

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission tuleva ehdotus Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän laajentamisesta merenkulkuun

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission tuleva ehdotus Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän laajentamisesta merenkulkuun (E 51/2021 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Niina Honkasalo, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Laura Aho, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Sinikka Hartonen, Suomen Varustamot ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- WWF Suomi

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Tässä vaiheessa ei ole tiedossa, minkälaista päästökauppajärjestelmää komissio tulee esittämään merenkululle. Järjestelmän toteutukseen liittyy lukuisia vaihtoehtoja, joilla on keskeinen vaikutus kilpailukykyyn sekä päästökaupan vaikuttavuuteen ilmastonäkökulmasta. Lisäksi on huomioitava, miten päästökauppa vaikuttaa EU:n ja kolmansien maiden välisiin suhteisiin.

Päästökaupan vaikuttavuuden ja kilpailukykyvaikutusten näkökulmasta merkittävimpiä valintoja ovat seuraavat: päästökaupan maantieteellinen kattavuus, päästökaupan piiriin kuuluvien alusten kokoraja, merenkulun päästökaupan erillisuus tai yhdistyminen muuhun EU:n päästökauppaan, päästöoikeuksien jakotapa sekä päästökatto ja etenemispolku. Päästökatto ja etenemispolku määrittävät, kuinka paljon ja missä tahdissa päästöjä on kokonaisuudessaan EU:ssa vähennet-

Valiokunnan lausunto YmVL 12/2021 vp

tävä. Päästöoikeudet voidaan jakaa huutokaupan avulla, ilmaisjakona tai soveltamalla osittain huutokauppaa ja osittain ilmaisjakoa.

Maantieteellisen kattavuuden osalta vaihtoehtoja ovat:

- 1) ainoastaan EU:ssa sijaitsevien satamien välisiin matkoihin sovellettava päästökauppa,
- 2) myös EU:n satamien ja kolmansien maiden satamien väliset matkat käsittävä päästökauppa tai
- 3) näiden välimuodot.

Välimuodoissa sovellettaisiin päästökauppaa EU:n sisäisesti ja tämän lisäksi osittain reiteillä kolmansiin maihin. Päästökauppa voisi koskea joko vain EU:n satamista lähtevien tai saapuvien alusten päästöjä, tai molempien päästöjä 50 prosenttisesti. Päästökaupan maantieteellinen kattavuus on tunnistettu sekä ohjauskeinon vaikuttavuuden, että kilpailukykyvaikutusten osalta keskeiseksi kysymykseksi.

Arvioitaessa päästökaupan vaikuttavuutta ilmastönäkökulmasta merkittävää on erityisesti päästökaupan kattavuuden laajuus ja toisaalta päästökaupan mahdolliset vaikutukset IMO:ssa käytäviin neuvotteluihin. Päästökaupan kattavuuteen vaikuttaa eniten valinta maantieteellisestä kattavuudesta. Laajin, täysimääräisesti reitit kolmansiin maihin sisältävä maantieteellinen kattavuus enemmän kuin kaksinkertaistaa EU:n päästökaupan piiriin tulevat päästöt verrattuna ainoastaan EU:n sisäiseen päästökauppaan. Siten tämä vaihtoehto näyttäytyy ilmastönäkökulmasta vaikuttavimpana vaihtoehtona.

Toisaalta on huomioitava, että päästökaupalle valittava maantieteellinen kattavuus voi vaikuttaa seurauksiin IMO:ssa käytäville neuvotteluille globaaleista päästövähennyskeinoista. IMO:ssa sovituille ja jatkossa sovittavilla toimilla säännellään kansainvälistä merenkulkua ja päästökaupan laajempaan, reitit kolmansiin maihin sisältävään kattavuuteen liittyy suurempaa päällekkäisyyttä IMO:n toimien kanssa kuin vaihtoehdossa, jossa päästökauppa kattaisi vain EU:n sisäistä liikennettä. Arviot vaikutuksista IMO:n neuvotteluihin kuitenkin vaihtelevat. On mahdollista, että päästökaupan käyttöönotolla olisi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia IMO:n neuvotteluihin. Tästä voisi seurata globaalisti vaatimattomammat merenkulun päästövähennykset. Toisaalta joidenkin arvioiden mukaan päästökaupan käyttöönotto EU:ssa voisi vauhdittaa IMO:n neuvottelua.

