ilmastotoimeen. Voimassa oleva sääntely toteaa, että jäsenvaltiot päättävät niille kuuluvien huutokauppatulojen käytöstä ja kehottaa jäsenvaltioita käyttämään vähintään 50 % huutokauppatuloista, tai tätä vastaava summa, joihinkin direktiivissä luokitelluista 11 ilmastotoimesta. Toisin sanoen voimassa oleva direktiivi ei aseta jäsenvaltioille ehdotonta velvollisuutta käyttää huutokauppatuloja ilmastotoimiin, mitä komissio nyt ehdottaa. Huutokauppatulojen raportoinnin osalta komission ehdotus on epäselvä. Voimassa olevan säädöksen mukaisesti myös jatkossa huutokauppatuloja voisi kuitenkin myös käyttää direktiivissä lueteltujen 11 ilmastotoimen lisäksi päästökaupan välillisten kustannusten korvaamiseen. Direktiivissä lueteltuihin 11 ilmastotoimeen ehdotetaan täydennystä siten, että energiatehokkuuden, kaukolämpöjärjestelmien ja lämpöeristyksen parantamiseen tähtäävät tai rahoitustukea tarjoavat toimenpiteet pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin liittyviin yhteiskunnallisiin näkökohtiin vastaamiseksi kattaisivat myös vääristävien verojen vähentämisen. Tällä ehdotuksella komissio pyrkii vastaamaan vihreää siirtymää tukevien toimien kasvavaan rahoitustarpeeseen.

Komissio esittää myös, että vihreän siirtymän alueellisen ja sosiaalisen tasapuolisuuden varmistamiseksi modernisaatorahastolle jyvitetäisiin lisää päästöoikeuksien huutokauppatuloja. Voimassa olevan direktiivin mukaan 2 % vuosina 2021—2030 huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä osoitetaan modernisaatorahastolle, jolla rahoitetaan energiatehokkuusparannuksia ja energijärjestelmien nykyaikaistamista jäsenvaltiossa, joiden BKT asukasta kohden markkinahintoina oli alle 60 % unionin keskiarvosta vuonna 2013. Nämä kymmenen jäsenvaltiota ja niiden prosentuaaliset osuudet rahastosta on määritelty päästökauppadirektiivissä.

Uuden ehdotuksen mukaan modernisaatorahaston kokoa kasvatettaisiin siten, että direktiivin voimaan astumisesta lähtien vuoteen 2030 saakka lisäksi 2,5 % huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä saatavista tuloista ohjataan rahastoon. Ehdotettu uusi rahoitusosa olisi kohdistettu niille jäsenvaltioille, joiden BKT asukasta kohden markkinahintoina on vuosina 2016—2018 ollut 65 % alle EU:n keskiarvon. Komission ehdotuksessa näihin valtioihin kuuluvat kymmenen jo aiemmin rahaston piirissä ollutta jäsenvaltiota sekä Kreikka ja Portugali. Ehdotuksen liitteessä on myös määritelty prosenttiosuudet, miten uusi rahoitusosa jakautuisi siitä hyötyvien valtioiden välillä.

Ehdotuksessa myös mukautetaan modernisaatorahaston sääntöjä yhtenäisiksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman sekä EU:n ilmastolain tavoitteiden kanssa. Rahoitussääntöjä kiristettäisiin siten, ettei rahastosta voisi tukea mitään fossiilisiin polttoaineisiin liittyvää investointia ja nostettaisiin vihreään ja oikeudenmukaiseen siirtymään rahastosta ohjattavan rahoituksen osuus 70 %:sta 80 %:iin.

Innovaatorahaston tarkoituksena on tukea uusia vähähiilisiä innovaatioita. Komissio ehdottaa innovaatorahaston koon kasvattamista merkittävästi. Voimassa olevien sääntöjen mukaisesti innovaatorahastolle kuuluu vuoteen 2030 mennessä tulot 450 miljoonan päästöoikeuden huutokauppaamisesta sekä innovaatorahastoa edeltäneen NER300-rahoitusmekanismin tulot. Uuden ehdo-

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

tuksen mukaisesti rahastoa kasvatettaisiin edelleen 50 miljoonan päästöoikeuden huutokauppaamisesta saaduilla tuloilla. Lisäksi rahastoon ehdotetaan ohjattavan varoja useista uusista lähteistä, kuten hiilirajamekanismiin kuuluvilta sektoreilta huutokaupattavaksi siirtyvien päästöoikeuksien tulot; lentoliikenteen päästöoikeuksista saatavat tulot, jotka jäävät yli toimijan lopettaessa toiminnan EU-alueella; meriliikenteen vaihtoehtoisia polttoaineita koskevan FuelEU Maritime –asetusehdotuksen sakkomaksut sekä 150 miljoonan päästöoikeuden huutokauppatulot uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökaupasta.

Innovaatorahaston kattavuutta ehdotetaan muutettavan siten, että jatkossa siitä voisi rahoittaa myös hiilen hinnanerosopimuksiin [Carbon contracts for difference, CCD.] liittyviä kilpailutuksia. Hiilen hinnanerosopimuksilla voidaan edistää energiantensiivisiä teollisuuden aloja muuttamaan ympäristöystävällisemmiksi myöntämällä yrityksille avustuksia vähähiilisten teknologioiden käytöstä aiheutuviin käyttö- ja investointikustannuksiin ottamalla huomioon hiilen välttämisen lisäkustannukset. Komissio ehdottaa innovaatorahaston kattavuuden laajentamista myös siten, että siitä voitaisiin tukea meriliikenteen, tieliikenteen ja rakennussektorin vähähiilisiä innovaatioita sekä päästövähennyksien edistämistä tukevia hankkeita. Komissiolle ehdotetaan valtuuksia antaa delegoidulla säädöksellä tarkempia yksityiskohtia innovaatorahastoon kuuluvista sektoreista ja teknologisista vaatimuksista liittyen rahastosta annettaviin tukiin muun muassa hiilen hinnanerosopimuksille.

Muut ehdotukset

Komission direktiiviehdotuksessa päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle jäisi vähintään 95 % kestävyyskriteerit täyttävää biomassaa käyttävät laitokset. Voimassa olevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää yksinomaan biomassaa käyttävät laitokset. Komissio on perustellut muutosta sillä, että prosentuaalisen vaatimuksen laskeminen ennaltaehkäisi tilanteita joissa toiminnanharjoittaja keinotekoisesti lisää pienen osuuden fossiilista polttoainetta ja näin ollen pysyy perusteettomasti hyötymään päästökaupan piirissä esimerkiksi ilmaisjaosta. Direktiiviehdotuksen mukaan biomassan osalta edellytetään säädettyjen kriteerien täyttymistä. Komissiolle on myös annettu mahdollisuus antaa tarkempia täytäntöönpanoasetuksia päästöjen tarkkailusta. Direktiiviehdotuksessa on tarkennettu komission mahdollisuus antaa tarkemmat säädökset päästöjen laskentaan sovellettavista kestävyyskriteereistä. Voimassa olevan direktiivin nojalla komissio on antanut täytäntöönpanoasetuksen RED II direktiivin mukaisten kestävyyskriteerien soveltamisesta biomassan nollapäästöisyyden ehtona. Kestävyyskriteerejä ei tällä hetkellä sovelleta päästökaupan ulkopuolelle jäämisen ehtona, mikä olisi mahdollista komission ehdotuksen mukaisten muutosten myötä.

