

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 20 päivänä heinäkuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030 joustavaa energiaunionia varten ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi sekä järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi annetun asetuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2016

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Neuvotteleva virkamies Tuija Talsi

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO
9.9.2016

EU/2016/1351

EHDOTUS ASETUKSEKSI SITOVISTA KASVIHUONEKAASUPÄÄSTÖJEN VÄHENNYKSISTÄ JÄSENVALTIOISSA VUOSINA 2021—2030 JOUSTAVAA ENERGIAUNIONIA VARTEN JA PARIISIN SOPIMUKSEN SITOUJUSTEN TÄYTTÄMISEKSI SEKÄ JÄRJESTELMÄSTÄ KASVIHUONEKAASUPÄÄSTÖJEN SEURAAMISEKSI JA NIISTÄ RAPORTOIMISEKSI ANNETUN ASETUKSEN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN (EU) N:O525/2013 MUUTTAMISEKSI

1 Tausta

Komissio antoi 20 päivänä heinäkuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sitovista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030 joustavaa energiaunionia varten ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi sekä järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi annetun asetuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamiseksi COM(2016) 482 final (jäljempänä ”*taakanjakoehdotus*”). Ehdotuksella on tarkoitus panna toimeen Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2014 sopimien ilmasto- ja energiapuitteiden mukaisesti Euroopan unionin vuoteen 2030 ulottuvaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusta päästökauppaan kuulumattomilla toimialoilla.

Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2014 tekemän päätöksen mukaisesti EU on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään EU:n sisäisesti vähintään 40 prosenttia koko talouden laajuisesti vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Tämä on myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden Pariisin ilmastositoumusta varten antama yhteinen vuoteen 2030 ulottuva päästövähennysilmoitus.

Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaan mainittu 40 prosentin päästövähennystavoite jaetaan päästökaupasektorin ja sen ulkopuolelle jäävien toimialojen välillä siten, että päästökaupan ulkopuolelle jäävän sektorin eli ns. taakanjakosektorin päästöjä vähennettäisiin 30 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 päästötasoon. Jäsenvaltioiden välisessä päästövähennysten taakanjaossa jatkettaisiin vuosina 2013—2020 voimassa olevan taakanjakopäätöksen (406/2009/EY) periaatteita niin, että kansalliset päästövähennysvelvoitteet määritellään suhteellisesti perustuen asukasta kohden laskettuun bruttokansantuotekriteeriin (BKT/asukas -kriteeri). Kaikkien jäsenvaltioiden tulisi osallistua EU:n päästövähennysvelvoitteen täyttämiseen siten, että jäsenvaltioiden taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteet vaihtelisivat välillä 0—40 prosenttia. Niissä jäsenvaltioissa, joissa BKT/asukas – luku ylittää EU:n keskiarvon, otettaisiin BKT/asukas -kriteerin lisäksi huomioon päästövähennystoimien kustannustehokkuus oikeudenmukaisella ja tasapainoisella tavalla.

Eurooppa-neuvoston päätöksessä todettiin lisäksi, että maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous (LULUCF) – sektoria ja sen sisällyttämistä EU:n 2030 päästövähennyskehikkoon koskeva politiikka luotaisiin vuoteen 2020 mennessä. Komissio antoi tätä koskevan ehdotuksen (COM(2016) 479 final) samanaikaisesti nyt käsiteltävän taakanjakoehdotuksen kanssa.

Komission taakanjakoehdotus sisältää ehdotuksen määrällisiksi, prosentteina ilmaistuiksi sitoviksi jäsenvaltiokohtaisiksi päästövähennysvelvoitteiksi vuodelle 2030, säännöt vuotuisten

päästökiintiöiden määrittämiseksi ja säännöt sen arvioimiseksi, miten jäsenvaltiot ovat edistyneet tavoitteiden saavuttamisessa.

Lisäksi ehdotus sisältää säännöt jäsenvaltioiden käytettävissä olevista erilaisista joustokeinoista. Komission ehdotuksen mukaan voimassa olevan taakanjakopäätöksen mahdollistamat joustokeinot säilyisivät pääpiirteittäin ennallaan. Lisäksi ehdotukseen sisältyy jo Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainittu mahdollisuus päästöyksiköiden kertaluonteiseen, rajalliseen siirtoon päästökaupparektorilta taakanjakosektorille. Tämä mahdollisuus koskisi vain muutamia jäsenvaltioita, joiden päästövähennysvelvoite on korkea ja yli niiden kustannustehokkaan potentiaalin, Suomi mukaan lukien. Lisäksi asetusehdotuksessa luotaisiin mahdollisuus siirtää rajallinen määrä laskennallisia poistoyksiköitä LULUCF-sektorilta, mikäli tietyt taakanjakoasetuksessa ja LULUCF-asetuksessa (MMM muistio EU/2016/00600) mainitut kriteerit täyttyvät.

EU:n ilmasto- ja energiapuitteiden toimeenpanemiseksi komissio antoi jo 15 päivänä heinäkuuta 2015 ehdotuksen EU:n päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) muuttamisesta (COM(2015) 337 lopullinen). Lisäksi komissio antoi 20 päivänä heinäkuuta 2016 yhdessä taakanjakoehdotuksen ja LULUCF-ehdotuksen kanssa tiedonannon vähäpäästöisestä liikenteestä (COM(2016) 500 final).

2 Komission ehdotuksen tavoite

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 ilmastopöimusta 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 tähtääviä 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 vuosittaisen tarkistusten sijaan. Toisaalta komissio pyrkii varmistamaan sen, että jäsenvaltioiden pysymistä päästövähennyspolulla voidaan seurata jäsenvaltioiden vuosittaisen päästöraporttien avulla ja siten varmistaa edistyminen EU:n

päästövähennyssitoumusten toteuttamisessa. Sen vuoksi jäsenvaltioiden tulisi raportoida komissiolle taakanjakosektorin päästöistä vuosittain myös kaudella 2021—2030.

3 Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Jäsenvaltiokohtaiset päästövähennysvelvoitteet

Ehdotus sisältää kullekin jäsenvaltiolle määrällisen, prosentteina ilmaistun päästövähennysvelvoitteen päästökaupan ulkopuoliselle sektorille vuodelle 2030 vuoteen 2005 verrattuna. Komissio esittää Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti, että jäsenvaltioiden osuudet taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteista vaihtelisivat nolasta prosentista 40 prosenttiin. Mikään jäsenvaltio ei saisi kasvattaa päästöjään kaudella 2021—2030. Bulgarian päästövähennysvelvoite olisi 0 prosenttia, mutta kaikkien muiden jäsenvaltioiden tulisi tosiasiallisesti vähentää päästöjään.

Komissio esittää, että jäsenvaltiokohtaiset päästövähennysvelvoitteet tulisi asettaa pääasiassa asukaskohtaisen bruttokansantuotteen (BKT/asukas) eli maksukyvyn perusteella. Komission mukaan niiden jäsenvaltioiden, joiden asukaskohtainen bruttokansantuoteluku on korkea, tulisi kantaa EU:n yhteisestä päästövähennysvelvoitteista suurempi vastuu kuin niiden jäsenvaltioiden, joiden BKT/asukas on alhaisempi.

BKT-laskennassa on käytetty vuoden 2013 Eurostatin vahvistamia BKT-lukuja markkinahinnoin. Komissio esittää kuitenkin päästövähennystoimien kustannustehokkuuteen perustuvia poikkeamia BKT/as- kriteerin suoraan soveltamiseen, mitä Eurooppa-neuvosto päätelmissään edellytti. Oikeudenmukaisuuden ja kustannustehokkuuden takaamiseksi niiden yhdentoista (11) varakkaimman jäsenvaltion, joiden BKT/asukas on yli EU:n keskiarvon, päästövähennysvelvoitteet tarkistettaisiin vastaamaan komission arvioimaa päästövähennysten kustannustehokasta saavuttamismahdollisuutta. Näitä jäsenvaltioita ovat Alankomaat, Belgia, Tanska, Saksa, Suomi, Ranska, Irlanti, Luxemburg, Ruotsi, Itävalta ja Yhdistynyt kuningaskunta. Komissio on tehnyt analyysin näiden jäsenvaltioiden käytössä olevista tai niille mahdollisista toimita, jotka vaikuttaisivat keskeisesti vähennysten toteutukseen sekä arvioinut tilanteet, joissa pelkästään BKT/asukas-kriteeriä soveltamalla jollekin jäsenvaltiolle koituisi selvästi sen kustannustehokasta päästövähennyspotentiaalia suuremmat kustannukset.

