

PERUSMUISTIO YM2022-00064. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin, markkinavakausvarantopäätöksen ja meriliikenteen MRV-asetuksen muuttaminen) sekä komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi (markkinavakausvarantopäätöksen muuttaminen). Ympäristövaliokunta, keskiviikko 27.4.2022 klo 9.30.



Suomen Ilmastopaneeli

Ilmastopanelisti Markku Ollikainen, tiedesihteeri Matti Hyyrynen

Pääsisältö

Valtioneuvoston perusmuistiossa päivitetään neuvottelutilannetta koskien komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi koskien päästökauppaa, markkinavakausvarantoa ja meriliikennettä. Perusmuistio raportoi neuvottelujen tilannetta ja linjaa Suomen kantoja jatkokeskusteluihin.¹

Ilmastopaneeli kommentoi seuraavassa Suomen linjauksia.

1. Päästökauppajärjestelmän tavoite, vuotuinen päästöleikkuri ja kiinteät laitokset

Tavoitteet ja leikkuri. Suomi pitää tarkoituksenmukaisina komission ehdotuksia lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristämiseksi ja päästökaton kertaluonteiseksi leikkaamiseksi sekä kannattaa markkinavakausvaraston sisäänottoprosentiksi 24% vuosille 2023-2030. Muistion mukaan ei ole tarvetta päästöoikeuden liiallisen hinnannousun mekanismin korjaamiseen, vaikka siihen on muutospainetta.

Ilmastopaneeli katsoo, että Suomen korostukset ovat kannatettavia ja tehostaisivat päästökaupan toimivuutta. Suomi voisi myös ajaa korotusta komission ehdottamaan 61% vähennystavoitteeseen päästökaupasektorille, jossa rajakustannus on selvästi alhaisempi kuin taakanjakosektorilla. Muistion tapaan ilmastopaneeli ei näe tarvetta päästöoikeuden liiallisen hinnannousun mekanismin korjaamiseen.

Kiinteät laitokset. Muutoksia ehdotetaan biomassaa käyttävien laitosten päästökaupparajaukseen (lasku 100 prosentista 95 prosenttiin) sekä jätteenpolttolaitosten lukemiseen päästökauppaan, mikä tasoittaisi kilpailua energialaitosten kesken. Suomi vastustaa edellistä ehdotusta, koska se siirtäisi laitoksia taakanjakosektorille ja suhtautuu myönteisesti jälkimmäiseen.

Ilmastopaneeli yhtyy muistion näkemykseen, että ratkaisut, jotka siirtävät päästötaakkaa taakanjakosektorille eivät ole kannatettavia, mutta suhtautuu varauksellisesti suureen biomassaosuuteen päästökaupan piirissä. Suomessa jätteenpoltto kuuluu pääosin taakanjakosektorille, jossa päästöjen vähentämisen rajakustannus on selvästi korkeampi kuin päästökaupasektorilla. Jätteenpolton siirtyminen päästökauppaan lisäisi ilmastotoimien kustannustehokkuutta lyhyellä aikavälillä. Toimiakseen ilmaston kannalta hyvin, jätehuollon kannustimia tulisi kehittää päästökaupan ohella fossiilisten jätteiden, erityisesti muovin, kierrätyksen voimistamiseksi. Kyse on kiertotalouden kehittämisestä, jossa kierrätetyille raaka-aineille luodaan kysyntää ohjauskeinojen avulla. Tällöin päästökauppa ja kierrätystä edistävät ohjauskeinot toimisivat rankaisevan ja kannustavan instrumentin yhdistelmänä ja johtaisivat ilmastollisesti parempaan lopputulokseen.

¹ Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 7. lokakuuta 2021 toimitetussa kirjelmässä U 60/2021 vp. Ilmastopaneeli lausunto U-kirjeestä on luettavissa osoitteessa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/11/Ilmastopaneelin-asiantuntijalausunto-U-kirjeeseen-60_2021_ETS_MMV.pdf

2. Meriliikenne

Päästökaupan laajentaminen laivaliikenteeseen on saanut laajaa kannatusta, mutta yksityiskohtien suhteen näkemykset eriytyvät. Muistio linjaa Suomen kannalta tärkeitä asioita seuraavasti:

Talvimerenkulku. Suomi pitää edelleen tärkeänä, että talvimerenkulun erityisolosuhteet huomioidaan päästökaupan järjestelyissä. Suomi voi tarvittaessa harkita myös muiden merenkulun päästövaikutuksiltaan hyvin vähäisten erityisolosuhteiden huomiointia osana Suomen kokonaisedun kannalta tasapainoista ja ilmastotavoitteiden näkökulmasta riittävän kunnianhimoista kokonaisratkaisua.