Maantieteellisestä sijainnista johtuen merenkulun merkitys Suomelle on suuri, ja siksi päästökaupan kilpailukykyvaikutuksiin kiinnitetään erityisesti huomiota. Merikuljetusten osuus Suomen tavaraviennin määrästä oli vuosina 2018 ja 2019 noin 92 % ja tavaratuonnin määrästä noin 78 %. Kuljetukset meritse ovat Suomelle keskeisiä myös EU:n sisäisessä kaupassa: muiden EU-maiden kanssa käytävästä tavarakaupasta noin 95 % hyödyntää meriliikennettä. Talvimerenkulun erityisolosuhteet sekä etäisyys muihin EU-maihin ja valtamerireiteille lisäävät merikuljetusten kustannuksia Suomen ulkomaankaupassa.

Vaikutukset Suomen suhteelliseen kilpailukykyyn riippuvat erityisesti paitsi päästöoikeuden hintaan vaikuttavista tekijöistä myös päästökaupan kattavuutta koskevista valinnoista, joista merkittävin on maantieteellinen kattavuus. Laaja maantieteellinen kattavuus luo laajemmalle alueelle merenkulun toimijoille ja siten myös kuljetuksia hyödyntävälle elinkeinoelämälle tasapuolisen

Valiokunnan lausunto YmVL 12/2021 vp

toimintaympäristön, mikä on merkittävä etu. Tasapuolisempi toimintaympäristö syntyisi erityisesti suhteessa muihin EU-maihin. Päästökaupan EU:n sisäinen, suppea kattavuus voisi painottaa kustannusten kertymistä suhteellisesti erityisesti Suomen kaltaisille maille.

Toisaalta on huomioitava, että maantieteellisen kattavuuden laajentaminen kasvattaa kustannuksia. Laajimman maantieteellisen kattavuuden vaihtoehdon, joka sisältäisi täysimääräisesti reitit kolmansiin maihin on arvioitu kasvattavan päästökaupan aiheuttamia Suomen ulkomaankaupan liittyvän merenkulun lisäkustannuksia noin 90 % verrattuna EU:n sisäiseen päästökauppaan. Yritystasolla kilpailukyvyn kannalta optimaalinen maantieteellinen kattavuus vaihtelee yrityksestä toiseen riippuen tarvittavista merikuljetuksista ja niiden mahdollisesta sisällyttämisestä päästökaupan piiriin sekä kilpailijoiden sijainnista.

Päästökauppaa koskevilla valinnoilla, erityisesti maantieteellisellä kattavuudella voi olla vaikutuksia myös EU:n ja kolmansien maiden välisiin suhteisiin, millä voi myös olla seurauksia yrityksille. Päästökauppaan sisältyy myös tulojen kertyminen huutokauppatulojen muodossa EU:lle tai sen jäsenvaltiolle ja niiden käyttö EU:ssa yhteisesti päätettyihin ja kansallisesti määritettyihin käyttötarkoituksiin. Alustavien tietojen perusteella päästökauppaa tullaan ehdottamaan sovellettavaksi lippuvaltiosta riippumatta. Näin ollen jo suppea vaihtoehto maantieteelliselle kattavuudelle toisi päästökaupan piiriin myös muiden kuin EU:n lippuvaltioiden aluksia siltä osin kuin ne kulkisivat EU:n satamien välisillä reiteillä. Päästökaupan soveltaminen myös EU:n ulkopuolisilla reiteillä kasvattaisi kuitenkin merkittävästi vaikutuksia kolmansiin maihin.

On mahdollista, että merenkulun päästökauppa herättäisi joissakin kolmansissa maissa samankaltaista vastustusta kuin lentoliikenteen päästökauppa sen käynnistyessä. Lentoliikenteen päästökaupan suunniteltiin alun perin kattavan myös EU:sta kolmansiin maihin lähtevät lennot. Kolmansien maiden vastustuksen vuoksi tästä kuitenkin peräännyttiin, ja päästökauppa rajattiin kattamaan EU:n alue ja ETA-maat. Direktiivin mukaan kattavuus on edelleen laaja, mutta käytössä on väliaikainen poikkeus suppeampaan kattavuuteen.

Merenkulussa ei ole kahdenvälisiä ja EU:n ja kolmansien maiden välisiä sopimuksia kuten lentoliikenteessä. Mahdolliset vastatoimet voisivat myös kohdistua johonkin toiseen sektoriin. Kolmansien maiden tyytymättömyys voisi myös heijastua IMO:ssa käytäviin neuvotteluihin globaaleista päästövähennykskeinoista.

Suomen ennakkovaikuttamisessa merenkulun päästökauppaan on keskitytty vaikuttavuuteen ilmastönäkökulmasta, kilpailukykyvaikutuksiin sekä erityisesti talvimerenkulun erityisolosuhteisiin. Talvimerenkulun osalta on esitetty komissiolle konkreettinen ratkaisuehdotus, joka perustuu siihen, että päästökauppa ei aiheuttaisi ylimääräistä taakkaa jäävähvisteluille aluksille, jotka tuottavat muihin aluksiin verrattuna enemmän päästöjä liikkuessaan sekä avovesissä että jäissä.

