

Ympäristövaliokunta

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 ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Laura Aho, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Niina Honkasalo, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuuli Ojala, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Anna-Maija Sinnemaa, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- energia- ja päästökauppa-asiantuntija Heikki Vierimaa, Metsäteollisuus ry
- Brysselin toimipiste, johtaja Kimmo Järvinen, Teknologiateollisuus ry
- suojeluasiantuntija Liisa Toopakka, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- Suomen ilmastopaneeli
- Akava ry
- Kemianteollisuus ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- STTK ry
- Suomen Varustamot ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Eurooppaneuvosto hyväksyi -55 %:n päästövähennystavoitteen 11.12.2020. Komissio julkisti 14.7.2021 lainsäädäntöpaketin (55-valmiuspaketti), jolla se pyrkii varmistamaan, että EU saavuttaa tämän tavoitteen. Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi ehdotuksen päästökauppadirektiivin, markkinavakauseräpäätöksen ja meriliikenteen MRV-asetuksen muuttamiseksi.

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

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason 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 päästökauppadirektiivin 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

Voimassa olevan päästökaupan vahvistaminen ja muutokset markkinavakaushankintaan

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n päästökaupan vahvistamiseksi ja komission ehdottaman -61 %:n päästövähennystason saavuttamiseksi on tarkoituksenmukaista kiristää lineaarista päästövähennyskerrointa, leikata päästökattoa kertaluonteisesti ja vahvistaa markkinavakaushankintaa. 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 markkinavakaushankinnan 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 markkinavakaushankinnan sisäänottoprosentin ja päästöoikeuksien kertaluonteisen leikkauksen yhteisvaikutuksia ja oikeaa tasoa neuvotteluissa saatavien lisätietojen pohjalta.

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

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 kilpailukykyvyyttä 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 pitkälti. 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 laitospäätösten 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

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

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 kilpailukyyn.

Valtioneuvosto kannattaa meriliikenteen sisällyttämistä EU:n päästökauppaan, mutta korostaa, että neuvotteluissa on kiinnitettävä erityistä huomiota vaikutuksiin Suomen meriklusteriin ja kansalliseen kilpailukyyn. 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.

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 kilpailukyyn. 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 markkinaehtoisin 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

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. Pidemmällä 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 jätteenpoltoa. 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

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 varteenoitettavan rahoituskanavan edistyksellisen 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.

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 ilmastonmuutoksen torjuntaan.

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

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 kokonaisuuden huomioon.

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 PERUSTELUT

Yleistä

EU:n päästökaupan kiristäminen ja laajentaminen ovat tarpeen Pariisin sopimuksen ja eurooppalaisen ilmastolain ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Valiokunta korostaa, että päästökaupajärjestelmä on tärkein ja tehokas yksittäinen työkalu EU:n ilmastopolitiikassa, sillä se tuottaa kustannustehokkaasti aina tavoitteeksi asetetun päästökaton mukaiset päästövähennykset. Päästömarkkinat ohjaavat päästöoikeudet sinne, missä päästöjen vähentäminen on halvinta. Koska kasvihuonekaasupäästöt ovat maailmanlaajuisia, ilmastomuutoksen kannalta on yhdentekevää, missä päästövähennys toteutetaan. Kun päästöjä leikataan EU:n ilmastotavoitteiden mukaisesti, myös liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrä vähenee vuosittain. Päästökatto on kuitenkin asetettava riittävän alas tavoitteena olevan päästövähennyspolun toteuttamiseksi. Valiokunta tukee myös valtioneuvoston kantaa siitä, että päästöoikeuksien ylijäämää tulee merkittävästi vähentää. Ehdotettu 79 milj. päästöoikeuden jakaminen markkinoille on suhteellisen suuri lisäys päästöoikeuksien tarjontaan, joka saattaa johtaa päästöoikeuksien liikatarjontaan ja siten vaikuttaa päästöoikeuden hintakehitykseen ja koko järjestelmän toimivuuteen. Kun päästökauppa on ilmastotoimien tärkein yksittäinen työkalu, sen toimivuudesta huolehtiminen on olennaisen tärkeää.

