

Asia

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin, markkinavakausvarantopäätöksen ja meriliikenteen MRV-asetuksen muuttaminen) sekä komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi (markkinavakausvarantopäätöksen muuttaminen)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 60/2021 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission osana 55-valmiuspakettia antamaa direktiiviehdotusta¹ (COM(2021) 551 final, *jäljempänä päästökauppadirektiiviehdotus*) sekä erillistä ehdotusta markkinavakausvarantopäätöksen muuttamiseksi (COM (2021) 571 final) on käsitelty neuvoston ympäristötyöryhmässä useita kertoja heinäkuusta 2021 lähtien. Ehdotuksien vaikutusarviointien käsittelyn jälkeen puheenjohtaja on edistänyt neuvotteluja ehdotuksien artikla- ja teemakohtaisilla tarkasteluilla. Ympäristöneuvosto kävi kaikista sen alaisuudessa neuvoteltavista 55-valmiuspaketin lainsäädäntöehdotuksista (päästökauppadirektiivi, taakanjakoasetus, LULUCF-asetus, asetus autojen ja pakettiautojen päästövähennysstandardeista sekä asetus ilmastotoimia koskevasta sosiaalirahastosta) näkemystenvaihdon 6.10.2021 sekä periaatekeskustelut 20.12.2021 ja 17.3.2022.

Puheenjohtajan ensimmäisiä kompromissiehdotuksia päästökauppadirektiivi- ja markkinavakausvarantopäätösehdotuksen osalta odotetaan myöhemmin keväällä. Puheenjohtajan tavoite on saavuttaa ehdotuksista neuvoston yleisnäkemykset ympäristöneuvostossa 28.6.2022.

Päästökauppadirektiiviehdotuksen osalta Euroopan parlamentin ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI) äänestää neuvottelukannasta todennäköisesti toukokuussa 2022. Euroopan parlamentin täysistunnon äänestys on todennäköisesti kesäkuussa 2022.

Erillisen markkinavakausvarantopäätösehdotuksen osalta Euroopan parlamentin täysistunto päätti neuvottelukannastaan 5.4.2022.

¹ Komission direktiiviehdotus käsittää muutosehdotuksia päästökauppadirektiiviin 2003/87/EY, markkinavakausvarantopäätökseen (EU) 2015/1814 sekä EU:n meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevaan asetukseen (EU) 2015/757 (jäljempänä MRV-asetus).

Suomen kanta

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 7. lokakuuta 2021 toimitetussa kirjelmässä U 60/2021 vp, jota täydennetään ja täsmennetään tällä kirjeellä seuraavasti:

Päästövähennystavoite ja keinot sen saavuttamiseksi sekä markkinavakauserä

Komission ehdottaman -61 %:n päästövähennystason saavuttamiseksi Suomi pitää tarkoituksenmukaisina komission ehdotuksia lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristämiseksi ja päästökattoa kertaluonteiseksi leikkaukseksi. Suomi korostaa, että komission ehdotuksen avulla on mahdollista ennakoita päästökaton leikkauksen suuruus riippumatta muutosten lopullisesta voimaantuloajankohdasta.

Suomi korostaa edelleen tarvetta vähentää merkittävästi liikkeellä olevien päästöoikeuksien ylijäämää, minkä vuoksi Suomi tukee komission ehdotusta säilyttää markkinavakauserän sisäänottoprosentti 24 %:ssa ajanjaksolla 2023-2030.

Muutokset kiinteitä laitoksia koskevaan päästökauppaan, hiilirajamekanismi

Suomi arvioi tähän mennessä saatujen lisätietojen perusteella sekä tehtyjen lisäselvitysten pohjalta, että hiilirajamekanismi komission ehdottamassa laajuudessa on hiilivuodon ehkäisykeinona EU:n päästökaupan päästöoikeuksien ilmaisjakoa paremmin yhteen sovitettavissa EU:n ilmastotavoitteiden kanssa pitkällä aikavälillä. Suomi pitää erittäin tärkeänä, että nykyisin ilmaisjaon piirissä olevien sektoreiden hiilivuotoriskin torjunta siirtymäkauden aikana ja mahdollinen vientikompensointi pyritään ratkaisemaan ennen kolmikantaneuvottelujen aloittamista hiilirajamekanismiasetuksesta.

Suomi suhtautuu myönteisesti EU:n päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumiseen liittyvän siirtymäkauden pituuden eriyttämiseen sektoreittain hiilirajamekanismin kohteeksi tulevilla sektoreilla edellyttäen, että eriyttäminen kasvattaa hiilivuodon torjunnan tehokkuutta ja voidaan toteuttaa hallinnollisesti riittävän yksinkertaisella tavalla. Sementin kohdalla päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen siirtymäaika olisi perusteltua pitää komission esittämää lyhyempänä. Muiden sektoreiden osalta Suomi pitää perusteltuna komission ehdottamaa kymmenen vuoden siirtymäaika, etenkin ottaen huomioon viennin hiilivuotoriskiin liittyvät epävarmuudet.

Suomi katsoo, että ilmaisjakoa korvaavasta hiilirajamekanismista koituvien EU:n viennin kielteisten kilpailukykyvaikutusten vähentämiseksi tulisi tarkastella sellaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka eivät vaarantaisi hiilirajamekanismin WTO-yhdenmukaisuutta. Lisäksi Suomi katsoo, että mahdollinen ratkaisu tulisi ensisijaisesti olla EU-tasoinen ja torjua hiilivuotoriskiä niiden toimijoiden osalta, joita korvautumisen vaikutukset koskevat.

Muut muutokset kiinteitä laitoksia koskevaan päästökauppaan

Suomi suhtautuu edelleen varauksellisesti komission ehdotukseen alentaa soveltamisalan kuulumisen rajaa biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 %:iin nykyisen 100 %:in sijaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päästöoikeuksien ilmaisjako vastaa sen piirissä

olevien toimialojen päästökehitystä, ja että ratkaisujen tulisi kannustaa teknologisiin innovaatioihin ja palkita tehokkaimpia laitoksia.

Suomen kokonaisedun kannalta olisi tärkeää, että komission ehdotuksen pohjalta päästökauppajärjestelmään sovittavat mahdolliset muutokset kannustavat edelleen mahdollisimman suureen kestävyyskriteerit täyttävään biomassaosuuteen päästökaupassa sekä lisäävät Suomen taakanjakosektorille tulevaa taakkaa mahdollisimman vähän.

Suomi suhtautuu alustavan myönteisesti neuvotteluissa esille nousseeseen ajatukseen sisällyttää jätteenpolto päästökaupan soveltamisalaan ja korostaa kattavien vaikutusarviointien tarvetta. Suomi arvioi, että päästövähennyksien hintaohjauksen laajentaminen edistäisi EU-tasolla tarkasteltuna siirtymää kohti 2050 ilmastoneutraaliteettia. Lisäksi taakanjakosektoriin kuuluvan jätteenpolton sisällyttäminen päästökauppaan tasaisi kilpailuolosuhteita eri energiantuotantolaitoksien välillä niin kansallisesti kuin EU-tasolla. Suomi katsoo, että myös jätteenpolton osalta sääntelyn ja ohjauksen tulisi olla tarkkarajaista ja selkeää.

Suomi toteaa, että mahdollisilla päästökaupan soveltamisalan muutoksilla on vaikutuksia päästökaupan ja taakanjakosektorin päästöihin. Suomi pitää tärkeänä, että mahdolliset soveltamisalan muutokset huomioidaan mukauttamalla tarvittaessa liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrää päästökaupassa ja jäsenvaltioiden taakanjakosektorin päästökiintiöitä.

Suomi ei näe välttämätöntä tarvetta muuttaa EU:n päästökaupan päästöoikeuden liiallisen hinnannousun estämisen mekanismia, mitä myöskään komissio ei ole ehdottanut. Suomi korostaa, että mekanismi ei ole työkalu päästöoikeuden hintatason sääntelyyn vaan periaate hinnan muodostumiselle tulee olla markkinaehtoisuus. Myös jatkossa mekanismin tulee mahdollistaa markkinoiden normaalin hinnanvaihtelun. Tarvittaessa Suomi voi kuitenkin hyväksyä mekanismin nykyisten toimintaperiaatteiden tarkentamisen ja täsmentämisen, jotta sen toiminta on ennakoitavampaa ja läpinäkyvämpää. Muutokset eivät saa kuitenkaan johtaa päästökaupalle luotavaan hintasäännöstelyyn, mikä olisi ristiriidassa järjestelmän keskeisten toimintaperiaatteiden kanssa. Muutosten tulee olla myös yhteensopivia päästöoikeuksien tarjontaan vaikuttavien mekanismien, kuten markkinavakausvarannon kanssa.

Meriliikenteen päästökauppa

Suomi katsoo edelleen, että päästökaupan soveltaminen meriliikenteeseen tulee toteuttaa tavalla, joka on vaikuttava ja kustannustehokas päästövähennysten näkökulmasta ja huomioi jäsenvaltioiden kilpailukyyn. Vaikuttavuuden osalta neuvotteluissa tulisi pyrkiä ratkaisuihin, jotka vähentävät myös päästökaupan välttelyn riskiä. Välttely esimerkiksi aluksen reittiä ja satamakäyntejä muuttamalla voi heikentää päästökaupan tehokkuutta päästövähennyskeinona ja vaikuttaa negatiivisesti EU:n satamiin.

Suomi pitää edelleen tärkeänä, että talvimerenkulun erityisolosuhteet huomioidaan päästökaupassa, sillä erityisolosuhteiden huomioiminen edistää ilmastotoimien hyväksyttävyyttä. Suomi voi tarvittaessa harkita myös muiden merenkulun päästövaikutuksiltaan hyvin vähäisten erityisolosuhteiden huomiointia osana Suomen kokonaisedun kannalta tasapainoista ja ilmastotavoitteiden näkökulmasta riittävän kunnianhimoista kokonaisratkaisua.

Suomi katsoo, että meriliikenteen päästökaupan käynnistäminen tulee ajoittaa siten, että siinä huomioidaan päästökaupan kansalliseen toimeenpanoon kuluva aika, jota tulisi varata riittävästi ehdotuksen hyväksymisen jälkeen. Meriliikenne tulisi sisällyttää päästökaupan piiriin viipymättä komission ehdottaman vaiheittaisuuden sekä komission ehdottaman siirtymäajan puitteissa.

Suomi pitää tarkoituksenmukaisena, että uusiutuvia ja vähähiilisiä polttoaineita kohdellaan meriliikenteen päästökaupassa johdonmukaisesti muiden päästökaupan piiriin kuuluvien sektoreiden ja uusiutuvan energian direktiivin kanssa.