Tämän ns. kustannustehokkuuskorjauksen perustana ovat lokakuun 2014 Eurooppa-neuvoston päätelmiin perustuvat skenaariot. Laskennassa on hyödynnetty komission vuonna 2016 teettämää ajantasaistettua päästökehityssennustetta (skenaariota), energiajärjestelmän ja hiilidioksidipäästöjen mallintamisessa ns. PRIMES-mallia ja muiden kasvihuonekaasupäästöjen kuin hiilidioksidipäästöjen mallintamisessa ns. GAINS-mallia. Maatalouden muiden kuin hiilidioksidipäästöjen mallintaminen perustuu ns. CAPRI-mallintamiskehykseen.

Komission jatkolaskelmissa EU:n keskiarvoa varakkaammat 11 jäsenvaltiota on jaettu neljään ryhmään sen mukaan kuinka suuri ero BKT/asukas- kriteerin perusteella lasketun päästövähennysvelvoitteen ja komission arvioiman kustannustehokkaan päästövähennyspotentiaalinvälillä on.

Yhtenä ryhmänä ovat Saksa, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta, joilla tämä ero laskentaskenaarioissa on pieni (alle 5 %). Nämä kolme jäsenvaltiota saisivat komission ehdotuksen mukaan 1 prosentin verran lisätaakkaa verrattuna BKT/asukas-kriteerillä laskettuun päästövähennysvelvoitteeseensa. Toisen ryhmän muodostaa neljä jäsenvaltiota (Itävalta, Tanska, Belgia, Alankomaat), joissa ero on tätä suurempi, mutta kuitenkin alle 15 prosenttia. Nämä maat saisivat sen vuoksi helpotusta päästövähennysvelvoitteeseensa 1—3 prosentin verran. Kol-

mannen ryhmän muodostavat Luxemburg ja Irlanti, joissa mainittu ero on hyvin suuri eli yli 15 prosenttia. Luxemburgin päästövähennysvelvoite pelkästään BKT/asukas-luvulla laskettuna olisi hyvin suuri (> - 50 %), mutta se saisi päästövähennysvelvoitteeseen – 40 prosenttia; se joka tapauksessa Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti korkein velvoite, jonka mikään jäsenvaltio voi saada. Oman ryhmänsä muodostavat Ruotsi ja Suomi, joissa komission mukaan ero on pieni (alle 5 %) lukuun ottamatta vuoden 2013 referenssiskenaariota. Vuoden 2016 skenaario sen sijaan osoittaa, että näissä kahdessa maassa päästöt vähenevät ennakoitua nopeammin ja sen vuoksi ero kustannustehokkaaseen päästövähennyspotentiaaliin on pienentynyt. Ruotsin päästövähennysvelvoite olisi – 40 prosenttia ja Suomen – 39 prosenttia. Suomen osalta kustannustehokkuuskorjaus ei siis vaikuta päästövähennysvelvoitteeseen.

Komission jäsenvaltioille ehdottamien taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden keskiarvo on Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaisesti 30 prosenttia. Asetusehdotuksessa Suomelle esitetty 39 prosentin päästövähennysvelvoite tarkoittaisi Suomen osalta noin 20 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin sallittua päästö määrää vuonna 2030.

Suomelle esitetty päästövähennysvelvoiteprosentti on toiseksi korkein luku; myös Tanskalle esitetään – 39 prosentin vähennysvelvoitetta. Pelkästään BKT/asukas-kriteerin mukaisessa laskennassa Suomen kanssa samalle 39 prosentin päästövähennystasolle päätyisivät myös Irlanti, Alankomaat ja Itävalta. Vähennysvelvoitteet on komission esitykseen pyöristetty kokonaislukuihin. Suomen tarkka BKT/asukas luku olisi siten hieman yli 38 prosenttia, sillä kaikki muut yllämainitut 39 päästövähennysprosentin maat ovat BKT/asukas-lukujen mukaan Suomea korkeammalla tasolla.

Kustannustehokkuuskorjaus on siis johtanut jäsenvaltion tavoitteen nostamiseen, laskemiseen tai säilymiseen samalla tasolla kuin ilman korjausta. Suomen kanssa muiden BKT/asukas -kriteerillä 39 prosentin päästövähennystasolle päätyneiden em. jäsenvaltioiden, eli Irlannin, Alankomaiden ja Itävallan, tavoitteita on korjattu alaspäin. Asetusehdotuksessa Irlannin päästövähennystavoite on 30 prosenttia, Alankomaiden 36 prosenttia ja Itävallan 36 prosenttia. Tanskan päästövähennystavoite olisi BKT/asukas -kriteerillä 40 prosenttia, mutta sen velvoitetta on kustannustehokkuuskriteerin vuoksi korjattu alaspäin 1 prosenttia siten, että se saa ehdotuksessa Suomen kanssa vastaavan, 39 prosentin päästövähennysvelvoitteen. Kustannustehokkuuskorjaus on merkinnyt myös Luxemburgin ja Belgian tavoitteen laskua. Sen sijaan Saksalle, Ranskalle ja Yhdistyneelle kuningaskunnalle on tehty yhden prosenttiyksikön kustannustehokkuuskorjaus ylöspäin.

Yksittäisten jäsenvaltioiden vähennysvelvoiteprosentit ovat seuraavat

Jäsenvaltio	Vähennysvelvoite (%)
Luxemburg	-40
Ruotsi	-40
Tanska	-39
Suomi	-39
Saksa	-38
Ranska	-37

U 55/2016 vp

Jäsenvaltio	Vähennysvelvoite (%)
Yhdistynyt kuningaskunta	-37
Alankomaat	-36
Itävalta	-36
Belgia	-35
Italia	-33
Irlanti	-30
Espanja	-26
Kypros	-24
Malta	-19
Portugal	-17
Kreikka	-16
Slovenia	-15
Tsekin tasavalta	-14
Viro	-13
Slovakia	-12
Liettua	-9
Kroatia	-7
Unkari	-7
Puola	-7
Latvia	-6
Romania	-2
Bulgaria	0

3.2 Lineaarisen päästövähennyspolun määrittäminen

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioille määritettäisiin vuoden 2030 päästövähennysvelvoitteen lisäksi myös vuotuiset vähennysvelvoitteet kaudelle 2021—2030. Komission ehdotus sisältää säännöt vuotuisten päästökiintiöiden määrittämiseksi jäsenvaltiokohtaisen, lineaarisesti laskevan päästövähennyspolun mukaisesti. Vuotuiset päästökiintiöt hiilidioksidiekvivalentteina kauden 2021—2030 kullekin vuodelle vahvistettaisiin ehdotetulla asetuksella sovittavien sääntöjen nojalla erillisellä täytäntöönpanosäädöksellä myöhemmin. Jäsenvaltioilla olisi vel-

voite noudattaa sekä vuotuisia päästökiintiöitä että lineaarista päästövähennyspolkua. Vuosien 2021—2030 päästövähennyspolun alkupiste olisi ehdotuksen mukaan vuosi 2020 ja se määräytyisi lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimittamien ja komission tarkistamien vuosien 2016—2018 keskimääräisten päästötietojen perusteella. Menettely vastaisi taakanjakopäätöksen mukaisen kauden 2013—2020 lineaarisen päästövähennyspolun määrittystapaa.

Komission EU-tason vaikutusarvioissa on arvioitu kolme erilaista vaihtoehtoa päästövähennyspolun aloituspisteelle: lähtötasona vuosien 2016—2018 päästöjen keskiarvo (i), oletetut, laskennalliset päästöt vuonna 2020 (ii) ja vuoden 2020 tavoitteen päästötaso (iii).

EU:n kokonaispäästöt olivat vuonna 2014 jo 13 prosenttia alhaisemmat kuin vuodelle 2020 asetettu tavoite, joten on oletettavaa, että EU:n yhteenlasketut, todelliset päästöt vuosina 2016—2018 ovat alle vuoden 2020 tavoitteen. Näin ollen tämän vaihtoehdon (i) käyttäminen lähtötason määrittämisessä olisi selvästi tiukempi kuin vaihtoehto (iii), joka määrittäisi vuoden 2020 tavoitetason mukaan. Jos tätä viimeksi mainittua (iii), käytännössä lievintä vaihtoehtoa käytettäisiin, voisivat EU:n kokonaispäästöt teoriassa kasvaa kauden 2021—30 alkuun mennessä. Sen sijaan vaihtoehto (ii), jossa arvioidaan EU:n kokonaispäästöt nykyisen kehityksen pohjalta, olisi vaihtoehdoista tiukin, koska EU:n kokonaispäästöjen oletetaan edelleen jatkavan laskuaan vuosien 2015—2020 välisenä aikana. EU:n referenssiskenaarion EU:n kokonaispäästövähennys olisi tuolloin – 16 prosenttia eli selvästi alle asetetun tavoitteen.