Valiokunta korostaa samalla, että myös teollisuuden kilpailukyvyistä on huolehdittava, mutta se on päästökaupan toimintaa tai päästöoikeuden hintaa laajempi kokonaisuus. Hiilirajamekanismi olisi keskeinen täydentävä politiikkatoimi hiilivuoden estämisessä, kuten myös proaktiivinen teollisuus- ja innovaatiopolitiikka. Valiokunta toteaa, että kansainvälisen tutkimuksen valossa hiilivuotoa ei ole merkittävästi esiintynyt, mutta asia tunnetaan kuitenkin suhteellisen huonosti ja riskiä tulee edelleen tutkia perusteellisesti. Myös komissio esittää muutoksia siihen, miten globaaleilla markkinoilla toimivien teollisuudenalojen hiilivuotoriskiä tulevaisuudessa hillitään. Hiilivuodon torjuntakeinoja ovat muun muassa päästöoikeuksien ilmaisjako sekä kansalliset tuet

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

päästökaupan välillisille kustannuksille. Harmonisoiduilla ilmaisjakosäännöillä pyritään varmistamaan, että ilmaisjaon määrä vastaa toimialaan kohdistuvan hiilivuotoriskin tasoa säilyttäen samalla kannustimet tehdä investointeja, jotka tukevat päästöjen vähentämistä. Ilmaisjaon perusteena käytetään erityisesti tuotekohtaisia vertailuarvoja eri tuotantoprosesseista aiheutuville kasvihuonekaasupäästö määrille. Tuotekohtaiset vertailuarvot on asetettu laitoksista parhaiten suoriutuvan 10 %:n mukaan tavoitteena tukea kaikkein tehokkaimpia laitoksia ja vähähiilisyys-teen tähtääviä innovaatioita.

Meriliikenteen päästökauppa

Valiokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin meriliikenteen päästöjen sisällyttämistä nykyiseen päästökauppaan asteittain vuosina 2023—2026. Komissio ehdottaa EU:n nykyisen, meriliikenteellä laajennetun päästökauppajärjestelmän päästövähennystavoitteeksi 61 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 päästötasoon, jonka saavuttamiseksi päästökattoon tehtävää vuosittaista leikkausta kiristettäisiin 2,2 %:sta 4,2 %:iin.

Valtioneuvoston arvion mukaan meriliikenteen päästökauppa merkitsisi Suomen ulkomaankaupalle noin 210 milj. euron vuotuisia lisäkustannuksia vuoteen 2030 mennessä. Ehdotusten arviointi kokonaisuutena on tärkeää, sillä myös ehdotettu energiaverodirektiivi (U 56/2021 vp — YmVL 31/2021 vp) ja meriliikenteen polttoaineita koskeva FuelEU Maritime -asetus (U 51/2021 vp — YmVL 26/2021 vp) nostaisivat merikuljetusten polttoainekustannuksia merkittävästi. Valiokunta korostaa, että erityistä huomiota on kiinnitettävä myös vaikutuksiin meriklusteriin ja kansalliseen kilpailukykyyn Suomen erityisolosuhteiden huomioimiseksi. Maantieteellisen sijainnin vuoksi meriliikenteen merkitys Suomen ulkomaankaupalle on erityisen suuri. Arktiset erityisolosuhteet sekä etäisyys muihin EU-maihin ja valtamerireiteille lisäävät merikuljetusten kustannuksia Suomen ulkomaankaupassa. Soveltamisalan rajausten perusteella jäänmurtajat eivät kuulu päästökaupan piiriin, mutta ehdotus ei ota huomioon talvimerenkulun edellyttämiä jäävahvistettuja aluksia, joiden suuremman polttoaineen kulutuksen ja päästöjen vuoksi meriliikenteen sisällyttäminen päästökauppaan voi kannustaa hankkimaan yhä enenevässä määrin avoveteen optimoituja aluksia. On siten oletettavaa, että ehdotus johtaisi kauppa-alusten itsenäisen jäissäkulkukyvyn heikkenemiseen. Tämä merkitsisi tarvetta nykyistä suuremmalle jäänmurtokapasiteetille palvelutason turvaamiseksi arktisissa olosuhteissa. Huolta herättää myös mahdollinen välillinen vaikutus meriturvallisuuden heikkenemiseen Itämeren talvimerenkulussa.

Tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Direktiiviehdotuksella olemassa olevan päästökaupan rinnalle tulisi myös uusi erillinen tieliikennettä ja rakennusten erillislämmitystä koskeva päästökauppajärjestelmä. Uusi päästökauppa kohdistuisi polttoaineen jakelijoihin ja näiden polttoaineiden hiilidioksidipäästöihin. 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. 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

Komissio arvioi teollisuuden, liikenteen ja kotitalouksien keskimääräisten polttoainehintojen nousevan päästökaupan johdosta ja suhteellisen nousun olevan suurempi rakennuksissa kuin liikenteessä ja teollisuudessa. Päästökaupan hintasignaali olisi kaikille jäsenvaltioille sama, mutta suhteellinen polttoainehintojen nousu olisi suurinta niissä jäsenvaltioissa, joissa valmistevero on nykyään pienin. Vaikutusarviossa käytetään esimerkkinä päästöoikeuden 48 euron hintatasoa, jolloin bensiinin hinta nousisi 11 senttiä litra ja dieselin 13 senttiä litra. Päästöoikeuden hinta on kuitenkin nyt huomattavasti korkeampi, ja arvioihin liittyy muutenkin suurta epävarmuutta, joten hintakehitystä ei voida luotettavasti arvioida. Ohjauskeinojen osittainen päällekkäisyys, ristikkäisvaikutukset ja vaikutusarvioiden puutteet tekevät ehdotusten kokonaisvaikutusten arvioinnista vaikeaa.

Suomen rakennusten lämmityksestä suuri osa on jo päästökaupan piirissä. Uuteen päästökauppaan tulisivat Suomessa kuulumaan lähinnä rakennukset, joissa on öljylämmitys, sillä muita fossiilisia polttoaineita, kuten kaasua, käytetään vähän. Öljylämmitys arvioidaan Suomessa olevan käytössä tällä hetkellä noin 133 000 pientalossa ja noin 5 000:ssa kuntien omistamassa rakennuksessa. Rakennusten erillislämmitysten päästöt ovat Suomessa olleet trendinomaisesti laskusuunnassa viime vuosina öljylämmityksen vähenemisen sekä rakennusten energiatehokkuuden paronemisen ja öljystä luopumiselle varatun tuen ansiosta.

Päästökaupan osuutta suhteessa taakanjakosektoriin on perusteltua kasvattaa, koska taakanjakosektorilla päästöjen vähentäminen on suhteellisesti kalliimpaa. Valiokunta toteaa, että uuden päästökaupan kokonaisvaikutukset tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästövähennyksiin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin kotitalouksille ja yrityksille edellyttävät tarkempaa arviointia. Tarpeettomia päällekkäisiä ohjauskeinoja tulee välttää. Erityisesti energiaverodirektiivillä (U 56/2021 vp — YmVL 31/2021 vp) ja energiatehokkuusdirektiivillä (U 48/2021 vp — YmVL 28/2021 vp) on läheinen liittymä myös uuteen päästökauppaan polttoaineiden ja rakennusten lämmityskustannusten kannalta. Lisäksi lämmitys- ja polttoainekustannusten nousu kohdistuu merkittäväällä tavalla kotitalouksiin ja lisää painetta luoda erillisiä järjestelmiä kustannusten kompensatioon ja päästökauppatulojen ohjaukseen. Komissio ehdottaa markkinavakausrantoon myös uutta mekanismia, jonka tarkoitus olisi estää tieliikenteen ja rakennusten päästökaupparjestelmän päästöoikeuden hinnan kohtuuton nousu. Varannosta laskettaisiin liikkeelle lisää päästöoikeuksia, mikäli hinnat nousisivat liian nopeasti.

Päästökaupan laajentamisen vaikutukset tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen osalta kohdistuisivat voimakkaimmin pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin. Tältä kannalta lähtökohta huutokauppatulojen ohjaamisesta vihreän siirtymän tukemiseen sekä kompensoimaan polttoaineiden hinnan ja rakennusten lämmityskustannusten nousua on perusteltu. Tämä voi oikein toteutettuna parantaa ilmastotoimien hyväksyttävyyttä ja olla osaltaan myös järjestelmän toteuttamiskelpoisuuden tosiasiallinen edellytys. Ilmastopaketissa esitetyt erilliset rahastot ja tulojen korvamerkintä eivät kuitenkaan ole tehokkain tapa rahoittaa ilmastotoimia. Päästökaupalla on läheinen yhteydet erikseen arvioinnin kohteena olevaan ilmastotoimien sosiaalirahastoon. Vuodesta 2026 lähtien osa uudesta tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästökaupan huutokauppatulosta ohjattaisiin EU:n omaksi varaksi. Rahaston koko vastaisi 25 %:a tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan ennakoidusta tulosta. Ympäristövaliokunta arvioi sosiaalirahastoa koskevaa ehdotusta erikseen valtioneuvoston kirjelmää U 61/2021 vp koskevassa lausunnossaan.

