

Maa- ja metsätalousvaliokunta

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 maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Lotta Heikkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Anna-Maija Sinnemaa, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Laura Aho, ympäristöministeriö
- energia- ja päästökauppa-asiantuntija Heikki Vierimaa, Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ilmastopaneeli
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Tausta

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraaluis EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakaussuvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta (COM(2021) 551 final). Osana valmiuspakettia komissio antoi myös ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän markkinavakaussuvarantoon lisättävien päästöoikeuksien määrästä vuoteen 2030 saakka (COM (2021) 571 final). Komission edellä mainittu direktiivi- sekä päätösehdotus ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa ja ne täydentävät toisiaan, minkä vuoksi on perusteltua käsitellä ehdotukset yhdessä. On kuitenkin mahdollista, että neuvottelut saatetaan päätökseen eri aikaan.

EU:n päästökauppajärjestelmä, joka käynnistyi vuonna 2005, on keskeinen unionitason politiikkatoimi päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Järjestelmään kuuluvien toimialojen päästöihin on liitetty taloudellinen arvo, jonka toimijat ottavat huomioon pyrkiessään vähentämään päästöjään kustannustehokkaasti. EU:n päästökaupan piiriin kuuluvat tällä hetkellä suuret teollisuus- ja energiantuotantolaitokset (niin kutsutut kiinteät laitokset) sekä Euroopan talousalueen sisäinen lentoliikenne, joiden yhteenlasketut päästöt vastaavat 41 %:a EU:n kokonaispäästöistä. Järjestelmä toimii koko unionin tasolla ja sille on asetettu yksi päästövähennystavoite, jota ei ole jaettu jäsenvaltiokohtaisiin velvoitteisiin. Päästökauppajärjestelmään on sen käynnistymisen jälkeen tehty useita muutoksia sen toimivuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

Vuonna 2018 sovittiin EU:n päästökaupan säännöistä vuosille 2021-2030 toimeenpanemaan EU:n silloista kokonaistavoitetta vähentää päästöjä vähintään 40 %:a vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Päästökauppasektorille unionin kokonaistavoite tarkoitti 43 %:n päästövähennystavoitetta vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Komissio on nyt arvioinut, että vuonna 2018 sovitulla sääntelyllä saavutettaisiin päästökauppasektorilla 51 %:n päästövähennys vuoteen 2030 mennessä. Vaikka tämä merkitsisi sektorille asetetun tavoitteen ylittämistä, olisi se komission mukaan kuitenkin riittämätöntä suhteessa EU:n vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteeseen. Siksi komissio ehdottaa EU:n nykyisen, suuria teollisuus- ja energiantuotantolaitoksia koskevan päästökaupan kiristämistä.

Valiokunnan lausunto MmVL 32/2021 vp

Lisäksi komissio katsoo, että tietyillä päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla päästöt eivät ilman lisätoimia ole vähenemässä lainkaan tai tarpeeksi suhteessa siihen, mikä on tarpeen vähintään 55 %:n tavoitteen saavuttamiseksi.

Meriliikenteen päästövähennyksistä on tähän asti neuvoteltu Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (International Maritime Organization, IMO). IMOssa hyväksyttiin vuonna 2018 alustava strategia meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä. Komission näkemyksen mukaan maailmanlaajuisista päästövähennystoimenpiteistä sopiminen IMOssa etenee kuitenkin hitaasti eikä meriliikenteessä ole käytössä toimia, jotka tukevat riittävässä määrin EU:n korotettujen ilmastotavoitteiden saavuttamista. Siksi komissio ehdottaa EU:n nykyisen päästökauppajärjestelmän laajentamista meriliikenteeseen. Ehdotus on osa toimenpiteiden kokonaisuutta, joita komissio ehdottaa 55-valmiuspaketissa meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi. EU:n päästövähennystoimia kohdistetaan 55-valmiuspaketissa ensimmäistä kertaa kansainväliseen meriliikenteeseen, joka käsittää myös jäsenvaltioiden välisen meriliikenteen.

