Mikael Hildén

28.10.2021

SYKE/2021/2571

Eduskunnan suuri valiokunta

Julkinen asiakirja

Viite: EU 55-valmiuspaketti, 29.10.2021 klo 13.30 / E 97/2021 vp /
Asia: Kirjallinen asiantuntijalausunto

Kokonaiskuva EU:n 55-valmiuspaketista ja Suomen neuvottelutavoitteiden arviointi

Tausta

EU ja sen jäsenmaat pyrkivät aktiivisesti toteuttamaan Pariisin ilmastokokouksessa sovitut tavoitteet. Tämä edellyttää muutoksia EU:n politiikkatoimissa, sillä pidättäytymällä vain nykyisissä toimissa, on epätodennäköistä, että Pariisin ilmastotavoitteet saavutettaisiin. Ns. valmiuspaketti, jonka komissio esittelee tiedonannossa ”Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta” (COM(2021) 550 final), tähtää päästövähennysten nopeuttamiseen sekä nielujen ylläpitämiseen ja vahvistamiseen. Se koostuu yhteensä 12 lainsäädäntöehdotuksesta, joista kahdeksan on nykyisten säädösten muutoksia ja neljä uusia ehdotuksia.

Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää määrätietoista työtä päästöjen vähentämiseksi kaikilla sektoreilla ja kaikissa maissa (Schoenefeld ym. 2021). Tässä asiantuntijalausunnossa SYKE tarkastelee valmiuspakettia kokonaisuutena. Lisäksi lausunnossa on käsitelty esimerkinomaisesti elementtejä yksittäisistä lainsäädäntöehdotuksista.

SYKEn yleisarviointi valmiuspaketista

Muistiossa E 97/2021 vp valtioneuvosto toteaa, että valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia ja että valmiuspaketin kunnianhimotason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa. SYKE yhtyy valtioneuvoston käsitykseen siitä, että laajalla uudistuksella on ristikkäis- ja sivuvaikutuksia. Niitä tulee tarkastella, jotta voidaan välttää yllättäviä ongelmia toimeenpanovaiheessa.

Tutkimuksissa on todettu, että politiikkakeinojen yhdistelmät ovat tarpeellisia, kun pyritään suuntaamaan yhteiskunnallista kehitystä siten, että kasvihuonekaasupäästöt vähenevät ja nielut vahvistuvat. Eri politiikkayhdistelmillä on kuitenkin erilaisia vaikutuksia. Käytettävissä olevat tutkimukset tukevat EU-komission yleistä johtopäätöstä siitä, että pyrkimys rajoittaa päästöjä vahvasti lupien ja määräysten avulla aiheuttaisi suuria taloudellisia rasitteita. Pelkkä hiilen hinnoittelu, joka teoriassa voisi johtaa optimaalisiin päästövähennyksiin, ei kuitenkaan veisi kehitystä kohti hiilineutraaliutta toivotulla tavalla. On merkittäviä toimintoja, joita on vaikeaa

ohjata pelkästään päästöjen hinnoittelulla ja ohjauksella voi myös olla hankalasti hallittavia sivuvaikutuksia kuten vaikutuksia eriarvoistumiseen. Näillä sektoreilla, esimerkiksi rakennukset ja liikenne, tarvitaan taloudellisen ja informaatio-ohjauksen lisäksi sääntelyä ja yleisemmin sitovia tavoitteita suuntamaan kehitystä kohti sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävää hiilivapaata yhteiskuntaa.

Valmiuspaketin keinot voidaan ryhmitellä eri tavoin. Komissio on tiedonannossaan ryhmitellyt keinot neljään kategoriaan:

Hinnoittelumekanismeihin perustuvat keinot

- Päästökauppadirektiivin vahvistaminen ja ilmailun sisällyttäminen siihen
- Meriliikenteen, maantieliikenteen ja asumisen päästökaupan kehittäminen
- Energiaverodirektiivin uusiminen
- Uusi EU-asetus hiilirajamekanismista, CBAM

Päivitetyt sitovat tavoitteet

- Taakanjakoasetuksen päivitys
- LULUCF asetuksen päivitys
- Uusiutuvan energian direktiivin uusiminen
- Energiatehokkuusdirektiivin uusiminen

Määräysten vahvistaminen ja kehittäminen

- Asetus autojen ja pakettiautojen CO_2-päästönormien kiristämisestä
- Asetus vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta
- Asetus uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistämisestä
- Meriliikenteen puhtaampien polttoaineiden edistäminen