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

Biomassan käyttö ja jätteenpoltto

Direktiiviehdotuksessa päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät vähintään 95 %:n osuudella kestävyyskriteerit täyttävää biomassaa käyttävät laitokset, kun voimassa olevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät 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 pystyy perusteettomasti hyötymään päästökaupan piirissä esimerkiksi ilmaisjaosta. Direktiiviehdotuksen mukaan biomassan osalta edellytetään säädettyjen kriteerien täyttymistä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen alentaa soveltamisalaan kuulumisen rajaa biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 %:iin nykyisen 100 %:n sijaan. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus rajan laskemisesta 95 %:iin voi lisätä kannustinta fossiilisten polttoainneiden tai kestävyyskriteerit täyttämättömän biomassan käyttöön sekä alentaa kannustinta investoida mahdollisimman suuren, kestävyyskriteerit täyttävän biomassaosuuden käyttöön. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rajausta voisi toimia vastoin tavoitettaan ja siten kannustaa käyttämään fossiilista energiaa ja olla tekemättä viimeisiä päästövähennyksiä.

Kokonaisuutena tärkeä tavoite on kustannustehokkuus sekä sääntelyn ja ohjauksen tarkkarajaisuus ja selkeys. Komission ehdotuksesta ei selviä, koskeeko uusi päästökauppajärjestelmä jätteenpoltoa. Valiokunta yhtyy näkemykseen, että myös jätteenpolton osalta sääntelyn ja ohjauksen tulisi olla tarkkarajaista ja selkeää.

Päästökauppatulojen ohjaus

Uuden päästökaupan huutokauppatulot ohjattaisiin osin jäsenvaltioille, osin EU:n uudeksi omaksi varaksi sekä 150 milj. päästöoikeuden huutokauppatulot innovaatorahastolle. Esitykseen huutokauppatulojen käytöstä liittyy kiinteästi komissiolta syksyn 2021 aikana odotettava esitys omiksi varoiksi.

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

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät keräämiään päästökauppatuloja nykyistä enemmän ilmastotoimissaan ja vihreässä siirtymässä sekä oikeudenmukaisen siirtymän tukemisessa. Valiokunta katsoo myös, 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. Ehdotuksen mukaan päästökauppatuloja ohjattaisiin vihreän siirtymän alueellisen ja sosiaalisen tasapuolisuuden varmistamiseksi myös modernisaatorahastolle ja vähähiilisten in-

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

novaatioiden tukemiseksi innovaatorahastolle. Tämä voi edistää jäsenvaltioiden teollisen rakenteen uudistamista ja luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Valtioneuvoston tavoin on tärkeää korostaa myös, että EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen mukaan lukien 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.

Markkinavakausvaranto

Komissio ehdottaa muutoksia myös päästökauppajärjestelmään liittyvään markkinavakausvarantoon. Varanto varmistaa päästökauppajärjestelmän toiminnan vakautta siten, että liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän ollessa ennalta määritellyn vaihteluvälin (400—833 milj. päästöoikeutta) ulkopuolella varantoon siirretään huutokaupattaviksi 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 huutokaupattaviksi tarkoitettua päästöoikeuksista määrä, joka vastaa 24 %:a liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärää, kun kokonaismäärä on ennalta määritellyn raja-arvon yläpuolella.