Lisäksi komissio ehdottaa, että toiminnanharjoittajien ei tarvitsisi palauttaa päästöoikeuksia niistä hiilidioksidipäästöistä, jotka on talteenotettu ja pysyvästi talletettu kemiallisesti tuotteisiin tai jotka kuljetetaan hiilidioksidin geologisiin varastointipaikkoihin varastoitavaksi. Komissio valtuutettaisiin hyväksymään täytäntöönpanosäädöksiä sen tarkentamiseksi, milloin kasvihuonekaasupäästöjen voidaan katsoa tulleen pysyvästi varastoiduksi tuotteeseen. Komissio korostaa, että ilmastotavoitteiden kiristyessä kasvaa myös kiinnostus hiilidioksidin teknisiin talteenottotekaisuihin, joiden käyttöönottoa komission pyrkii ehdotuksillaan tukemaan.

Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmä

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

Olemassa olevan päästökaupan rinnalle komissio esittää uutta, erillistä päästökauppajärjestelmää, joka koskisi rakennuksia ja tieliikennettä. Uusi päästökauppa kohdistuisi polttoaineen jakelijoihin ja näiden polttoaineiden hiilidioksidipäästöihin. Uuden päästökauppajärjestelmän tavoitteena olisi 43 %:n kasvihuonekaasujen päästövähennys vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Tieliikenteen osalta järjestelmään eivät kuuluisi polttoaineet, joita käytetään päällystetyillä teillä käytettäviin maatalouskoneisiin. Rakennusten osalta uusi päästökauppa liittyisi lähinnä rakennusten erillislämmityksessä käytettyihin fossiilisiin polttoaineisiin, sillä olemassa oleva päästökauppa sisältää jo pääosan kaukolämmityksen päästöistä ja rakennusten lämmityksessä ja muutoin käytetyn sähkön päästöt. Uuteen päästökauppaan sisältyisi komission ehdotuksen mukaan myös nykyisen päästökaupan ulkopuolinen keskitetty lämmöntuotanto palvelu- tai asuinrakennuksille. Lähtökohtana säänneltävien tahojen tunnistamisessa voitaisiin komission ehdotuksen mukaan käyttää nykyisen valmisteveron piiriin kuulumista.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi myös ehdotuksen EU:n taakanjakoa setuksen (2018/842/EU) muuttamisesta. [COM(2021) 555 final] Ehdotuksen mukaan tieliikenteen ja nykyisen päästökaupan ulkopuolella oleva rakennusten lämmityksen päästöt säilyisivät myös edelleen osana taakanjakosektoria, vähintään vuoteen 2030 asti. Taakanjakoa setusehdotuksessa komissio esittää voimassa olevan päästökaupan ulkopuolisten toimialojen osalta Suomelle 50 %:n päästövähennysvelvoitetta vuodelle 2030 vuoteen 2005 verrattuna.

Komission päästökauppadiirektiiviehdotuksen mukaan tammikuusta 2025 lähtien tieliikenteen ja rakennusten päästökaupassa säännellyillä toimijoilla tulisi olla päästölupa, jota haattaessa toimija kuvailisi muun muassa polttoainetyypit, joita se luovuttaa kulutukseen rakennusten ja tieliikenteen sektoreilla, miten ja mihin loppukäyttötarkoituksiin polttoaineet luovutetaan ja mitä menetelyjä se päästöjen tarkkailuun ja raportointiin suunnittelee.

Varsinainen päästöoikeuksien huutokauppa alkaisi vuonna 2026. Järjestelmän kokonaispäästöjen katto määräytyisi taakanjakoa setuksesta saatavien jäsenvaltioiden vuoden 2024 päästötietojen pohjalta huomioiden lineaarisen päästövähennyskertoimen vaikutus. Päästökatto laskisi vuosittain niin sanotun lineaarisen päästövähennyskertoimen mukaisesti (5,15 % vuosina 2026–2027 ja 5,43 % vuosina 2028–2030) lähtien vuoden 2024 päästötasosta ja päättyen vuonna 2030 43 %:n kasvihuonekaasujen päästövähennykseen verrattuna vuoden 2005 tasoon. Ehdotus ei sisällä päästöoikeuksien ilmaisjakoa. Päästöoikeuksia kuitenkin laskettaisiin ensimmäisenä vuonna liikkeelle etupainotteisesti (130 % vuoden 2026 oikeuksista). Ehdotuksella pyritään komission mukaan turvaamaan uuden päästökauppajärjestelmän sujuva käynnistyminen. Etupainotteisesti liikkeelle lasketut päästöoikeudet vähennettäisiin vuosien 2028–2030 huutokaupattavista päästöoikeuksista. Huutokaupan yksityiskohdista säädettäisiin komission delegoidulla asetuksella, mikä vastaisi nykyisen päästökaupan käytäntöä.

Komission ehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion huutokaupattavien päästöoikeuksien määrä vastaisi jäsenvaltion osuutta taakanjakoa setuksen mukaisista EU-tason päästöistä. Osuutta määritettäessä päästöjä tarkasteltaisiin keskiarvona vuosien 2016–2018 tieliikenteen ja rakennusten yhteenlasketuista päästöistä.

Komission ehdotuksessa uuden päästökaupan huutokauppatulot ohjattaisiin osin jäsenvaltioille, osin EU:n uudeksi omaksi varaksi sekä 150 miljoonan päästöoikeuden huutokauppatulot inno-

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

vaatiorahastolle. Osana 55-valmiuspakettia annetun erillisen ilmastotoimia koskevan sosiaalirahastoasetusehdotuksen [COM(2021) 568 final] mukaan 25 %:a tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan ennakoiduista tuotoista ohjattaisiin EU-budjetin kautta ilmastotoimien sosiaalirahastoon. Komission ehdotus EU:n uusista omista varoista annetaan myöhemmin tänä vuonna.

Komission päästökauppaehdotuksen mukaan jäsenvaltioille ohjautuva osa päästökaupan huutokauppatuloista tulee käyttää direktiivissä mainittuihin ilmastotoimiin, kuten rakennusten lämmityksen ja jäähdytyksen tai liikenteen hiilidioksidipäästöjä vähentäviin toimenpiteisiin. Jäsenvaltioiden voidaan katsoa täyttäneen huutokauppatulojen täysimääräiseen käyttöön liittyvä velvoite myös jos ne toimeenpanevat vero- tai tukipolitiikkatoimia, jotka edistävät direktiivin mukaisia ilmastotoimia ja vihreää siirtymää ja joiden arvo vastaa uuden päästökaupan huutokauppatuloja. Osa uuden päästökauppajärjestelmän mukaisista jäsenvaltioiden huutokauppatuloista tulee kohdistaa tieliikenteen ja rakennusten päästökaupan aiheuttamien sosiaalisten vaikutusten vähentämiseen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien, mikroyrityksien ja liikenteen käyttäjien osalta.

Uuden päästökaupan päästöjen tarkkailu-, raportointi-, ja todentamisjärjestelmä (MRV) mukailisi pitkälti nykypäästökaupan järjestelmää. Vuonna 2025 toiminnanharjoittajien tulisi käynnistää päästöjen tarkkailu ja raportointi kalenterivuoden 2024 tiedoista. Vuodesta 2027 lähtien toiminnan harjoittajien tulisi palauttaa niiden edellisenä vuonna liikkeelle laskemaa polttoainemäärää vastaava päästöoikeuksien määrä.

Ehdotuksen mukaan komission tulisi raportoida uuden päästökauppajärjestelmän toimivuudesta neuvostolle ja parlamentille viimeistään 1.1.2028 ja se voi ehdottaa tässä yhteydessä muutoksia järjestelmään. Viimeistään 31.10.2031 komission tulisi arvioida uuden päästökauppajärjestelmän yhdistämistä kiinteiden laitosten sekä meri- ja lentoliikenteen päästökauppajärjestelmään.

Muutokset markkinavakausvarantoon

Komissio ehdottaa sekä päätös- että direktiiviehdotuksella muutoksia päästökauppajärjestelmään liittyvään markkinavakausvarantoon. Varanto varmistaa päästökauppajärjestelmän toiminnan vakautta siten, että liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän ollessa ennalta määritellyn vaihteluvälin (400–833 miljoonaa päästöoikeutta) ulkopuolella, varantoon siirretään huutokaupattavaksi tarkoitettuja päästöoikeuksia markkinoilta tai varannosta siirretään päästöoikeuksia takaisin markkinoille.

Komissio ehdottaa erillisellä päätösehdotuksella, että voimassa olevan sääntelyn mukaisesti myös vuosien 2023–2030 välillä markkinavakausvarantoon siirretään vuosittain huutokaupattavaksi tarkoitetuista päästöoikeuksista määrä, joka vastaa 24 %:a liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärää, kun kokonaismäärä on ennalta määritellyn raja-arvon yläpuolella. Mikäli tätä ehdotusta ei hyväksytä vuoden 2023 loppuun mennessä, siirretään 1 tammikuuta 2024 lähtien raja-arvon ylittyessä varantoon 12 %:a tai enintään 100 miljoonaa päästöoikeutta. Komission mukaan 12%:n sisäänottoprosentti ei riittäisi estämään EU:n päästöoikeuksien ylijäämän kasvamista, mikä voisi aiheuttaa markkinahäiriöitä ja siksi sisäänottoprosentin tulisi säilyä 24 %:ssa myös vuoden 2023 jälkeen.

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

Muut ehdotukset markkinavakausvarannon muuttamiseksi sisältyvät päästökauppadirektiivi-ehdotukseen.

Komissio ehdottaa muutosta varannon sisäännoton käynnistävään mekanismiin siten, että päästöoikeuksien kokonaismäärän yläraja-arvon ylitys 1096 miljoonaan päästöoikeuteen saakka ei aikaansaisi sisäänottomekanismin käynnistymistä vaan päästöoikeuksia poistettaisiin markkinoilta vain 833 miljoonan päästöoikeuden ylittävä määrä.

Lisäksi komissio ehdottaa, että liikkeellä olevan päästöoikeuksien kokonaismäärän laskennassa huomioidaan myös päästöoikeudet, jotka on laskettu liikkeelle lentoliikenteen ja meriliikenteen päästökaupan vuoksi. Lentoliikenteen ja meriliikenteen päästöoikeudet huomioidaan myös markkinavakausvarannon huutokaupattavaksi tarkoitettujen päästöoikeuksien laskennassa.

Komissio ehdottaa, että liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärään laskentaa muutetaan siten, että huomioiduksi tulevat ainoastaan päästöoikeudet jotka on laskettu liikkeelle eikä ole siirretty varantoon. Muutoksen tarkoituksena on tehdä liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien laskennasta selkeämpää, eikä se vaikuta aikaisempiin liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän laskentoihin.

Komissio ehdottaa, että markkinavakausvarannossa reservissä olevien päästöoikeuksien määrä rajataan 400 miljoonaan päästöoikeuteen. Voimassa olevan sääntelyn mukaan vuodesta 2023 lähtien mitätöidään markkinavakausvarannosta ne päästöoikeudet, joiden määrä ylittää edellisenä vuotena huutokaupattujen päästöoikeuksien määrän. Vuosittain huutokaupattavien päästöoikeuksien määrään vaikuttaa muun muassa päästökatto sekä markkinavakausvarannon toiminta. Komission ehdotuksella pyritään luomaan ennustettavuutta varannossa olevien päästöoikeuksien määrään.

Komissio ehdottaa, että vuodesta 2027 lähtien markkinavakausvarannossa toimisi erillinen varanto tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästökauppajärjestelmän vakauttamiseksi. Tämä erillisvaranto toimisi samoilla periaatteilla kuin olemassa oleva kiinteiden laitosten päästökauppaa vakauttava järjestelmä, mutta sillä olisi omat sisäännoton ja liikkeellelaskun kynnsarvot (210 ja 440 miljoonaa päästöoikeutta).

Komissio ehdottaa markkinavakausvarantoon myös uutta mekanismia, jonka tarkoitus olisi estää tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän päästöoikeuden hinnan kohtuuton nousu. Varannosta laskettaisiin liikkeelle lisää päästöoikeuksia, direktiivissä annettujen kriteereiden mukaisesti, mikäli hinnat nousisivat liian nopeasti. Uuden päästökaupan oma varanto sisältäisi 600 miljoonaa päästöoikeutta.

Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon E-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytä-

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

vien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55% ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimon tason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

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

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

Voimassa olevan päästökaupan vahvistaminen ja muutokset markkinavakauserävarantoon

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

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

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

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

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

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

Meriliikenteen päästökauppa

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

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

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

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

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

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

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

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

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

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

Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Valtioneuvosto katsoo, että liikenteen ja rakennusten lämmityksestä aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi tarvitaan useita toisiaan täydentäviä toimia, joista hintaohjaus on yksi. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti esitykseen tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästöt kattavasta uudesta EU-laajuisesta päästökaupasta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä lisätietojen ja vaikutusarvioiden saamista esityksestä. Valtioneuvoston kanta esitykseen kytkeytyvästä ilmastotoimien sosiaalirahastosta esitetään erillisessä U-kirjeessä. EU-tasoinen päästökauppa todennäköisesti tasoittaisi tieliikenteen päästövähennysten toteutumista EU:n tasolla. Pi-

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

demmällä aikavälillä se voisi mahdollistaa siirtymiseen päästökauppaan pääasiallisena ohjauskeinona taakanjaon sijaan.

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

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

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

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

Huutokauppatulot

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

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

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät keräämiään päästökauppatuloja nykyistä enemmän ilmastotoimissaan ja vihreässä siirtymässä sekä oikeudenmukaisen siirtymän tukemisessa. Komission ehdottama aiempaa sitovampi korvamerkintä ilmastotoimiin on kuitenkin ristiriidassa yleiskatteisuusperiaatteen kanssa. Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tärkeyttä ja katsoo, että mahdollisesta yleiskatteisuusperiaatteesta poikkeamiseen tulee kaikissa tilanteissa olla painavat perusteet.

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

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

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

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

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

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

EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen kuten hiilirajamekanismin avulla saatavien tulojen mukaanoton, lähtökohtana tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai aiheuta muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille. EU:n rahoituslähteitä koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille.

Valtioneuvosto tarkastelee 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen sisältyvien ehdotusten rahoituskellisia vaikutuksia yhtenä kokonaisuutena ja tarkentaa kantaansa niihin neuvottelujen edetessä. Viime vaiheessa Suomen kannat 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen muodostetaan Suomen kokonaiset huomioiden.

Muuta

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

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotus on osa EU:n 14.7.2021 annetun ilmastopaketin, ns. 55-valmiuspaketin kokonaisuutta. Keskeisenä ajatuksena on laajentaa ja kiristää nykyistä päästökauppajärjestelmää, jotta se osaltaan varmistaisi vuodelle 2030 sovitun, vähintään 55 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamisen. Samalla pyritään turvaamaan hiilivuotoriskille alttiin teollisuuden kilpailukyky, kannustamaan vähäpäästöisten teknologioiden käyttöön sekä huomioimaan vihreän siirtymän sosiaaliset ja alueelliset vaikutukset.

Tarkoituksena on myös varmistaa, että nyt soveltamisalan ulkopuolella olevat meriliikenne, tieliikenne ja rakennukset otetaan kustannustehokkaasti mukaan EU:n ilmastotavoitteen saavuttamiseen sisällyttämällä meriliikenteen päästöt nykyiseen päästökauppaan ja perustamalla tieliikenteelle ja rakennusten päästöille oma erillinen päästökauppajärjestelmä. Ehdotuksen tavoitteena on EU:n nykyisen, meriliikenteellä laajennetun päästökauppajärjestelmän vähennystavoitteen nostaminen 61 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 päästötasoon. Uuden, erillisen tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän tavoitteena olisi 43 prosentin kasvihuonekaasujen päästövähennys vuoden 2005 tasoon verrattuna.

Talousvaliokunta arvioi ehdotusta oman toimialansa kannalta osana ilmastopaketin kokonaisuutta. Valiokunta korostaa, että ehdotuksella on kiinteä yhteys ilmastopaketin muihin ehdotuksiin. Erityisen läheinen liittymä sillä on ehdotettuun hiilirajamekanismiin (U 57/2021 vp — TaVL 49/2021 vp), ilmastotoimien sosiaalirahastoon (U 61/2021 vp) ja taakanjakosektoria koskevaan ehdotukseen (U 55/2021 vp — TaVL 47/2021 vp), mutta myös muilla ilmastopaketin ehdotuksilla, kuten energiatehokkuusdirektiivin uudistuksella (U 48/2021 vp — TaVL 38/2021 vp), meriliikenteen polttoaineita koskevalla ehdotuksella (U 51/2021 vp — TaVL 44/2021 vp), uusiutuvan energian direktiivillä (U 59/2021 vp — TaVL 40/2021 vp), vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurilla (U 54/2021 vp — TaVL 46/2021 vp) ja energiaverotusta koskevalla ehdotuksella (U 56/2021 vp) on merkittäviä yhtymäkohtia ja vaikutuksia nyt sääntelyn kohteena olevien sektorien kilpailukykyyn. Talousvaliokunta korostaa sen vuoksi ehdotusten ristikkäis- ja kokonaisvaikutusten tunnistamista ja niiden arvioinnin tärkeyttä ilmastopaketin ehdotusten käsittelyn yhteydessä.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Meriliikenteen päästökauppa. Meriliikenteen päästöt tulisivat mukaan nykyiseen järjestelmään asteittain vuosina 2023—2026. Valtioneuvoston arvion mukaan meriliikenteen päästökauppa merkitsisi Suomen ulkomaankaupalle noin 210 miljoonan vuotuisia lisäkustannuksia vuoteen 2030 mennessä. Talousvaliokunta korostaa ilmastopaketin ehdotusten yhteisvaikutusten merkitystä: nyt ehdotetun lisäksi erityisesti ehdotettu energiaverodirektiivi ja meriliikenteen polttoaineita koskeva ns. FuelEU Maritime -ehdotus nostaisivat Suomen merikuljetusten polttoainekustannuksia merkittävästi. Arvioihin liittyy huomattavaa epävarmuutta, mutta talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella ehdotukset voivat yhdessä merkitä Suomen merikuljetuksille 350—560 miljoonan euron vuotuisia lisäkustannuksia.

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

Talousvaliokunta korostaa, että Suomen maantieteellisen sijainnin vuoksi meriliikenteen ja talvi-merenkulun merkitys on ratkaisevan tärkeä maamme ulkomaankaupalle. Tämä on todettu myös nyt käsiteltävässä valtioneuvoston kirjelmässä, jossa on todettu, että valtioneuvosto pitää tärkeänä, että talvimerenkulun erityisolosuhteet huomioidaan päästökaupassa. Talousvaliokunta katsoo, että Suomen tulee edellyttää talvimerenkulkuun liittyvien vaikutusten ja vaatimusten huomioon ottamista asiaa koskevilla jatkoneuvotteluissa osana ilmastopaketin kokonaisuutta. Talousvaliokunta korostaa, että ilmastopaketin hyväksyttävyyden arvioimiseksi on keskeistä tarkastella ehdotusten kokonaisvaikutuksia Suomen suhteelliseen kilpailukykyyn.

Talousvaliokunta pitää päästökaupan tulevassa kehittämisessä keskeisenä pyrkimystä hiilen globaaliin hinnoitteluun ja järjestelmien yhteensopivuuteen kansainvälisellä tasolla. Tämän tavoitteen merkitys korostuu meriliikenteen kaltaisilla toimialoilla. EU:n tulisi sen vuoksi vahvistaa pyrkimyksiään päästövähennystoimien luomiseksi kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n piirissä. Toistaiseksi eteneminen IMO:ssa ei kuitenkaan ole ollut riittävää, ja myös muissa maanosissa valmistellaan erillisiä meriliikenteen päästökaupamekanismeja. Tällöin keskeistä on varmistaa nyt suunnitellun järjestelmän yhteensopivuus erityisesti Yhdysvaltain ja Kiinan valmistelmien järjestelmien kanssa ja välttää päällekkäisyyttä.

Tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa. Ehdotukseen sisältyisi erillinen tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästökauppajärjestelmä. Tämä kohdistuisi polttoaineen jakelijoihin ja polttoaineiden hiilidioksidipäästöihin. Järjestelmä tulisi voimaan vuonna 2025, ja huutokauppa käynnistyisi vuonna 2026. Järjestelmä sisältäisi monin osin samoja toimintaperiaatteita kuin nykyinen päästökauppa. Samalla tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästöt säilyisivät kuitenkin myös taakanjakosektorilla. Huutokauppatuloista osa ohjattaisiin EU:n budjettiin. Talousvaliokunta korostaa, että taakanjakosektoriin liittyvien joustomahdollisuuksien säilyttäminen tässä yhteydessä on tärkeää taakanjakosektorin päästövähennysten korkeampien rajakustannusten vuoksi.

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että päästökaupan osuutta suhteessa taakanjakosektoriin on perusteltua kasvattaa. Samalla talousvaliokunta ilmaisee huolensa siitä, että siirtymävaiheessa lukuisien erillisten ohjauskeinojen järjestelmä voi johtaa merkittäviin kustannuksiin ja tehdä ehdotusten kokonaisvaikutusten arvioinnista erittäin vaikeaa. Erityisesti edellä viitatuilla energiaverodirektiivillä ja energiatahokkuusdirektiivillä on läheinen liittyminen myös nyt käsiteltävään ehdotukseen polttoaineiden ja rakennusten lämmityskustannusten kannalta. Lisäksi lämmitys- ja polttoainekustannusten nousu kohdistuu merkittäväällä tavalla kotitalouksiin ja lisää painetta luoda erillisiä järjestelmiä kustannusten kompensointiin ja päästökauppatulojen ohjaukseen. Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että nyt käsiteltävä ehdotus ei ole siinä mielessä toimiala- ja teknologianeutraali, että päästökaupan piiriin ei kuuluisi fossiilisten polttoaineiden käyttö työkoneissa ja maataloudessa eikä fossiilisen kaasun käyttö tieliikenteessä.

Biomassan käyttö. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös ehdotukseen sisältyvään biomassan käyttöä koskevaan 95 prosentin raja-arvoon. Talousvaliokunta ei pidä saamansa selvityksen perusteella tarkoituksenmukaisena, että laitokset, jotka käyttävät biomassaa 95 prosentin osuudella tai sen yli, rajattaisiin päästökaupan piiristä. Talousvaliokunta katsoo, että raja-
aus voisi toimia vastoin järjestelmän tarkoitusta: ehdotus voi merkitä kannustinta käyttää fossiilista energiaa ja olla tekemättä viimeisiä päästövähennyksiä.

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

Ilmaisjako ja energiatehokkuus. Ehdotuksessa sidottaisiin päästöoikeuksien laitoskohtaisen ilmaisjaon jatkaminen energiatehokkuusdirektiivin mukaisten energiakatselmuksien suositusten toimeenpanoon. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston varaukselliseen suhtautumiseen energiatehokkuuskatselmusten mukaisten suositusten toimeenpanoon ilmaisjaon säilyttämisen ehtona. Päästöjen ilmaisjaon tulisi vastata sen piirissä olevien toimialojen päästökehitystä ja olla ensisijaisesti työkalu hiilivuodon ehkäisemiseksi ja tasavertaisten kilpailuedellytysten luomiseksi. Energiatehokkuus taas toteutuu Suomessa pitkälti energiatehokkuussopimusten kautta, ja kustannustehokkaat energiatehokkuusinvestoinnit, joissa ovat mukana myös päästökaupan piiriin kuuluvat yritykset, toteutuvat pääsääntöisesti jo nykyisellään. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella energiakatselmuksien eivät ole toteuttamistapaansa, yhteismitallisuuteensa ja valvontaansa liittyvien puutteiden vuoksi väline, joka turvaisi ilmaisjaon toteutumisen tasapuolisella tavalla EU:n laajuisesti.

Päästökauppatulojen ohjaus. Komission ehdotuksen mukaan osa huutokauppatuloista ohjattaisiin jatkossa EU:n omaksi varaksi unionin budjettiin. Komissiolle ehdotetaan valtuuksia antaa delegoiduilla säädöksillä teknisiä määräyksiä huutokauppatulojen käsittelystä ja siirrosta unionin budjettiin. Esitykseen huutokauppatulojen käytöstä liittyy kiinteästi komissiolta syksyn 2021 aikana odotettu esitys omiksi varoiksi.

Komissio ehdottaisi myös, että kaikki jäsenvaltioiden käyttöön jäävät huutokauppatulot tulee käyttää kokonaisuudessaan direktiivissä määriteltyihin 11 ilmastotoimeen. Voimassa olevaan järjestelmään ei tällaista ehdotonta velvollisuutta sisälly. Suomen näkökulmasta tämän ei ole arvioitu muodostuvan ongelmaksi siinä mielessä, että jo tähän mennessä vuosien ajan Suomen vuosittain ilmastotoimiin kohdistamat budjettivarat ovat ylittäneet monikertaisesti Suomen vuosittaiset huutokauppatulot. Ehdotus on kuitenkin ristiriidassa budjetin yleiskatteisuuden periaatteen kanssa: talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon eduskunnan budjettivallan korostamisesta ja siitä, että mahdollisesta yleiskatteisuusperiaatteesta poikkeamiseen tulee olla kaikissa tilanteissa painavat perusteet.

