Olli-Pekka Kuusela, Tero Kuusi, Päivi Puonti 21.10.2021

Eduskunnan suurelle valiokunnalle aiheesta E 97/2021 vp

Lausunto koskien Euroopan komission 55-valmiuspakettia.

1. Yleisiä näkökohtia

EU:n kunnianhimoisten päästövähennystavoitteiden toteuttaminen merkitsee mittavaa muutosta Suomen talouden ja energiantuotannon rakenteisiin. Samanaikaisesti väestön ikääntyminen tuo kasvavia haasteita eläkkeiden ja terveydenhuollon kustannusten kasvaessa suhteessa kansantalouden kantokykyyn. Kireämpi ilmastopolitiikka on välttämätöntä Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta se tulee toteuttaa tavalla, joka edesauttaa yritysten ja kotitalouksien sopeutumista hiilineutraaliin talouteen ja luo samalla edellytykset kestävälle kasvulle.

Onkin tärkeää, että nykyisestä ja suunnitelluista päästökauppajärjestelmistä kertyvät huutokauppatulot ohjataan ainakin osittain keventämään olemassa olevia taloutta vääristäviä veroja. Työllisyyttä ja työvoiman sopeutumista voidaan tukea kohdistamalla veronkevennykset työn tarjonnan ja kysynnän kannusteisiin. Kannustinvaikutusten lisäksi verokiilan alentaminen kompensoisi osittain kireämmän ilmastopolitiikan kustannuksia kotitalouksille ja yrityksille.

Komission ehdotuksen mukaan suoraan jäsenmaille kertyvien huutokauppatulojen käyttökohteet tulisi määrätä kohdennetuiksi ilmastotoimien tukemiseen. Näistä toimenpiteistä taloutta vääristävien verojen alentaminen on yksi esitetty vaihtoehto. Tulojen korvamerkintä on valtionneuvoston kannan mukaan ristiriidassa yleiskatteisuusperiaatteen kanssa. Huutokauppatulojen käyttökohteiden määrittely ehdotuksen mukaisesti olisi kuitenkin yksinkertaisempaa ja helpommin ymmärrettävää kuin tulojen siirtäminen jäsenmaiden välillä rahastojen kautta saman päämäärän saavuttamiseksi.

Kestävän kasvun ja uusien investointien näkökulmasta on oleellista, että ilmastopolitiikka ja sen toteuttamisessa käytetty päästökauppajärjestelmä luovat ennakoitavan toimintaympäristön. Sitä tukee tasaisesti voimistuva hiilen hintasignaali. Päästökauppajärjestelmän markkinavakausvarantoon tehtävien muutosten tulee tukea ennakoitavuutta uskottavalla tavalla ja samanaikaisesti kommunikoida päästöluvan tavoitehintatasoa yrityksille ja kotitalouksille sopeutumisen tukemiseksi. Rajut ja yllättävät muutokset ohjauksen voimakkuudessa hintamekanismin kautta altistavat toimijat suuremmille kustannuksille, mikäli sopeutuminen on kesken.

Ennakoitavuuden tulee olla myös keskiössä liikenteen ja rakennusten päästöjen ohjaukseen ehdotetuissa uusissa päästökauppajärjestelmissä. Edullinen ja luotettava sähköntuotanto ja energian varastointi ovat keskeisessä roolissa vähähiilisessä taloudessa, jossa on siirrytty fossiilisista polttoaineista uusiutuviin energianlähteisiin. Yrityksille ja kotitalouksille tulee antaa mahdollisuus etsiä kustannustehokkaita ratkaisuja hiilineutraaliin maailmaan sopeutumiseen.

2. Hiilirajamekanismi (CBAM)

Hiilirajamekanismi on periaatteessa tarpeellinen osa yksipuolisen ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Sen avulla EU:n ulkopuolisia maita pyritään painostamaan vähentämään saastuttavaa tuotantoaan. Käytännössä se voidaan kuitenkin toteuttaa monella tavalla, ja toteutustavat luovat erilaisia teknisiä haasteita, hallinnollisia rasitteita sekä oikeudellisia ja poliittisten vastatoimien riskejä. Toteutustavan tulisi olla mahdollisimman tehokas ja toisaalta sen pitäisi pyrkiä tukemaan globaaleja ilmastopolitiikan ratkaisuja. Komission ehdotus ei ole kaikilta osin näiden tavoitteiden mukainen.

Komission ehdottama hiilirajamekanismi on osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja siihen sisältyvää ilmastopoliittista Fit for 55 -lainsäädäntökokonaisuutta. Hiilirajamekanismia ehdotetaan ratkaisuksi EU:n tiukemman ilmastopolitiikan mahdollisesti kärjistämään hiilivuoto-ongelmaan. Päästöjen vähentäminen ei helposti synny ilman rahaa vaativia panostuksia puhtaampiin tuotantoprosesseihin. Samalla saastuttavampi valmistus voi saada kyseenalaista kilpailuetua ja tuotantoa voi siirtyä maihin, joissa ilmastosäädökset ovat väljemmät. Tuloksena on hiilivuotoa.