Komission vaikutusarvioinnissa todetaan edelleen, että vuoden 2020 tavoitteen päästötason käyttäminen lähtöpisteinä (iii) voisi johtaa huomattavien päästöylimäärien syntymiseen 2021—2030 kauden alkuvuosina, joita sitten käytettäisiin päästövähennyspolun noudattamiseen myöhemmin vuosina. Tähän sisältyy riski, että tarvittavia lisävähennystoimia ei tehdä ainakaan riittävän ajoissa eikä vuoden 2030 kokonaispäästöjen vähennystavoitetta (- 30 %) saavuteta.

Vaihtoehto (ii), joka olisi komission laskelmien mukaan kokonaisvaikutuksiltaan tiukin, sisältää kuitenkin joitakin epäkohtia. Jäsenvaltiot, jotka eivät saavuta vuoden 2020 tavoitettaan, voisivat tällöin aloittaa 2021—2030 korkeammalta päästötasolta kuin niiden tavoite on. EU - 2016 referenssiskenaarion mukaan näitä maita olisivat muutamit vauraammat jäsenvaltiot kuten Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Tanska ja Irlanti. Samankaltainen riski sisältyy myös vaihtoehtoon (i), mutta se synnyttää komission mielestä kannustimen jatkuvasti alentaa päästöjä alle vuoden 2016—2018 keskiarvon jo vuoteen 2021 mennessä.

Komissio on arvioinut näiden eri vaihtoehtojen vaikutusta myös jäsenvaltiokohtaisesti. Vaihtoehdossa (i), jota komissio käyttää ehdotuksen perustana, esimerkiksi Suomen on laskettu saavan ylijäämää 5 Mt CO₂ ekv. kaudelle 2021—2030. Ruotsin vastaava luku olisi 9 Mt CO₂ ekv, kun taas Tanskan lähtötaso olisi alijäämäinen (- 20 Mt CO₂ ekv.). Tiukimmassa vaihtoehdossa (ii) Suomen lähtötaso kiristyisi ja lisätaakka olisi noin 3 Mt CO₂ ekv.

Lisäksi komissio tarkastelee erityistapauksena niitä 12 jäsenvaltiota, jotka voivat vielä kasvat-
taa päästöjään kaudella 2013—2020 (Bulgaria, Tsekki, Viro, Kroatia, Unkari, Liettua, Latvia, Puola, Portugali, Romania, Slovenia, Slovakia). Kun käytetään lähtöpisteinä vaihtoehtoa (i) eli vuosien 2016—2018 päästöjen keskiarvoa, näillä jäsenvaltioilla olisi päästöjen alijäämä heti vuonna 2021, vaikka ne periaatteessa voivat kasvattaa päästöjään vuoteen 2020 saakka. Tämän ratkaisemiseksi komissio ehdottaa puskuria, joka laskettaisiin päästöuran mukaisina, lisääntyvinä päästöyksiköinä vuosille 2017—2020 verrattuna vuosien 2016—2018 päästö-
tasoon. Tällä tavoin näille maille annettaisiin mahdollisuus luoda uusia päästövähennystoimia ja -politiikoita, joilla ne voivat ryhtyä alentamaan päästöjään vuodesta 2021 alkaen. Näitä jäsenvaltioita koskevat lisäysluvut vaihtelevat jäsenvaltioiden todellisten päästöjen ja päästö-

lisäysurien mukaisesti ja ne on esitetty komission asetusehdotuksen liitteessä IV. Puskurin yhteismäärä olisi 39 miljoonaa päästövähennysyksikköä, mikä ei komission mukaan ole suuri osuus kauden 2013—2020 kokonaisulijäämästä.

3.3 Joustokeinot

Ehdotukseen sisältyy myös ehdotus joustokeinoiksi ja niitä koskeviksi säännöiksi. Joustojen ensisijaisena tarkoituksena olisi auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan tavoitteensa kustannustehokkaasti.

Nykyiseen taakanjakopäätökseen pohjautuvat joustot

Komissio ehdottaa jäsenvaltioille kaudelle 2021—2030 mahdollisuutta tasapainottaa peräkkäisten vuosien päästömäärien vaihteluita tallettamalla, siirtämällä sekä lainaamalla päästökiintiötä jäsenvaltioiden välillä. Nykyiseen taakanjakopäätökseen sisältyy vastaavia joustokeinoja.

Komission ehdotuksen mukaan vuosina 2021—2029 jäsenvaltio voisi lainata enintään viisi prosenttia seuraavan vuoden päästökiintiöstä.

Jos jäsenvaltion tietyn vuoden kasvihuonekaasupäästöt olisivat sen kyseisen vuoden päästökiintiötä pienemmät, se voisi tallettaa seuraavia vuosia varten kyseisen yli jääneen osan vuotuisesta päästökiintiöstään.

Lisäksi jäsenvaltio voisi siirtää enintään viisi prosenttia tietyn vuoden vuotuisesta päästökiintiöstään toiselle jäsenvaltiolle ja vastaanottava jäsenvaltio voisi käyttää määrän joko kyseisenä vuonna tai seuraavina vuosina. Mikäli tietyn vuoden päästökiintiö on suurempi kuin sen kasvihuonekaasupäästöt kyseisenä vuonna, syntynyt ylijäämä voidaan siirtää toiselle jäsenvaltiolle kokonaisuudessaan.

Kertaluontoinen päästöoikeuksien siirto päästökaupasta

Komissio esittää uutta joustokeinoja, joka sallisi tietyille jäsenvaltioille kertaluontoisen päästöoikeuksien siirron päästökaupasta taakanjakosektorille (niin sanottu ”one –off” -mekanismi). Tämä tarkoittaisi, että määrätyt jäsenvaltiot voisivat halutessaan siirtää enintään yhteensä 100 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia päästökaupasektorin päästöoikeuksista käytettäväksi taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen kattamiseen kaudella 2021—2030. Jäsenvaltioiden tulisi tehdä komissiolle ilmoitus aikomuksestaan käyttää kyseistä joustoa vuoden 2019 loppuun mennessä. Ilmoituksen tekeminen merkitsisi kyseisten päästöoikeuksien mitätöimistä. Päästöoikeuksien mitätöiminen päästökaupasektorilla tehtäisiin vuosittain eli käytännössä 1/10 vuodessa kunkin mekanismin käyttöön oikeutetun jäsenvaltion käytettävissä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Ehdotuksen mukaan siirrot tehtäisiin siirtävän maan huutokaupattavista päästöoikeuksista, ei ilmaisjaon piirissä olevista.

Komissio ehdottaa tätä joustokeinomahdollisuutta niille jäsenvaltioille, joiden kansalliset päästövähennysvelvoitteet ylittävät merkittävästi sekä EU:n keskiarvon että niiden kustannustehokkaan vähennyspotentiaalin, sekä jäsenvaltioille, jotka eivät jakaneet päästöoikeuksia maksutta teollisuuslaitoksille vuonna 2013. Joustolla pyritään komission mukaan vastaamaan korkeimmat päästövähennystavoitteet saaneiden jäsenvaltioiden kustannustehokkuuteen liittyviin huoliin. Ehdotuksen mukaan nämä maat olisivat Luxemburg, Ruotsi, Tanska, Suomi, Alankomaat, Itävalta, Belgia, Irlanti ja Malta. Komission ehdotuksen mukaan näistä maista

Luxemburg ja Irlanti voisivat siirtää enintään 4 prosenttia ja muut maat määrän, joka olisi enintään 2 prosenttia vuoden 2005 taakanjakosektorin päästöistä käytettäväksi taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen kattamiseen.

Täsmälliset jäsenmaakohtaiset mitätöivät päästöoikeuksien määrät vahvistettaisiin erillisellä täytäntöönpanosäädöksellä myöhemmin. Joustoon käytettävä päästöoikeuksien määrä ei näillä jäsenvaltioilla yhteensä saisi ylittää 100 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Mikäli määrä ylittyisi, kunkin jäsenvaltion osalta päästöoikeuksien määrää leikattaisiin *pro rata* -periaatteella. Jäsenvaltioiden, jotka ovat aikeissa käyttää tätä joustokeinoa, tulee ilmoittaa komissiolle tästä 31 päivänä joulukuuta 2019 mennessä.