Komission mukaan rakennukset vastaavat tällä hetkellä EU-tasolla suoraan ja epäsuorasti 36 %:sta energiaan liittyvistä kasvihuonekaasupäästöistä. Yli puolet näistä päästöistä sisältyy jo EU:n päästökauppaan, kuten rakennuksissa käytetyn sähköenergian tuotannon päästöt ja pääosin kaukolämmityksen päästöt. Kuitenkin monissa rakennuksissa edelleen käytetään vanhentuneita lämmitysjärjestelmiä, jotka käyttävät saastuttavia fossiilisia polttoaineita kuten hiiltä ja öljyä. Tieliikenne aiheuttaa viidenneksen EU:n kasvihuonekaasupäästöistä ja sen päästöt ovat viime vuosina kasvaneet. Molemmilla toimialoilla on komission mukaan suuri kustannustehokas päästövähennyspotentiaali. Tähän arvioon nojaten sekä EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi komissio ehdottaa erillisen päästökauppajärjestelmän perustamista ja käyttöönottoa tieliikenteen päästöille sekä niille rakennusten lämmityksestä aiheutuville päästöille, jotka ovat aiemmin olleet päästökaupan ulkopuolella.

Päästövähennystavoite, lineaarinen päästövähennyskerroin sekä päästökatto

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

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

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

Lisäksi voimaantuloa seuraavana vuonna meriliikenne sisällytettäisiin EU:n nykyiseen päästökauppajärjestelmään, joka huomioitaisiin lisäämällä päästöoikeuksien kokonaismäärään 79 miljoonaa päästöoikeutta. Komission mukaan 79 miljoonaa päästöoikeutta perustuu meriliikenteen

Valiokunnan lausunto MmVL 32/2021 vp

vuoden 2018–2019 päästöihin, mutta huomioi vuodesta 2021 alkaen lineaarisen päästövähennyskertoimen vaikutuksen. Meriliikenteelle ei luotaisi päästökauppajärjestelmään erillisiä meriliikenteen päästöoikeuksia ja siihen sovellettaisiin pääpiirteittäin samoja sääntöjä kuin jo päästökaupan piirissä oleviin kiinteisiin laitoksiin.

Muut ehdotukset

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

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 kunnianhimon tason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

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

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

Valiokunnan lausunto MmVL 32/2021 vp

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.

Voimassa olevan päästökaupan vahvistaminen ja muutokset markkinavakauserävarantoon

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

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

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

Valiokunnan lausunto MmVL 32/2021 vp

nanharjoittajien tasapuoliseen kohteluun liittyy vielä avoimia kysymyksiä, joihin valtioneuvosto haluaa vielä perehtyä tarkemmin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päästöoikeuksien ilmaisjako vastaa sen piirissä olevien toimialojen päästökehitystä.

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

Meriliikenteen päästökauppa

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

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

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

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

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

Valiokunnan lausunto MmVL 32/2021 vp

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

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

Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdotusta sisällyttää päästökauppaan MRV-asetuk- sen kattavuuden mukaisesti hiilidioksidipäästöt. Muiden kasvihuonekaasujen osuus on arvioitu vaikutusarvioinnissa vähäiseksi. Valtioneuvosto pitää mahdollisena tuoda muita kasvihuone- kaasupäästöjä, 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 vä- hentämiseksi tarvitaan useita toisiaan täydentäviä toimia, joista hintaohjaus on yksi. Valtioneu- vosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti esitykseen tieliikenteen ja rakennusten lämmityk- sen päästöt kattavasta uudesta EU-laajuisesta päästökaupasta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä lisä- tietojen ja vaikutusarvioiden saamista esityksestä. Valtioneuvoston kanta esitykseen kytkeyty- västä ilmastotoimien sosiaalirahastosta esitetään erillisessä U-kirjeessä. EU-tasoinen päästökaup- pa todennäköisesti tasoittaisi tieliikenteen päästövähennysten toteutumista EU:n tasolla. Pidem- mällä aikavälillä se voisi mahdollistaa siirtymiseen päästökauppaan pääasiallisena ohjauskeinona taakanjaon sijaan.

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

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission vaikutusarvio ei luo kattavaa ja tark- kaa kuvaa uuden päästökaupan kustannus- ja päästövähennysvaikutuksista jäsenvaltioiden tasol- la. Eri ohjauskeinojen, ml. kotimaan toimet, kokonaisvaikutukset tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästövähennyksiin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin kotitalouksille ja yrityks- sille edellyttävät vielä lähempää arviointia. On myös pyrittävä välttämään tarpeettomia päällekkäisiä ohjauskeinoja sekä pyrittävä kustannustehokkuuteen sekä sääntelyn ja ohjauksen tarkka- rajaisuuteen ja selkeyteen. Komission ehdotuksesta ei selviä, koskeeko uusi päästökauppajärjes-

Valiokunnan lausunto MmVL 32/2021 vp

telmä jätteenpolttoa. Valtioneuvosto katsoo, että myös jätteenpolton osalta sääntelyn ja ohjauksen tulisi olla tarkkarajaista ja selkeää.