Suomen näkemysten mahdollinen täsmentäminen tehostaisi edelleen ennakkovaikuttamista muiden kysymysten kuin talvimerenkulun osalta. Erityisesti maantieteellinen kattavuus on tunnistettu keskeiseksi kysymykseksi. Näkemysten täsmentäminen edellyttää kuitenkin riittävää tietopohjaa. Alustavat tiedot selvityksestä, jossa on arvioitu päästökaupan piiriin tulevat Suomen ulkomaan kaupan merikuljetusten päästöt, ovat valmistuneet ja niiden pohjalta on mahdollista haarukoida päästökaupan aiheuttamia lisäkustannuksia kokonaisuudessaan. Kilpailukykyvaikutuksia

Valiokunnan lausunto YmVL 12/2021 vp

ja myös Suomen suhteellista kilpailukykyä käsittelevän jatkoselvityksen alustavat tulokset valmistuvat toukokuun lopussa. Kun tietopohja täydentyy, mahdollisuutta vaikuttaa ennakoita esittämällä täsmällinen ehdotus maantieteellisestä kattavuudesta arvioidaan uudestaan.

Edellytykset arvioida yksittäisen toteutusvaihtoehdon, kuten maantieteellisen kattavuuden vaikutuksia Suomen kilpailukykyyn paranevat merkittävästi, kun komission annettua ehdotuksensa tiedetään muut päästökaupan toteutusta koskevat valinnat. Komission ehdotuksen yhteydessä julkistetaan myös komission vaikutusarvio. Alustavien tietojen perusteella vaikutusarvion jäsenmaakohtaiset tarkastelut eivät tule olemaan kovin perusteellisia.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Fit for 55 -lainsäädäntöuudistuksella kokonaisuutena saavutetaan vähintään 55 % ilmastotavoite. Suomi jatkaa vaikuttamista merenkulun päästökaupan valmisteluun siten, että komission ehdotus vähentäisi tehokkaasti päästöjä sekä sisältäisi elementtejä, joilla pidetään huoli suhteellisesta kilpailukykyvyydestä ja huomioidaan talvimerenkulun erityisolosuhteet. Valtioneuvosto pitää talvimerenkulun huomioimista tärkeänä merenkulun päästökauppaa suunniteltaessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että merenkulun päästökauppa toteutetaan maantieteelliseltä kattavuudeltaan ja muiden ominaisuuksien osalta tavalla, joka huomioi vaikutukset Suomen elinkeinoelämälle koituvaa kustannustasoon ja suhteelliseen kilpailukykyyn eri toimialojen kannalta EU:n sisämarkkinoilla ja kansainvälisesti. Vaikutukset kustannustasoon ja suhteelliseen kilpailukykyyn riippuvat keskeisesti päästökaupan maantieteellisestä kattavuudesta ja valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maantieteellisen kattavuuden valintaa tarkastellaan sekä tästä että ilmastopoliittisesta näkökulmasta. Päästökaupan maantieteellisen kattavuuden valinnalla on merkitystä paitsi kilpailukykyyn myös ohjauksien vaikuttavuuden ja päästövähennysten näkökulmasta. Valtioneuvosto tuo esille negatiivisia kilpailukykyvaikutuksia vähentäviä elementtejä.

Käytettävissä olevien tietojen pohjalta on arvioitu olevan liian riskialtista ottaa ennakoita kantaa konkreettiseen ratkaisuun soveltamisalasta. Mikäli kustannus- ja kilpailukykyvaikutuksiin keskittyvä selvitys tai muut lisätiedot antavat ilmastovaikutuksia koskevien tietojen ohella jatkossa riittävän pohjan Suomen kannalta edullisen maantieteellisen kattavuuden tunnistamiseen, Suomi voi edellä kuvatun perusteella vaikuttaa komission valmisteluun tältä osin myös ehdotuksella konkreettisesta ratkaisusta.

Valtioneuvosto katsoo, että kunnianhimoiset kansainväliset toimet meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi olisivat kaikkein vaikuttavimpia. Globaalien toimien lisäksi merenkulussa tarvitaan kunnianhimoisia, huolella kohdistettuja EU:n toimia päästövähennysten edistämiseksi ja korotetun 2030 tavoitteen saavuttamiseksi. Valtioneuvosto korostaa, että kaikkien sektoreiden tulee osallistua korotetun 2030 tavoitteen saavuttamiseen.

Valiokunnan lausunto YmVL 12/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

E-kirjelmä koskee ennakkovaikuttamista merenkulun sisällyttämiseksi päästökauppaan. Komission odotetaan antavan ehdotuksen päästökauppajärjestelmästä kesällä 2021, mutta sen sisällöstä ei vielä ole tietoa. Valtioneuvoston alustaviin linjauksiin yhtyen ympäristövaliokunta korostaa seuraavia näkökohtia.