LULUCF-jousto

Jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoite määritellään taakanjakoa koskevassa asetusehdotuksessa. Jäsenvaltioiden lopulliseen päästövähennysvelvoitteeseen vaikuttavat kuitenkin keskeisesti yhteys taakanjakosektorin ja LULUCF -sektorin välillä sekä joustokeinojen käyttömahdollisuudet.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat myös käyttää ehdotuksessa määritellyn enimmäismäärän maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, eli ns. LULUCF-sektorin poistoyksiköitä (nielusta) kattamaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta. Tämä ns. LULUCF-jousto liittyy taakanjakoasetusehdotuksen kanssa samaan aikaan annettuun komission ehdotukseen LULUCF-asetukseksi.

Kaikki jäsenvaltiot voisivat käyttää LULUCF-joustoa, mutta jokaiselle jäsenvaltiolle määriteltäisiin taakanjakoa koskevassa asetuksessa enimmäismäärä kyseisen poistoyksikön käytölle. Komission mukaan jäsenvaltioiden luvut on määritelty sen perusteella kuinka suurta osaa maatalouden päästöt edustavat koko taakanjakosektorin päästöistä. Komission ehdotus perustuu lähtökohtaisesti Eurooppa-neuvoston lokakuun 2014 päätelmiin, joissa tunnustettiin maataloussektorin muita sektoreita vähäisempi päästövähennyspotentiaali. Komission laskelmien mukaan osuus on suuri (> 25 %) neljässä jäsenvaltiossa ja vähäinen (< 15 %) yhdessätoista (11) jäsenvaltiossa. Komission laskelmien mukaan Suomi kuuluu keskiarvoiseen luokkaan (13 jäsenvaltiota), jossa maatalouspäästöjen osuus on välillä 15—25 prosenttia. Tämä johtaa kunkin jäsenvaltion osalta erilaiseen mahdollisuuteen käyttää LULUCF-joustoa; komission ehdottamat luvut vaihtelevat välillä 0,2—5,6 prosenttia.

Komission ehdotuksen mukaan Suomi voisi hyödyntää 1,3 prosenttia eli yhteensä 4,5 milj. t CO₂ ekv. maankäyttösektorin puolella tuotettuja päästövähennyksiä eli poistoja taakanjakosektorin velvoitteen kattamiseen. Yhteensä jäsenvaltiot voisivat käyttää enintään 280 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia tiettyjen maaluokkien poistoyksiköitä taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen kattamiseen kaudella 2021—2030. Irlanti, Tanska, Latvia ja Liettua, joissa maatalouden osuus taakanjakosektorin päästöistä on yli 25 prosenttia, saisivat suhteellisesti suurimman mahdollisuuden (3,8—5,6 %) mekanismin käyttöön.

LULUCF-jousto koskisi maaluokista metsäkadon, metsitetyn maan, viljelysmaan ja nurmien yhteisvaikutusta. Ehdotuksessa todetaan, että päätös mahdollisuudesta hyödyntää hoidetusta metsämaasta saatavia poistoyksiköitä LULUCF-joustossa voitaisiin tehdä myöhemmin delegoidulla säädöksellä. Tätä ennen komissio tulisi kuitenkin antaa delegoitu säädös metsäalan viitetasojen päivittämiseksi kansallisten metsätalouden tilinpitosuunnitelmien perusteella ts. arvioitava hoidetun metsämaan tilinpidon kriteerien ja periaatteiden toteutumista saatavilla olevien tietojen perusteella.

Mikäli LULUCF -sektori muodostuisi jäsenvaltioille asetusehdotukseen sisältyvien laskentasaäntöjen soveltamisen jälkeen päästöksi, on tämä päästö korvattava joko taakanjakosektorin puolelta tai hankkimalla LULUCF -sektorin yksiköitä toisilta jäsenvaltioilta. Siihen, miten suuri vaikutus LULUCF -sektorilla voi olla taakanjakosektoriin vaikuttaa keskeisesti millainen LULUCF -sektorin tase tulee laskentasaäntöjen soveltamisen jälkeen olemaan. Jos LULUCF-sektori pysyy laskennallisena nieluna, taakanjakosektorille ei tule lisärasitetta. Jos LULUCF-sektori olisi laskennallinen päästö, taakanjakosektorille kohdistuvan rasitteen suuruus riippuisi siitä, miten suuri päästö olisi ja korvattaisiinko se kokonaan taakanjakosektorin yksiköillä vai esimerkiksi hankkimalla yksiköitä muilta jäsenvaltioilta. Näin ollen taakanjako- ja LULUCF-sektorin välisiä vaikutuksia ei ole mahdollista tässä vaiheessa kattavasti arvioida.

4 Toimeenpano ja sanktiot

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden tulisi raportoida taakanjakosektorin päästöistä edelleen vuosittain, mutta varsinainen velvoitteen noudattamisen tarkistus tehtäisiin kuitenkin nykyisten vuotuisten tarkistusten sijaan joka viides vuosi. Päästövähennyspolku olisi edelleen lineaarinen eli tasaisesti aleneva eikä jäsenvaltio voisi ilman ehdotuksessa määriteltyjä sanktioita ylittää sille vuosittain asetettua päästökiintiötä.

Käytännössä velvoitteen noudattamisen tarkistus suoritettaisiin jälkikäteen kunkin edeltävään jaksoon sisältyvän vuoden osalta. Siten vuosien 2021—2025 osalta tarkistus tehtäisiin vuonna 2027 ja vuosien 2026—2030 osalta vuonna 2032.

Komissio tarkistaisi jäsenvaltioiden toimittamat kasvihuonekaasuinventaarit sen varmistamiseksi, että velvoitteen noudattamisen arviointi perustuisi paikkansapitäviin tietoihin.

Seuraamus vuotuisen tavoitteen ylittämisestä olisi sama kuin nykyisin. Tämä tarkoittaisi kunkin jäsenvaltion sallitun päästömäärän ylittävän hiilidioksidiekvivalenttitonnimäärän kertomista kertomella 1,08 ja lisäämistä seuraavan vuoden päästöihin. Lisäksi oikeus siirtää vuotuisia päästökiintiöitä keskeytetään siihen asti, kunnes jäsenvaltio on palannut vaatimustenmukaiselle tasolle.

Komission ehdotukset edistymisen seurannasta ja vaatimustenmukaisuuden arvioinnista perustuvat seuranta-, raportointi- ja todentamispuitteisiin, joista säädetään osittain taakanjakopäätöksessä ja osittain seurantajärjestelmäasetuksessa (525/2013/EU) ja sen täytäntöönpanosäännöksissä. Ehdotuksessa ehdotetaan säilytettäväksi taakanjakopäätöksessä määritellyt vuositteiset raportointia ja velvoitteen noudattamista koskevat velvollisuudet, mutta komissio ehdottaa seurantajärjestelmäasetuksen muuttamista siten, että siihen sisällytettäisiin taakanjakasetukseen sisältyvät raportointivaatimukset.

Komissio ehdottaa jäsenvaltioille taakanjakopäätöksen mukaista velvollisuutta raportoida joka toinen vuosi politiikoista ja toimenpiteistä, jotka ne ovat tehneet asetuksen velvoitteiden noudattamiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi sekä päästöennusteistaan.

5 Asetuksen soveltamisala

Asetusta sovelletaan EU:n ilmasto- ja energiapuitteiden ns. päästökauppaan kuulumattomaan sektoriin eli taakanjakosektoriin, johon sisältyy päästöjä mm. rakennussektorilta, maataloudesta, jätehuollosta ja liikenteestä.

Asetusehdotus ei sellaisenaan koske maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta (LULUCF) aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjä ja poistumia ja niiden sisällyttä-

mistä vuoteen 2030 ulottuviin EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin. Näistä säädettäisiin erikseen samanaikaisesti tämän taakanjakoehdotuksen kanssa annetun asetusehdotuksen (COM(2016) 479 final) nojalla.

Lisäksi päästökauppadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävien siviili-ilmailulentojen hiilidioksidipäästöt ovat niin pieni osa kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä, että näiden lentojen hiilidioksidipäästöjä pidettäisiin ehdotuksen mukaan nollana tätä asetusta sovellettaessa.

6 Muu sisältö

Komission ehdotuksessa esitetään, miten komissio tarkistaisi ja sisällyttäisi päästökauppadirektiivin muutoksesta mahdollisesti aiheutuvat muutokset myöhemmin taakanjakoasetukseen. EU:n päästövähennystavoitteita päästökauppasektorille ja taakanjakosektorille joudutaan mahdollisesti tarkistamaan, mikäli kesällä 2015 käynnistyneessä päästökauppadirektiivin muutosehdotuksen käsittelyssä sovitaan muutoksista sen soveltamisalaan (esimerkiksi muuttamalla päästökauppajärjestelmään kuuluvien laitosten määrää).