Suomi tukee komission ehdotusta, jonka mukaisesti laivayhtiö on vastuussa päästöoikeuksien palautuksesta. Koska sääntely kohdistuu jäsenvaltioihin, Suomi katsoo ensisijaisesti, että direktiivissä ei tulisi sitovasti säädellä päästökaupan kustannusten jakamisesta toimijoiden välillä. Kuten komission ehdotuksen johdantolausekkeissa on tuotu esille, toimijoiden on mahdollista sopimusteitse siirtää vastuu kustannuksista. Neuvottelutilanteen tätä edellyttäessä Suomi voi tukea harkinnan pohjalta aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti vastuun siirtämistä päästökaupan kustannuksista esimerkiksi muullekin taholle, kuten aluksen operaattorille. Tämän ei tulisi kuitenkaan vaarantaa päästökaupan toimivuutta tai aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Suomi katsoo, että meriliikenteen MRV-asetuksen tulee tukea päästökaupan tehokasta toimeenpanoa huomioiden samalla pyrkimys pitää hallinnollinen taakka kohtuullisena. Suomi ei pidä tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena laajentaa päästökaupan kattavuutta 5000 GT pienempiin aluksiin ja muihin kasvihuonekaasuihin kuin hiilidioksidi. Sen sijaan MRV-asetuksen kattavuuden laajentaminen laivojen koon ja sisällytettävien kasvihuonekaasupäästöjen osalta tuottaisi lisätietoja, joiden pohjalta olisi mahdollista harkita päästökaupan laajentamisen tai muiden päästövähennyksiin tähtäävien toimien tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta. MRV-asetuksen kattavuuden laajentaminen mahdollistaisi myös päästökaupan kattavuuden laajentamisen myöhemmässä vaiheessa, mikäli laajentamisesta tehtäisiin päätös. Riittävän tietopohjan varmistamiseksi Suomi pitää MRV-asetuksen kattavuuden laajentamista hyödyllisenä.

Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Suomi tukee uuden EU:n laajuisen tieliikenteen ja rakennusten polttoaineet kattavan päästökaupan käyttöönottoa.

Valtioneuvosto kiinnittää edelleen 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.

Uusi päästökauppa todennäköisesti edistäisi taakanjakosektorin päästövähennyksiä EU:n laajuisesti ja sen toteutumisella voisi olla merkittävä rooli Suomen kansallisten liikenteen päästövähennystavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Suomi suhtautuu myönteisesti soveltamisalan tarkentamiseen rajauksilla, jotka yksinkertaistaisivat ja selkeyttäisivät päästökaupan hallinnointia jakelijoiden ja viranomaisten osalta. Tällainen muutos voisi olla esimerkiksi soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nykyisin päästökaupan ulkopuolella oleviin pieniin

lämmöntuotantolaitoksiin riippumatta niiden tuottaman lämmön käyttökohteesta. Suomi on valmis tarkastelemaan myös muita mahdollisia soveltamisalaa koskevia muutoksia, jotka lisäävät järjestelmän vaikuttavuutta ja tasapuolista kohtelua mukaan lukien työkoneiden osalta.

Suomi katsoo, että komission esittämä päästökaupan käynnistämisen aikataulu on tarkoituksenmukainen. Suomi on avoin tarkastelemaan eri vaihtoehtoja järjestelmän käynnistymisvaiheeseen mahdollisesti liittyvän äkillisen hinnannousun hillitsemiseksi markkinavarauksien kautta.

Huutokauppatulojen käyttö, ml. rahastot

Suomi pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät täysimääräisesti keräämänsä huutokauppatulot tai niitä vastaavan summan ilmastotoimissaan ja vihreässä siirtymässä sekä oikeudenmukaisen siirtymän tukemisessa.

Suomi suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen innovaatorahaston koon kasvattamiseen ja sille ehdotettuihin uusiin käyttökohteisiin. Suomi toteaa, ettei komission alkuperäiset ehdotukset innovaatorahastosta CBAM-sektorille kohdistettavasta erityishuomiosta ole ratkaisu vientikompensatioksi tai hiilivuodon torjunnaksi niiden toimijoiden osalta jotka mekanismin johdosta altistuvat hiilivuodolle, erityisesti kansainvälisillä markkinoilla toimivat vientiyritykset sekä CBAM-sektoreilla että näiden sektoreiden tuotteita käyttävillä toimialoilla. Suomi korostaa, että myös jatkossa rahasto edistää vihreää siirtymää parhaiten silloin, kun sen tuki kohdistuu teknologianeutraalisti hankkeiden parhaimmistolle. Meriliikenteen päästövähennystoimien edistämiseksi Suomi tukee innovaatorahaston kehittämistä siten, että mahdollisuudet meriliikenteen päästövähennysten edistämiseen paranevat. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi kriteerien päivittämistä sitä koskevassa delegoidussa säädöksessä siten, että ne tukisivat myös meriliikennesektorin pienemmän kokoluokan päästöjä vähentäviä investointeja.

Modernisaatorahaston osalta Suomi tukee muutoksia, jotka ovat yhdenmukaisia EU:n 2050 ilmastonutraaliustavoitteen kanssa ja joiden voidaan arvioida vähentävän tarvetta tukea muutoin EU-budjetin kautta rahaston edunsaajamaiden vihreää siirtymää. Siten Suomi voi myös tukea prioriteetti-investointien osuuden nostamista vähintään 80 %:iin.

Muuta

Suomi on arvioinut tarkemmin komissiolle ehdotettua toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Toimivallan siirrot ovat tarkoituksenmukaisia ja ne on määritelty riittävän tarkkarajaisesti. Ehdotukset voidaan hyväksyä. Jatkokäsittelyssä pyritään kuitenkin vielä entisestään täsmentämään komissiolle siirrettävää toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan laivayhtiöiden hallinnointiviranomaisia koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 60/2021 vp. Seuraavassa annetaan lisätietoja neuvottelutilanteesta sekä ehdotuksien käsittelyn kuluessa saatuja lisätietoja ehdotuksista erityisesti liittyen tässä jatkokirjeessä täsmennettyihin Suomen kantoihin sekä neuvottelukysymyksistä, joiden arvioidaan olevan keskeisimpiä.

1. Päästövähennystavoite ja keinot sen saavuttamiseksi sekä markkinavakauserä

Komission ehdotus -61%:n päästövähennystavoitteesta EU:n päästökaupalle on saanut neuvotteluissa alustavaa tukea ja muutama jäsenvaltio on valmis pohtimaan myös korkeampaa tavoitetta. Mikään jäsenvaltio ei ole kyseenalaistanut komission ehdotusta. Jäsenvaltioiden alustavat kannat ovat kuitenkin jakautuneet suhtautumisessa elementteihin, jotka ovat keskeisimpiä tavoitteen saattamiseksi ts. lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristämiseen sekä ehdotukseen päästökaton kertaluonteisesta leikkauksesta. Jäsenvaltioiden kannat ovat jakautuneet myös suhteessa ehdotukseen säilyttää markkinavakauserän sisäänottoprosentti 24 %:ssa myös vuoden 2023 jälkeen vuoteen 2030 saakka. Noin kolmasosa jäsenvaltioista, on kuitenkin ilmoittanut tukevansa tätä ehdotusta.

Komission mukaan sen ehdotus päästökaton kertaluonteisesta leikkauksesta ja lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristämisestä edustaa ns. keskitien vaihtoehtoa. Korkeampi päästökaton kertaluonteinen leikkaus yhdistettynä matalampaan lineaariseen päästövähennyskertoimeen aiheuttaisi komission mukaan tarpeen korkeamman monialaisen korjauskertoimen soveltamiselle ilmaisjaossa. Samalla, suurempi kertaluonteinen päästökaton leikkaus komission mukaan mahdollisesti vähentäisi markkinavakauseräön siirrettävien päästöoikeuksien määrää. Jos päästökaton kertaleikkaus olisi komission ehdottamaa pienempi, tulisi markkinavakauserän sisäänottoprosentin olla komission mukaan sen ehdottamaa suurempi.

Komission mukaan markkinavakauserän sisäänottoprosentin säilyttäminen 24 %:ssa on tarpeen muun muassa siksi, että koronapandemian seurauksena vuonna 2020 liikkeellä olevien päästöoikeuksien määrä kasvoi 14 %, vaikka sisäänottoprosentti oli 24 %. Lisäksi komissio on tuonut esille, että sisäänottoprosentti tulee säilyttää 24 %:ssa jotta taataan, että markkinavakauserä kykenee jatkossakin asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti vakauttamaan päästökauppariikkin toimintaa sekä vähentämään liikkeellä olevien päästöoikeuksien ylijäämää.

Monet markkinavakauseräön liittyvät teknisemmät ehdotukset ovat saaneet jo laajan tuen työryhmäkäsittelyjen aikana.

2. Ilmaisjako

Komission ehdotus sisältää useita ilmaisjaon määrittämisperusteita koskevia muutoksia, joiden tavoitteena on varmistaa nykyisten ja uusien tuotantomuotojen tasapuolinen kohtelu eri toimialoilla ja siten tukea vähäpäästöisen uuden teknologian käyttöönottoa. Komissio on työryhmäkäsittelyjen yhteydessä tuonut lisäksi esiin, että sen päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskevien ehdotuksien tavoitteena on ohjata ilmaisjakoa paremmin niille sektoreille, joilla päästövähennysten tekeminen on hankalampaa. Komissio on myös arvioinut, että sen ehdotuksen yhteisvaikutuksen seurauksena

monialainen korjauskerroin tulisi käyttöön mahdollisesti vasta vuoden 2030 tienoolla. Monialaisen korjauskertoimen käyttö leikkaisi maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää yhtäläisesti kaikilta toimijoilta eikä huomioisi eroja tuotantoteknologioiden päästävydessä.

2.1 Hiilirajamekanismi

Komission hiilirajamekanismiehdotuksessa tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuontituotteille asetetaan saman suuruinen päästömaksu kuin joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästökaupassa. Ehdotusta on käsitelty sekä ympäristötyöryhmässä osana neuvotteluja päästökauppadirektiivin muuttamiseksi että talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (ECOFIN) alaisessa hiilirajamekanismiehdotuksen käsittelyä varten perustetussa ad hoc -työryhmässä.