EU:n tavoitteena on olla hiilineutraali vuonna 2050 ja hiilinegatiivinen pian sen jälkeen. Alustavaan sopuun on päästy myös siitä, että EU:n tulee saavuttaa vähintään 55 %:n nettopäästövähennystavoite vuoteen 2030 mennessä. Komissio antaa tavoitteen toimeenpanon kannalta keskeiset ehdotukset kesällä 2021. Olennaista on, että tällä ns. 55 %:n valmiuslainsäädäntöpaketilla (Fit for 55) kokonaisuutena saavutetaan vähintään vuodelle 2030 sovittu tavoite.

Valiokunta korostaa, että ilmastoneutraali EU vuoteen 2050 mennessä on tavoite, jonka tulee ohjata kaikkea päätöksentekoa, ja kaikkien sektoreiden tulee osallistua tavoitteiden saavuttamiseen. Myös merenkulkuala on sitoutunut kasvihuonekaasujen vähentämiseen ja asteittaiseen kokonaan poistamiseen merenkulussa ja logistisissa ketjuissa. Kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n tavoitteena on vähentää globaaleja merenkulun hiilidioksidipäästöjä 40 % vuoteen 2030 mennessä. Valiokunta korostaa, että merenkulun päästökaupan toteutustapaa on arvioitava sen ilmastopäästöjen vähennystehokkuuden ja kilpailukykyvaikutusten kannalta. Koska kysymys on globaalista toiminnasta, on arvioitava myös vaikutuksia EU:n ja kolmansien maiden välisiin suhteisiin. EU:n merenkulun päästökaupan käyttöönotto voi olla uhka kauppasuhteille, mutta se voi myös vauhdittaa kolmansien maiden toimia merenkulun päästöjen vähentämiseksi.

Merenkulun päästökaupan maantieteellisen kattavuuden osalta mahdollisimman laaja järjestelmä olisi ilmastonäkökulmasta vaikuttavin, sillä silloin päästökaupan piiriin tulevien päästöjen määrä olisi mahdollisimman suuri. Kaiken merenkulun kolmansiin maihin kattava järjestelmä yli kaksinkertaistaisi EU:n merenkulun päästökaupan piiriin tulevat päästöt verrattuna ainoastaan EU:ssa sijaitsevien satamien väliset matkat kattavaan päästökauppaan. Laaja maantieteellinen kattavuus loisi myös kuljetuksia hyödyntävälle elinkeinoelämälle tasapuolisen toimintaympäristön.

Valiokunta korostaa, että kunnianhimoiset vaatimukset päästöjen vähentämiseksi EU:ssa ja globaalisti tukevat Suomen meriklusterin toimintaedellytyksiä tuoden työpaikkoja ja kasvua. Suomen meriklusteri on ympäristöinnovaatioiden kehittäjänä yksi maailman parhaista, ja vähäpäästöisten tai päästöttömien ratkaisuiden kehittäminen luo kestävä kasvua. Teknologianeutraalius on tärkeä edellytys päästöjen vähentämistä koskevalle sääntelylle, jotta uusien polttoaineiden ja käyttövoimien kehittämiseksi ei muodostu tarpeettomia esteitä. Valiokunta korostaa, että päästöttömään merenkulkuun liittyvien innovaatioiden ja kestävä kasvun syntyminen edellyttää tutkimusta ja kehitystyötä sekä kaupallistamista ja investointeja syntyvien ratkaisujen käyttöönottamiseksi.

Valiokunta korostaa tarvetta laatia huolelliset vaikutusarvioinnit esitysten tehokkuudesta päästövähennyskeinona sekä kilpailukykyvaikutuksista. Koska Suomen ulkomaankauppa on täysin riippuvainen merikuljetuksista, ovat logistiset kustannukset muihin Euroopan maihin nähden korkeat, minkä lisäksi vaikeat talviolosuhteet aiheuttavat lisäkustannuksia. Talvimerenkulun olo-

Valiokunnan lausunto YmVL 12/2021 vp

suhteiden huomioon ottaminen onkin välttämätöntä, eikä jäävahvistetuille, päästöjä luonnollisesti enemmän aiheuttaville aluksille tule aiheuttaa päästökaupalla ylimääräistä taakkaa. Valiokunta korostaa myös, että tehokas ennakkovaikuttaminen niin EU:n tasolla kuin IMO:nkin piirissä tehtävään päätöksentekoon edellyttää riittävään tietopohjaan nojaavia perusteellisia vaikutusarvioita.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 20.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hannu Hoskonen 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 Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos