

Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä käytävät neuvottelut taloudellisista ohjauskeinoista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi kansainvälisessä merenkulussa

Kokous

IMO:n meriympäristön suojelukomitean (*Marine Environment Protection Committee, MEPC*) 81. istunto 18.–22.3.2024 ja 82. istunto 30.9.–4.10.2024.

Eduskuntatunnus

E 37/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Taloudellisista ja muista keskipitkän aikavälin (sovellettavaksi 2030–2050) toimista kansainvälisen merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi neuvotellaan Kansainvälisen merenkulkujärjestön (*International Maritime Organization, IMO*) meriympäristön suojelukomitean (*Marine Environment Protection Committee, MEPC*) 81. istunnossa 18.–22.3.2024. Neuvottelut jatkuvat komitean 82. istunnossa 30.9.–4.10.2024.

EU:n yhteisiä kantoja IMO:ssa neuvoteltaviin maailmanlaajuisiin päästövähennystoimiin käsitellään neuvoston merenkulkutyöryhmässä. Komissio esittelee ehdotuksensa (nk. *non-paper*) EU-jäsenvaltioiden ja komission yhteisiksi kannoiksi neuvoston merenkulkutyöryhmässä luultavimmin maaliskuun 2024 ensimmäisellä viikolla. Käsittely työryhmässä jatkuu niin kauan, kunnes yhteisymmärrys kannoista on syntynyt ennen IMO:n kokouksen alkua. Yhteisiä kantoja ei ole yleensä ollut tapana viedä Coreper-käsittelyyn.

IMO:n meriympäristön suojelukomiteassa vuoden 2024 aikana tehtävillä ja vuonna 2025 vahvistettavilla päätöksillä maailmanlaajuisista päästövähennystoimista muutetaan alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn ns. MARPOL-yleissopimuksen VI liitettä sekä siinä viitattuja ohjesääntöjä. Suomi on yleissopimuksen ja mainitun liitteen osapuoli. Mikäli syys-lokakuun 2024 istunnossa muutoksista ei ole vielä päästy sopuun, neuvottelut komiteassa jatkuvat vuonna 2025.

Meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä IMO:ssa tehtävistä lyhyen aikavälin (päätöksenteko ennen vuotta 2023) päätöksistä on annettu eduskunnalle tietoa helmikuussa 2020 E-kirjelmällä E 9/2020 vp ja toukokuussa 2021 E-jatkokirjelmällä EJ 3/2021 vp. Nyt neuvoteltavista keskipitkän (2023–2030) aikavälin ratkaisuisista on annettu aikaisemmin tietoa eduskunnalle maaliskuussa 2022 E-kirjelmällä 37/2022 vp.

Suomen neuvottelutavoitteita on tarpeen päivittää etenkin maailmanlaajuisen aluspolttoaineiden standardin osalta ja neuvottelutilanteen haastavuuden vuoksi.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että kunnianhimoinen IMO:n päästövähennystoimi tasaisi kansainvälisen merenkulun päästösäätelyn epäsuhtaa sekä merenkulun ja elinkeinoelämän kilpailuympäristöä EU:n ja muun maailman välillä. E-kirjeen 49/2023 vp mukaan Suomi katsoo edelleen, että meriliikenteen päästövähennyksiä tulisi edistää ensisijaisesti riittävän määrätietoisin kansainvälisin toimin. Jos määrätietoisia kansainvälisiä toimia saadaan aikaiseksi, tulee merkittävää kaksinkertaista taakkaa EU:n toimissa estää ja purkaa.

Suomi kannattaa edelleen vähähiilisiin ja hiilettömiin polttoaineisiin ohjaavan maailmanlaajuisen taloudellisen päästövähennyskeinoon kehittämistä ja hyväksymistä IMO:ssa ennen vuotta 2030. Keinoon ohjausvaikutuksen tulee olla IMO:n heinäkuussa 2023 päivitetyn kasvihuonekaasustrategian tavoitteisiin nähden riittävä.

Taloudellisen ohjauskeinoon rinnalle Suomi kannattaa maailmanlaajuisia standardia, jolla säädellään aluspolttoaineiden kasvihuonekaasusisällön asteittaista vähentämistä. Tämän polttoainestandardin tulee olla mahdollisimman joustava, ja vastata EU:ssa jo voimassa olevaa nk. FuelEU Maritime -asetusta. Standardin tulee edistää tasapuolisia toimintaedellytyksiä sekä oikeudenmukaista siirtymää kestäviin energialähteisiin kaikkialla maailmassa.

Suomi kannattaa edelleen ensisijaisesti kauppamerenkulun polttoaineiden hiilisisällön mukaan määräytyvää maailmanlaajuisia maksua taloudellisen ohjauskeinoon pohjana. Suomi voi hyväksyä myös maailmanlaajuisen meriliikenteen päästökauppajärjestelmän, mikäli sen periaatteista on mahdollista päästä IMO:ssa sopuun ennen vuotta 2028. Maksun tai päästöoikeuden tasosta neuvoteltaessa tulee huomioida uusien vähähiilisten ja hiilettömien polttoaineiden saatavuuden kehitys.

Suomi kannattaa edelleen maailmanlaajuisesti kerättävän polttoaineiden hiilisisältömaksun rahastoimista kansainväliseen rahastoon. Rahasto tulisi perustaa muutoksin MARPOL-yleissopimukseen. Kerättävät varat tulee käyttää merenkulun päästöjä vähentävien ratkaisujen pikaiseen kehittämiseen ja käyttöönottoon.

Suomi pyrkii edelleen siihen, että alusten kulku jäissä sekä jäävahvistetut alukset huomioidaan erikseen maailmanlaajuisessa taloudellisessa ohjauskeinossa ja polttoainestandardissa. Jos IMO:ssa edetään kohti maailmanlaajuisia polttoaineiden hiilisisältömaksua, Suomi pyrkii siihen, että merkittävä osa maksun tuotoista osoitetaan jäävahvistettujen alusten ja jäänmurtajien kasvihuonekaasupäästöjä vähentävien ratkaisujen kehittämiseen.

Suomi on sitoutunut EU:n päätösten ja kansainvälisten sopimusten toimeenpanoon ja toimii IMO:ssa EU:n yhteisten kantojen puitteissa. Vaikuttaminen EU:n yhteisiin kantoihin ja niiden tulkintoihin on Suomelle keskeistä, jotta neuvottelutavoitteet toteutuisivat mahdollisimman hyvin, eikä Suomen suhteellinen kilpailukyky suhteessa keskeisiin verrokkimaihin heikkenisi.

Neuvottelutilanteen haastavuuden ja EU:n yksinomaisesta toimivallasta johtuvan hyvin pienen kansallisen liikkumavaran vuoksi Suomi on kokonaisuutensa perusteella valmis hyväksymään neuvottelutuloksia, joissa kaikkia Suomen neuvottelutavoitteita ei täysimääräisesti huomioida.

Pääasiallinen sisältö

IMO:ssa neuvoteltavista keskipitkän (2023–2030) aikavälin ratkaisuksista ja asian taustoista on kerrottu E-kirjeessä E 37/2022 vp. Tässä E-jatkokirjeessä kuvataan neuvottelujen edistymistä ja keskeisiä edelleen avoimia kysymyksiä. Lisäksi arviota taloudellisista vaikutuksista on päivitetty.

Kansainvälistä merenkulkua sääntelee ja ohjaa Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO. Kauppamerenkulun kansainvälisen luonteen vuoksi tehokkaan sääntelyn edellytyksenä on yleensä sen maailmanlaajuisuus. Alueelliseen sääntelyyn liittyy paitsi sääntelyn välttelyn riski, myös merkittävät kansainvälisen kauppamerenkulun tasaveroisia kilpailuedellytyksiä vääristävät vaikutukset.

EU:lla on yksinomainen toimivalta merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen sääntelyyn asetuksen EU 2015/7571 (nk. MRV-asetus), EU:n päästökauppajärjestelmädirektiivin tarkistuksen (EU 2023/9593), ja asetuksen EU 2023/18055 (nk. FuelEU Maritime -asetus) nojalla. Jäsenvaltiot ja komissio koordinoivat EU:n yhteisen kannan aiheesta IMO:ssa käytäviin neuvotteluihin EU:n neuvoston merenkulkyöryryhmässä komission laatiman nk. *non-paperin* pohjalta. Yhteisiä kantoja ei ole yleensä ollut tapana viedä Coreper-käsittelyyn.

IMO:n neljännen kasvihuonekaasututkimuksen (2020) mukaan koko maailman meriliikenteen hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2018 noin 1 056 miljoonaa tonnia eli vajaa kolme prosenttia kaikista maailman hiilidioksidipäästöistä. Saman tutkimuksen mukaan kansainvälisen merenkulun päästöjen arvioidaan kasvavan maailmantaloudesta ja energiamarkkinoista riippuen 90–130 % vuoden 2008 tasosta vuoteen 2050 mennessä, jos tehokkaisiin päästövähennystoimiin ei ryhdytä.

YK:n kauppaja- ja kehityskonferenssin (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD) tuoreimman raportin (2023) mukaan alusliikenteen kasvihuonekaasupäästöt ovat kasvaneet 20 % viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Maailmanlaajuisesta alusten energiatehokkuussääntelystä ja varustamoiden toimista huolimatta alusliikenteen tosiasialliset päästöt ovat siis kasvaneet myös viime vuosina, ja valtaosa aluksista (98,8 %) ympäri maailman kulkee edelleen fossiililla polttoaineilla. Saman raportin mukaan 21 % tilatuista uusista aluksista kykenee kuitenkin jo käyttämään puhtaampia polttoainevaihtoehtoja.

IMO:n päivitetty strategia alusten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi hyväksyttiin heinäkuussa 2023. Sen mukaan alusten kasvihuonekaasupäästöjen tulee olla ovat nettomääräisesti nollassa vuoteen 2050 mennessä tai sen tienoilla huomioiden kansalliset olosuhteet. Vuoteen 2030 mennessä alusten kasvihuonekaasupäästöjä tulee vähentää vähintään 20 prosenttia, tavoitellen 30 prosenttia, vuoteen 2008 verraten. Vuoteen 2040 mennessä alusten kasvihuonekaasupäästöjä tulee vähentää vähintään 70 prosenttia, tavoitellen 80 prosenttia, vuoteen 2008 verraten.

Tavoitetasoissa huomioidaan aluspolttoaineiden elinkaaren aikaiset kasvihuonekaasupäästöt. Tavoitteena on vähentää päästöjä kansainvälisen merenkulun energiajärjestelmän puitteissa, ja siten estää päästöjen siirtyminen muille sektoreille.

Lisäksi IMO:n päivitetty strategia sisältää tavoitteen, jonka mukaan vähintään viisi prosenttia alusliikenteen käyttämästä energiasta tulee kokonaan tai lähes

kasvihuonekaasupäästöttömistä teknologioista, polttoaineista tai energialähteistä vuoteen 2030 mennessä. Tämä on vähimmäistavoite, ja strategian mukaan pyritään 10 prosentin osuuteen.