Ad hoc –työryhmän työn pohjalta neuvosto saavutti hiilirajamekanismiasetuksesta yleisnäkemyksen ECOFIN-neuvostossa 15.3.2022. Yleisnäkemys tukee komission ehdotusta siitä, että hiilirajamekanismi koskisi käynnistyessään viittä sektoria, jotka ovat alumiini, lannoitteet, rauta ja teräs, sementti ja sähkö. Yleisnäkemyksen yhteydessä hyväksytyn neuvoston lausuman mukaan neuvoston täytyy vielä saavuttaa riittävää edistystä tietyissä hiilirajamekanismiasetusehdotuksen ulkopuolisissa mutta siihen läheisesti liittyvissä kysymyksissä ennen kuin kolmikantaneuvottelut hiilirajamekanismiehdotuksesta voidaan aloittaa. Erityisesti edistystä on saavutettava päästöoikeuksien ilmaisjaon alasajoon hiilirajamekanismin kohteeksi tulevilla sektoreilla liittyvissä kysymyksissä. Samoin näiden sektoreiden EU:n ulkopuolisille markkinoille suuntautuvien tuotteiden hiilivuodon rajoittamiseen liittyvässä ratkaisussa täytyy saavuttaa edistystä. Tämän niin kutsutun vientikompensaatoratkaisun tulee olla taloudellisesti tehokas ja ympäristön kannalta tarkoituksenmukainen eikä se saa vaarantaa hiilirajamekanismin yhdenmukaisuutta WTO-sääntöjen kanssa. Hiilirajamekanismia koskevasta asetusehdotuksesta ja sen käsittelystä on informoitu eduskuntaa valtioneuvoston kirjeellä U 57/2021 vp ja jatkokirjeellä UJ 4/2022 vp.

Päästöoikeuksien ilmaisjaon poistumisesta hiilirajamekanismin alaisuuteen kuuluvia tuontituotteita vastaavien EU-tuotteiden tuotannolta päätetään päästökauppadirektiivineuvotteluissa. Komissio on ehdottanut, että päästöoikeuksien ilmaisjako poistettaisiin asteittain 10 prosenttiyksikön vuosivauhdilla hiilirajamekanismiin kuuluvia tuontituotteita vastaavalta EU-valmistukselta vuosina 2026-2035. Hiilirajamekanismi laajennettaisiin vastaavassa tahdissa sen kohteena olevien tuontituotteiden päästöihin. Neuvostokäsittelyn yhteydessä komissio on korostanut, että hiilirajamekanismi on ilmaisjakoa tehokkaampi hiilivuodon ehkäisykeino EU:n nousevan ilmastopolitiikan kunnianhimon olosuhteissa. Komissio on myös korostanut, että ilmaisjaosta luopumiselle ei ole vaihtoehtoa, jos hiilirajamekanismi halutaan ottaa käyttöön WTO-sääntöjen mukaisena.

Jäsenvaltiot ovat kommentoineet komission ehdottamaa siirtymäaikaehdotusta alustavasti. Tukea ovat saaneet sekä komission ehdottama kymmenen vuoden siirtymäaika että siirtymäajan lyhentäminen ja sen pidentäminen. Alustavaa keskustelua on myös käyty siirtymäajan eriyttämisestä tuoteryhmittäin ja siirtymäajan käynnistymisen ajankohdasta – komission ehdotuksen mukaisesti vuonna 2026 tai vasta myöhemmin.

Päästökauppadirektiivin uudistuksen yhteydessä käsitellään myös edellä mainittua mahdollista vientikompensoitajakaisua. Tällä tarkoitetaan toimea, jolla kompensoitaisiin tai lievennettäisiin EU:n ulkopuolelle suuntautuvalla viennillä ilmaisjaon korvautumisesta hiilirajamekanismilla aiheutuvia kielteisiä kilpailukykyvaikutuksia ja hiilivuotoriskin kasvua vietäessä markkinoille, joilla ei ole vastaavaa hiilen hinnoittelua. Tällainen ehdotus ei sisällynyt komission ehdotukseen. Viennin kilpailukyvyistä käydyssä keskustelussa komissio on ad hoc-työryhmässä todennut, että WTO-sääntöjen mukaisen vientikompensoitajärjestelmän rakentaminen olisi erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta. Vientiyritysten kilpailukyvyyn tukeminen vientihyvitysten tai valtiontukien muodossa muodostaisi todennäköisesti WTO-sääntöjen (tukia ja tasoitustulleja koskeva sopimus) vastaisen vientituen.

Komissio on myös nostanut esille päästökauppadirektiiviehdotukseen sisältyneen ehdotuksen, että innovaatorahastosta erityistä huomiota voitaisiin antaa vähäpäästöisten innovaatioiden kehittämiseen hiilirajamekanismin kohteena oleville sektoreille. On huomattava, että innovaatorahaston varoja ei kuitenkaan voida sitoa erityisesti vientiyrityksille. Ne eivät myöskään kohdistu toimijoille, jotka ovat jo investoineet puhtaaseen teknologiaan markkinaehtoisesti. Esillä on alustavasti ollut myös muutamia muita vaihtoehtoja, kuten valtiontuet EU-vientiin kohdistuvien vaikutusten helpottamiseksi. Keskustelu vaihtoehtoista tulee jatkumaan osana päästökauppadirektiivineuvotteluja.

2.2 Biomassaa polttoaineena käyttävät laitokset

Suuri osa jäsenvaltioista on tukenut komission ehdotusta poistaa päästökaupan soveltamisalasta yli 95%:a kestävä biomassaa polttoaineena käyttävät laitokset. Komission mukaan sen ehdotus raja-arvon laskemisesta johtaisi ilmaisjaon entistä suurempaan kohdistumiseen sitä tarvitseville laitoksille, sillä biomassalaitokset ovat saaneet merkittävästi ilmaisjakoa huolimatta niiden pienestä päästömäärästä. Komissio ei ole antanut lisätietoa miksi 95%:in rajaan on päädytty, jonkun muun prosenttiosuuden sijaan. Lisäksi komissio on käsittelyn aikana korostanut, että ehdotus toteutuessaan siirtäisi monialaisen korjauskertoimen käyttöönottoa vuodelle. Komission mukaan muutos vaikuttaisi EU-tasolla noin 300 laitokseen ja noin 5,5 miljoonaan päästöoikeuteen.

Suomessa oli vuonna 2020 arviolta 75 laitosta jotka käyttivät polttoon yli 95 %:a biomassapolttoainetta. Mikäli toimijat eivät muuttaisi polttoaineen käyttöönsä, merkitsisi ehdotus toteutuessaan vuoden 2020 päästötietojen perusteella, että nämä laitokset siirtyisivät pois päästökaupasta ja näiden laitosten käyttämä fossiilinen polttoaine laskettaisiin taakanjakosektorin päästöihin. Arviossa ei ole huomioitu kestävämmän biomassan osuutta poltossa, koska kestävyyskriteerisääntelyä ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti sovellettu vuonna 2020. Nykyisten laitosten tietojen perusteella tämä merkitsisi noin 0,48 Mt/co₂:n päästömäärän siirtymistä päästökaupasta taakanjakosektorille. Vastaavasti on mahdollista, että päästökaupasektorin päästöt kasvaisivat noin 1,7 Mt vuodessa, jos toimijat lisäisivät fossiiliseksi luokiteltavien polttoaineiden käyttöä pysyäkseen päästökaupan ja ilmaisjaon piirissä. Arvioihin liittyy epävarmuutta koska toimijoiden ratkaisuja on vaikea ennakoita.

2.3 Muut ilmaisjakoon tehtävät muutokset

Muista ilmaisjakoa koskevista komission ehdotuksista laajan tuen työryhmäkäsittelyssä ovat saaneet ehdotukset tuotekohtaisten vertailuarvojen vuosittaisen kiristyksen korottamisesta 2,5 %:iin sekä ehdotus kokonaislämpöteholtaan alle 20 megawatin, merkittävän teknologisen muutoksen päästöjen vähentämiseksi tehneiden laitosten säilyttämisestä päästökaupassa kyseisen ilmaisjakokauden loppuun.

Suuri osa jäsenvaltioista on suhtautunut kriittisesti komission ehdotukseen energiakatselmuksien suositusten toimeenpanon käyttämisestä laitospäätökohtaisen ilmaisjaon säilyttämisen ehtona. Ehdotus on kuitenkin saanut myös tukea muutamilta jäsenvaltioilta ja osa on ilmaissut valmiutensa tarkastella muita vaihtoehtoja. Komissio on korostanut, että vertailuarvoihin perustuva ilmaisjako ei riitä parantamaan olemassa olevien laitosten energiatehokkuutta. Komission mukaan ehdotuksen hyväksyminen pienentäisi monialaisen korjauskertoimen käytön todennäköisyyttä. Tarkkaa arviota ehdotuksen vaikutuksesta ilmaisjakoon on mahdotonta antaa koska energiatehokkuusdirektiivin kansallisessa toimeenpanossa on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä. Ei ole myöskään varmuutta siitä, miten ehto vaikuttaisi katselmoinneissa annettaviin suosituksiin toimenpiteistä. Monet jäsenvaltiot ovat korostaneet, että ehdotus vaarantaa toiminnanharjoittajien EU-laajuisen tasapuolisen kohtelun ja tuoneet esille ehdotuksen toimeenpanoon liittyviä huolia.

3. Liiallisen hinnannousun mekanismi voimassa olevassa päästökaupassa

Päästöoikeuksien ja energian hintojen nousu ovat heijastuneet käytyihin neuvotteluihin ja nostaneet neuvottelukohteeksi myös päästökauppadirektiivin artiklan, joka käsittelee liiallista päästöoikeuden hinnannousun estämistä. Komission ehdotuksessa artiklaa ei ehdotettu muutettavaksi. Usea jäsenvaltio on kannattanut joko muutoksia niihin ehtoihin, joiden täytyessä mekanismi käynnistyy tai direktiivissä määriteltyjen ehtojen täytyessä tapahtuviin toimiin. Muutoksia on esitetty muun muassa ehtojen täytyessä markkinoille lisättävien päästöoikeuksien määrään ja aikatauluun. Voimassa olevan sääntelyn mukaan komissio voi kutsua koolle ilmastonmuutoskomitean, jos päästöoikeuden hinta on noussut poikkeuksellisen nopeasti, ts. jos päästöoikeuden hinta on yli kuutena peräkkäisenä kuukautena yli kolminkertainen verrattuna päästöoikeuden keskimääräiseen hintaan kahtena edeltävänä vuonna. Jos komitea päätyy siihen, että päästöoikeuden hinta ei vastaa markkinoiden perusteita, voidaan hinnannousun suuruus huomioiden antaa jäsenvaltioille lupa aikaistaa huutokaupattavan päästöoikeuksien määrän huutokauppaamista tai antaa lupa huutokaupata enintään 25 % päästökaupan uusien osallistujien varannosta.

4. Jätteenpoltto

Neuvottelujen yhteydessä on ehdotettu jätteenpolton sisällyttämisestä päästökauppaan. Komissio on työryhmäkäsittelyn yhteydessä todennut, että se ei ehdottanut jätteenpolton sisällyttämistä päästökauppaan, sillä julkisessa kuulemisessa asiasta saatiin näkemyksiä sekä puolesta että vastaan. Tällä hetkellä tilanne eri jäsenvaltioissa vaihtelee ja jätteenpoltto on täysin tai osittain sisällytetty päästökauppaan Ruotsissa, Tanskassa ja Liettuassa.

Suomessa poltetaan jätteitä jätteenpoltto- ja rinnakkaispolttolaitoksissa, joista jätteenpolttolaitokset eivät kuulu päästökaupan piiriin, mutta rinnakkaispolttolaitokset kuuluvat. Päästökauppaan kuulumattomia jätteenpolttolaitoksia oli Suomessa kymmenen vuonna 2021. Jätteenpolttolaitokset on rakennettu tyypillisesti ensisijaisesti yhdyskuntajätteen käsittelemiseksi ja kaukolämmön ja/tai prosessihöyryn sekä sähkön tuottamiseksi. Ne käyttävät polttoaineena pääasiassa syntypaikkalajittelun jälkeen jäljelle jäävää sekalaista yhdyskuntajätettä kotitalouksista, kaupoista, palveluista ja muusta vastaavasta toiminnasta sekä lisäksi muita jätteitä mm. sekalaista rakennus- ja purkujätettä. Jätteen tuottajat maksavat ns. porttimaksun jätteenpolttolaitoksille tuotavasta jätteestä, eli polttolaitokset eivät maksa käyttämästään polttoaineesta vaan saavat siitä tuottoja. Suomessa taakanjakosektoriin kuuluvan jätteenpolton päästöt ovat viime vuosina kasvaneet erityisesti uusien polttolaitosten perustamisen vuoksi. Vuonna 2010 taakanjakosektoriin kuuluva jätteenpoltto aiheutti 0,11 Mt CO₂ päästöt, vuonna 2015 päästöt olivat 0,48 Mt CO₂, ja vuonna 2020 0,66 Mt CO₂.

Jätteenpolton päästöjen sisällyttämisestä päästökauppaan laadittiin hallinnon sisäinen selvitys vuonna 2017. Tämän lisäksi on vuonna 2021 valmistuneessa VN TEAS-hankkeen selvityksessä tarkasteltu jätteenpolton muita ohjauskeinoja kuten verotusta. Vuoden 2017 selvityksessä todetaan, että siirtämällä taakanjakosektorin alainen jätteenpoltto päästökaupan piiriin voitaisiin saada sen päästöt hintaohjauksen piiriin, mikä kannustaisi tekemään päästövähennyksiä. Selvityksen mukaan keskeinen kysymys jätteenpolton sisällyttämisessä päästökauppaan on siirron toteuttamistapa eli kuinka se heijastuisi taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteeseen

Vuoden 2017 selvityksessä arvioitiin, että jätteenpolton siirtäminen päästökaupan piiriin ei todennäköisesti vaikuttaisi Suomen osuuteen huutokaupattavista päästöoikeuksista, koska jätteenpolton hiilidioksidipäästöjen määrä on ollut hyvin pieni verrattuna kaikkiin Suomen päästökauppasektorin päästöihin. Vuonna 2020 EU:n päästökauppaan kuuluvien kiinteiden laitosten kokonaispäästöt Suomessa olivat 19,6 Mt CO₂ ja taakanjakosektorille kuuluvan jätteenpolton päästöt 0,66 Mt CO₂ eli noin 3,4 %:a kiinteiden laitosten kokonaispäästömäärästä. Vuonna 2020 Suomen taakanjakosektorin kokonaispäästöt olivat 28,1 Mt CO₂ ja taakanjakosektorille kuuluvan jätteenpolton päästöt olivat 0,66 Mt CO₂ eli noin 2,4 %:a taakanjakosektorin kokonaispäästöistä.

Päästökaupan laajentaminen jätteenpoltoon edistäisi EU-tasolla tarkasteltuna siirtymää kohti 2050 ilmastoneutraaliteettia ja olisi linjassa komission 55-valmiuspaketin yleiseen lähtökohtaan pyrkiä laajentamaan päästöjen hinnoittelua ja päästökaupan käyttöä. Lisäksi jätteenpolton sisällyttäminen päästökauppaan tasaisi kilpailuolosuhteita eri energiantuotantolaitoksien välillä niin kansallisesti kuin EU-tasolla. Yhdyskuntajätteen polttolaitosten sisällyttäminen päästökaupan piiriin loisi myös hieman pidemmälle aikavälille kannusteita ottaa käyttöön hiilen talteenottoon perustuvia ratkaisuja näissä laitoksissa. Päästökauppaan siirtymisellä voitaisiin jossain määrin vaikuttaa myös jätteen kierrätyksen edistämiseen. Se kannustaisi ohjaamaan erityisesti fossiiliperäistä jätettä, kuten suurta osaa muovijätteestä, polton sijasta kierrätykseen. Toisaalta vastaavaa kannustinvaikutusta ei olisi uusiutuvien biopohjaisten jätteiden ohjaamiseksi kierrätykseen.

Jätteenpolton sisällyttämisen aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia on kuvattu myöhemmin tämän U-jatkokirjeen ”taloudelliset vaikutukset” osiossa.

5. Päästökaupan laajentaminen meriliikenteeseen

Komission ehdotus päästökaupan laajentamisesta meriliikenteeseen ja ehdotettu maantieteellinen kattavuus on saanut jäsenvaltioiden piirissä laajasti kannatusta.

Jäsenvaltioiden kannat päästökaupan kattavuuteen sisällytettävien kasvihuonekaasujen ja alusten koon osalta hajaantuvat. Kasvihuonekaasupäästöjen osalta mahdollinen laajennus koskisi metaania ja typpioksiduulia, ja kokorajan osalta aluksia välillä 400-5000 GT. Suurin osa jäsenvaltioista voi hyväksyä päästökaupan käynnistämisen komission ehdottamalla kattavuudella. Näkemykset jakaantuvat erityisesti sen suhteen, tulisiko sopia kattavuuden laajentamisesta muutaman vuoden päästä meriliikenteen päästökaupan käynnistämisestä tai sopia uudelleentarkastelupisteestä, jolloin laajentamiseen palataan. Osalla jäsenvaltioista on kattavuuden laajentamisen suhteen vaatimuksia ja osalla valmiutta joustaa. Osa jäsenvaltioita katsoo, että komission ehdotuksesta ei tule poiketa. Sekä komissio että useat jäsenvaltiot katsovat, että MRV-asetuksen kattavuutta tulisi laajentaa ensin, mikäli päästökaupan soveltamista laajennetaan komission ehdotuksesta. Näin laajentamiseen tarvittava tietopohja kerättäisiin ennen soveltamisalan laajennusta.

Suomen neuvottelutavoitteiden toteutuminen on talvimerenkulun osalta epävarmaa. Suomen ehdotus talvimerenkulun huomioimiseksi on saanut tukea muutamalta jäsenvaltiolta. Talviolosuhteet vaikuttavat merkittävimmin EU:ssa Suomen meriliikenteeseen ja sen kustannuksiin. Kansallisten erityisolosuhteiden huomioimiseksi on tehty neuvostossa myös muita ehdotuksia, kuten rajattu poikkeus päästökaupan soveltamisesta matkustaja- ja ropax-liikenteessä saman jäsenvaltion saarille vuoteen 2030 saakka. Jäsenvaltioiden kannanmuodostus toistensa ehdotuksiin on osin kesken.

Työryhmässä on ollut esillä päästökaupan välttelyn estämiseksi ehdotus, joka mahdollistaisi rajatusti päästökaupan soveltamisen myös kolmansien maiden välisillä reiteillä, jos on perusteltua syytä olettaa, että reitityksellä pyritään välttämään päästökaupan soveltamista. Tarkoituksena olisi estää päästökaupan välttely satamakäynnillä EU:n lähellä sijaitsevaan kolmannen maan satamaan. Ehdotuksen arviointi edellyttää lisätietoja yksityiskohdista.

Neuvotteluissa on noussut esille, että komission ehdottama meriliikenteen päästökaupan käynnistäminen vuoden 2023 päästöille ei huomioi direktiivin kansalliseen toimeenpanoon kuluva aikaa. Suomen perustuslain mukaan yksiköiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää laissa, joten direktiivi on pantava kansallisesti toimeen ennen kuin toimijoille voidaan asettaa uusia velvoitteita. Lähtökohtaisesti direktiivien toimeenpanoon varataan 18-24 kuukautta. Päästökaupassa päästöoikeudet palautetaan edellisen vuoden päästöille seuraavan vuoden alkupuolella. Tämän pohjalta käynnistymisen tulisi tapahtua vuoden alusta. Myös MRV-asetuksen muutokset saattavat edellyttää muutoksia asetusta täydentävään kansalliseen sääntelyyn.

Komission ehdotuksen osalta on noussut esille, että uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden kohteluun meriliikenteen päästökaupassa liittyy epäselvyyksiä. MRV-asetus sisältää esimerkiksi päästökertoimet vain fossiilille polttoaineille.

Komission ehdotuksen mukaan päästöoikeuksien palautuksesta vastaa laivayhtiö. Ehdotuksen resitaalissa on tuotu esille mahdollisuus, että sopimusteitse on mahdollista siirtää vastuu ehdotuksen noudattamisesta koituvista kustannuksista taholle, joka vastaa laivan polttoaineen ostosta, nopeudesta ja reitistä. Tämä on usein aluksen operaattori. Laivayhtiö on vastuussa vain osaan tekijöistä, jotka vaikuttavat aluksen päästöihin.

Muutama jäsenvaltio katsoo, että kustannusten siirtäminen polttoaineen ostosta vastaavalle taholle toimijoiden välisillä sopimuksilla vastaisi paremmin saastuttaja maksaa –periaatetta ja että direktiivin tulisi velvoittaa tähän.

