Lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö
Energiaosasto
Erityisasiantuntija Anna-Maija Sinnemaa

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNTA 11.11.2021

Asia: U 60/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin markkinavakausvarantopäätöksen ja meriliikenteen MRV-asetuksen muuttaminen) sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi (markkinavakausvarantopäätöksen muuttaminen)

Tausta

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä. Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta (COM(2021) 551 final). Osana valmiuspakettia komissio antoi myös ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän markkinavakausvarantoon lisättävien päästöoikeuksien määrästä vuoteen 2030 saakka (COM (2021) 571 final).

Päästökauppaa koskeva direktiiviehdotus on hyvin laaja-alainen ja keskeinen koko 55-valmiuspaketin toteuttamisessa. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on ensinnäkin vahvistaa nykyistä päästökauppajärjestelmää, jotta se osaltaan varmistaa vuodelle 2030 sovitun vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteen saavuttamisen. Toiseksi sillä halutaan myös turvata hiilivuotoriskille alttiin teollisuuden kilpailukyky sekä kannustaa laitoksia ottamaan käyttöön vähäpäästöisiä teknologioita. Ehdotuksessa pyritään myös huomioimaan huomioida vihreän siirtymän sosiaaliset ja alueelliset vaikutukset arvioimalla huutokauppatulojen käyttöä sekä rahoitusmekanismien kokoa ja toimintaa.

Ehdotus sisältää merkittäviä laajennuksia voimassa olevaan päästökauppaan sisällyttämällä meriliikenteen päästöt nykyiseen päästökauppaan sekä perustamalla tieliikenteen ja rakennusten päästöille oma erillinen päästökauppajärjestelmä.

Työ- ja elinkeinoministeriö hoitaa laaja-alaisesti elinkeino- ja teollisuuspolitiikkaa ja vastaa kiinteiden laitosten päästökaupan toimeenpanosta ja haluaa erityisesti näistä näkökulmista nostaa muutamia seikkoja.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemykset

Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu pääsääntöisesti myönteisesti komission ehdotukseen päästökauppadirektiivin muuttamisesta. Päästökauppa on keskeisin politiikkatoimi, jolla vähintään 55 %:n päästövähennystavoite pyritään Euroopan unionissa saavuttamaan.

Komission ehdotus sisältää onnistuneen kokonaisuuden siitä, kuinka kiristämällä lineaarista päästövähennyskerrointa, leikkaamalla päästökattoa kertaluonteisesti ja vahvistamalla markkinavakausvarantoa päästökaupalle asetettava vähennystavoite voidaan saavuttaa. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että järjestelmän ennustettavuuden ja sääntelyvarmuuden kannalta on tärkeää, että päästökaupan piirissä olevat toiminnanharjoittajat ovat niin aikaisin kuin mahdollista tietoisia siitä, miten tavoite toimeenpannaan. Toimiva markkinavakausvarantojärjestelmä on tae koko järjestelmän toimivuudelle myös jatkossa. On tärkeää, että myös päästökauppadirektiivin uudistuksen jälkeen päästöoikeuden hinta pysyy riittävän korkeana, jotta se ohjaa tehokkaasti ja nopeasti päästöjen vähentämiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että samalla tulee huolehtia eurooppalaisen ml. suomalaisen teollisuuden kilpailukyvystä ottaen myös huomioon hiilivuotoriskin ja siitä aiheutuvien toimenpiteiden tunnistamisen.

FF55 valmiuspakettiin sisältyvää hiilirajamekanismia käsitellään omassa U-kirjeessä ja siihen sisältyy vielä monia avonaisia kysymyksiä. Hiilirajamekanismilla on yhteys päästökaupan ilmaisjakoon. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että tilanteessa, jossa hiilirajamekanismi otetaan käyttöön, luovutaan ilmaisjaosta hiilirajamekanismin mukaisten tuontituotteiden valmistuksen osalta samalla tahdilla kuin mekanismi otetaan käyttöön. Suomalaisen teollisuuden kilpailukyvystä ja hiilivuodon ehkäisystä pitää huolehtia myös siinä tilanteessa, jossa ohjauskeinot vaihtuvat.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että teollisuuden päästöoikeuksien ilmaisjako perustuu jatkossakin pitkälti vertailuarvoihin, joiden tulisi kannustaa teknologisin innovaatioihin ja palkita tehokkaimpia laitoksia. Ilmaisjaon osalta komission esitykseen sisältyy ehdotus, jonka mukaan käytettäisiin energiatehokkuusdirektiivin mukaisten energiakatselmuksien suositusten toimeenpanoa laitoskohtaisen ilmaisjaon säilyttämisen ehtona. Energiakatselmusten yhdenvertaiseen laatuun ja kunnianhimon tasoon sekä siten toiminnanharjoittajien tasapuoliseen kohteluun liittyy vielä avoimia kysymyksiä ja ehdotus vaikuttaa ongelmalliselta.