Suomi on sitoutunut IMO:ssa sovittuihin päästövähennystavoitteisiin sekä IMO:n alustavan kasvihuonekaasustrategian toimeenpanoon. Suomi ja muut EU-jäsenvaltiot kannattivat IMO:ssa vuoteen 2050 asetetun tavoitteen kiristämistä 100 prosenttiin eli kokonaan hiilivapaan merenkulun tavoittelua vuoteen 2050 mennessä.

Keväällä 2019 IMO:ssa alkoivat neuvottelut konkreettisista keinoista, joilla asetetut päästövähennystavoitteet saavutetaan. Tarkoitus oli ensin sopia lyhyen aikavälin keinosta, ja saada se voimaan jo ennen vuotta 2023. Kesäkuussa 2021 hyväksyttiin maailmanlaajuisena lyhyen aikavälin päästövähennyskeinona alusten hiili-intensiteetin sääntely (*Carbon Intensity Indicator, CII*) sekä nykyisten alusten energiatehokkuuden parantaminen (*Energy Efficiency Existing Ship Index, EEXI*). Kokonaisuudessa on Suomen aloitteesta huomioitu talvimerenkulku ja jäävahvistetut alukset.

Jo tehdyt päätökset eivät riitä siihen, että kansainvälisen merenkulun kasvihuonekaasupäästöt selvästi laskisivat IMO:n tavoitteiden mukaisesti lyhyellä aikavälillä vuoteen 2030 mennessä, saati sen jälkeen. Suomi ja muut EU-jäsenvaltiot vastustivat kesäkuussa 2021 riittämätöntä hiili-intensiteetin vähennystasoa nyt sovitussa lyhyen aikavälin keinossa. Suomi on kannattanut mahdollisimman pikaista sopimista tehokkaista keskipitkän aikavälin toimista, ja esittänyt neuvottelutahdin kiristämistä uusilla työjärjestelyillä.

Nyt neuvottelut ovat siirtyneet vaiheeseen, jossa etsitään IMO:n alustavan kasvihuonekaasustrategian mukaan keskipitkän aikavälin (2023–2030) ratkaisuja, kuten hiilen hinnoittelu ja muut vaihtoehtoisiin polttoaineisiin ohjaavat taloudelliset päästövähennystoimet (*market-based measures*). Neuvottelupöydällä on useita esityksiä, joiden osia yhdistelemällä maailmanlaajuinen kompromissiratkaisu voi syntyä.

Vaihtoehtoja pohditaan tilanteessa, jossa kansainvälisen kauppamerenkulun käyttämät polttoaineet ovat toistaiseksi ympäri maailman vapaat veroista ja veroluontoisista maksuista. Alalla yleisesti käytetyt tavanomaiset fossiiliset polttoaineet ovat toistaiseksi merkittävästi edullisempia kuin vaihtoehtoiset vähähiilisemmät tai hiilettömät polttoaineet, joita ei vielä ole markkinoilla merkittävässä määrin.

EU-jäsenvaltioiden ja komission yleiset periaatteet maailmanlaajuisten taloudellisten päästövähennystoimien tarkasteluun

EU:n jäsenvaltiot ovat sopineet neuvottelevansa IMO:ssa sellaisista maailmanlaajuisista taloudellisista päästövähennyskeinoista kansainväliseen meriliikenteeseen

- 1) jotka riittävän tehokkaasti, selkeästi ja mitattavasti vastaavat ilmastokriisiin vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä;
- 2) jotka asettavat kasvihuonekaasupäästöille hinnan noudattaen "saastuttaja maksaa" -periaatetta ja luovat meriklusterille taloudellisen kannusteen vähentää päästöjä;
- 3) jotka lähettävät markkinoille selkeän signaalin hiilidioksidipäästöjen poistamisen tulevasta sääntelystä ja aikataulusta. Tämä loisi selkeän pitkän aikavälin kehityskaaren uusiutuvista lähteistä tuotettujen ja vähähiilisten polttoaineiden käyttöönotolle vuosikymmenen puoliväliin tultaessa ja lisäisi sitten niiden käyttöä kansainvälisessä meriliikenteessä;
- 4) ovat tavoitepohjaisia kannustaen sellaisten polttoaineiden ja teknologioiden käyttöön, jotka tehokkaasti vähentävät päästöjä;
- 5) joiden hallinnointi on läpinäkyvää, tehokasta, helposti toimeen pantavaa ja valvottavaa vilpin estämiseksi;

- 6) jotka on suunniteltu lippuneutraaleiksi ja varmistavat kaikkien toimijoiden tasapuolisen kohtelun;
- 7) jotka ovat kustannustehokkaita;
- 8) jotka eivät ole päällekkäisiä muun sääntelyn kanssa. Kansallisia tai alueellisia meriliikenteen päästövähennystoimia missään IMO:n jäsenvaltiossa harkittaessa päästöjen kaksinkertaista laskentaa tulee välttää;
- 9) joista kerättävistä varoista merkittävä osa tulee käyttää meriliikenteen ilmastotoimiin ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen etenkin kehittyvissä valtioissa maailmanlaajuisen tehokkaan ja oikeudenmukaisen siirtymän varmistamiseksi.

Näiden yleisten periaatteiden pohjalta EU:n neuvoston merenkulkutyöryhmässä punnitaan maaliskuussa 2024 IMO:n meriympäristön suojelukomitean 81. istuntoon ja sitä edeltäneisiin istuntoihin toimitettuja esityksiä kansainvälisen merenkulun päästövähennyskeinoista. Suomi neuvottelee IMO:n istunnossa EU-jäsenvaltioiden ja komission yhdessä sopimien neuvottelukantojen puitteissa.