Työryhmäkäsittelyssä on herännyt kysymyksiä siitä, voidaanko meriliikenteen MRV-asetusta muuttaa direktiivillä vai tarvitaanko erillinen asetus MRV-asetuksen muuttamisesta. Mikäli neuvoston ja parlamentin näkemys MRV-asetuksen kattavuudesta poikkeaa komission ehdotuksesta, tämä vaikuttaa prosessiin.

Komissio teki vuonna 2019 ehdotuksen MRV-asetuksen muuttamisesta IMO:n alusten polttoaineen kulutusta koskevan tiedonkeruujärjestelmän huomioon ottamiseksi. Tämän ehdotuksen käsittely on kesken, eikä tässä vaiheessa ole selvää, miten ehdotuksen käsittely jatkuu.

Komissio on ehdottanut, että komissio arvioi kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n päästövähennystoimia ja tarkastelee päästökauppadirektiiviä sen jälkeen, kun IMO:n toimista on päästy sopuun, kuitenkin viimeistään vuonna 2028. IMO:ssa neuvotellaan parhaillaan keskipitkän aikavälin toimista, joihin kuuluvat taloudelliset päästövähennyskeinot. Keskipitkän aikavälin toimista on tarkoitus päästä sopuun vuosien 2023 ja 2030 välillä. E-kirjeessä Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) meriympäristön suojelukomiteassa käsiteltävistä taloudellisista ja muista keskipitkän aikavälin päästövähennystoimista kansainvälisessä merenkulussa on linjattu kannoista IMO:n toimiin.

6. Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Jäsenvaltioiden kannat ovat jakautuneet suhtautumisessa komission ehdotukseen erillisen tieliikenteen ja rakennusten päästökaupan perustamisesta. Osa jäsenvaltioista suhtautuu ehdotukseen positiivisesti tai alustavan positiivisesti, mutta lukumäärällisesti suurempi osa jäsenmaista suhtautuu kielteisesti tai skeptisesti, korostaen erilaisia huolia. Jäsenvaltioiden huolet liittyvät erityisesti päästökaupan aiheuttaman polttoaineiden hinnannousun negatiivisiin sosiaalisiin vaikutuksiin kotitalouksille. Ehdotukseen positiivisesti suhtautuvat maat ovat tuoneet esille ehdotuksen potentiaalinen edesauttaa taakanjakosektorin jäsenmaakohtaisten velvoitteiden saavuttamisessa ja siirtymässä kohti EU-tason ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi on kiinnitetty huomiota uuden päästökaupan potentiaaliin tuottaa jäsenvaltioille tuloja, joilla voidaan puuttua uuden päästökaupan aiheuttamiin mahdollisiin sosiaalisiin vaikutuksiin.

Osana 55-valmiuspakettia komissio on antanut myös ehdotuksen ilmastotoimien sosiaalirahastosta², joka liittyy läheisesti tieliikenteen ja rakennusten päästökauppaan, mutta josta neuvotellaan erikseen. Ehdotuksesta on informoitu eduskuntaa valtioneuvoston kirjeellä U 61/2021 vp.

Neuvottelujen yhteydessä komissio on vahvistanut, että uusi tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen polttoaineiden päästökauppa on sen esityksen mukaan mitoitettu niin, että se yhdessä (ei yksinään, kuten on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 60/2021 vp) muiden 55-valmiuspaketin toimien kanssa mahdollistaisi 43% päästövähennysten saavuttamisen tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen sektoreilla EU:n laajuisesti. Komissio on korostanut, että uusi päästökauppa olisi lisätyökalu taakanjakosektorin

² COM(2021) 568 final

velvoitteiden saavuttamiseksi, mutta samalla uusi päästökauppa toimisi täysin erillisenä taakanjakoasetuksesta. Komissio on korostanut, että uuden päästökaupan avulla voidaan varmistaa tieliikenteen ja rakennusten päästöjen vähentyminen.

Komissio on neuvottelujen aikana tarkentanut, että vuodelle 2030 sovitun vähintään -55%:n tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että tieliikenteen ja rakennusten päästöt vähenevät yhdessä vuoteen 2030 mennessä noin 765 Mt CO₂ tasolle. EU:n entinen vuoden 2030 päästövähennystavoite (vähintään 40%) olisi edellyttänyt 885 Mt CO₂ päästövähennystason saavuttamista vuoteen 2030 mennessä. Komission mukaan uusi päästökauppa voisi toteuttaa 45 %:a tarvittavista 120 Mt lisäpäästövähennyksistä tieliikenteessä ja rakennussektorilla. Tämän lisäksi tarvitaan rakennusten ja tieliikenteen päästöjen vähentämiseksi myös muuta EU-tason sääntelyä sekä kansallisia toimia.

Komissio on myös korostanut, että mikäli uutta päästökaupaa ei hyväksytä, on muita 55-valmiuspaketin tieliikenteen ja rakennusten päästövähennyksiä sääteleviä ehdotuksia kiristettävä merkittävästi. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi luopumista uusien polttomoottoriajoneuvojen valmistuksesta ehdotettua aiemmin. Lisäksi tarvittaisiin mahdollisesti myös uusia kansallisia toimia

Kansallisesti fossiilittoman liikenteen tiekarttaan liittyvien vaikutusarvioiden yhteydessä on syksyllä 2021 arvioitu, että EU:n laajuinen päästökauppa saisi Suomessa tieliikenteessä aikaan noin 0,3-0,4 miljoonan tonnin päästövähennyksen ja edistäisi siten merkittävästi Suomen kansallisen tieliikenteen päästöjen puolittamistavoitteen sekä Suomen taakanjakosektorin veloitteen saavuttamista vuoteen 2030 mennessä. Arviossa on hyödynnetty bensiini- ja dieselseosten perushintaennustetta vuoteen 2030.

Komissio on myös korostanut, että vaikka nykyiset korkeat energiahinnat kannustavat vähentämään fossiilisten polttoaineiden kulutusta ja siten vähentämään päästöjä lyhyellä aikavälillä, uuden päästökaupan kautta vaikuttava hiilidioksidin hintasignaali, joka voisi kasvaa ajan myötä EU:n ilmastonutraalisuustavoitteen mukaisesti, tarjoaisi lisäpontta monille investointipäätöksille.

Komission ehdotuksen mukaan uusi päästökauppajärjestelmä kohdistuisi tieliikenteessä ja rakennuksissa käytettävien polttoaineiden hiilidioksidipäästöihin ja näiden polttoaineiden jakelijoihin. Komission arvion mukaan sääntely kohdistuisi EU-laajuisesti noin 11 400 toimijaan. Jakelijoiden tulisi raportoida, mihin käyttötarkoitukseen he polttoainetta jakelevat. Käsittelyn yhteydessä moni jäsenvaltio on tuonut esille toimeenpanon haasteita, sillä joissakin tapauksissa voi jakeluvaiheessa olla käytännössä mahdotonta erotella tarkasti kaikkia polttoaineita, jotka ovat uuden päästökaupan alaisia.

Komission ehdotuksen pohjalta työkoneissa käytettävästä polttoaineesta osa sisältyisi uuteen päästökauppaan ja osa olisi sen ulkopuolella. Käytännössä kotitalouksissa käytössä olevat työkoneet sisältyisivät päästökauppaan siltä osin kuin niissä käytetään päästökaupan kattamia polttoaineita. Lisäksi komissio on vahvistanut, että sotilasajoneuvoissa käytettävä polttoaine on pääsääntöisesti sen ehdottaman soveltamisalan ulkopuolella.

Käsittelyn yhteydessä on ehdotettu soveltamisalan laajentamista kattamaan kaikki voimassa olevan päästökaupan ulkopuolinen polttoaine. Komission vaikutusarviossa on tarkasteltu myös tätä vaihtoehtoa, jolloin edellä mainittua erottelua eri käyttötarkoituksiin jakeluvaiheessa ei tarvitsi tehdä. Komissio on neuvottelujen yhteydessä korostanut, että se ei esittänyt tätä ns. kaikki polttoaineet -vaihtoehtoa muun muassa merkittäväksi

katsomansa hiilivuodon riskin vuoksi. Hiilivuodon riskin välttämiseksi tarvittaisiin kaikki polttoaineet –mallissa mahdollisesti huomattavan monimutkaisia mekanismeja. Muutama jäsenvaltio pitää kuitenkin kaikki polttoaineet –mallia parhaimpana vaihtoehtona.

Toimeenpanon yksinkertaistamisen näkökulmasta neuvotteluissa on myös tehty ehdotus päästökaupan rajatumasta laajentamista työkoneisiin ja nykyisen päästökaupan ulkopuolisen lämmöntuotannon polttoaineeseen riippumatta tuotetun lämmön käyttökohteesta.

Käsittelyn yhteydessä komissio on painottanut, että soveltamisalaan kuuluviin päästökauppavelvollisiin ei tulisi tehdä poikkeuksia jaetun polttoaineen määrän (jakelijan koon) mukaan, sillä se synnyttäisi vääranlaisen kannusteen toiminnan pilkkomiseen pienempiin yksiköihin. Neuvottelujen yhteydessä on myös ehdotettu uuden päästökaupan vaiheittaista tai myöhennettyä käyttöönottoa.

Neuvotteluissa on keskusteltu myös siitä, onko komission esittämä päästöoikeuksien vapauttaminen markkinavarauksista riittävä reagoimaan liian nopeaan päästöoikeuden hinnannousuun. Komission ehdottama järjestelmä uuteen päästökauppaan on hieman erilainen kuin voimassa olevassa direktiivissä oleva sääntely³, jolla mahdollistetaan puuttuminen liialliseen hinnannousuun. Komission ehdotuksen mukaan uuteen päästökauppaan luotavalla markkinavakaussuoralla voidaan varautua päästöoikeuden liian nopeaan hinnannousuun vapauttamalla varannosta päästöoikeuksia jos päästöoikeuksien keskimääräinen hinta on kolmen peräkkäisen kuukauden aikana enemmän kuin kaksinkertainen verrattuna edeltävän kuuden kuukauden keskimääräiseen hintaan tai päästöoikeuksien hinta on kolmen peräkkäisen kuukauden aikana enemmän kuin kolminkertainen verrattuna edeltävien kuuden kuukauden keskimääräiseen hintaan. Ensimmäisessä tapauksessa komission päätöksellä varannosta vapautettaisiin 50 miljoonaa ja jälkimmäisessä 150 miljoonaa päästöoikeutta. Komissio on tarkentanut, että keskimääräisellä hinnalla viitataan liukuvaan keskiarvoon koko tarkasteluajankohdalta.