Liikkeellä olevien päästöoikeuksien ylijäämän merkittävä vähentäminen on tärkeää päästövähennysten saavuttamiseksi. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin tarvetta varmistaa, että päästöoikeuden hinta pysyy riittävän korkeana, jotta se ohjaa tehokkaasti ja nopeasti päästöjen vähentämiseen. Samalla tulee luonnollisesti huolehtia teollisuuden kilpailukyvyistä ottaen myös huomioon hiilivuotoriski. Markkinavakausvarannossa olevien päästöoikeuksien määrällä on suuri vaikutus kierrossa olevien päästöoikeuksien määrään. Päästökaupan ennustettavuuden ja ohjausvaikutuksen kannalta on hyvä, että varannon reservissä olevien päästöoikeuksien määrää rajataan. Muutos vähentää riskiä, että varannosta vapautuisi paljon päästöoikeuksia, mikä aiheuttaisi mahdollisesti suurtakin heittelyä päästöoikeuden hintoihin.

Lopuksi

Valtioneuvoston tavoin valiokunta korostaa komission useiden samansuuntaisten ehdotusten yhteisvaikutusten tunnistamisen tärkeyttä, jotta 55-valmiuspaketin päästövähennyksiä koskevan tavoitetasen saavuttaminen voidaan varmistaa ja mahdollisuuksien mukaan myös ylittää. Valiokunta korostaa vielä erityisesti viitaten Glasgow'n ilmastokokouksen loppuasiakirjaan, että kun kaikki maat ovat nyt sitoutuneet tarkastelemaan vuosittain kansallisia panoksiaan (NDC) 1,5 °C:een tavoitteen valossa, tulee myös EU:n pyrkiä ilmastotoimien kokonaisuuden osalta eurooppalaisen ilmastolain mukaiseen yhteiseen vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteeseen eli pyrkiä se myös aktiivisesti ylittämään.

Valiokunta pitää tärkeänä ilmastotoimien kokonaistarkastelua siten, että tavoite saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästi tavalla, joka on myös kustannustehokas ja ottaa huomioon luontokadon ehkäisemiseen, digitalisaatioon ja siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat. Valiokunta korostaa myös, että 55-valmiuspaketin taloudellisten yhteisvaikutusten arviointi on haastavaa ja siihen tulee jatkossa panostaa sääntelytavan kustannustehok-

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp

kuuden varmistamiseksi. Komissio ei ole arvioinut vaikutuksia riittävästi jäsenvaltiotasolla, eikä arvioissa ole aina otettu huomioon muuttuneita olosuhteita. Kokonaiskuvan muodostamisen kautta tulee välttää taloudellisten vaikutusten hallitsematon kumuloituminen, koska kustannusvaikutus Suomelle on pohjoisten erityisolosuhteiden vuoksi väistämättä raskaampi kuin monelle muulle jäsenmaalle.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 23.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2021 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Euroopan komissio antoi 14.7.2021 osana 55-valmiuspakettia päästökauppadirektiiviä (2003/87/EC) täydentävän direktiiviehdotuksen, jonka yhtenä tavoitteena on varmistaa, että nyt päästökaupan soveltamisalan ulkopuolella olevat meriliikenne, tieliikenne ja rakennukset osaltaan osallistuvat kustannustehokkaasti EU:n ilmastotavoitteen saavuttamiseen. Keinoksi komissio ehdottaa meriliikenteen päästöjen sisällyttämistä nykyiseen päästökauppaan sekä oman erillisen päästökauppajärjestelmän perustamista tieliikenteen ja rakennusten päästöille.

Valiokuntaryhmämme haluaa korostaa sitä, että isossa kokonaiskuvassa 55-valmiuspaketti, mihin tämäkin esitys sisältyy, on maamme kilpailukyvyllä pitkässä juoksussa erittäin haitallinen, emmekä täten voi hyväksyä nyt tehtyä esitystä.

Edelleen valiokuntaryhmämme ennakoi, että tarkastelussa oleva merenkulun päästökauppa saattaisi toteutuessaan laajentaa eri viranomaistahoille kuuluvia viranomaistehtäviä. Tämä taas olisi pois muusta kehittämisestä ja kehittämistehtävistä sektorilla.

Lopuksi valiokuntaryhmämme haluaa muistuttaa myös siitä, että Suomessa tieliikenteen verotus on jo nykyisellään korkeaa eikä liikenteen veroja tai maksuja tule nostaa mentäessä mukaan mahdolliseen erilliseen päästökauppajärjestelmään. Esimerkiksi Ruotsissa tieliikennettä verotetaan 40 % vähemmän kuin meillä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23.11.2021

Mauri Peltokangas ps
Sheikki Laakso ps
Petri Huru ps