Heinäkuussa 2023 IMO:ssa päästiin yhteisymmärrykseen siitä, että maailmanlaajuiset toimet alusliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi on hyväksyttävä vuoteen 2025 mennessä. Sovitut toimet astuisivat voimaan viimeistään vuonna 2027. Saavutetun sovun mukaan maailmanlaajuisiin meriliikenteen päästövähennystoimiin tulee sisällyttää 1) taloudellinen elementti eli jonkinlainen kasvihuonekaasupäästöjen hinnoittelumekanismi, ja 2) tekninen elementti eli todennäköisimmin standardi, jolla säädellään aluspolttoaineiden kasvihuonekaasusisällön asteittaista vähentämistä (*Global Fuel Standard, GFS*).

Polttoaineen hiilisisällön mukaan määräytyvä maailmanlaajuinen maksu ja sen rahastoiminen

Marshallinsaaret ja Salomonsaaret ovat IMO:ssa esittäneet maailmanlaajuisen kauppamerenkulun polttoaineiden hiilisisällön mukaan määräytyvää maksua. EU-jäsenvaltiot ovat ilmaisseet tukensa tällaiselle maksulle periaatteen tasolla. Maksun tuotot ohjattaisiin esityksen mukaan kansainväliseen tutkimus- ja kehitysrahastoon vähäpäästöisen ja päästöttömän merenkulun edistämiseksi. Esitetyn maksun suuruus vuonna 2025 olisi 150 USD/CO₂-ekvivalenttitonni. Maksua korotettaisiin joka viides vuosi.

Esitetty aloitushintataso vastaisi esityksen tekijöiden mukaan merikuljetusten korkeimpia tähän asti koettuja hintatason vaihteluita öljyn maailmanmarkkinahinnan ja rahtihintojen historiallisen kehityksen perusteella. Esitetyllä hintatasolla voisi kuitenkin olla IMO:n kasvihuonekaasustrategiassa tarkoitettuja ”suhteettoman negatiivisia” taloudellisia vaikutuksia. Niitä tasattaisiin osoittamalla kerättyjä varoja alueille, missä nämä vaikutukset ovat suurimmat.

Mikäli esitetty maksu asetetaan tasolle, joka tuo nykyisten fossiilisten polttoaineiden hinnat lähemmäs vaihtoehtoisten vähähiilisten ja hiilettömien polttoaineiden hintoja, sillä olisi ohjaava vaikutus. Lisäksi maksutuotoilla perustettaisiin kansainvälinen tutkimus- ja kehitysrahasto. Rahaston varoja jaettaisiin ympäri maailman tutkimus- ja kehityshankkeisiin, joiden tavoitteena on alusten ja meriliikennejärjestelmän kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen.

Esitys maailmanlaajuisesta päästökaupasta

Norja on IMO:ssa esittänyt kansainvälisen meriliikenteen maailmanlaajuisesta päästökauppaa, joka olisi sidottu suurimpaan sallittuun päästömäärään (nk. *cap & trade*). EU-jäsenvaltiot eivät lähtökohtaisesti tue tätä. Päästökaupalla tavoiteltaisiin hiilisisältömaksun tavoin sitä, nykyisten fossiilisten polttoaineiden hintaetu vaihtoehtoisin

vähähiilisiin ja hiilettömiin polttoaineisiin kaventuisi ja lopulta häviäisi. Myös päästökaupan tuotot ohjattaisiin ainakin osittain tutkimus- ja kehitysrahastoon vähäpäästöisen ja päästöttömän merenkulun edistämiseksi.

Polttoaineiden hiilisisältömaksun ja päästökaupan vertailusta IMO-kontekstissa

Joidenkin arvioiden mukaan hiilen hinnoittelu päästökaupan kautta ohjaisi kansainvälistä meriliikennettä tehokkaammin ja varmemmin uusien polttoaineiden käyttöön kuin polttoaineiden hiilisisältömaksu. Päästökauppa voidaan sitoa asetettuihin päästövähennystavoitteisiin ja sen myötä kasvihuonekaasujen päästämisestä tulee ajan kuluessa juuri sen hintaisia, joita tavoitteisiin pääsy edellyttää.

Hiilisisältömaksun tehokkuus päästöjen vähentämisessä riippuu maksun suuruudesta. Tavoitteisiin pääsy edellyttää maksun säännöllistä tarkistamista ja mahdollisesti muiden ohjauskeinojen käyttöä maksun rinnalla. Maailmanlaajuisen maksun hallinnointi on kuitenkin kevyempää kuin maailmanlaajuisen päästökauppa-järjestelmän. Maksun voi myös kerätä tehokkaasti polttoainejakeluketjun yhteydessä, ja valvonta on helpommin kohdistettavissa polttoainejakelijoihin.

Ennakoitavan ja tasaisin väliajoin IMO:n päätöksiin tarkistettavan polttoaineiden hiilisisältömaksun arvioidaan olevan kansainväliseen meriliikenteeseen helpommin sovellettavissa kuin päästökaupan. Maksun ennakoitavuus mahdollistaa toimijoille selkeämmän näkymän operointi- ja investointipäätösten tueksi.

Ottaen huomioon IMO:ssa jo nyt vaikean neuvottelutilanteen, konsensuksen löytäminen maailmanlaajuisen merenkululle erillisen päästökaupparjestelmän elementeistä, kuten päästöoikeuksien määrästä ja joustomekanismeista, voi osoittautua haastavaksi ja aikaa vieväksi. Hiilisisältömaksusta päättäminen onnistuisi todennäköisesti nopeammin, ja se onkin jo saanut IMO:ssa merkittävästi enemmän tukea kuin päästökauppa.