7. Huutokauppatulojen käyttö ml. rahastot

Komission ehdotuksessa jäsenvaltiot veloitetaan käyttämään täysimääräisesti kaikki sekä nykyisestä että ehdotetusta uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökaupasta kertyvät huutokauppatulonsa yhteen tai useampaan päästökauppadirektiivissä lueteltuun toimeen. Vaikka määräys jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa, on se kuitenkin jäsenvaltioita sitova.

Neuvoston oikeuspalvelu on katsonut kyseessä olevan veloitteen asettamisen kuuluvan unionin toimivaltaan. Arviossaan oikeuspalvelu korosti sitä, että kyse on puhtaasti EU-lainsäädäntöön perustuvasta tulosta. Tällaista säädöstä hyväksyessään unionin lainsäätäjät voi samassa yhteydessä määrätä myös kyseiseen säädökseen perustuvien tulojen käytöstä, jos se katsoo korvamerkinnän sekä tarkoituksenmukaiseksi, tarpeelliseksi että säädöksen oikeusperustan mukaiseksi. Ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 192 artiklan 2 kohta (ympäristö) ja ehdotetuilla tulojen käyttötarkoituksilla toteutettaisiin nimenomaisesti SEUT 191 artiklan mukaisia unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita, kuten ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen sekä ilmastonmuutoksen

³ Kuvattu aiemmin tässä jatkokirjeessä voimassa olevaan päästökauppaan ehdotettujen muutoksien yhteydessä

torjuminen. Näin ollen unionin lainsäätäjä voi oikeuspalvelun mukaan myös jäsenvaltioita sitovalla tavalla määrätä kyseisten tulojen käyttötarkoituksesta.

Ehdotuksen voimaantulo ja soveltaminen eivät ole riippuvaisia unionin omien varojen päätöksen mahdollisesta muuttamisesta ja voimaantulosta, eikä kyseisiä tuloja oteta osaksi unionin talousarviota. Arviossaan oikeuspalvelu myös vahvisti, että ehdotettu huutokauppatulojen pakollinen korvamerkintä ei luo uusia maksusitoumuksia tai muita taloudellisia velvoitteita jäsenvaltioille. Sillä määrätään ainoastaan päästökauppadirektiivin perusteella kertyvien tulojen käytöstä. Siten oikeuspalvelun mukaan komission ehdotus ei myöskään loukkaa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettia.

Työryhmäkäsittelyssä osa jäsenvaltioista on kannattanut komission ehdottamaa velvoitetta jäsenvaltioille käyttää täysimääräisesti kaikki huutokauppatulonsa päästökauppadirektiivissä mainittuihin toimiin. Ehdotus on myös herättänyt tiettyä vastustusta. Käsittelyn yhteydessä on myös ehdotettu, että vaihtoehtona jäsenvaltioiden huutokauppatulojen velvoittavalle käytölle jäsenmaiden tulisi voida valita käyttävätkö ne direktiivissä mainittuihin toimiin huutokauppatulonsa vai niitä vastaavan summan. Nykyinen puheenjohtajamaa on suhtautunut tähän alustavan positiivisesti kuten myös ehdotukseen, että sitovan velvoitteen sijaan jäsenvaltioita tulisi ei-sitovasti kehottaa käyttämään tietty osuus huutokauppatuloista direktiivissä mainittuihin toimiin.

Meriliikennelaajennuksen käsittelyn yhteydessä on joitain kysymyksiä herättänyt se, että huutokauppatulot jakautuvat jäsenvaltioiden välille voimassa olevan direktiivin perusteella kiinteiden laitosten päästöjen perusteella myös meriliikenteen osalta. Komissio on perustellut ehdotustaan sillä, että päästökaupan laajennus ei vaikuta vain meriliikenteeseen vaan koko talouteen.

Innovaatorahaston koon kasvattaminen komission ehdotuksen mukaisesti on saanut tukea. Varauksellisuutta ovat saaneet osakseen kuitenkin erityisesti ehdotukset rahaston koon kasvattamiseksi hiilirajamekanismin käyttöönoton myötä huutokaupattaviksi siirtyvien päästöoikeuksien tuloilla sekä tuloilla, joita saadaan huutokauppaamalla 150 miljoonaa päästöoikeutta uudesta päästökaupasta. Komission mukaan hiilirajamekanismin käyttöönoton vuoksi huutokaupattavaksi siirtyvien päästöoikeuksien huutokauppatulojen käyttö innovaatorahaston kasvattamiseen on perusteltua, jotta mekanismin käyttöönotto ei suosi mitään jäsenvaltiota. Komission mukaan on myös perusteltua osoittaa innovaatorahastosta erityishuomiota hiilirajamekanismin alaisille sektoreille. Keskustelua on herättänyt myös innovaatorahastosta rahoitettavien hankkeiden jakautuminen ja priorisointi eri sektoreille sekä maantieteellisesti. Osa jäsenvaltioista on peräänkuuluttanut toimia, joilla varmistettaisiin rahoituksen kohdistuminen myös hankkeille niistä maista, joihin innovaatorahaston ensimmäisestä hausta ei kohdistunut yhtään hanketta.

Komission ehdotuksen mukaisesti innovaatorahastosta voidaan jatkossa tukea myös meriliikenteen, tieliikenteen ja rakennussektorin vähähiilisiä innovaatioita sekä päästövähennyksien edistämistä tukevia hankkeita. Meriliikenteen menestyminen rahoitushauissa on virkamiesarvion mukaan epävarmaa, mikäli tätä ei erityisesti varmisteta. Päästökaupan innovaatorahastosta on toteutettu tämän mennessä kaksi hakua: isojen hankkeiden haku investointikustannuksiltaan yli 7,5 miljoonan euron hankkeille ja pienten hankkeiden haku tätä pienemmille hankkeille. Alustavasti on arvioitu, että meriliikenteen päästövähennyshankkeet, kuten investoinnit aluksiin painottuisivat pieniin hankkeisiin. Karkean arvion mukaan noin kymmenesosa rahoituksesta myönnettiin ensimmäisellä rahoituskierroksella pienille hankkeille.

Rahoitusta ovat tähän mennessä saaneet erityisesti hiilen talteenottoa ja varastointia koskevat hankkeet, jotka ovat kooltaan suuria. Lisäksi rahoitusta on myönnetty uusiutuvan energian hankkeille, myös meriliikenteen polttoaineisiin. Virkamiesarvion mukaan vaikuttaa epätodennäköiseltä, että alukset voisivat saada rahastosta rahoitusta. Hankkeiden valinnan kriteerit, jotka on määritetty delegoidussa säädöksessä, painottavat hankkeen absoluuttisia päästövähennyksiä.

Jäsenvaltioiden kannat ovat jakautuneet suhtautumisessa komission ehdotukseen modernisaatorahaston koon kasvattamiseksi: suurin osa edunsaajamaista tukee, vaikka joidenkin mielestä kasvatus ei ole riittävä. Osa muista suhtautuu ehdotukseen varauksellisesti. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole ilmaisseet kantaansa. Kannat ovat jakautuneet myös suhteessa ehdotukseen, jonka mukaan rahastosta ei voisi jatkossa tukea mitään fossiilisiin polttoaineisiin liittyvää investointia. Sen sijaan laajaa tukea on saanut komission ehdotus korottaa rahastosta ns. prioriteettihankkeille kohdistettavan rahoituksen osuus nykyisestä 70 %:sta 80 %:iin.

8. Komissiolle siirrettävä toimivalta

Valtioneuvosto kiinnitti kirjelmässään U 60/2021 vp huomiota ehdotuksiin siirtää komissiolle toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä, ja totesi haluavansa tarkastella näitä ehdotuksia vielä tarkemmin. Komission ehdotukset on kuvattu kirjelmässä U 60/2021 vp. Tarkemman arvioinnin jälkeen valtioneuvosto on varmistunut siitä, että toimivallan siirrot ovat tarkoituksenmukaisia. Pääsääntöisesti ne koskevat joko komissiolle jo aiemmin siirretyn toimivallan laajentamista koskemaan tieliikennettä ja rakennuksia tai unionin lainsäätäjän hyväksymien sääntöjen täsmentämistä ja teknistä täydentämistä esimerkiksi päästötietojen tarkkailun ja raportoinnin osalta. Siirrettävä toimivalta on riittävän tarkasti rajattu. Jatkokäsittelyssä pyritään kuitenkin vielä entisestään täsmentämään komissiolle siirrettävää toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan laivayhtiöiden hallinnointiviranomaisia koskevat yksityiskohtaiset säännöt

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Päästökauppadirektiiviehdotus: SEUT 192 artikla 1 kohta, tavallinen lainsäätämisyjärjestys

Markkinavakausmekanismipäätöksen muuttaminen: SEUT 192 artikla 1 kohta, tavallinen lainsäätämisyjärjestys

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa neuvotteluja johtaa ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI). Päästökauppadirektiivin raportoiija on Peter Liese (EPP, DE) ja erillisen markkinavakausvarantopäätösehdotuksen raportoiija on Cyrus Engerer (S&D, MT).

ENVI-valiokunnan on tarkoitus äänestää päästökauppadirektiivin uudistukseen liittyvästä raportista toukokuussa 2022 ja Euroopan parlamentin täysistunnon kesäkuussa 2022.

Euroopan parlamentin täysistunto äänesti 5.4.2022 raportistaan, joka koskee komission erillistä ehdotusta markkinavakausvarantopäätöksen muuttamiseksi. Euroopan parlamentti tukee markkinavakausvarannon sisäänottoprosentin säilyttämistä 24 %:ssa vuoden 2023 jälkeen vuoteen 2030 saakka.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirje on valmisteltu ympäristöministeriön johdolla yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa.

U-jatkokirjeluonnos käsiteltiin ympäristöjaoston (EU23), liikennejaoston (EU22) sekä energia- ja Euratom (EU21) –jaoston kirjallisessa menettelyssä 24.-25.3.2022.

EU-ministerivaliokunta 8.4.2022.

Eduskuntakäsittely

U 60/2021 vp, TaVL 60/2021 vp, LiVL 21/2021 vp, YmVL 32/2021 vp, MmVL 32/2021 vp, SuVL 5/2021 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta. Päästökaupan laajentamisen meriliikenteeseen katsotaan kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Muutoin ehdotusten katsotaan kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksien taloudellisia sekä sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 60/2021 vp. Kirjelmän antamisen jälkeen tehty kansallisia analyyseja ja saatu tiettyjä uusia tietoja, jotka tarkentavat arvioita ehdotuksien taloudellisista vaikutuksista.

EU:n päästökaupan huutokauppatulot

Komissio antoi 22.12.2021 ehdotuksensa⁴ muuttaa omien varojen järjestelmästä tehtyä neuvoston päätöstä uusien omien varojen käyttöönottamiseksi. Komission ehdotuksen mukaan 25 % jäsenvaltioiden keräämistä huutokauppatuloista ohjattaisiin EU-budjettiin omina varoina. Omien varojen ehdotuksen antaminen mahdollistaa tarkemman arvion laatimisen EU:n päästökaupasta kertyvien huutokauppatulojen kokonaismäärästä, joka on esitetty valtioneuvoston kirjelmässä U 22/2022 vp.

Jos komission ehdottamat päästökauppajärjestelmää (ml. lentoliikenteen päästökauppa⁵) ja omien varojen järjestelmää koskevat muutokset toteutuisivat, kertyisi vuosina 2026-

⁴ COM (2021)569 ja COM(2021)570

2030 EU-tasolla tarkasteltuna huutokauppatuloja keskimäärin vuosittain yhteensä noin 77 mrd. euroa, josta ohjautuisi päästökauppajärjestelmiin osallistuville valtioille noin 50 mrd. euroa, EU-budjettiin noin 16 mrd. euroa, innovaatorahastoon 6 mrd. euroa ja modernisaatorahastoon 4,6 mrd. euroa. Laskelman perustana on käytetty komission ehdotuksen vaikutusarvioinneissa käytettyä päästöoikeuden keskiarvohintaa 55 euroa / t CO₂ vuosien 2026-2030 osalta. Päästökauppajärjestelmän uudistamiseen sekä päästöoikeuksien hintakehitykseen liittyy monia epävarmuuksia, mikä heikentää huutokauppatulojen ennustettavuutta ja arviointia.

Valtioneuvoston kirjelmässä U 60/2021 vp on kuvattu komission ehdotukset innovaatio- ja modernisaatorahaston kasvattamiseksi. Euromääräisesti modernisaatorahastoa koskeva ehdotus merkitsisi sen koon kasvattamista voimassa olevan direktiivin mukaisesta 3,5 mrd. eurosta 4,6 mrd. euroon vuosina 2026-2030. Euromääräisesti komission ehdotukset innovaatorahaston koon kasvattamiseksi merkitsisivät sen kasvattamista voimassa olevan direktiivin mukaisesta 2,2 miljardista eurosta 6 mrd. euroon vuosina 2026-2030.

Toteutuessaan komission ehdotukset (ml. lentoliikenteen päästökauppa) merkitsisivät, että vuosina 2026-2030 Suomelle kertyisi huutokauppatuloja 850 milj. euroa keskimäärin vuosittain ennen mahdollista siirtoa EU-budjettiin (päästöoikeuden hintana 55 euroa/ t CO₂), josta 350 milj. euroa olisi nykyisestä, uudistetusta päästökauppajärjestelmästä saatuja tuloja ja 500 milj. euroa olisi tuloja uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä. Mikäli komission omien varojen ehdotus toteutuisi, ohjattaisiin huutokauppatuloista 25 %:a, eli 213 milj. euroa EU-budjettiin omina varoina, minkä jälkeen Suomen käytettäväksi jäisi vuosina 2026-2030 vuosittain keskimäärin 640 milj. euroa. Vuonna 2021 Suomelle kertyi päästöoikeuksien huutokauppatuloja yhteensä 409 milj. euroa. Päästöoikeuksien voimakkaasti nousseen hinnan (keskimäärin 24 eurosta 54 euroon per tuotettu CO₂ tonni) vuoksi huutokauppatulot lähes kaksinkertaistuivat verrattuna edelliseen vuoteen, jolloin huutokauppatulot olivat 221 milj. euroa.

Hiilirajamekanismi

Hiilirajamekanismin ja päästöoikeuksien ilmaisjaon toimintaan hiilivuodon ehkäisyssä liittyviä kysymyksiä, EU:n ulkopuolelle suuntautuvan viennin suuruusluokkaa ja maksuttomia päästöoikeuksia saavien laitosten lukumäärää Suomessa sekä päästöoikeuksien ilmaisjaon kattavuutta näiden laitosten päästöistä on selvitetty kansallisesti virkatyönä ja selvityksen tuloksia on kuvattu hiilirajamekanismia koskevan valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 4/2022 vp.

Lähtökohtaisesti ilmaisjaon etuna hiilirajamekanismiin on se, että se suojaa sekä EU:hun että EU:n ulkopuolelle suuntautuvaa tuotantoa toisin kuin hiilirajamekanismi, joka suojaa vain EU:hun suuntautuvaa tuotantoa. Ilmaisjako ei kuitenkaan nykyisin kata kaikkia päästöjä sektoreilla, jotka ovat sekä ilmaisjaon että komission ehdottaman hiilirajamekanismin piirissä ja ilmaisjako tulee vähenemään tulevaisuudessa EU:n kiristyvän päästötavoitteen myötä. Hiilirajamekanismin etuna ilmaisjakoon onkin, että sen tarjoama suoja hiilivuotoa vastaan ei heikkene päästötavoitteen kiristymisen myötä. Toisaalta hiilirajamekanismin tarjoama hiilivuotosuoja riippuu siitä, miten suuri osuus

⁵ Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi erillisen direktiivi- ja päätösehdotuksen päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) muuttamisesta lentoliikenteen osalta, COM(2021) 552 final, josta on informoitu eduskuntaa valtioneuvoston kirjelmällä U 58/2021 vp.

EU:n tai Suomen tuotannosta suuntautuu EU:n sisämarkkinoille ja siitä miten hyvin tuonnin raportoidut päästöt ja siten määrättävä maksu vastaavat tuotannon todellisia päästöjä.

Tällä hetkellä Suomessa toimii yhdeksän laitosta, jotka ovat sekä ilmaisjaon että komission ehdottaman hiilirajamekanismin piirissä. Laitokset toimivat lannoite-, rauta ja teräs tai sementtisektoreilla. Energiavirastojen tietojen mukaan vuoden 2021 ilmaisjako kattoi lannoitesektorilla noin 70 prosenttia, rauta ja teräs -sektorilla noin 97 prosenttia ja sementtisektorilla noin 85 prosenttia vuoden 2019 päästöistä. Tiukempien päästökauppasektorin päästötavoitteiden myötä ilmaisjako supistuu entisestään, mikä kasvattaa hiilivuotoriskiä.

Suomen EU:n ulkopuolelle suuntautuvan viennin suuruusluokkaa on mahdollista arvioida historiallisilla vientitiedoilla. Vuosien 2015-2020 keskiarvo EU:n ulkopuolisen viennin osuus tuotannosta oli lannoitesektorilla noin 33 prosenttia (viennin arvo noin 160 milj. euroa), rauta ja teräs -sektorilla noin 15,4 prosenttia (viennin arvo noin 860 milj. euroa) ja sementtisektorilla noin 0 prosenttia (viennin arvo vain noin 7 000 euroa). Luvut perustuvat Tilastokeskuksen ja Tullin tietoihin ja ne on laskettu viennin ja tuotannon arvosta.

Suomessa virkatyönä tehty ennuste päästöoikeuksien ilmaisjaon ja hiilirajamekanismin muodostamien hiilivuotosuojien tulevasta kehityksestä viittaavat siihen, että hiilirajamekanismi voisi muodostaa päästöoikeuksien ilmaisjakoa suuremman hiilivuotosuojan Suomessa kaikilla mekanismin kohteeksi ehdotetuilla sektoreilla viimeistään noin 2030-luvun puoleen väliin tultaessa. Osalla sektoreista tämä tapahtuisi ennusteen mukaan jo aikaisemmin, mikä voisi hiilivuotosuojanäkökulmasta puoltaa jonkinlaista siirtymäkauden eriyttämistä sektoreittain.

Komission ehdottaman hiilirajamekanismin heikkoutena suhteessa päästöoikeuksien ilmaisjakoon on se, että hiilirajamekanismin käyttöönotto johtaisi EU:n ulkopuolelle suuntautuvan EU-tuotannon kustannuskilpailukyvyyn heikkenemiseen kolmansilla markkinoilla. Tämä vaikutus aiheutuu kahdesta tekijästä. Ensinnäkin, päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen takia EU-vienti joutuu jatkossa hankkimaan aiemmin maksutta saamiaan EU-päästöoikeuksia markkinoilta. Toiseksi, komission asetusehdotus ei sisällä EU-viennille kompensatiota, jolla edistettäisiin tasapuolisten kilpailuedellytysten toteutumista ja hiilivuodon ehkäisyä EU:n ulkopuolisilla kolmansilla markkinoilla.

Jätteenpolton sisällyttäminen päästökauppaan

Jätteenpolton siirtäminen päästökauppaan aiheuttaisi lisäkustannuksia jätteenpolttolaitoksille, joille lisäkustannuksia aiheutuisi päästöoikeuksien hankinnasta, polttoaineen laadun ja päästöjen seurannasta, päästöluvista ja päästöjen raportoinnista. Päästökaupan voidaan arvioida vaikuttavan sekä laitoksella tuotettavan sähkön ja lämmön tuotantokustannuksiin ja sen myötä todennäköisesti myös laitokselle tuotavan jätteen ns. porttimaksuun. Kohonnut porttimaksu todennäköisesti nostaisi asukkaiden ja muiden jätteen tuottajien jätemaksuja. Päästökaupan vaikutus jätteenpolttolaitosten porttimaksuun riippuu päästöoikeuden hinnasta. Päästökauppaan kuulumisen aiheuttaisi jätteenpolttolaitoksille myös veloitteen päästöjen tarkkailusta.

Vaikka jätteenpolttolaitoksilla ei ole samanlaista mahdollisuutta vaikuttaa käytettävään polttoaineeseen kuin muilla päästökaupan piirissä olevilla laitoksilla, loisi päästökauppaan kuulumisen jätteenpolttolaitoksille kuitenkin taloudellisen kannustimen

vaikuttaa mahdollisuuksiensa rajoissa polttoaineensa koostumukseen erityisesti fossiiliperäisten jätteiden osalta.

Päästökaupan laajentaminen meriliikenteeseen

Päästökauppaa, asetusta uusiutuvien ja vähäpäästöisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä (nk. FuelEU Maritime) ja energiaverodirektiiviä koskevissa U-kirjelmissä (U 60/2021 vp, U 51/2021 vp ja U 56/2021 vp) esitettyjä vaikutusarvioita on täydennetty E-kirjelmällä E 2/2022 vp, jossa on esitetty arviot meriliikennettä koskevien 55-valmiuspaketin ehdotusten vaikutuksista komission ehdotuksiin pohjautuen. Vaikutusarvioita täydennettiin erityisesti ehdotusten yhteis- ja ristikkäisvaikutusten osalta. Lisäksi arvioitiin talvimerenkulun osuutta ehdotusten kustannuksista. Mahdolliset päästökaupan kattavuuden laajennukset kasvattaisivat kustannuksia.