Yleiset tukitoimet

- Päästökauppatulojen hyödyntäminen innovaatioiden edistämiseen ja solidaarisuuden vahvistamiseen uuden sosiaalirahaston ja kehittyneempien modernisaatio- ja innovaatiorahastojen avulla

Kaikkiin ehdotuksiin liittyy runsaasti yksityiskohtia, joihin valtioneuvosto on pyrkinyt kiinnittämään huomiota U-kirjelmissä. Yleisesti voidaan todeta, että ne lainsäädäntötoimet, jotka perustuvat voimassa olevan kohdennetun sääntelyn kiristämiseen ovat helpommin hallittavissa ja ennakoitavissa kuin kokonaan uudet keinot tai soveltamisalueiden merkittävät laajennukset. Esimerkiksi nykyisen päästökaupan vahvistamisen ja autojen ja pakettiautojen päästönormien kiristämisen vaikutukset tunnetaan verrattain hyvin, joskin nekin voivat johtaa nopeisiin muutoksiin, jos hinta- tai muu viesti toimijoille ylittää tietyn kynnyksen ja vaihtoehtoisia ratkaisuja on tarjolla. Turpeenpolton nopea alasajo ja autonvalmistajien ennakoitua nopeampi siirtyminen sähköteknologiaan ovat esimerkkejä tällaisista murroksista, jotka ovat toteutuneet, kun eri suunnilta tulevat paineet ovat yhtyneet. Näiden sääntelykeinojen kehittämisessä Suomen kannattaa EU-tasolla keskittyä niihin kysymyksiin, joilla on yleistä relevanssia. Esimerkiksi biokaasun päästöhyötyjen korostamisessa tulee ottaa huomioon, että asetusesitys koskee

henkilöautoja ja pakettiautoja, joiden sähköistyminen on huomattavasti helpommin toteutettavissa kuin raskaan liikenteen. Biokaasu on rajallinen energialähde, ja sille on tulevaisuudessa käyttöä ennen kaikkea raskaassa liikenteessä, laivaliikenteessä (LNG) ja teollisuudessa. Lisäksi henkilöautonvalmistajien valikoimassa ei biokaasuajoneuvoja juuri ole.

Laajasti vaikuttavien sääntelyratkaisujen yksityiskohtaisia vaikutuksia on vaikea ennakoida, koska päästövähennystavoitteiden saavuttaminen voi edellyttää samanaikaisia muutoksia monissa yhteiskunnan eri osajärjestelmissä. Esimerkiksi taakanjakoasetuksen tavoitteiden kiristäminen vaikuttaa laajasti eurooppalaisiin yhteiskuntiin. Skenaariotarkastelut VTT:n ja muiden suomalaisten tutkimuslaitosten toteuttamassa Hiisi-hankkeessa viittaavat siihen, että Suomi saavuttaa EU:n taakanjakosektorille esitetyt uudet tavoitteet vuonna 2030 valtioneuvostossa hahmotetuilla toimilla (Koljonen ym. 2021). Tämä edellyttää kuitenkin merkittäviä investointeja uusiutuvan energian tuotantoon sekä kuluttajilta ja muilta toimijoilta päästöjä alentavia valintoja esimerkiksi liikkumisessa. Laaja-alaisissa muutoksissa joustot, jotka mahdollistavat vähennystavoitteiden siirtämisen eri sektoreiden ja toimintojen välillä ja myös EU:n jäsenmaiden välillä, ovat tärkeitä. Joustojen avulla voidaan välttää äkillisiä muutoksia ja saavuttaa kustannustehokkaita päästövähennyksiä. Suomen kannattaa siten korostaa joustojen merkitystä ja tukea joustoja lisääviä ratkaisuja yleisesti, ei vain omia intressejään korostaen. Samalla on kuitenkin pidettävä huoli siitä, etteivät joustot vähennä ilmastotavoitteiden yleistä kunnianhimoa.