Ehdotuksen mukaan päästökauppatuloja ohjattaisiin vihreän siirtymän alueellisen ja sosiaalisen tasapuolisuuden varmistamiseksi myös modernisaatorahastolle ja vähähiilisten innovaatioiden tukemiseksi innovaatorahastolle. Talousvaliokunta pitää perusteltuna kohdistaa päästökaupparjestelmän tuloja vihreän siirtymän ja innovaatioiden edistämiseen. Tämä voi edistää jäsenvaltioiden teollisen rakenteen uudistamista ja luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Talousvaliokunta yhtyy arvioon siitä, että erityisesti päästökaupan laajentamisen vaikutukset tie liikenteen ja rakennusten lämmityksen osalta kohdistuisivat voimakkaimmin pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin. Tältä kannalta talousvaliokunta pitää sinänsä perusteltuna lähtökohtaa huutokauppatulojen ohjaamisesta ilmastotransformaation tukemiseen sekä kompensoimaan polttoaineen hinnan ja rakennusten lämmityskustannusten nousua. Tämä voi oikein toteutettuna parantaa ilmastotoimien hyväksyttävyyttä ja olla osaltaan myös järjestelmän toteuttamiskelpoisuuden tosiasiallinen edellytys. Talousvaliokunta katsoo kuitenkin, että ilmastopakettissa esitetyt erilliset rahastot ja tulojen korvamerkintä eivät ole tehokkain tapa rahoittaa ilmastotoimia.

Talousvaliokunta pitää ongelmallisena ehdotettua useiden rinnakkaisten ja päällekkäisten instrumenttien järjestelmää. Ongelma koskee paitsi edellä jo käsiteltyjä ilmastopolitiikan ohjauskeino-

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

ja itsessään myös siirtymää tukevien varojen ohjausta: sosiaalirahasto, modernisaatorahasto, innovaatorahasto, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ja muut ohjauskeinot muodostavat kokonaisvaikutuksiltaan vaikeasti arvioitavan kokonaisuuden. Talousvaliokunta kiinnittää tältä osin erityistä huomiota myös ehdotettuihin toimivallan siirtoihin komissiolle: esitykseen sisältyvään delegoitujen säädösten vaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta. Sääntelyn vaikutusten ennakoitavuuden ja investointiympäristön turvaamiseksi talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että mahdolliset delegoitua sääntelyä koskevat valtuudet ovat täsmällisiä, tarkkajaisia ja kohdistuvat vähämerkityksisiin tekniluonteisiin kysymyksiin. Valiokunta katsoo, ettei läheisyysperiaatetta tule tässä yhteydessä heikentää.

Talousvaliokunta korostaa, että päästökaupalla on läheinen kytkentä erikseen arvioinnin kohteena olevaan ilmastotoimien sosiaalirahastoon. Nyt käsiteltävän ehdotuksen mukaan vuodesta 2026 lähtien osa uudesta tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästökaupan huutokauppatulosta ohjattaisiin EU:n omaksi varaksi. Rahaston koko vastaisi 25:tä prosenttia tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan ennakoidusta tulosta. Talousvaliokunta arvioi tätä rahastoa koskevaa ehdotusta erikseen valtioneuvoston kirjelmää U 61/2021 vp koskevassa lausunnossaan.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta on useissa asiayhteyksissä korostanut päästökauppajärjestelmän ensisijaisuutta EU:n ilmastopolitiikan kustannustehokkaana ohjauskeinona. Päästökaupan uudistaminen, laajentaminen ja ohjausvaikutuksen turvaaminen on keskeistä EU:n ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Samalla talousvaliokunta korostaa tarvetta arvioida järjestelmän ja ilmastopaketin muun sääntelyn kokonaisvaikutuksia Suomen suhteelliseen kilpailukykyyn. Päästökauppajärjestelmän kokonaisuudella ja päästöoikeuksien hinnalla on merkittäviä vaikutuksia Suomen monilta osin sähköintensiivisen vientiteollisuuden kilpailuasemaan.

Talousvaliokunta pitää keskeisenä pyrkimystä selkeyttää ja yksinkertaistaa ilmastopolitiikan sääntelyä ja pyrkiä eroon ohjauskeinojen tehokkuutta vaarantavasta päällekkäisestä sääntelystä. Tästä näkökulmasta ehdotukset päästökaupan laajentamisesta ovat perusteltuja, ja tavoite luopua vähittäin nykyisenkaltaisista taakanjakosektorin erillistavoitteista on kannatettava. Siirtymävaiheessa myös rinnakkaiset ohjauskeinot voivat olla osin perusteltuja lyhyen tähtäimen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi ja siirtymää helpottavien ratkaisujen skaalautumisen edistämiseksi. Tästä huolimatta ne tekevät ilmastopolitiikan kokonaisuuden ja toimien kustannustehokkuuden, ristikkäisvaikutusten ja hyväksyttävyyden arvioinnista vaikeaa. Samoin myös päästökauppakokonaisuuden sisällä on perusteltua pyrkiä yhteen yhtenäiseen päästökauppajärjestelmään ja välttää päällekkäisiä kansallisen, EU:n ja kansainvälisen tason järjestelmiä. Ratkaiseviksi tekijöiksi nyt ehdotetun päästökauppajärjestelmän hyväksyttävyydelle muodostuvat edellä tarkasteltu ilmastopaketin ehdotusten suhde toisiinsa, kokonaisvaikutusten ja keinojen kustannustehokkuuden arviointi sekä päästökauppatulojen ohjaus. Samalla tällainen ohjaus luo päästöjä vähentäville ratkaisuille kysyntää, johon vastaaminen luo suomalaiselle vientiteollisuudelle merkittäviä mahdollisuuksia.

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Riitta Mäkinen sd

jäsen Matias Mäkynen sd

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäinen sd

varajäsen Hilikka Kemppi kesk

varajäsen Leena Meri ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Kokoomus pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 %:n päästövähennystavoite. Kokoomus on ajanut kunnianhimoisempaa EU:n ilmastopolitiikkaa ja esittänyt aikoinaan EU:n päästövähennystavoitteen kiristämistä 55 %:iin. Suomen tulee edistää sellaista Eurooppaa, joka kasvaa kestävästi niin taloudellisesti kuin ekologisestikin.

55-valmiuspaketin edetessä Suomen pitää varmistaa kaikkien maiden sitoutuminen omien päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Tehokkaimmat keinot voivat vaihdella, joten kansallista liikkumavaraa tarvitaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Keinojen mikromanageeraus sekä ylisääntely EU-tasolla voivat helposti kääntyä tavoitetta vastaan ja vaikeuttaa järkevimpien ratkaisujen toteutumista. Päästökauppa ja markkinatalous ovat aina parempi ratkaisu kuin mikromanageerointi. Kokoomuksen mielestä EU-päästökaupan kehittämistä ja tehostamista on järkevä tukea. Myös päällekkäissääntelyä tulee mahdollisuuksien mukaan välttää ja vaikutukset kilpailukykyyn tulee huomioida.

Direktiivin tavoitteena on vahvistaa nykyistä päästökauppajärjestelmää, jotta se osaltaan varmistaa vuodelle 2030 sovittu vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteen saavuttamisen, turvaa hiilivuotoriskille alttiin teollisuuden kilpailukykyä sekä kannustaa laitoksia ottamaan käyttöön vähäpäästöisiä teknologioita. Näitä tavoitteita myös Kokoomus kannattaa.

Komission ehdotuksen mukaan osa huutokauppatuloista ohjattaisiin jatkossa EU:n omaksi varaksi unionin budjettiin. Komissiolle ehdotetaan valtuuksia antaa delegoiduilla säädöksillä teknisiä määräyksiä huutokauppatulojen käsittelystä ja siirrosta unionin budjettiin. Esitykseen huutokauppatulojen käytöstä liittyy kiinteästi komissiolta myöhemmin syksyllä 2021 odotettava esitys omiksi varoiksi.

Kokoomus pitää sinänsä perusteltuna lähtökohtaa huutokauppatulojen ohjaamisesta osana EU:n budjettia ilmastotransformaation tukemiseen sekä kompensoimaan polttoaineiden hinnan ja rakennusten lämmityskustannusten nousua. Ilmastopaketissa esitetyt erilliset rahastot ja tulojen korvamerkintä eivät kuitenkaan ole hyväksyttävissä oleva tapa rahoittaa ilmastotoimia.

Kokoomus pitää vääränä ehdotettua useiden rinnakkaisten ja päällekkäisten instrumenttien järjestelmää. Ongelmaksi muodostuu siirtymää tukevien varojen ohjaus: sosiaalirahasto, modernisaatorahasto, innovaatorahasto, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ja muut ohjauskeinot muodostavat kokonaisvaikutuksiltaan vaikeasti arvioitavan ja hallitsemattoman kokonaisuuden. Kokoomus kiinnittää tältä osin erityistä huomiota myös ehdotettuihin toimivallan siirtoihin komissiolle: esitykseen sisältyvään delegoitujen säädösten vaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta. Sääntelyn vaikutusten ennakoitavuuden ja investointiympäristön turvaamiseksi talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että mahdolliset delegoitua sääntelyä koskevat valtuudet ovat täsmällisiä, tarkkarajaisia ja kohdistuvat vähämerkityksisiin teknisluonteisiin kysymyksiin.

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Kokoomus katsoo, ettei läheisyysperiaatetta tule tässä yhteydessä heikentää.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että U-kirjelmää U 60/2021 vp koskevan valiokunnan lausunnon yksilöidyt kappaleet muutetaan kuulumaan seuraavasti:

(14) Talousvaliokunta yhtyy arvioon siitä, että erityisesti päästökaupan laajentamisen vaikutukset tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen osalta kohdistuisivat voimakkaimmin pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin. Tältä kannalta talousvaliokunta pitää sinänsä perusteltuna lähtökohtaa huutokauppatulojen ohjaamisesta ilmastotransformaation tukemiseen sekä kompensoimaan polttoaineiden hinnan ja rakennusten lämmityskustannusten nousua. Tämä voi oikein toteutettuna parantaa ilmastotoimien hyväksyttävyyttä ja olla osaltaan myös järjestelmän toteuttamiskelpoisuuden tosiasiallinen edellytys. Talousvaliokunta katsoo, että ilmastopaketissa esitetyt erilliset rahastot ja tulojen korvamerkintä eivät ole hyväksyttävissä oleva tapa rahoittaa ilmastotoimia.

(15) Talousvaliokunta pitää vääränä ehdotettua useiden rinnakkaisten ja päällekkäisten instrumenttien järjestelmää. Ongelma koskee edellä jo käsiteltyjä ilmastopolitiikan ohjauskeinoja itsessään. Ongelmaksi muodostuu myös siirtymää tukevien varojen ohjaus: sosiaalirahasto, modernisaatorahasto, innovaatorahasto, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ja muut ohjauskeinot muodostavat kokonaisvaikutuksiltaan vaikeasti arvioitavan ja hallitsemattoman kokonaisuuden. Talousvaliokunta kiinnittää tältä osin erityistä huomiota myös ehdotettuihin toimivallan siirtoihin komissiolle: esitykseen sisältyvään delegoitujen säädösten vaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta. Sääntelyn vaikutusten ennakoitavuuden ja investointiympäristön turvaamiseksi talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että mahdolliset delegoitua sääntelyä koskevat valtuudet ovat täsmällisiä, tarkkarajaisia ja kohdistuvat vähämerkityksisiin teknisluonteisiin kysymyksiin. Valiokunta katsoo, ettei läheisyysperiaatetta tule tässä yhteydessä heikentää.

Helsingissä 18.11.2021

Sanni Grahn-Laasonen kok
Pia Kauma kok
Janne Sankelo kok

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Esitys on taloudellisilta vaikutuksiltaan Suomelle ankara. Kuten muissakin Fit for 55 -esityksissä on nähty, kunnollisia vaikutusarvioita ei ole, ja valtioneuvosto on lähinnä huolissaan eurooppalaisen kunnianhimoitason riittävydestä.

Ilmastopaketin valmistelu ja esittäminen luokatonta

Fit for 55 -paketin runsas esitysten määrä, niiden sisällön epämääräisyys ja keskinäiset ristiriitaisuudet, vaikutusarvioiden puute ja tolkuton kiire ovat johtaneet tilanteeseen, jossa ei voida uskotavasti esittää paketin kokonaisuuden arvioinnin, asiantuntijakäsittelyn ja demokraattisen keskustelun toteutuneen riittävässä määrin. Koko paketti on käytännössä menossa läpi sanelupolitiikkana aikana, jolloin koronaviruksen hoito ja leväperäinen elpymispakettikokonaisuus ovat ruuhkautaneet kansalliset päätöksentekokoneistot.

Alustavatkin vaikutusarviot suuremmat kuin valiokunnan lausunnossa

Valtioneuvoston kirjelmässä esitetyt laskelmat on toteutettu päästöoikeuden useilla eri oletushintataseilla. Laskelmissa on käytetty ainakin 48 ja 50 euron hintoja. Päästöoikeuden hinta oli 16.11.2021 67,65 euroa eli merkittävästi laskelmissa käytettyä hintaa korkeampi. On hyvin mahdollista, että päästöoikeuden hinta nousee entisestään, kun ilmastotoimina päästöoikeuksien ilmaisjakoa vähennetään, huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää lasketaan ja yhä uusia toimialoja yhä vähäisemmin poikkeuksin otetaan päästökaupan piiriin. Mahdollisesti myös EU:n ulkopuoliset toimijat tulevat tavalla tai toisella lisäämään päästöoikeuksien kysyntää välttääkseen kaavaillut hiilitullit.

Esimerkiksi arvio merikuljetusten vuotuisista lisäkustannuksista on lausunnossa 350—560 miljoonaa euroa, kun tämänhetkisellä päästöoikeuden hinnalla haarukka olisi 434—644 miljoonaa euroa. Tieliikenteen vuotuisiksi lisäkustannuksiksi arvioitiin lausunnossa 460 miljoonaa euroa, kun päivän hinnalla se olisi 644 miljoonaa euroa. Itse päästöoikeuksien ilmaisjaon kiristämisestä ja tarjonnan määrän laskusta aiheutuvaa kustannuslisää ei ole edes arvioitu, kuten ei myöskään rakennusten lämmittämisen sisällyttämistä päästökaupan piiriin.

On realistista arvioida, että pelkästään tämä yksi ilmastopakettiin sisältyvistä esityksistä nostaisi suomalaisten yritysten ja kotitalouksien kustannuksia puolelatoista miljardilla eurolla vuodessa. Vertailun vuoksi Suomen tavaravienti ja tuonti olivat ennen koronaa yhteensä noin 130 miljardia euroa. Kustannuslisäys pelkästään tästä yhdestä ilmastopaketin esityksestä olisi siis yli prosentin kokoinen suhteessa ulkomaankauppaamme. Tämä tarkoittaisi jo merkittävää kansainvälisen kilpailukykyämme ja kotitalouksiemme ostovoiman heikentymistä.

Ehdotus siirtää budjettivaltaa EU:lle

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp
Eriävä mielipide 2

Samalla kun päästökaupasta syntyvien huutokauppatulojen summa moninkertaistuu, yhä suurempi osa siitä halutaan tilittää suoraan EU:lle joko suoraan uutena omana varana elpymisrahastosta aiheutuvien kustannusten pienentämiseksi tai sitten johonkin lukuisista sosiaali-, innovaatio- ja ilmastorahastoista. Kun aiemmin huutokauppatulojen käytöstä annettiin vain suosituksia ja päätösvalta oli jäsenvaltiolla, nyt käsiteltävän ehdotuksen myötä jäsenvaltioiden olisi ohjattava huutokauppatulot johonkin EU-komission hyväksymään ilmastotarkoitukseen. Pelkästään Suomen osalta puhutaan siis päästöoikeuden hinnannousun ja huutokaupan laajenemisen myötä yli miljardista eurosta, jonka osalta luovuttaisiin kansallisesta päätöksenteosta ja alistuttaisiin vain valitsemaan EU-komission tarjoamista ilmastotoimenpidevaihtoehtoista.

Valiokunnan lausunnossa vähätellään tämän vaikutusta muistuttamalla, että Suomen valtio on jo pitkään käyttänyt enemmän varoja ilmastotoimiin kuin mitä päästöhuutokaupasta on kertynyt tuloja. Tämä näkemys ei riittävästi huomioi ennakoitavissa olevaa huutokauppatulojen nousua ja sitä, että Suomessa ei välttämättä tulevaisuudessa ole sellaista hallitusta, joka haluaisi käyttää yhtä avokätisesti rahaa niin sanottuihin ilmastotoimiin. Budjettisuvereniteetista toteutettava luopuminen ei koske pelkästään nykyhallitusta, vaan sillä olisi kauaskantoisia seuraamuksia ja se sitoisi myös tulevien hallitusten toimintamahdollisuuksia.

Esityksessä myös kasvatetaan päästöoikeuksien ilmaisjaon ehdollisuutta, mikä yhdistettynä ilmaisjaon vähentämiseen ja kompensaatiotuen poistamiseen kasvattaa entisestään päätäntävällän siirtymää kansalliselta tasolta EU:lle.

Esityksen vaikutukset voimakkaan epäsymmetriset

Suomi on syrjäinen, pitkien välimatkojen kylmän ilmaston maa, jonka ulkomaankauppa nojaa pitkiin merireitteihin, maantiekuljetuksiin, lämmitykseen ja ihmisten liikkumiseen autoilla. Aivan kuten useiden muidenkin ilmastopakettien esitysten kanssa on nähty, myös tässä esityksessä Suomelle tulee ilmastobingossa huonoin mahdollinen rivi. Koska olemme vauras maa, saamme suuret päästövähennystavoitteet, vaikka suurin osa päästöistämme juontaa välttämättömistä toiminnoista. Muista maista olisi saatavissa päästövähennyksiä edullisemmin kuin Suomesta. Sen lisäksi, että olemme jo tehneet enemmän kuin muut, joutuisimme tekemään jatkossakin enemmän kuin muut ja olisimme vielä pakotettuja osallistumaan muiden maiden kustannuksiin niiden omien ilmastotoimien osalta. Tämä on väärin eikä palvele ilmasto.

Oleellinen kysymys on, miksi?

Jo tällä hetkellä päästökaupan ohjausvaikutus on huomattava. Rahallinen ohjausvaikutus yhdistettynä maineriskin ohjausvaikutukseen saattaisi hyvinkin riittää päästöjen vähentämiseen. Olisi perusteltua selvittää huolellisesti, ovatko nyt esitetyt päästökaupan kiristystoimet ja erityisesti merkittävä suoran ja epäsuoran budjettivallan lahjoittaminen EU-komissiolle perusteltua ilmastonäkökulmista.

Muistutamme samalla, että eduskunta on VaVM 4/2021 vp:n yhteydessä ilmoittanut muun muassa, että

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2021 vp
Eriävä mielipide 2

- 1) Suomi ei sitoudu toimiin, jotka muokkaavat Euroopan unionia epäsymmetrisen tulonsiirtouni-
onin suuntaan,
- 2) Suomi noudattaa vakiintuneita veropoliittisia kantojaan eikä hyväksy Suomelle haitallisia yli-
kansallisia veroja ja
- 3) Euroopan unionin uusien varojen järjestelmän kehittäminen ei johda Suomen kokonaisveroas-
teen nousuun.

On pidettävä ainakin mahdollisena, että ilmastopaketti, muutenkin kuin sosiaalirahaston osalta, ajaisi unionia epäsymmetrisen tulonsiirtouni-
onin suuntaan, pakottaisi Suomen muuttamaan va-
kiintuneita veropoliittisia kantojaan, loisi Suomelle haitallisia ylikansallisia veroja ja johtaisi ko-
konaisveroasteen nousuun.

Tämän johdosta perussuomalaiset katsovat, että ilmastopakettia kokonaisuutena sekä yksittäisiä
esityksiä pitäisi ilmasto- ja talousnäkökulmien ohella tarkastella myös integraatiohankkeina ja
varmistaa, että eduskunnan kahden kolmasosan enemmistöllä hyväksymiä selväsanaisia lausu-
mia ei rikota.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.11.2021

Veikko Vallin ps
Leena Meri ps