Maailmanlaajuinen aluspolttoaineiden standardi

Jotta siirtymä kestävämpiin polttoaineisiin on mahdollista myös näiden polttoaineiden maailmanlaajuisen tarjonnan osalta, kestäviksi katsottujen ja päästövähennystavoitteita kohti vievien polttoaineiden määrittelystä on hyvä olla mahdollisimman laaja kansainvälinen yhteisymmärrys. Tätä tarkoitusta ja aluspolttoaineiden kasvihuonekaasuintensiteetin asteittaista vähentämistä varten EU-jäsenvaltiot ovat IMO:ssa esittäneet maailmanlaajuisia polttoainestandardia (*Global Fuel Standard*).

Standardi tarjoaisi pitkän aikavälin varmuutta sekä varustamoille, että polttoaineiden tuottajille, ja loisi siten edellytyksiä maailmanlaajuisten markkinoiden kehittymiselle meriliikenteessä käytettäville nolla- ja lähes nollapäästöisille polttoaineille. EU-jäsenvaltioiden aiempien aiheesta tekemien esitysten mukaan polttoaineiden sallittu kasvihuonekaasuintensiteetti laskisi asteittain erityisesti voimassaolon ensimmäisinä vuosina ja kiristyisi ajan myötä. Standardiin sisältyisi joustomekanismi, joka tarjoaa toimijoille vaihtoehtoisia noudattamistapoja ja samalla palkitsee ensimmäisiä toimijoita, jotka ottavat käyttöön parhaiten suoriutuvia polttoaineita ja teknologioita.

Maailmanlaajuinen standardi vastaisi monelta osin EU:ssa jo sovittua nk. FuelEU Maritime -asetusta, joka edellyttää aluksia siirtymään vähitellen vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttöön. Aluksille asetetaan vuodesta 2025 alkaen viiden vuoden välein kiristyvä tavoite käytetyn energian kasvihuonekaasuintensiteetin vähentämiseksi.

Yhteydet EU:n toimiin

EU:ssa pyritään meriliikenteen päästövähennyksiin päästökaupan ja nk. FuelEU Maritime -asetuksen avulla. Päästökauppadirektiivin mukaan komission tulee tarkastella direktiiviä IMO:n päätettyä maailmanlaajuisesta taloudellisesta ohjauskeinosta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja mahdollisesti antaa ehdotus päästökauppadirektiivin muuttamiseksi. Komissio antaa tätä varten Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen 18 kuukauden kuluessa ohjauskeinoon hyväksymisestä ja ennen kuin se otetaan käyttöön.

FuelEU Maritime -asetuksen mukaan komission tulee viipymättä tarkastella asetusta ja IMO:n toimea, mikäli IMO hyväksyy maailmanlaajuisen polttoainestandardin tai maailmanlaajuiset kasvihuonekaasuintensiteettirajat aluksilla käytettävälle energialle. Komission tulee tarkastella asetuksen ja maailmanlaajuisen toimenpiteen mahdolliseen nivoutumiseen tai yhdenmukaistamiseen liittyviä kysymyksiä ja mahdollisesti antaa asiasta lainsäädäntöehdotus.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEU 16 artiklan 1 kohta

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Neuvottelutilannetta on käsitelty liikenne- ja viestintäministeriön koordinoimassa merenkulun sidosryhmäverkostossa 11.1.2024.

Käsittely jaostoissa:

- Liikenne (EU-22) 7.–12.2.2024 (kirjallinen menettely)
- Ympäristö (EU-23) 7.–12.2.2024 (kirjallinen menettely)
- Meripolitiikka (EU-15) 7.–12.2.2024 (kirjallinen menettely)

Käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 14.–16.2.2024 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Neuvotteluja Kansainvälisen merenkulkujärjestön meriympäristön suojelukomiteassa käsiteltävistä lyhyen aikavälin päästövähennyskeinoista on käsitelty eduskunnassa E-kirjelmän E 9/2020 vp ja E-jatkokirjelmän EJ 3/2021 vp yhteydessä seuraavasti:

Liikenne- ja viestintävaliokunta 11.3.2020, 11.5.2021
 Ympäristövaliokunta 12.3.2020, 6.5.2021
 Suuri valiokunta 13.3.2020, 19.5.2021

Neuvotteluja nyt esillä olevista keskipitkän aikavälin päästövähennyskeinoista on käsitelty eduskunnassa E-kirjelmän E 37/2022 vp yhteydessä seuraavasti:

Liikenne- ja viestintävaliokunta 28.4.2022 (LiVL 15/2022 vp)
 Ympäristövaliokunta 20.4.2022 (YmVL 13/2022 vp)
 Suuri valiokunta 29.4.2022

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus merenkulun ympäristönsuojelusta (76/2010) sisältävät alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien Suomea sitovien kansainvälisten veloitteiden ja Euroopan unionin säädösten kansallista täytäntöönpanoa koskevat säännökset, sekä muut alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevat säännökset. Mikäli nyt IMO:n meriympäristön suojelukomiteassa käsiteltävät esitykset johtaisivat MARPOL-yleissopimuksen muutoksiin, ne saatettaisiin Suomessa voimaan tarvittavin lainsäädäntötoimin.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 13 kohdan mukaisesti valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä. Saman lain 18 §:n 10 kohdan mukaan ympäristönsuojelu puolestaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Vaikka kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tavoite on ympäristönsuojelullinen, koskevat nyt neuvoteltavat muutokset IMO:n määräyksiin alusten kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisesta ennen kaikkea kauppamerenkulkua harjoittavien alusten rakennetta, käyttöä ja polttoaineita. Näin ollen niiden katsotaan olevan luonteeltaan kauppamerenkululle operatiivisia ja tästä syystä merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen katsotaan kuuluvan valtakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu kattavasti jo E-kirjelmässä 37/2022 vp. Tässä vaikutusarvioita on tarkennettu huomioiden nykyisessä neuvotteluvaiheessa esillä olevat esitykset ja todennäköisimmät neuvottelusuunnat.