Biomassaa käyttävien laitosten soveltamisalaan sisältymiseen suunnitellaan muutoksia. Komissio ehdottaa biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 %:in rajaa nykyisen 100 %:in sijaan. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan ehdotus rajan laskemisesta 95 %:iin voi lisätä kannustinta fossiilisten polttoaineiden tai kestävyyskriteerit täyttämättömän biomassan käyttöön sekä alentaa kannustinta investoida mahdollisimman suuren, kestävyyskriteerit täyttävän biomassaosuuden käyttöön.

Komission ehdotukseen sisältyy merkittäviä ehdotuksia päästökaupan laajentamiseksi. Meriliikenteen osalta työ- ja elinkeinoministeriö korostaa erityisesti, että neuvotteluissa on kiinnitettävä erityistä huomiota vaikutuksiin Suomen meriklusteriin ja kansalliseen kilpailukykyyn. Meriliikenteeseen kohdistuvia velvoitteita ja kustannuksia lisääviä esityksiä on tarkasteltava myös kokonaisuutena päällekkäisten ohjauskeinojen ja ristiriitojen välttämiseksi. Tulee muistaa, että maantieteellisestä sijainnista johtuen meriliikenteen merkitys Suomen ulkomaankaupalle on erityisen suuri. Talvimerenkulun erityisolosuhteet sekä etäisyys muihin EU-maihin ja valtamerireiteille lisäävät merikuljetusten kustannuksia Suomen ulkomaankaupassa. Päästökaupan soveltamisessa meriliikenteeseen tulee huomioida vaikutukset jäsenvaltioiden kilpailukykyyn. Tämän osalta keskeistä on Suomen erityisolosuhteiden huomioiminen. Talvimerenkulun erityisolosuhteet tulisi huomioida päästökaupassa.

Komissio ehdottaa liikenteen ja rakennusten lämmityksen kattavaa kokonaan uutta päästökauppajärjestelmää. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että komissio esittää tieliikenteen ja rakennusten pääs-

tökauppaa nykyisestä päästökaupasta erillisenä järjestelmänä, jolloin voidaan välttää mahdollisia häiriöitä kiinteiden laitosten päästökaupassa. Päästökaupan näin merkittävään laajentamiseen liittyy vielä epäselviä kysymyksiä, joihin on hyvä saada vastauksia. Tarpeetonta päällekkäistä ohjausta on pyrittävä välttämään. Ohjauksen olisi oltava tarkkarajaista ja selkeää. Eri ohjauskeinojen, ml. kotimaan toimet, kokonaisvaikutukset tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästövähennyksiin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin kotitalouksille ja yrityksille edellyttävät vielä lähempää arviointia.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan innovaatiorahasto on tärkeä väline pyrittäessä kohti hiilineutraaleja ratkaisuja. On myönteistä, että innovaatiorahaston kattavuutta pyritään laajentamaan vastaamaan laajennettua päästökauppajärjestelmää. Rahaston avulla voidaan tukea vihreää siirtymää ja se voi tarjota myös Suomen kannalta varteenotettavan rahoituskanavan edistyksellisen teknologian edistämiseksi.

On tarkoituksenmukaista, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät keräämiään päästökauppatuloja nykyistä enemmän ilmastotoimissaan ja vihreässä siirtymässä sekä oikeudenmukaisen siirtymän tukemisessa. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että komission ehdottama aiempaa sitovampi korvamerkintä ilmastotoimiin on kuitenkin ristiriidassa yleiskatteisuusperiaatteen kanssa. Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tärkeyttä ja katsoo, että mahdollisesta yleiskatteisuusperiaatteesta poikkeamiseen tulee kaikissa tilanteissa olla painavat perusteet.

Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa vielä lopuksi muistuttaa, että päästökauppadirektiivin muutokset ja erityisesti päästökaupan laajentaminen tulevat edellyttämään uusia viranomaisresursseja sekä ministeriöihin että päästökauppaa hoitaviin virastoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut Suomen kantojen valmisteluun ja sen näkemykset on huomioitu valmistelun yhteydessä.