Ilmastopaneeli katsoo, että talvimerenkulun erityispiirteet on syytä huomioida. Sen kustannus on arvioilta 10-30 M€ vuodessa. Kustannus ei ole niin suuri, että Suomen olisi syytä suostua päästöjä kasvattaviin kompromisseihin muiden erityisolosuhteiden huomioimiseksi. Ilmastopaneeli toistaa aiemman kantansa mukaisesti, että talvimerenkulun kustannukset voidaan ottaa huomioon jakamalla päästöoikeuksia ilmaiseksi määrällä, joka vastaa jääolosuhteisiin tarvittavan aluskaluston käytön seurauksena pohjoisella Itämerellä syntyviä vuotuisia aluspäästöjä suhteessa eteläisissä olosuhteissa toimivaan kalustoon.

Soveltamisala. Valtioneuvosto on aiemmin katsonut, että soveltamisrajan (yli 5000 GT alukset) asettaminen ei ole välttämättä tarkoituksenmukainen ja jatkoneuvotteluissa tulisi tarkastella soveltamisalan laajentamista myös pienempiin aluksiin. Nyt muistion mukaan Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena laajentaa päästökaupan kattavuutta 5000 GT pienempiin aluksiin. Päästöjen osalta Suomi kannattaa MRV-asetuksen kattavuuden laajentamista laivojen koon ja sisällytettävien kasvihuonekaasupäästöjen osalta, jotta saataisiin lisätietoja harkintaan koskien päästökaupan laajentamisen tai muiden päästövähennyksiin tähtäävien toimien tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Ilmastopaneeli pitää kumpaakin näkökohtaa perusteltuna. On perusteltua soveltaa samaa aluskoon soveltamisalarajausta kuin vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluinfrastruktuuria koskevassa aloitteessa ja vaihtoehtoisten polttoaineiden ns. FuelEU-aloitteessa. Samalla tapaa perusteltua on tuottaa laajapohjaista tietoa kasvihuonekaasupäästöistä, etenkin koska soveltamisrajaa voidaan hyödyntää päästökaupan kiertämiseksi.

Päästökaupan välttely. Suomi korostaa, että vaikuttavuuden osalta neuvotteluissa tulisi pyrkiä ratkaisuihin, jotka vähentävät myös päästökaupan välttelyn riskiä, esimerkiksi aluksen reittiä ja satamakäyntejä muuttamalla, koska tämä voi heikentää päästökaupan tehokkuutta ja vaikuttaa negatiivisesti EU:n satamin talouteen.

Ilmastopaneeli pitää korostusta tärkeänä. Ellei IMO:n piirissä työn alla oleva hiilenhinnoittelu etene, hiilivuodon riski ilmeinen, mutta sen määrällinen arvio vaatisi analyttistä tarkastelua. Teemasta löytyy jo analyysia esim. Armstrong and Simon (2021)², jonka mukaan Itämeren alueella hiilivuodon riski olisi vähäinen. EU pyrkii estämään hiilivuotoa merenkulkusektorilla merkittävällä ilmaisjaolla (79 miljoonaa päästöoikeutta). Ilmastopaneeli on kuitenkin todennut, että näin suuren määrän jakaminen markkinoille voi johtaa päästöoikeuksien liikatarjontaan ja siten vaikuttaa päästöoikeuden hintakehitykseen ja koko järjestelmän toimivuuteen.

Innovaatorahasto. Suomi tukee meriliikenteen päästövähennystoimien edistämiseksi 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.

Ilmastopaneeli toteaa, että tämä vaikuttaa järkevältä, etenkin jos päästökaupan soveltamisrajaa ei laajenneta.

3. Tieliikenne ja rakennusten lämmitys

² https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2021/11/202110_ETSE_Baltics_Oeko_report_FINAL-18.10.21.docx-1.pdf

Suomi kiinnittää edelleen huomiota siihen, että komission jäsenvaltiotason kustannus- ja päästövähennysarvio on vaillinainen, ja eri ohjauskeinojen, ml. kotimaan toimet, kokonaisvaikutukset päästövähennyksiin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin edellyttävät vielä lähempää arviointia.

Ilmastopaneeli yhtyy tähän näkemykseen, mutta korostaa edelleen, että monissa maissa tarvitaan kuitenkin myös liikenteen kansallista ohjausta päästökaupan lisäksi, koska maille asetetut taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteet ja kansalliset ilmastotavoitteet eroavat toisistaan huomattavasti. Päällekkäisen ohjauksen tarve on siis tunnistettu myös EU-tasolla. Suomi onkin itse pyrkinyt tekemään vaikutusarvioita ja kartoittamaan erilaisia ohjauskeinoja EU-tason ohjauksen rinnalle.³

4. Hiilirajamekanismi ja ilmaisjako

Hiilirajamekanismin osalta yhteinen näkemys on, että se kattaisi viisi alaa: alumiini, lannoitteet, rauta ja teräs, sementti ja sähkö. Yksityiskohtien osalta keskustelua käydään oikeuksien muun muassa ilmaisesta alkujaosta, siirtymäajasta, vientikompensaatiosta.

Päästöoikeuksien alkujako. Muistion mukaan Suomi arvioi tähän mennessä saatujen lisätietojen ja –selvitysten perusteella, että hiilivuodon ehkäisy hiilirajamekanismin avulla komission ehdottamassa laajuudessa on tehokkaampi ratkaisu EU:n pitkän aikavälin ilmastotavoitteiden kannalta kuin EU:n päästökaupan päästöoikeuksien ilmaisjako.