YK:n kauppaja- ja kehityskonferenssin (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) mukaan meriliikenteen irtautuminen hiilestä vuoteen 2050 mennessä edellyttää merkittäviä investointeja ympäri maailman. Joidenkin arvioiden mukaan alusten hiilestä irtautuminen edellyttää jopa noin 8–28 miljardin dollarin vuosittaisista lisäystä nykyisiin investointitasoihin.

Uusien aluspolttoaineiden jakeluinfrastruktuuriin tarvittavien investointien arvioidaan ylittävän aluskannan uudistamiseen tarvittavat investoinnit. Polttoaineiden tuotanto-, jakelu- ja tankkausinfrastruktuurin muuttaminen kokonaan hiilineutraalien polttoaineiden käyttämiseen sopivaksi vuoteen 2050 mennessä edellyttää UNCTAD:n mukaan noin 28–90 miljardin dollarin vuosittaisia investointeja. Arvioiden mukaan hiilestä irtautuminen voi nostaa vuotuisia polttoainekustannuksia 70–100 prosenttia nykytasoon verrattuna.

Näiden valtaviin kustannuksiin sekä muusta kaupankäynnistä ja teollisuudesta, etenkin energiateollisuudesta ja polttoaineiden jakelusta, riippuvaisuutensa vuoksi meriliikenne ei voi yksinään saavuttaa päästövähennystavoitteitaan. Hiilestä irtautumiseen meriliikenteessä tarvitaan mukaan varustamoiden lisäksi niin satamat, rahdinantajat, telakat, sijoittajat, kuin energiantuottajat ja -jakelijatkin. UNCTAD peräänkuuluttaakin paitsi tasaveroisesti kaikki alukset huomioivaa maailmanlaajuista sääntelyä, myös alan toimijoiden entistä läheisempää yhteistyötä energia-alan sekä kaupan ja teollisuuden muiden sektoreiden kanssa.

IMO:ssa neuvoteltavan maailmanlaajuisen taloudellisen ohjauskeinoon ja polttoainestandardin taloudellisia vaikutuksia Suomelle ei voida toistaiseksi luotettavasti arvioida, sillä IMO:ssa päätettävä kokonaisuus ei ole vielä tiedossa. Kustannuksiin vaikuttaa valittavan sääntelyn ohella ja osin niistä riippumatta alusteknologian kehityksen ja vaihtoehtoisin polttoaineisiin siirtymisen nopeus merenkulussa, sekä

mahdolliset kytkökset esimerkiksi energiateollisuuden ympäristöohjauksen taloudellisiin vaikutuksiin. Etenkin uusien vähähiilisten ja hiilettömien polttoaineiden saatavuuden kehitys vaikuttaa niin pohdintoihin merenkulun polttoaineille asetettavan hiilisisältömaksun tasosta kuin siitä koituihin taloudellisiin vaikutuksiin.

IMO:n toimien taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida, että maailmanlaajuisen sääntelyn myötä sääntelyn aiheuttama kustannustaakka jakautuu Suomen lisäksi kaikille Suomen ulkomaankaupan keskeisille kilpailijamaille ympäri maailman. Ulkomaankaupan kustannusten näkökulmasta on olennaista, että fossiilisten polttoaineiden kallistumisen myötä nousevat rahtikustannukset sisällytettäisiin rahtihintoihin ympäri maailman. Ne eivät siis kokonaan tulisi suomalaisten ulkomaankaupan yritysten ja siten suomalaisen kuluttajan maksettaviksi.

Maailmanlaajuisen taloudellisen ohjauskeinon Suomeen kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on edellä mainituista syistä keskityttävä suhteellisiin kilpailukykyvaikutuksiin, eli siihen kuinka paljon lisäkustannuksia ohjauskeinosta aiheutuu Suomen meriliikenteelle talvimerenkulun vuoksi. Talvimerenkulku lisää meriliikenteen kustannuksia, koska jääluokitetut alukset kuluttavat vain avoveteen suunniteltuja aluksia enemmän polttoainetta avovedessä, ja koska jääluokitetut alukset kuluttavat jäissä purjehtiessaan enemmän polttoainetta kuin purjehtiessaan avovedessä samalla merialueella.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on arvioinut neuvotteluissa tähän asti esillä olleiden polttoaineen hiilisisältömaksujen lisäkustannuksia, jotka aiheutuisivat Suomen meriliikenteelle kokonaisuutena, sekä erikseen talvimerenkulusta johtuen (muistio liitteenä). Tulokset on esitetty taulukossa 1. Arvio maailmanlaajuisen polttoainestandardin kustannuksista sekä taloudellisen ohjauskeinon vaikuttavuudesta esitetään erikseen. Alla esitetyjä kustannuksia arvioitaessa on huomioitava Suomeen suuntautuvan meriliikenteen polttoainekustannusten suuruusluokka. Suuruusluokka on noin 1–2 miljardia euroa vuodessa.

IMO:ssa päätettävän maailmanlaajuisen taloudellisen ohjauskeinon ja polttoainestandardin kustannukset tulisivat nykyvuotoisen EU-sääntelyn kustannusten päälle, ellei EU:ssa päätetä muuttaa alueellista sääntelyä IMO:ssa neuvoteltavan sääntelyn tullessa voimaan. On mahdollista, että EU:n Fit for 55 -paketin sisältämiä meriliikenteen päästövähennystoimia muutetaan osin IMO:n päästyä sopuun taloudellisesta ohjauskeinosta. Kustannusarvioon vaikuttaa myös sen, kuinka suuri osa Suomen ulkomaankaupassa käytettävästä aluskannasta on jo siirtynyt uusiin käyttövoimiin EU-sääntelyn myötä IMO:n sääntelyn tullessa voimaan.

IMO:n hiilisisältömaksusta Suomen kauppamerenkululle aiheutuva lisäkustannus arvioidaan vuositasolla noin 900 miljoonan euron suuruiseksi hiilisisältömaksun ollessa 150 USD/CO₂e-tonni ja noin 1 700 miljoonan euron suuruiseksi hiilisisältömaksun ollessa tasolla 300 USD/CO₂e-tonni vuonna 2030 ja sitä ennen. Kustannukset pienenisivät uusiutuviin polttoaineisiin siirtymisen myötä, esimerkiksi EU:n FuelEU Maritime -asetuksen vaatimusten johdosta.

Päästömaksun suuruuteen ja sen kehittymiseen ajan myötä liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Arviossa ei ole huomioitu, että hiilisisältömaksu voisi perustua polttoaineen koko elinkaaren aikaisiin päästöihin laivalla syntyvien päästöjen sijaan.

Suomen suhteellisia kustannuksia nostaisi talvimerenkulku. Talvimerenkulusta aiheutuva osa em. kokonaiskustannuksesta olisi arviolta noin 30-50 MEUR/vuosi vuonna 2030 ja sitä ennen, jos hiilisisältömaksun taso olisi 150 USD/CO₂e-tonni, ja noin 50-100 MEUR/vuosi, jos hiilisisältömaksun taso olisi 300 USD/CO₂e-tonni.

Taulukko 1: Arvio Suomeen suuntautuvalla meriliikenteelle aiheutuvista kustannuksista IMO:n päästömaksun seurauksena vuonna 2030.

Maksu tai päästöoikeus	Maksua tai päästöoikeutta vastaava kustannus / polttoainetonne	Talvimerenkulun lisäkustannus / vuosi	Kokonaiskustannus Suomen merenkululle / vuosi	Tausta
150 USD/CO ₂ -tonni	noin 450 EUR /polttoainetonne	30-50 MEUR	900 MEUR	Marshallinsaaret (ISWG-GHG 16/2/X): vähimmäishintataso maksun astuessa voimaan
300 USD/CO ₂ -tonni	noin 900 EUR /polttoainetonne	50-100 MEUR	1700 MEUR	Marshallinsaaret ja Salomonsaaret (MEPC 76/7/12): arvio vaaditusta hintatasosta vuonna 2030

Alustava arvio maailmanlaajuisen polttoainestandardin vaikutuksista

Varsinaista vaikutusarviota polttoainestandardista ei ole mahdollista vielä tehdä, koska tarvittavat tiedot eivät ole saatavilla. Voidaan kuitenkin olettaa, että standardin vaatimustaso vastaisi FuelEU Maritime -asetuksen vaatimustasoa. Tällä oletuksella IMO:n polttoainestandardin aiheuttama kokonaislisäkustannus olisi vuositasona vuonna 2030 noin 50–100 MEUR ja vuonna 2040 noin 200–400 MEUR.

Talvimerenkulun aiheuttaman lisäkustannusten suuruus olisi vuonna 2030 noin 10–20 MEUR ja vuonna 2040 noin 20–40 MEUR. Tässä vaiheessa on arvioitu, että IMO:n polttoainestandardista ja EU:n FuelEU Maritime -asetuksesta Suomeen suuntautuvalla meriliikenteelle aiheutuvat kustannukset olisivat osittain samoja.

Arvio vaikutuksista kuluttajahintoihin Suomessa

IMO:n päästömaksun ja polttoainestandardin taloudelliset vaikutukset nostaisivat rahtihintoja, mikä puolestaan nostaisi todennäköisesti lopulta myös kuluttajahintoja Suomessa. Suhteellisesti suurimmat vaikutukset osuisivat matalamman yksikköhinnan ja jalostusarvon tuotteisiin, joiden hinnasta kuljetuskustannukset muodostavat suhteellisesti suuremman osuuden.

Vaikutuksia esimerkiksi konteissa Suomeen tuotavien banaanien ja 100 euron kenkien kuluttajahintoihin Traficom arvioi verrattain pieniksi. Muiden toimitusketjukustannusten pysyessä vakiona päästömaksu vaikuttaisi suhteellisesti enemmän banaaneihin, joiden vähittäismyyntihinta kilolta kohoaisi vuonna 2030 enimmillään noin seitsemän prosenttia, mikä tarkoittaa euromääräisesti noin 15 sentin korotusta. Sitä vastoin polttoainestandardi vaikuttaisi suhteellisesti enemmän kenkien hintaan, joiden vähittäishinta nousisi vuonna 2040 enimmillään liki prosentin ja euromääräisesti 80 senttiä.

Arvio maailmanlaajuisen taloudellisen ohjaukskeinojen tehosta

Esitettyjen maksutasojen tehokkuutta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja merenkulkualan vihreän siirtymän edistämisessä on arvioitu useissa selvityksissä. Erään maailman suurimman tavarakauppaa käyvän yrityksen Trafiguran selvityksen mukaan kauppamerenkulun fossiilisten polttoaineiden CO₂-ekvivalenttitonniin hinta tulisi asettaa

noin 250–300 Yhdysvaltain dollariin, jotta sillä olisi markkinoita ohjaava vaikutus.

Toisaalta esimerkiksi Global Maritime Forum on arvioinut, että jos maksutuotot rahastoidaan ja käytetään vähäpäästöisen ja päästöttömän merenkulun edistämishankkeisiin, nollapäästötavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä riittäisi 96–191 Yhdysvaltain dollarin alkutaso per CO₂-ekvivalenttitonni vuoden 2030 tienoilla riippuen siitä, kuinka suuri osa tuotoista lopulta päätyy mainittuihin hankkeisiin. Tasaos olisikin IMO:n päätöksin säädettävä ottaen huomioon uusien polttoaineiden kehityksen, maailmanlaajuisen saatavuuden sekä tarvittavan ohjausvaikutuksen.

Kuluneen 15 vuoden aikana meriliikenteessä käytettävän kaasuöljyn (*Marine Gas Oil*, MGO) tonnihinta markkinoilla on vaihdellut noin 400 Yhdysvaltain dollarin ja noin 1000 Yhdysvaltain dollarin välillä. Esimerkiksi 100 Yhdysvaltain dollarin CO₂-ekvivalenttitonnin hiilisisältömaksu mahtuu tähän vaihteluväliin, sillä MGO:n tonnihinnan vaihteluväli 600 Yhdysvaltain dollaria vastaisi noin 200 Yhdysvaltain dollarin CO₂-ekvivalenttitonnin hiilisisältömaksua. Hiilisisältömaksun merkittäväkään lähtötaso ei siis nostaisi tällä hetkellä käytettävien meriliikenteen fossiilisten polttoaineiden hintoja yli polttoainehintojen pitkän ajan tavanomaisen markkinavaihtelun.

Myönteiset taloudelliset vaikutukset

Kaikilla esillä olevilla päästövähennystoimilla on myös myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Kansainvälisen merenkulun uusi ympäristösääntely luo liiketoiminta- ja kasvumahdollisuuksia muun muassa laitevalmistajille, järjestelmätoimittajille, alussuunnittelijoille sekä korjaus- ja purkutelakoille. Suomen meriklusteri on ympäristöinnovaatioiden kehittäjänä maailman huippuluokkaa, ja vähäpäästöisten tai päästöttömien ratkaisuiden kehittäminen Suomessa luo kasvua ja työpaikkoja.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

IMO:ssa on erittäin vaikeaa neuvotella maailmanlaajuiseen taloudelliseen ohjauskeinoon ja polttoainestandardiin liittyviä kansallisia poikkeuksia talvimerenkulun huomioimiseksi. Suomi osallistuu neuvotteluihin osana EU:ta. IMO:ssa neuvotteluympäristö ja -tilanne on EU-neuvotteluita huomattavasti haastavampi. Tähän on kolme keskeistä syytä:

- 1) IMO:ssa on 175 jäsenvaltiota ja paljon Suomen ja muiden EU-jäsenvaltioiden näkökannoista eriäviä näkemyksiä. Neuvotteluasetelma vastaa muualla YK-järjestelmässä yleistä ”rikas pohjoinen, köyhä etelä” -asetelmaa sillä erotuksella, että useat pienet kehittyvät saarivaltiot ovat myös merkittäviä lippuvaltioita ja siten hyvin vaikutusvaltaisia neuvotteluissa.
- 2) Alusliikenteen päästövähennystoimet kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Suomen oma liikkumatila IMO:n neuvotteluissa on siis hyvin rajattu. Suomen on toimittava yhteisen EU-kannan mukaan. Muut EU-jäsenvaltiot eivät jaa Suomen huolta jäävähvistettujen alusten erityispiirteiden huomioimisesta kansainvälisessä sääntelyssä, eivätkä kannata sääntelyyn tähän liittyviä poikkeuksia. EU:n ulkopuolelta ei juuri löydy valtioita, joille asia olisi niin tärkeä, että ne neuvotteluissa vahvasti tukisivat Suomea.
- 3) Jos rikkaana pohjoisena teollisuusmaana pidetty Suomi vaatii poikkeuksia, useat kehittyvät valtiot ja pienet saarivaltiot vaatisivat entistä voimakkaammin poikkeuksia omiin erityisolosuhteisiinsa vedoten. Tämä uhkaa paitsi vesittää koko ohjauskeinoon vaikutuksen, myös hidastaa neuvotteluja merkittävästi.

Neuvottelut etenevät IMO:ssa omassa aikataulussaan ja YK-järjestelmän logiikan mukaisesti. EU:n oman alueellisen sääntelyn voimaantulo ei todennäköisesti vaikuta IMO:ssa käytävien neuvotteluiden dynamiikkaan tai etenemiseen merkittävästi.

Asiakirjat

IMO:n asiakirjat MEPC 76/7/12, MEPC 77/7/12, MEPC 77/7/16, MEPC 78/7/3 ja MEPC 78/7/5

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Eero Hokkanen, LVM, eero.hokkanen@gov.fi, 0295 342 021
Neuvotteleva virkamies Laura Sarlin, LVM, laura.sarlin@gov.fi, 0295 342 063

VAHVA-tunnus

EU/27/2024

Liitteet Traficomin arvio taloudellisista vaikutuksista

Viite -