Tietyn sektorin kokonaan uudet sääntelyratkaisut ovat vaikutusten hallinnan kannalta kaikkein vaativimmat. Komissio on tiedonannossaan COM(2021) 550 final tiedostanut haasteet ja esittää näiden keinojen asteittaista käyttöönottoa. Hiilirajamekanismi on uusi keino, joka on erityisen vaativa. Siihen liittyy huomattavia teknisiä, hallinnollisia ja oikeudellisia haasteita. Alkuvaiheessa malli olisi varsin rajattu, mutta keinon vaikuttavuuden kannalta on tärkeää laajentaa mekanismin kattavuutta mahdollisimman nopeasti siihen kuuluvien sektoreiden ja päästöjen osalta. Laajentaminen varmistaisi, että mekanismi kannustaisi EU:n ulkopuolisia maita voimakkaampaan hiilen hinnoitteluun ilmastopolitiikassa ja mekanismilla saavutettaisiin paremmin tavoiteltua vaikuttavuutta päästöjen vähentämisessä (Kuusi ym. 2020). Päästökaupassa Komissio tähtää asteittaiseen laajentamiseen maantieliikenteeseen ja rakennuksiin. Uudet ratkaisut tulee nähdä kokeiluina. Suomen kannattaa valmistautua niihin toteuttamalla selvityksiä yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa ja mahdollisuuksien mukaan myös pienimuotoisia kokeiluja esimerkiksi ns. vakavien pelien muodossa. Näin syvennettäisiin ymmärrystä siitä, mitä mahdollisia haasteita soveltaminen voi kohdata ja miten voidaan ennakoida ja hallita mahdollisia ei-toivottuja sivuvaikutuksia.

Suomen kannattaa erityisesti panostaa selvityksiin ja tutkimuksiin, joissa voidaan toteuttaa eri jäsenmaita vertailevia sääntelyratkaisujen edellytysten ja soveltamisen tarkasteluja ja arviointeja. Vaikuttamalla tutkimusteemojen valintoihin kansallisessa, bilateraalisessa, yhteispohjoismaisessa ja EU:n laajuisessa TKI-rahoituksessa Suomi voi vahvistaa osaamista ja kykyä nähdä eri sääntelyratkaisujen mahdollisuuksia ja rajoituksia. Nyt käsillä olevaan valmiuspakettiin tullaan varmasti palaamaan useita kertoja ennen vuotta 2030. Syventämällä ymmärrystä EU:n eri jäsenmaiden olosuhteiden vaihtelusta, voidaan tunnistaa ne osa-alueet, joilla on erityisen tärkeää varmistaa EU-tason sääntelyn joustavuus reiluiksi koettujen ratkaisujen toteuttamiseksi.

Esimerkiksi kategoriset ehdot energiatehokkuuden nostamiseksi ottamatta huomioon lähtötilannetta voivat johtaa tehottomiin ja epäoikeudenmukaisiin seurauksiin. Analysoimalla sääntelyä ja kokoamalla vertailevaa näyttöä sääntelyn todennetuista vaikutuksista, Suomi voi omalta osaltaan varmistaa, että valmiuspaketti ja sen toimeenpano vastaa EU:n vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita.

SYKE on laatinut eduskunnan eri valiokunnille yksityiskohtaisempia tarkasteluja ja on valmis myös syventämään arviointeja eri sääntelykeinoista. Oikeudenmukaisuuskysymyksistä SYKE on toimittanut suurelle valiokunnalle erillisen lausunnon, joka koskee valtioneuvoston kirjelmää U 61/2021 vp. SYKE korostaa yleisesti valmiuspaketista, että on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota toimeenpanon yksityiskohtiin ja mahdollisiin sivuvaikutuksiin kuten vaikutuksiin luonnon monimuotoisuuteen myös Suomen ja EU:n rajojen ulkopuolella. Monet kestävyyssiirtymän seuraavaa vaihetta koskevat ratkaisut edellyttävät eri sektorien ja järjestelmien rajapintoihin keskittymistä, mitä tällä uudistuksella osana valmiuspakettia tavoitellaan.

Lausunnon ovat laatineet prof. Mikael Hildén, prof. Paula Kivimaa, prof. Jyri Seppälä, erikoistutkija Emilia Suomalainen, erikoistutkija Johanna Pohjola, erikoistutkija Jani Lukkarinen ja ryhmäpäällikkö Sampo Soimakallio.

Viitteet

Koljonen ym 2021. Hiisi-projektin synteesiraportti. Käsikirjoitus. Julkaistaan raportin valmistuttua https://www.hiisi2035.fi/

Kuusi, Tero; Björklund, Martin; Kaitila, Ville; Kokko, Kai; Lehmus, Markku; Mechling, Michael; Oikarinen, Tuuli; Pohjola, Johanna; Soimakallio, Sampo; Wang, Maria 2020. Carbon Border Adjustment Mechanisms and Their Economic Impact on Finland and the EU. Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities 2020:48. saatavilla http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-922-6

Schoenefeld, J.J., Schulze, K., Hildén M. & Jordan A.J. (2021) The Challenging Paths to Net-Zero Emissions: Insights from the Monitoring of National Policy Mixes, The International Spectator, 56:3, 24-40, DOI: 10.1080/03932729.2021.1956827

Jakelu Suuri valiokunta, SYKE Kirjaamo
Tiedoksi Kopionsaajat