Ilmastopaneeli katsoo, että näkemys on perusteltu: hyvin viritetty hiilirajamekanismi voi olla toimiva mekanismi hiilivuodon hillitsemiseksi, mikä puolestaan tehostaa EU:n ilmastotoimien vaikuttavuutta globaalilla tasolla. Alunperinkään päästöoikeuksien ilmaisjako ei ole kuulunut tehokkaimpiin tapoihin ehkäistä hiilivuotoa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päästöoikeuksien ilmaisjako vastaa sen piirissä olevien toimialojen päästökehitystä, ja että ratkaisujen tulisi kannustaa teknologisin innovaatioihin ja palkita tehokkaimpia laitoksia.

Ilmastopaneelin yhtyy näihin näkemyksiin. Toisaalta päästökaupan pitäisi jo itsessään kannustaa yrityksiä teknologisiin innovaatioihin, koska tuotannon päästöjen leikkaaminen päästökaupan oloissa tarkoittaa kilpailuetua niihin yrityksiin nähden, jotka eivät pysty leikkaamaan päästöjään.

Siirtymäaika. Valtioneuvosto korosti aiemmin, että komission ehdottama, vuodesta 2026 vuoteen 2035 jatkuva kymmenen vuoden siirtymäjärjestely ilmaisjaosta luopumisessa hiilirajamekanismin mukaisten tuontituotteiden valmistuksen osalta vaikuttaa pitkältä. Nyt muistion mukaan sementin kohdalla siirtymäaika olisi perusteltua pitää komission esittämää lyhyempänä, mutta muiden sektoreiden osalta Suomi pitää perusteltuna komission ehdotusta, johtuen viennin hiilivuotoriskiin liittyvästä epävarmuudesta. Lisäksi muistion mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että EU:n päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumiseen liittyvän siirtymäkauden pituus on pidempi hiilirajamekanismin kohteeksi tulevilla sektoreilla edellyttäen, että eriyttäminen kasvattaa hiilivuodon torjunnan tehokkuutta ja voidaan toteuttaa hallinnollisesti riittävän yksinkertaisella tavalla.

Ilmastopaneeli pitää edelleen kymmenen vuoden siirtymäjärjestelyä pitkänä. Lisäksi ilmastopaneeli suhtautuu varauksella siihen, että siirtymäkauden pituus on pidempi hiilirajamekanismin kohteeksi tulevilla sektoreilla. Ilmastopaneeli korostaa, että tässä kohden päällekkäinen ohjaus voisi johtaa tehottomaan julkisten rahojen käyttöön.

5. Huutokauppatulojen käyttö, ml. rahastot

Aiemmin valtioneuvosto korosti, että Komission ehdottama aiempaa sitovampi huutokauppatulojen korvamerkintä ilmastotoimiin on ristiriidassa yleiskatteisuusperiaatteen kanssa. Nyt muistion mukaan Suomi pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät täysimääräisesti keräämänsä huutokauppatulot

³ Tällä hetkellä LVM:n Kansallisen tieliikenteen päästökaupan arviomuistioluonnos on lausuntokierroksella <https://www.lvm.fi/-/kansallisen-tieliikenteen-paastokaupan-arviomuistioluonnos-lausuttavana-1571974>

tai niitä vastaavan summan ilmastotoimissaan. Lisäksi muistion mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen innovaatorahaston koon kasvattamiseen ja sille ehdotettuihin uusiin käyttökohteisiin.

Ilmastopaneeli pitää Suomen kannan muuttumista positiivisena ja puoltaa edelleen komission ehdotusta.

6. Markkinavakausvarantomekanismi

Muistion mukaan Suomi voi hyväksyä markkinavakausvarantomekanismin nykyisten toimintaperiaatteiden tarkentamisen ja täsmentämisen, jotta sen toiminta olisi ennakoitavampaa ja läpinäkyvämpää. Muutokset eivät saa kuitenkaan johtaa päästökaupalle luotavaan hintasäännöstelyyn, mikä olisi ristiriidassa järjestelmän keskeisten toimintaperiaatteiden kanssa.

Ilmastopaneeli katsoo, että päästökaupan toimivuuden kannalta on tärkeää, että liikkeellä olevien päästöoikeuksien määrää rajoitetaan riittävästi markkinavakausvarantomekanismin avulla. Näin varmistetaan, että päästöoikeuden hinta pysyy riittävän korkealla tasolla, jotta järjestelmällä olisi ohjaava vaikutus. ETS:n ennustettavuuden ja ohjaavan vaikutuksen kannalta on hyvä, että varannon reservissä olevien päästöoikeuksien määrää rajataan. Tämä vähentää riskiä, että varannosta vapautuisi paljon päästöoikeuksia, mikä voisi aiheuttaa suurtakin heittelyä päästöoikeuden hintoihin.