Hiilirajamekanismi korvaisi vaiheittain nykyisen päästölupien ilmaisjaon toimialoilla, joissa hiilivuoto on nähty mahdollisena riskinä. Päästökauppajärjestelmän ohjausvaikutuksen näkökulmasta ilmaisjaon korvaaminen hiilirajamekanismilla on perusteltua, koska tällöin toimialat, joissa ilmaisjakoa nykyisellään toteutetaan, saisivat selkeämmän kannustimen ohjata investointeja kohti vähäpäästöisempiä tuotantotapoja. Samanaikaisesti hiilirajamekanismi takaa, että myös tuontituotteisiin kohdistuu EU:n päästökaupassa määrittynyt hiilen hinta. Tämä puolestaan toteutettaisiin päästöoikeussertifikaattien muodossa.

Nyt ehdotettu hiilirajamekanismi edustaa suhteellisen suppeaa toteutustapaa, jossa mekanismia testataan aluksi rajoitetulla määrällä päästöintensiivisiä tuotteita, jotka ovat helppoja hallinnoida ja yksinkertaisia tuottaa. Huomioiden erilaiset toteuttamiseen liittyvät haasteet, tämä lähestymistapa vaikuttaa järkevältä. Globaalit tuotantoketjut ovat monimutkaisia, ja laajempi, järjestelmällinen ja kunnianhimoinen, hiilirajamekanismi kohtaa huomattavan työn datan keräämisessä ja hallinnoinnissa. Hiilirajamekanismin esteet ovat todennäköisesti myös juridisesti vähäisimpiä, kun se asetetaan koskemaan vain rajallista määrää tuotteita. Tarkoituksenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta on myös tärkeää, että tuovat yritykset voivat vähentää päästöoikeussertifikaattien ostoon liittyvistä kustannuksista lähtömaissa jo maksetut lainsäädännölliset kustannukset hiilipäästöistä.

Samalla on todettava, että myös suppeaan toteutustapaan liittyy monia merkittäviä ongelmia.

Suppeassakin tapauksessa on vaikeaa mitata mekanismin vaatimaa päästöjen määrää, lähtömaiden sääntelyn tasoa tai mahdollista hiilen hintaa samalla, kun riittävän luotettavan, asianmukaisen ja ajankohtaisen tiedon käyttäminen on onnistuneen toteuttamisen kannalta tärkeää. Käynnistysvaihe, jossa kerätään tietoa päästöistä, toimii osittaisena ratkaisuna. Ehdotuksessa velvollisuus päästötiedon keräämisestä asetetaan tuoville yrityksille, mikä voi vähentää hallinnollista rasitetta. Kun tietoa päästöistä ei yrityksiltä saada, asetettavan oletusarvoisen päästömäärän – tai lisäpreemion – pitää olla riittävän korkea, jotta kannusteita päästöjen raportointiin syntyy. Samalla on todettava, että järjestelmä luo kannustimen päästöjen määrän aliraportointiin, ja siksi tiedon oikeellisuuden tarkistaminen vaatii joka tapauksessa merkittävän määrän viranomaisresursseja.

Myöskään mekanismin rajaaminen ei ole ongelmatonta. Suuret määrät päästöintensiivisiä, tullien piirissä olevia, välituotteita, kuten sähköä ja terästä, käytetään sellaisten lopputuotteiden valmistuksessa EU:n ulkopuolella, jotka eivät ole mekanismin piirissä. Mikäli hiilirajamekanismia ei uloteta näihin lopputuotteisiin, ympäristösääntely voi luoda kilpailuedun saastuttavalle tuonnille EU:hun niiden osalta ja lisäisi (välillisen) hiilivuodon riskiä.

Vaikka huolellisesti suunniteltu hiilirajamekanismi tuontituotteille voisi kompensoida erilaisen ilmastopolitiikan aiheuttamia vaikutuksia EU:ssa, erot säilyvät kuitenkin edelleen EU:n ulkopuolella, jos vastaavasti kunnianhimoista ilmastopolitiikkaa ei harjoiteta siellä. Globaalin ilmastopolitiikan näkökulmasta on tehotonta, jos EU:n ulkopuoliset maat alkavat käyttää aiempaa enemmän päästöintensiivisempiä omia tuotteitaan, joille ei synny sellaisia hiilikustannuksia, joita EU:n omat tuottajat kohtaavat ilmastopolitiikan vuoksi. On luultavaa, että markkinoiden jakautuminen vähentäisi tullin ilmastovaikutuksia merkittävästi. Komplementaarisia veroinstrumentteja tai suoria tukia on syytä harkita täydentävänä ratkaisuna ilmaisjaollisille päästöoikeuksille tilanteissa, joissa EU:ssa tuotettu päästöiltään puhtaampi tuote korvautuu kansainvälisillä markkinoilla päästöintensiivisemmällä tuotteella EU:n kireämmän ilmastopolitiikan seurauksena.