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

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

Huutokauppatulot

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti esitettyyn innovaatorahaston koon kasvattamiseen ja sen kattavuuden laajentamiseen vastaamaan laajennettua päästökauppajärjestelmää. Rahaston avulla voidaan tukea vihreää siirtymää ja se voi tarjota myös Suomen kannalta 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 huutokauppatulosten 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 ilmatorahoitus, täysimääräisesti huutokauppatulonsa vai niitä vastaavan summan. Huutokauppatulosten 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 polttoai-

Valiokunnan lausunto MmVL 32/2021 vp

neen 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 rahoituskehyksen 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.

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 rahoitussellisia vaikutuksia yhtenä kokonaisuutena ja tarkentaa kantaansa niihin neuvottelujen edetessä. Viime vaiheessa Suomen kannat 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen muodostetaan Suomen kokonaiset huomioiden.

Muuta

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Osana EU:n 55-valmiuspakettia komissio antoi käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston kirjelmässä tarkastellut direktiivi- ja päätösehdotukset päästökauppaan liittyen. Ehdotusten tavoitteena on ensisijaisesti vahvistaa nykyistä päästökauppajärjestelmää, jotta se osaltaan varmistaa vuodelle 2030 sovitun vähintään 55 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamisen. Päästökauppajärjestelmä on tärkein ja tehokas yksittäinen työkalu EU:n ilmastopolitiikassa, sillä se tuottaa kustannustehokkaasti tavoitteeksi asetetun päästökaton mukaiset päästövähennykset. Päästömarkkinat ohjaavat päästöoikeudet sinne, missä päästöjen vähentäminen on halvinta. Komission ehdotus perustuu siihen, että 61 prosenttia päästövähennyksistä suunnataan päästökauppaan ja 39 prosenttia taakanjakosektorille. Valiokunta pitää perusteltuna, että päästövähennykset painottuvat selkeästi enemmän päästökaupan kuin taakanjakosektorin puolelle. Valiokunta toteaa, että komission ehdotuksen mukaan liikenne ja lämpö säilyvät edelleen myös taakanjakoasetuksen piirissä, vaikka niille tulisi komission ehdotuksen mukaan myös oma erillinen päästökauppa. Päästökaupan laajentaminen liikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen vaatii vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

Valiokunnan lausunto MmVL 32/2021 vp

Valiokunta katsoo, että komission ehdotus sisältää merkittävän laajennuksen voimassa olevaan päästökauppaan sisällyttämällä meriliikenteen päästöt nykyiseen päästökauppaan. Komission ehdotuksen mukaan päästökaupan soveltaminen meriliikenteelle perustuu EU:n meriliikenteen MRV-asetuksen soveltamisalaan. Voimassa olevan MRV-asetuksen mukaan päästökaupan piiriin tulisivat bruttovetoisuudeltaan yli 5 000 alukset. Soveltamisalan rajausten perusteella asetusta ei sovelleta esimerkiksi kalastusaluksiin ja jäänmurtajiin. Valiokunta korostaa valtioneuvoston kannassa esitetyllä tavoin, että meriliikenteen osalta neuvotteluissa on kiinnitettävä erityistä huomiota vaikutuksiin Suomen meriklusteriin ja kansalliseen kilpailukykyyn. Maantieteellisen sijainnin vuoksi meriliikenteen merkitys Suomen ulkomaankaupalle on erityisen suuri, ja muun muassa suomalaisen metsäteollisuuden viennistä noin 90 prosenttia tapahtuu meriteitse. Talvimerenkulun erityisolosuhteet sekä etäisyys muihin EU-maihin ja valtamerireiteille lisäävät merikuljetusten kustannuksia Suomen ulkomaankaupassa. Päästökaupan soveltamisessa meriliikenteeseen tulee huomioida vaikutukset jäsenvaltioiden kilpailukykyyn. Valiokunta katsoo, että Suomen ja erityisesti talvimerenkulun erityisolosuhteet, kuten jäävahvistettujen alusten käyttö, tulee ottaa huomioon päästökaupassa. Meriliikenteeseen kohdistuvia velvoitteita ja kustannuksia lisääviä esityksiä on tarkasteltava myös kokonaisuutena päällekkäisten ohjauskeinojen ja ristiriitojen välttämiseksi.