Kirjelmässä E 22/22 vp esitetyt arviot huomioivat, että FuelEU Maritime –asetuksen velvoitteiden täyttäminen vähentää päästöjä, ja vaikuttaa siten alentavasti päästökaupan kustannuksiin. Päästökaupan vuosittaisiksi kustannuksiksi muodostuisi vuonna 2030 Suomen ulkomaankauppaa ja matkustajia palvelevan meriliikenteen osalta 50 euroa/tonniCO₂ päästöoikeuden hinnalla 200-300 miljoonaa euroa. Vastaavasti 80 euroa/tonniCO₂ päästöoikeuden hinnalla vuosittaiset kustannukset olisivat 300-400 miljoonaa euroa vuonna 2030. Kustannukset sisältävät päästöoikeuksien hankinnan kustannukset Suomen viennille, tuonnille ja matkustajaliikenteelle (matkustaja-autolautat).

Talvimerenkulun vaikutuksia päästökaupan aiheuttamiin kustannuksiin Suomelle arvioitiin perustuen tietoihin talvimerenkulun keskimääräisestä vuosittaisesta vaikutuksesta polttoaineen kulutukseen. Päästökaupasta aiheutuvat kustannukset nousevat samassa suhteessa kuin polttoaineen kulutus lisääntyy talvimerenkulun vuoksi (3-6 %). Tämä arvio koskee Suomen ulkomaankaupan kuljetuksia (vientä ja tuonti) ja matkustamista (matkustaja-autolautat) siltä osin kuin nämä tulevat päästökaupan piiriin. Talvimerenkulun aiheuttamat lisäkustannukset vaihtelevat alueellisesti. Esimerkiksi Itämeren liikenteen kustannuslisäksi arvioidaan keskimäärin 4-9 % vuositasolla, ainoastaan Perämerellä liikennöivien alusten osalta noin 20 % vuositasolla.

Huomioiden FuelEU Maritime -ehdotuksen ja IMO:n hiili-intensiteettimääräyksen päästöjä vähentävät vaikutukset 50 euroa/tonniCO₂ päästöoikeuden hinnalla talvimerenkulku aiheuttaisi Suomen meriliikenteelle 10-20 miljoonan vuosittaiset lisäkustannukset vuonna 2026. Vastaavasti vuosittainen kustannuslisä olisi 80 euroa/tonniCO₂ päästöoikeuden hinnalla 10-30 miljoonaa euroa vuonna 2026. Meriliikenne tulee komission ehdotuksen mukaan vuonna 2026 ensimmäistä kertaa täysimääräisesti päästökaupan piiriin. Jatkossa talvimerenkulun päästökaupasta aiheutuvat lisäkustannukset laskevat, mikäli meriliikenteen päästöt laskevat toimialan sopeutuessa eri keinoilla toteutettavaan ohjaukseen. Päästöoikeuden hinnalla 50 euroa/tonniCO₂ talvimerenkulku aiheuttaisi Suomen meriliikenteelle 10-20 miljoonan vuosittaiset lisäkustannukset vuonna 2030. Vastaavasti vuosittainen kustannuslisä olisi 80 euroa/tonniCO₂ päästöoikeuden hinnalla samaa suuruusluokkaa. Arvio koskee talvimerenkulun osuutta päästökaupan kokonaiskustannuksista.

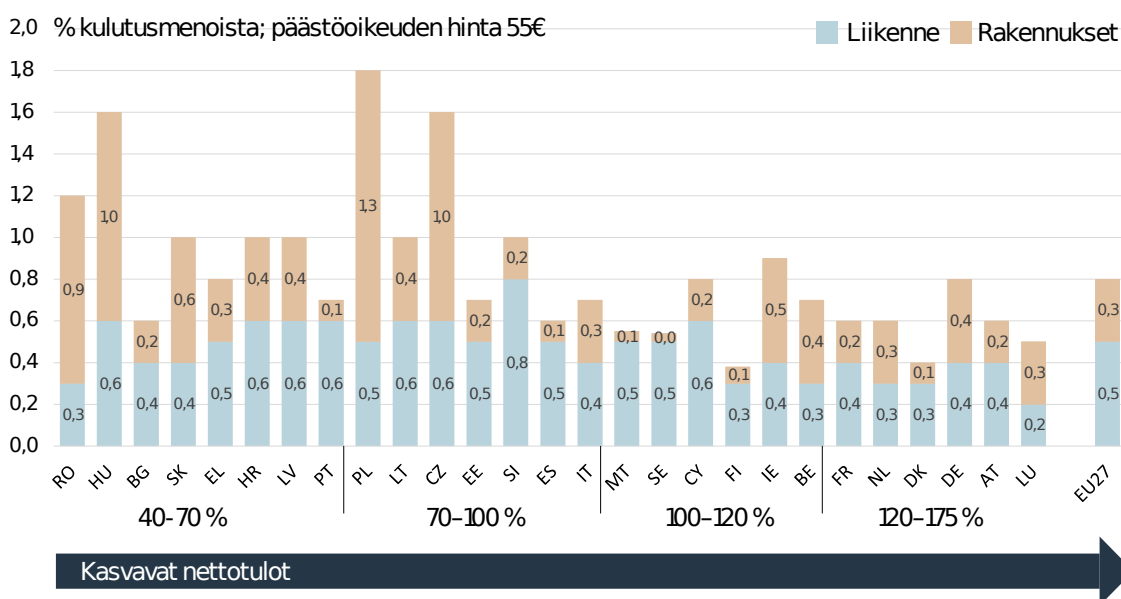
Arvioihin liittyy useita merkittäviä epävarmuustekijöitä ja lopulliset kustannukset ja talvimerenkulusta seuraavat lisäkustannukset voivat asettua myös esitettyjen vaihteluvälien ulkopuolelle joko ala- tai yläpuolelle. Päästökaupan osalta merkittävää epävarmuutta aiheuttaa erityisesti päästöoikeuden hinta. Epävarmuutta aiheuttaa myös

se, että ehdotuksen lopullisesta sisällöstä ei ole sovittu vielä neuvotteluissa. Mahdolliset päästökaupan kattavuuden laajennukset kasvattaisivat kustannuksia.

Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Komissiolta ei ole direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä saatu lisätietoja, joiden nojalla olisi mahdollista arvioida tarkemmin uuden päästökaupan tulevaa hintatasoa ja sen vaikutusta elinkeinoelämään, kuluttajiin tai kansantalouteen. Komissio on käyttänyt arvioissaan ehdotuksen vaikutusarviossa käytettyjä tietoja, jossa päästöoikeuden hintatasolla 48 euroa bensiinin hinta nousisi 11 s/l ja dieselin 13 s/l. Nämä tiedot on esitetty myös valtioneuvoston kirjeessä U 60/2021 vp.

Tammikuussa 2022 valmistuneessa saksalaisessa tutkimuksessa⁶ tarkasteltiin kuinka paljon uusi päästökauppa nostaisi kulutusmenoja eri EU-jäsenvaltioissa suhteessa nykyisiin kulutusmenoihin. Tutkimuksen mukaan uusi päästökauppa aikaansaisi päästöoikeuden hinnalla 55 e/t CO₂ Suomen osalta keskimäärin 0,4 %:n lisäyksen kulutusmenoihin. Suurimmat lisäykset kulutusmenoihin uusi päästökauppa aikaansaisi Puolassa. Alla oleva kuva esittää saksalaistutkimuksen arvion uuden päästökaupan aiheuttamasta kulutusmenojen noususta EU-jäsenvaltioissa ja EU:ssa keskimäärin.



Liikenne- ja viestintäministeriössä on käynnissä selvitys, jossa arvioidaan EU 55-valmiuspaketin tieliikenteen esitysten kokonaisvaikutuksia polttoaineen hintaan eri skenaarioilla. Tuloksia saadaan huhtikuun puolivälissä.

Päästökaupan laajentaminen edellyttää merkittäviä lisäresursseja päästökaupan toimeenpanoa hoitaviin ministeriöihin ja virastoihin. Uuden päästökaupan hallinnoimiseen liittyvien resurssitarpeiden arvioidaan olevan Suomessa päästökaupan

⁶ Benjamin Held, Christopher Leisinger, Matthias Runkel on behalf of CAN-Europe, Germanwatch, Klima-Allianz Deutschland e.V., WWF Deutschland; Institut für Interdisziplinäre Forschung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft; Assessment of the EU Commission's Proposal on an EU ETS for buildings & road transport (EU ETS2)

valmisteluvaiheessa kokonaisuudessaan noin 3-5 henkilötyövuotta ja toteutusvaiheessa noin 3-4 htv vuodessa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Valtioneuvoston kirjelmän U 60/2021 vp käsittely on eduskunnassa yhdistetty asiaan E 97/2021 vp ”55-valmiuspaketti tiedonanto – Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta”

Asiakirjat

COM(2021) 551 final
COM(2021) 571 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Laura Aho, ympäristöministeriö, laura.aho@gov.fi p. 050 598 2554
Eleonoora Eilittä, työ- ja elinkeinoministeriö, eleonoora.eilitta@gov.fi p. 050 3099 189
Erja Fagerlund, työ- ja elinkeinoministeriö, erja.fagerlund@gov.fi p. 050 592 2108
Niina Honkasalo, liikenne- ja viestintäministeriö, niina.honkasalo@gov.fi p.050 3028123
Johanna Kentala-Lehtonen, valtioneuvoston kanslia, johanna.kentala-lehtonen@gov.fi p. 050 477 3423
Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö, panu.kukkonen@gov.fi p. 040 5219 410
Tuuli Ojala, liikenne- ja viestintäministeriö, tuuli.ojala@gov.fi, p. 050563 8130
Veli-Pekka Reskola, maa- ja metsätalousministeriö, p. 0295 162193
Anna-Maija Sinnemaa, työ- ja elinkeinoministeriö, p. 050 511 0410
Katja Tuokko, työ- ja elinkeinoministeriö, katja.tuokko@gov.fi 050 414 2660
Ilari Valjus, valtiovarainministeriö, ilari.valjus@gov.fi 040 5415 618

EUTORI-tunnus

EU/2021/0806, EU/2021/0789

Liitteet

Viite

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