Joka tapauksessa hiilirajamekanismin taloudellinen ja ympäristöllinen vaikutus olisi todennäköisesti pieni sekä komission laskelmien että Etlan johtaman VN TEAS hankkeen[1] tulosten perusteella. Suppean hiilirajamekanismin toteuttaminen olisi siten enemmän vain signaali EU:n päättäväisyydestä vastata ilmasto- ja hiilivuoto-ongelmaan kuin varsinainen ratkaisu niiden korjaamiseksi.

Hiilirajamekanismin pienen vaikutuksen vuoksi EU:n pitäisi suunnitella mekanismi niin, että se vahvistaa monenkeskistä yhteistyötä ilmastomuutosta vastaan vahingoittamatta kehitystä YK:n ilmastokonferenssissa ja ottamatta käyttöön menetelmiä, jotka vaikuttavat olevan kansainvälisten velvoitteiden ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän vastaisia.

Erityisesti, jos EU ottaa käyttöön hiilirajamekanismin rahoittaakseen elpymispakettia tai jostain muusta ilmastoon liittymättömästä syystä, joka on WTO:n sääntöjen vastainen, se heikentää EU:n uskottavuutta kansainvälisessä ilmastoyhteistyössä, ml. tulevassa UNFCCC COP26:ssa. Vastatoimet ja välttämistoimenpiteet kuten vientitukiaiset alkuperämaissa neutraloisivat nopeasti hiilirajamekanismin mahdolliset taloudelliset hyödyt. Myös tästä syystä on oltava hyvin varovainen erityisesti sen suhteen, että hiilirajamekanismi voisi toimia EU:n budjettivarojen lähteenä.

3. Sosiaalirahasto

Päästövähennystavoite on EU-tasolla yhteinen, ja se sitoo jokaista jäsenmaata eurooppalaisen ilmastolain nojalla. Ilmastonmuutoksen pitkän aikavälin kustannukset ovat erilaisia eri maissa, mutta myös ilmastonmuutoksen vastaiset toimet maksavat. Koska talouden rakenteet ja yhteiskuntien muutostarpeet hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi ovat erilaisia eri EU-maissa, myös päästöjen vähentämisen kustannukset vaihtelevat maittain - esimerkkeinä teollisuuden investointitarpeet puhtaamman teknologian käyttöönottamiseksi, kotitalouksien lämmitysjärjestelmien uudistamiseksi ja rakennusten energiatehokkuuden parantamiseksi.

Ilmastonmuutoksen vastaisista toimista yrityksille aiheutuvat lisäkustannukset maksavat viime kädessä kuluttajat ja kotitaloudet. Komission 55- valmiuspaketissa pyritään jakamaan ilmastotavoitteiden edistämisestä aiheutuvia kustannuksia jäsenmaiden kesken niiden suhteellisen vaurauden perusteella. Käytännössä tämä toteutettaisiin perustamalla kokonaan uusi ilmastotoimien sosiaalirahasto.

Ilmastotavoitetta edistettäisiin laajentamalla päästökauppaa liikenteeseen ja rakennuksiin. Tästä aiheutuisi lisäkuluja kotitalouksille, mutta samalla lisätuloja jäsenvaltioille. Komission ehdotuksessa jäsenmaat luovuttaisivat osan uuden päästökaupan huutokauppatuloista EU:n omiksi varoiksi uuteen rahastoon, josta ne jaettaisiin edelleen jäsenvaltioille pienituloisten kansalaisten tukemiseksi.

Vähävaraisia kansalaisia olisi mahdollista tukea myös päästökaupan lisätuloilla kansallisesti. Sen sijaan, että jäsenmaat ohjaisivat osan päästökaupan huutokauppatuloista EU:lle ja edelleen jaettavaksi

[1] ”Carbon Border Adjustment Mechanisms and Their Economic Impact on Finland and the EU”, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:22

jäsenmaiden kesken, nämä lisätulot kukin jäsenmaa voisi ohjata omien kansalaistensa tukemiseksi ilman, että päästökauppatuloja tarvitsee kierrättää uuden EU-tason rahaston kautta.

Lisäksi EU:n Next Generation EU:n (NGEU) ja sen elpymis- ja palautumistukivälineen kautta jäsenmaat tukevat jo nyt toistensa vihreää siirtymää. Komission ehdottamalla sosiaalisen siirtymän rahastolla vihreästä siirtymästä aiheutuvia kustannuksia tasattaisiin vielä enemmän jäsenmaiden kesken. Tulojen tasaus EU-tasolla jäsenmaiden suhteellisen vaurauden perusteella tarkoittaisi todennäköisesti Suomelle suurempaa maksuosuutta ja siten myös muiden EU-maiden päästövähennysten kustantamista.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä varten otetut EU:n lainat on myös tarkoitus maksaa takaisin EU:n uusilla omilla tulonlähteillä, kuten päästökaupan huutokauppatuloilla. Mikäli nämä tulot käytetäänkin ilmastorahaston tulonsiirtoihin, edellyttäisi EU:n lainojen takaisinmaksu joko lisää uusia tulonlähteitä EU:lle tai jäsenmaiden maksuosuuksien kasvattamista.