Komission ehdotukseen sisältyy ehdotus antaa komissiolle valta antaa SEUT 290 mukaisia delegoituja säädöksiä tietyissä asioissa. Delegoiduilla säädöksillä voidaan täydentää tai muuttaa perussäädöksen tiettyjä, muita kuin keskeisiä osia. Jäsenvaltiot eivät äänestä delegoitujen säädösten voimaantulosta, mutta jäsenvaltioita on kuultava asianmukaisesti delegoiduista säädöksistä niiden valmisteluvaiheessa. Euroopan parlamentti tai neuvosto voivat peruuttaa toimivallan siirron, eikä säädös voi tulla voimaan jos parlamentti tai neuvosto vastustaa sitä. Delegoidulla säädöksellä (ehdotuksen artikla 11) tehtäisiin tarvittavat muutokset Unionin rekisterissä koskien päästöyksiköiden siirtoja ml. päästokiintiöiden laskenta ja joustokeinot. Artiklan 7(2) sisältämä delegoitu säädös koskee mahdollisuutta hyödyntää LULUCF -sektorin määriteltyjä toimenpiteitä (metsäkatot, metsitys, hoidettu viljelymaa ja hoidettu ruohikkomaa) tietyin ehdoin joustokeinona taakanjakosektorilla. Delegoidulla säädöksellä muutettaisiin taakanjakoa koskevan ehdotuksen artiklaa 7(1) huomioimaan maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous-sektoria koskevan lainsäädäntöehdotuksen sisältämä metsänhoito-toimenpide sen jälkeen, kun LULUCF:a koskevassa asetuksessa tarkemmin kuvattua metsänhoidon vertailutasoa koskeva delegoitu säädös on hyväksytty. Ehdotukseen sisältyviä säädösvallan siirtoja on tarpeen vielä arvioida huolellisesti.

Komission ehdotuksen mukaan asetuksen yksittäisten toimenpiteiden täytäntöönpano tapahtuisi puolestaan komitologiamenettelyllä. Menettelyssä jäsenvaltiot äänestäisivät yksittäisten täytäntöönpanosäädöksen hyväksymisestä komitologia-asetuksen (182/2011/EU) mukaisesti. Nykyisen taakanjakopäätöksen nojalla määritetyt jäsenvaltiokohtaiset vuosittaiset päästokiintiöt ajalle 2013—2020 on määritelty päätöksessä 2013/162/EY. Kiintiöitä mukautettiin myöhemmin päätöksellä 2013/634/EY huomioimaan päästökaupan soveltamisalassa tapahtuneet muutokset. Komission ehdotuksen mukaan komissio tulisi antamaan täytäntöönpanosäädöksen jäsenvaltioiden vuosittaisista päästokiintiöistä hiilidioksidiekvivalenttitonneina vuosille 2021—2030. Kiintiöiden määrittämisessä tullaan myös huomioimaan päästökaupan soveltamisalassa tapahtuvat muutokset. Täytäntöönpanosäädöksen antamisen tarkemmasta aikataulusta ei ole vielä tietoa. Komissio tulee kuitenkin sitä varten järjestämään jäsenvaltioiden kasvihuonekaasupäästöjen inventaarioiden kattavan tarkastuksen vuosien 2005, 2016 ja 2018 osalta. Tämän perusteella täytäntöönpanosäädöksen antamisen aikataulu vaikuttaisi olevan vuosi 2020, jolloin vuoden 2018 päästötiedot ovat saatavilla.

Taakanjakoasetus edellyttää muutoksia päästöjen seurantaa ja raportointia koskevaan EULainsäädäntöön, joten komission ehdotukseen sisältyy myös ehdotus kasvihuonekaasupäästöjen seurantajärjestelmää koskevan asetuksen (ns. MMR asetus) muuttamisesta tarpeellisin

osin. Komission mukaan seurantajärjestelmäasetukseen sisällytettäisiin nyt taakanjakopäätöksessä määritellyt vuosittaiset raportointia ja velvoitteen noudattamista koskevat velvollisuudet. Muutosten vaikutuksia arvioidaan tarkemmin jatkotyössä. Myös mahdollisia vaikutuksia ns. rekisteriasetukseen (389/2013) tullaan arvioimaan tarkemmin jatkotyössä.

Komissiolta odotetaan loppuvuodesta 2016 osana EU:n 2030 ilmasto- ja energiapuitteita annettavaa Energiaunionin hallintomallia koskevaa ehdotusta. Tämän ehdotuksen vaikutuksia esimerkiksi seurantaa ja raportointia koskevaan lainsäädäntöön on myös tarkasteltava.

Asetuksen välitarkistus ehdotetaan tehtäväksi vuonna 2024 ja sen jälkeen viiden vuoden välein. Tarkistuksissa tulisi komission mukaan huomioda Pariisin sopimuksen mukaan vuodesta 2023 lähtien viiden vuoden välein tehtävät maailmanlaajuiset tilannekatsaukset, joiden tulosten tulisi tukea maita päästövähennystavoitteiden päivittämisessä ja vahvistamisessa.

7 Ehdotuksen oikeusperusta sekä suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan (ympäristö) 1 kohta. Ehdotus käsitellään SEUT 294 artiklan mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja neuvostossa hyväksymisestä päätetään määräenemmistöllä.

Komissio katsoo, että ehdotus on Euroopan unionia koskevan sopimuksen (SEU) artiklassa 5 mainitun toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska asetusehdotuksen tavoitteita ei saavuteta riittävästi jäsenvaltioiden omin toimin, vaan EU:n tasolla toteutettavin toimin. Lisäksi komissio katsoo, että ehdotus on samassa artiklassa mainitun suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotus ei ylitä sitä, mikä asetusehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen.

8 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

8.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön mukaan lukien Ahvenanmaa ei ole mahdollista vielä tässä vaiheessa arvioida kattavasti. Taakanjakoasetuksen toimeenpano, ml. päästövähennysvelvoitteiden täyttäminen ja mahdollisesti joustokeinojen käyttö, saattavat edellyttää lainsäädännön taseisia määräyksiä tai voimassa olevan lainsäädännön muutoksia useilla eri aloilla mutta näitä muutostarpeita ei ole vielä mahdollista arvioida tarkemmin.

Kuitenkin on esimerkiksi arvioitava, millaisia vaikutuksia ehdotuksella on ilmastolakiin (609/2015). Esimerkiksi lain määritelmissä (5 § 9 momentti) viitataan voimassa olevaan taakanjakopäätökseen.

8.2 Taloudelliset vaikutukset

8.2.1 Yleistä

Komissio on vuonna 2014 julkaissut mittavan vaikutusten arvioinnin koko 2030 energia- ja ilmastopaketesta. Komissio on myös vuonna 2015 julkaissut erillisen vaikutusarvioinnin päästökauppadirektiivin uudistamisesta, jota on käsitelty valtioneuvoston kirjelmässä (U 17/2015 vp). Komissio on päästökauppadirektiivin uudistamista koskevan direktiiviehdotuksen vaikutustenarvioinnissa arvioinut, että kokonaispäästövähennystavoitteen (vähintään 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä) saavuttaminen aiheuttaisi energiasektorille lisäkustannuksia 0,15—0,54 prosenttia BKT:sta verrattuna perusskenaarioon koko EU:n tasolla vuonna 2030. Tässä

on siis kyse energiajärjestelmän lisäkustannuksista. Vähiten kustannuksia on arvioitu aiheutuvan, jos kokonaispäästövähennystavoitteen saavuttaminen sidotaan onnistuneesti uusiutuvan energian tuotannon lisäämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen. Kustannusten vaihteluväli heijastelee käytettyjen skenaarioiden välisiä eroja. Myös EU:n kokonaispäästövähennystavoitteen vaikutukset kansantalouteen jäävät komission mallilaskelmien mukaan alle 0,5 prosenttia vuonna 2030. Energiapoliittiset tavoitteet vaikuttavat eniten BKT-muutoksiin. EU:n kiristyneiden ilmastotavoitteiden ennustetaan lisäävän entisestään kasvihuonekaasupäästöjen sääntelyyn liittyviä kustannuseroja EU:n ja muiden maiden välillä. Komissio julkaisi taakanjakoehdotuksen yhteydessä mittavan vaikutusarvioinnin, jossa arvioidaan muun muassa ehdotuksen kokonaiskustannuksia EU:ssa sekä esitetään laskentaperusteita kunkin jäsenvaltion päästövähennysvelvoitteiden taustalla. Näitä on kuvattu edellä luvussa 3 (Komission esityksen pääasiallinen sisältö).

Jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoite määritellään taakanjakoa koskevassa asetusehdotuksessa. Jäsenvaltioiden lopulliseen päästövähennysvelvoitteeseen vaikuttavat kuitenkin keskeisesti yhteys taakanjakosektorin ja LULUCF -sektorin välillä sekä joustokeinojen käyttömahdollisuudet. Tätä kokonaisuutta vielä arvioidaan, joten tässä vaiheessa ei ole mahdollista kuvata ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia Suomelle kattavasti.

8.2.2 Suomea koskevista selvityksistä

Suomessa VTT ja VATT selvittivät vuonna 2014 vuoden 2030 ilmasto- ja energiapaketin taloudellisia vaikutuksia Suomelle. Suomen ei-päästökauppasektorin päästövähennysvelvoite vaikuttaa selvityksen perusteella ratkaisevasti Suomelle kohdistuviin taloudellisiin vaikutuksiin. VTT:n ja VATT:n selvityksessä tarkasteltiin vaikutuksia sekä energiajärjestelmän että koko kansantalouden kannalta. Selvityksen mukaan päästövähennysten rajakustannukset nousevat varsin jyrkästi, jos vähennystavoite on yli 36 prosenttia. Mikäli päästökaupan ulkopuolisen sektorin vähennysvelvoite olisi 39 prosenttia, energiajärjestelmään kohdistuvat suorat vuotuiset kustannukset perusskenaarioon verrattuna olisivat keskimäärin noin 440 miljoonaa euroa kauden aikana. Selvityksen arvion mukaan marginaalikustannukset 36 ja 40 prosentin vähennystavoitteilla olisivat 55 euroa/t CO₂ ja 129 euroa/t CO₂. Arviossa verrataan vaikutuksia perusskenaarioon, jolla oletetaan toteutettavan ainoastaan jo päätetyt ilmasto- ja energiapoliittiset tavoitteet vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteet vuodelle 2030 vaatisivat merkittäviä lisätoimenpiteitä. Arvioissa on pyritty huomioimaan investoinnit ja niiden aiheuttamat muutokset energiankäytössä energiantuotannossa, biopolttoaineiden käyttö liikenteessä ja niiden kotimaiseen tuotantoon tehtävät investoinnit, autokannan uudistamisen lisäkustannukset ja liikenteen energiankäytön kehitys sekä biopolttoaineiden hintakehitys ja vaikutukset polttoaineverokertymään.

VTT:n ja VATT:n arvioiden perusteella, mikäli päästövähennysvelvoite olisi 39 prosenttia, BKT:n kehitys heikkenisi kansantalouden tasolla noin 0,6 prosenttia vuonna 2030 verrattuna vertailuskenaarioon. Tällä olisi heikentävä vaikutus myös muihin kansantalouden parametreihin, kuten kotitalouksien kulutukseen, investointeihin, kauppataaseeseen ja työllisyyteen, jotka heikkenisivät saatujen tulosten mukaan jossain määrin.

Kansantalouselaskelmien keskeiset oletukset liittyvät päästöoikeuksien hintakehitykseen sekä kolmansien maiden ilmastopolitiikan kunnianhimon tasoon. Kansantalouden laskelmissa on myös otettu huomioon, että päästöoikeuden nouseva hinta heijastuu sekä sähkön että kaukolämmön hintaan. Kansantalouden vaikutusten kannalta keskeinen laskentaoletus on se, että EU:n ilmastopolitiikka vuoteen 2030 on muita maita kunnianhimoisempi, joka heijastuu kustannusten nousuna myös Suomen talouteen.

VTT:n ja VATT'in laskelmien tuloksia arvioitaessa on otettava huomioon, ettei niissä ole pyritty arvioimaan ilmastopolitiikkaan liittyviä myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi puhtaan teknologian liiketoimintaan tai terveyteen, eikä ilmastomuutoksen mahdollisesti aiheuttamia kustannuksia.

VTT analysoi komission ehdotuksessa Suomelle esitetyn 39 prosentin päästövähennysvelvoitteen laskentaperusteita ja taustaoletuksia, joista ensimmäisiä tuloksia on saatavilla syys-lokakuun aikana. Komission ehdotuksen laajempia vaikutuksia esimerkiksi kansantalouteen analysoidaan meneillään olevassa VN TEAS -tutkimushankkeessa, jonka tulokset valmistuvat tämän vuoden loppuun mennessä. Komission ehdotus sisältää päästövähennysvelvoitteen lisäksi elementtejä, joita ei aiemmissa vaikutusarvioissa ole voitu kaikilta osin huomioida. Näitä ovat erityisesti rajoitettu, kertaluonteinen mahdollisuus käyttää päästökaupan päästöyksiköitä taakanjakosektorin velvoitteen saavuttamiseksi (ns. one-off reduction), sekä rajoitettu mahdollisuus käyttää maankäyttösektorin (LULUCF) yksiköitä taakanjakosektorilla. Selvityksissä tullaan myös tarkemmin tarkastelemaan komission ehdottamia uusia joustokeinoja.

8.2.3 Joustokeinot

Komission ehdotuksen mukaan nykyisenkaltaiset joustokeinot taakanjakosektorilla säilyisivät. Tämä tarkoittaisi, että päästökiintiöitä voisi tietyin ehdoin ja rajoitetusti siirtää tuleville vuosille, lainata tulevilta vuosilta tai jäsenvaltiot voisivat käydä kiintiöillä kauppaa. Nykyisen taakanjakopäätöksen toimeenpano on vasta alkanut, eikä joustokeinojen käytöstä ole vielä juuri-kaan kokemuksia.

Suomelle ehdotettu jousto päästökaupasektorilta taakanjakosektorille (ns. one-off reduction) tarkoittaa enintään 2 prosentin määrää vuoden 2005 päästöistä, joka olisi noin 0,7 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuosittain. Koko kaudelle 2021—2030 määrä olisi noin 7 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Jouston hyödyntäminen ei ole valtion kannalta ilmaista, koska se johtaa lähtökohtaisesti päästökaupan huutokauppatulojen vähenemiseen. Päästökaupan yksiköiden hyödyntäminen taakanjakosektorin velvoitteen kattamiseen tarjoaa mahdollisuuden parantaa ilmastopolitiikan toimeenpanon kustannustehokkuutta, vaikka toimenpide lähtökohtaisesti johtaa valtion huutokauppatulojen pienentymiseen. Tämän hetkisen käsityksen mukaan notifiokaation tekeminen johtaisi siihen, että kyseiset päästöoikeudet mitätöidään. Jos päästöoikeuden keskimääräiseksi hinnaksi arvioitaisiin 17—30 euroa/t, vuotuinen kustannus olisi karkeasti 12—21 miljoonaa euroa; tällä hetkellä päästöoikeuden hinta on n. 4 euroa/t.

Jatkovalmistelussa asiaa on arvioitava monipuolisesti siten, että joustokeinon mahdollisesta käyttämisestä voidaan tehdä päätös viimeistään vuoden 2019 aikana. Tarkastelussa on huomioitava myös joustokeinon vaikutus ns. markkinavakaussvarantoon (MSR). Lähtökohtaisesti kertaluonteisen jouston hyödyntäminen olisi kansantalouden kannalta kannattavaa, koska päästövähennykset tulevat näillä näkymin olemaan selkeästi kalliimpia taakanjakosektorin puolella verrattuna päästökauppaan.

LULUCF-sektoria koskeva joustokeino kohdentuu komission mukaan erityisesti niihin jäsenvaltioihin, joilla on rajallinen päästövähennyspotentiaali ei-CO₂ -päästöille maataloussektorilla. Joustokeinolla on periaatteessa mahdollista parantaa kustannustehokkuutta. Erityisesti se hyödyttää jäsenvaltioita, joilla maatalouden päästöjen osuus taakanjakosektorin kokonaispäästöistä on suuri. Suomi kuuluu komission laatimassa jäsenvaltioiden luokittelussa keskimmaiseen ryhmään. Suomelle esitetty käyttömahdollisuus olisi näin ollen 1,3 prosenttia vuoden 2005 päästöistä eli 4,5 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenteina koko kaudella 2021—2030. Komission ehdotukseen sisältyvän LULUCF-sektoria koskevan joustokeinon

vaikutuksia ja käyttömahdollisuuksia Suomen kannalta on arvioitu tarkemmin LULUCF-asetusehdotusta koskevassa U-kirjelmässä (MMM muistio EU/2016/00600).

LULUCF -joustokeinon käytön edellytyksenä on, että LULUCF-sektori pystyy kyseisiä poistoyksiköitä tuottamaan. Tämä tarkoittaa, että LULUCF-sektorin tase on oltava ylijäämäinen eikä sektorilta ei saa syntyä päästöjä. Tase lasketaan LULUCF -asetusehdotuksessa kuvatuilla yksityiskohtaisilla laskentasäännöillä. Laskennassa tarkastellaan metsäkadon, metsitetyn maan, viljelysmaan ja nurmien yhteisvaikutusta. Metsämaa-luokka on rajattu jouston ulkopuolelle. Ehdotuksen mukaan metsämaa-luokkaa voidaan sisällyttää myöhemmin, edellyttäen, että LULUCF-asetusehdotuksessa olevat ehdot mm. metsänhoidon vertailutasoon liittyen täyttyvät.

Kaikkien ehdotukseen sisältyvien joustokeinojen vaikutuksia on tarpeen vielä huolellisesti analysoida.

8.2.4 Velvoitteen noudattaminen ja seuraukset

Mikäli jäsenvaltio ei täytä päästövähennysvelvoitetta suunnitelluin toimin ja joutuu toteuttamaan lisää päästövähennystoimia, lisätoimien toteuttamisesta voi aiheutua kustannuksia. Taakanjakoehdotuksen mukaan, mikäli jäsenvaltio ei pääse vuotuisen päästövähennystavoitteenensa joustokeinojenkaan käytön jälkeen, ylitetty määrä kerrotaan kertoimella 1,08 ja tämä lisätään seuraavan vuoden päästöihin. Jäsenvaltion on siis vähennettävä päästöjään enemmän seuraavana vuonna. Komissio arvioi jäsenvaltioiden edistystä asetuksen 525/2013 artiklan 21 nojalla, ja mikäli jäsenvaltio ei edisty riittävästi, jäsenvaltion tulee toimittaa komissiolle kolmen kuukauden kuluessa toimintasuunnitelma, joka sisältää ne toimet joita jäsenvaltio panee täytäntöön tavoitteiden saavuttamiseksi sekä aikataulun. Komission ehdotuksen johdantolauseissa todetaan, että korjaava suunnitelma huomioidaan jäsenvaltioiden integroidussa kansallisessa energia ja ilmastosuunnitelmassa, ja se tulee olemaan osa tulevaa Energiaunionin hallintomallia. Energia- ja ilmastosuunnitelmaa koskeva velvoite tullaan sisällyttämään Energiaunionin hallintomallia koskevaan lainsäädäntöehdotukseen.

Komission ehdotuksessa esitetään nykyisten velvoitteiden täytäntöönpanon valvonnan (compliance) tapahtuvan nykyisen vuosittaisen tarkastelun sijaan viiden vuoden jaksoina. Komission mukaan taakanjakoehdotuksen hallinnolliset kustannukset ovat rajalliset. Täytäntöönpanon valvonnan muuttuminen viiden vuoden jaksoiksi vähentäisi hallinnollisia kustannuksia edelleen sekä jäsenvaltiossa että komissiossa. Komission arvion mukaan hallinnolliset kustannukset säilyttäen vuotuinen päästöjen raportointi, mutta siirtymällä viiden vuoden toimeenpanosykliin vuotuisen toimeenpanosyklin sijaan, olisivat merkittävästi nykyistä alemmat.

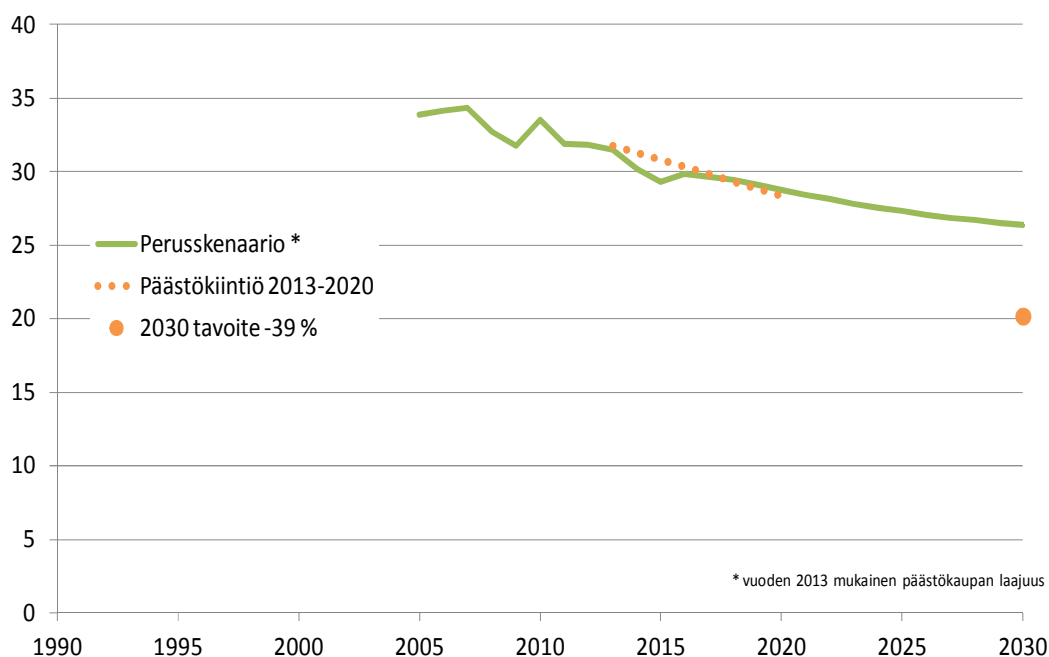
Taakanjakopäätöstä koskevan asetusehdotuksen ja maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta (LULUCF) koskevan asetusehdotuksen välistä yhteyttä on tarpeen vielä tarkemmin arvioida velvoitteen laskennan, raportoinnin ja seurannan näkökulmasta. Komission mukaan ehdotus ei sisällä suoria raportointivelvoitteita yrityksille.

8.2.5 Kansallinen ilmastopolitiikka

Taakanjakopäätöksen soveltamisala kattaa päästöjä erityisesti energia (rakennusten lämmitys), maatalous-, jätehuolto- ja liikenne-sektoreilta, jolloin päästövähennystoimet kohdistuvat ensisijaisesti näille sektoreille. Komission ehdotuksella ei ole suoria budjetti-vaikutuksia jäsenvaltioille. Epäsuorat vaikutukset riippuvat kansallisten politiikkatoimien valinnoista.

Komission ehdotuksen mukaan Suomen taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöjen tulee vuonna 2030 olla 39 prosenttia pienemmät kuin vuoden 2005 päästöt vuonna 2030. Tämä on noin 20 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Viimeisimmän kasvihuonekaasuinventaarion (Tilastokeskus 25.5.2016) mukaan vuonna 2005 taakanjakosektorin päästöt olivat 36,1 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Suomen on voimassa olevan ilmasto- ja energiapaketin mukaan vähennettävä taakanjakosektorin päästöjä 16 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Nykyisen ilmasto- ja energiapaketin mukaan Suomen tavoite vuodelle 2020 on 28,4 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Tilastokeskuksen mukaan (25.5.2016) taakanjakosektorin päästöt olivat vuonna 2013 yhteensä 31,6 miljoonaa tonnia CO₂ ekv, 2014 30,1 miljoonaa tonnia CO₂ ekv ja vuonna 2015 (alustavat tiedot) 30,0 miljoonaa tonnia CO₂ ekv. Suomen päästöt ovat vuosina 2013—2015 olleet pienemmät kuin taakanjakopäätöksen mukaisen päästövähennyspolun velvoite.

Vuosille 2021—2030 päästökiintiöt tul-taisiin määrittämään komission uuden ehdotuksen mukaisesti siten, että vuonna 2030 Suomen päästökiintiö olisi noin 20 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia, joka vastaisi 39 prosentin päästövähennystä taakanjakosektorilla vuosien 2005—2030 välillä. Alla olevassa kuvassa on esitetty nykyinen päästövähennyspolku (2013—2020) ja ei-päästökauppasektorin päästökehitys toukokuussa 2016 työ- ja elinkeinoministeriössä laaditun perusskenaarion mukaan, sekä komission asetusehdotuksessa oleva 39 prosentin päästövähennysvelvoite vuoteen 2030.

KASVIHUONEKAASUPÄÄSTÖT, päästökaupan ulkopuoliset, Mt CO2 ekv

Suomelle ehdotettu 39 prosentin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoite päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden osalta on erittäin vaativa. Suomi on jo osittain valmistautunut päästöjen vähentämiseen taakanjakosektorilla. Hallitusohjelmassa linjattiin tuontiöljyn käytön puolituksesta ja uusiutuvien liikennepolttoaineiden osuuden nostosta 40 prosenttiin. Suurin merkitys tavoitteiden saavuttamisen kannalta on liikenteen päästöjen vähentämisellä.

Euroopan unionin ilmasto- ja energiapaketin ehdotukset liittyvät kiinteästi toisiinsa, ja ehdotusten käsittelyssä on otettava huomioon niiden yhteisvaikutukset kuhunkin jäsenvaltioon.

Ilmastonmuutoksen hillitsemisen pitkän aikavälin tavoitteiden kannalta on tärkeitä, että päästökaupan ulkopuoliset sektorit osallistuvat asteittain päästöjen vähentämiseen. Pitkällä aikavälillä kaikilla keskeisillä päästöjä tuottavilla sektoreilla tulee olla tavoitteena laskeva päästökäytäntö.

Kansallisen energia- ja ilmastostrategian sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu on käynnissä. Niiden yhteydessä syksyn 2016 aikana tarkastellaan, miten päästöjä taakanjakosektorilla on mahdollista vähentää, ja mitä vaikutuksia sillä on.

Työ- ja elinkeinoministeriö julkisti 15.6.2016 Suomea koskevan perusskenaarion, joka on yhteinen valmisteilla olevalle energia- ja ilmastostrategialle sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmalle. Perusskenaarioon sisältyvät ennen 1 päivänä syyskuuta 2016 toimeenpannut tai päätetyt energiaan ja ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät politiikkatoimet. Perusskenaario ei kata hallitusohjelman uusia energia- ja ilmastotavoitteita. Jos asetettuja energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteita ei saavuteta perusskenaarioon sisällytetyillä toimenpiteillä, tarvitaan uusia politiikkatoimia. Uudet politiikkatoimet tulevat sisältymään erilliseen politiikkaskenaarioon. Perusskenaarion mukaan taakanjakosektorin päästöt vuonna 2030 olisivat noin 26 miljoonan CO₂ ekvivalenttitonnin tasolla. Komission käyttämän referenssiskenaarion mukaan Suomen päästöt vuonna 2030 olisivat 24 miljoonaa CO₂ ekvivalenttitonnia. Komission referenssiskenaariossa käyttämiä taustaoletuksia ja niiden eroja kansalliseen perusskenaarioon verrattuna on vielä tarpeen selvittää tarkemmin.

8.3 Sosiaaliset vaikutukset

Komissio on arvioinut, että päästövähennystavoitteen vaikutukset työllisyyteen jäävät yleisesti marginaalisiksi. Sektorikohtaiset vaikutukset voivat kuitenkin olla merkittäviä. Parhaillaan käynnissä olevassa VN TEAS-hankkeessa selvitetään tarkemmin myös komission ehdotuksen sosiaalisia vaikutuksia. Tässä vaiheessa ei vielä ole käytettävissä tuoretta arviota. Hankkeen on tarkoitus valmistua tämän vuoden loppuun mennessä.

8.4 Ympäristövaikutukset

Euroopan unioni toimeenpanee unionin sisäisellä lainsäädännöllä Pariisin sopimukseen antamansa lupauksen vähentää päästöjä vähintään 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Komission antama ehdotus jäsenvaltioiden välisestä taakanjaosta päästökauppa-sektoriin kuulumattomien toimialojen osalta sekä ehdotus maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous-sektorin sisällyttämisestä EU:n ilmasto- ja energiakehykseen vuodelle 2030 muodostavat kyseisen kokonaisuuden yhdessä jo aiemmin annetun, päästökaupparjestelmän uudistamisesta koskevan kokonaisuuden kanssa.

Ilmastonmuutosta koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimukseen liittyvä Pariisin sopimus hyväksyttiin YK:n ilmastopöytäkirjan 21. osapuolikokouksessa Pariisissa 12 päivänä joulukuuta 2015. Osana Pariisin sopimuksen neuvotteluita ilmastopöytäkirjan osapuolet, ml. EU ja sen jäsenvaltiot, toimittivat ilmastopöytäkirjan sihteeristölle ns. aiottuja kansallisesti määriteltäviä panoksia (INDC, intended nationally determined contribution), jotka sisältävät ilmoituksen siitä, millaisiin päästövähennyksiin osapuoli on valmis Pariisin sopimuksen puitteissa. EU ja sen jäsenvaltiot toimittivat yhteisen INDC:nsä ilmastopöytäkirjan sihteeristölle 6 päivänä maaliskuuta 2015. Sihteeristölle toimitettujen panosten kattavuus on hyvin korkea,

sillä panoksensa toimittaneiden osapuolten osuus maailmanlaajuisista kasvihuonekaasujen kokonaispäästöistä on yli 95 prosenttia.

Arvioiden mukaan tähän mennessä annetuilla kansallisilla panoksilla päästään n. 2,7—3 asteen tasolle, mikä on merkittävä parannus entiseen n. 3,5—4 asteen kehityspolkuun. Alustavat lupaukset eivät kuitenkaan vielä riitä, jotta globaalien päästöjen kehitys saataisiin enintään kahden asteen lämpenemisen mahdollistavalle polulle.

Yhteisymmärrys EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisestä INDC:stä saavutettiin Euroopan unionin neuvostossa 6 päivänä maaliskuuta 2015 ja se perustuu Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2014 tekemälle päätökselle vähentää kasvihuonekaasupäästöjä EU:n sisäisesti vähintään 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä.

EEA:n laskelmien mukaan EU on saavuttanut nykyisen, vuoteen 2020 ulottuvan ilmasto- ja energiapaketin tavoitteet päästökaupan ulkopuoliselle sektorille etuajassa. EU-tason vähennystavoite päästökaupan ulkopuoliselle sektorille on 10 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna vuonna 2020. Vuonna 2013 päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöt EU-tasolla olivat vähentyneet 14 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna. EEA:n arvion mukaan EU:n jäsenvaltioista 24 olisi pääsemässä vuoden 2020 tavoitteeseensa ja kaikki 28 mikäli joustokeinojen käyttö huomioidaan. Tavoitteen ylisuorittaminen johtaa siihen, että päästöyksiköitä (AEA) jää vuosien 2013—2020 väliseltä ajalta yli. Komissio on vaikutustenarvioinnissa arvioinut päästöyksiköiden ylijäämän vaikutusta vuoden 2030 tavoitteen näkökulmasta.

Eurooppa-neuvosto on linjannut, että EU vähentää päästöjään 80—95 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Komission vuonna 2011 esittämä vähähiilitiekartta vuoteen 2050 tukee tavoitteen saavuttamista. Komissio on arvioinut, että EU:n päästövähennystavoite -40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä varmistaisi, että EU pysyisi kustannustehokkaalla päästövähennyspolulla kohti vuoden 2050 päästövähennystavoitteiden saavuttamista.

Parhaillaan käynnissä olevassa VN TEAS-hankkeessa selvitetään tarkemmin myös komission ehdotukseen liittyviä ympäristövaikutuksia.

9 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 ja 22 kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komission ehdotus esiteltiin ympäristöjaostossa (EU23) (laaja kokoonpano) 26 päivänä elokuuta 2016. Ehdotuksesta laadittu U-kirjelmäluonnos käsiteltiin ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 2—5 päivänä syyskuuta 2016. EU-ministerivaliokunta käsitteli U-kirjelmäluonnosta 9 päivänä syyskuuta 2016.

Ehdotus esiteltiin neuvoston ympäristöryhmässä 20 päivänä heinäkuuta 2016. Varsinainen käsittely alkaa ympäristötyöryhmässä 14 päivänä syyskuuta 2016. Ympäristöneuvostossa on tarkoitus käydä periaatekeskustelu 17 päivänä lokakuuta 2016. Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei vielä ole tietoa.

Valtioneuvoston alustava kanta

Maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen torjumisen vuoksi on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot etenevät Pariisin ilmastopöytäkirjasta 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 lokakuuta 2014 linjatun EU:n päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä.

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 esiteltyjen joustokeinojen vaikutuksia, mittaluokkaa ja käyttömahdollisuuksia sekä päästökaupan ulkopuolisen sektorin ja maankäyttösektorin välistä yhteyttä. Komission sovellettama 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 vertailuskenaariooletuksia halutaan myös vielä verrata Suomen kansalliseen perusskenaarioon, koska näissä näyttäisi olevan tuntuja eroja, vaikka molemmat on uusittu tänä vuonna. Jos taakanjakoasetuksen perustana olevat oletukset ja laskelmat osoittautuvat virheellisiksi, niin 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 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 keskimääriin, 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.