Komissio esittää muutoksia päästökaupan soveltamisalaan biomassaa käyttävien laitosten osalta. Komissio ehdottaa biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 prosentin rajaa nykyisen 100 prosentin sijaan. Komission ehdotuksen mukaan ne laitokset, jotka käyttävät biomassaa 95 prosentin osuudella tai sen yli poistettaisiin päästökaupan piiristä ja samalla laitokset jäisivät päästöoikeuksien ilmaisjaon ulkopuolelle. Tällä hetkellä päästökaupan piiriin kuuluvia laitoksia on EU-tasolla noin 9 500 ja Suomessa noin 530 laitosta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uusiutuvien polttoaineiden osuus metsäteollisuuden tehdaspolttoaineista on noin 87 prosenttia, joten Suomessa päästökaupan piiristä voidaan arvioida poistuvan jatkossa merkittävä määrä laitoksia. Positiivisen kehityksen jatkuminen on Suomen, ilmaston ja toiminnanharjoittajan etujen mukaista. Komission esitys voi vastoin tavoitettaan kannustaa käyttämään fossiilista energiaa jonkin verran ja olla tekemättä päästövähennyksiä täysimääräisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntely kannustaa johdonmukaisesti investoimaan mahdollisimman suuren, kestävyyskriteerit täyttävän biomassaosuuden käyttöön, ja suhtautuu valtioneuvoston kannassa esitettyin tavoin komission ehdotukseen erittäin varauksellisesti. Eri tavoin saavutettuja päästövähennyksiä tulee myös kohdella teknologianeutraalisti.

Lisäksi komissio ehdottaa, että toimijoille, jotka kuuluvat energiatehokkuusdirektiivin mukaisen energiakatselmuksen tekemistä koskevan velvoitteen piiriin, tulisi pakolliseksi noudattaa katselmuksesta tehtävän raportin suosituksia siltä osin kuin niiden edellyttämien investointien takaisinmaksuaika on enintään viisi vuotta ja investointien kustannukset ovat oikeasuhtaisia. Muutoin toiminnanharjoittajalle myönnettävien ilmaisten päästöoikeuksien määrää pienennettäisiin 25 prosenttia. Ilmaisjakoon ei puututa, mikäli toiminnanharjoittaja voi osoittaa ottaneensa käyttöön muita toimia, jotka johtavat vastaavan suuruisiin päästövähennyksiin kuin toimet, joita katselmoinnissa suositeltiin toteutettavan. Valtioneuvosto suhtautuu kirjelmän mukaan varauksella ehdotukseen käyttää energiatehokkuusdirektiivin mukaisten energiakatselmuksien suosituksien toimeenpanoa laitoskohtaisen ilmaisjaon säilyttämisen ehtona. Myös valiokunta katsoo, että vähähiilisen uuden teknologian käyttöönottoa tulee edistää, mutta energiakatselmuksukset eivät ole paras väline energiatehokkuushankkeiden toteuttamiseen ilmaston ja kustannustehokkuuden näkökul-

Valiokunnan lausunto MmVL 32/2021 vp

masta parhaalla mahdollisella tavalla. On kaikilta osin tärkeää, että päästöoikeuksien ilmaisjako vastaa sen piirissä olevien toimialojen todellista päästökehitystä.

Komissio esittää osana EU:n 55-valmiuspakettia muutoksia siihen, miten globaaleilla markkinoilla toimivien teollisuudenalojen hiilivuotoriskiä tulevaisuudessa hillitään tasavertaisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi. Hiilivuodon torjuntakeinoja ovat muun muassa edellä tarkasteltu päästöoikeuksien ilmaisjako sekä komission ehdottama uusi hiilidioksidipäästöjen rajamekanismi. Mikäli hiilirajamekanismi otetaan käyttöön, tulee valtioneuvoston mukaan ilmaisjaosta luopua hiilirajamekanismin mukaisten tuontituotteiden valmistuksen osalta samalla tahdilla kuin mekanismi otetaan käyttöön. Komission ehdotukseen sisältyy tältä osin vuodesta 2026 vuoteen 2035 jatkuva kymmenen vuoden siirtymäjärjestely. Valiokunta on EU:n 55-valmiuspaketista antamassaan lausunnossa katsonut, että hiilirajamekanismi tulee toteuttaa ja toimeenpanna siten, että se tukee metsäteollisuuden kilpailukykyä (E 97/2021 vp — MmVL 23/2021 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 24.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina