Komission ehdotus päästökauppadirektiivin, markkinavakausvarantopäätöksen ja meriliikenteen MRV-asetuksen muuttamiseksi (U-kirjelmä U 60/2021 vp)
Eduskunnan talousvaliokunnan kuuleminen 12.11.2021

Euroopan komissio antoi heinäkuussa ehdotuksensa päästökauppadirektiivin uudistamiseksi. Taustalla on EU:n vihreän kehityksen ohjelma ja tavoite vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 % vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa ilmastoneutraalisuus vuoteen 2050 mennessä. Uudistusehdotukset ovat osa EU:n niin sanottua 55-valmiuspakettia.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK on sitoutunut EU:n ja Suomen ilmastotavoitteisiin sekä 1,5 asteen ilmastopolitiikkaan. Elinkeinoelämä on muun muassa laajalla tiekarttatyöllään vahvasti tavoittelemassa Suomen hiilineutraalisuutta vuodelle 2035. Tiukatkin ilmastotavoitteet on mahdollista saavuttaa yritysten kilpailukyky säilyttäen Suomessa ja Euroopassa. Tähän on kuitenkin kiinnitettävä huomiota 55-valmiuspaketin lainsäädäntöä ja muuta ilmasto-ohjausta valmisteltaessa. Elinkeinoelämä painottaa, että samalla kun päästöjä vähennetään, on huolehdittava yritysten mahdollisuudesta investoida ja pärjätä kansainvälisessä kilpailussa: vähennetään päästöjä kustannustehokkaasti, markkinaehtoisesti ja teknologianeutraalisti.

Suomen kannat päästökauppadirektiivin uudistamiseen ovat pääosin hyviä. Osaan kannoista elinkeinoelämä toivoisi muutosta.

1 Päästökaupan uudistaminen teollisuudessa ja energiatuotannossa

Komission 55-valmiuspaketissa hyvää on päästökaupan roolin vahvistuminen, koska se on toimiva väline teollisuuden ja energiantuotannon päästöjen vähentämisessä. Tarpeellista on myös päästökaupan hiilivuototoimien eli päästöoikeuksien ilmaisjaon ja sähkön hinnan kompensaation säilyminen. Positiivista on hiilidioksidin talteenoton ja uudelleenkäytön pitkäikäisissä tuotteissa huomioiminen päästökaupassa. Päästökaupassa ei kuitenkaan pitäisi vähentää ilmaisia päästöoikeuksia liikaa. Lisäksi yritysten ilmastotoimet Euroopan ulkopuolisissa maissa olisi hyväksyttävä mukaan päästökauppaan.

Avainkysymyksenä päästökaupan uudistamisessa on kilpailukyvyn varmistaminen ja hiilivuotoriskin torjuminen eli tuotannon siirtyminen kolmansiin maihin. Nämä voisi huomioida hieman paremmin Suomen kannoissa, erityisesti päästökaupan yksityiskohdissa, joista tässä elinkeinoelämän näkemyksiä:

- Päästökaupan katto eli päästöoikeuksien kokonaismäärä tulisi laskea viiveettä ja tasaisesti kohti uutta tavoitetta. Yhtäkkinen, aluksi tehtävä tasopudotus vähentäisi oikeuksia liian nopeasti.

- Maksutta jaettavien päästöoikeuksien riittävyys olisi varmistettava joustavalla jaolla huutokaupattaviin ja ilmaisiin päästöoikeuksiin, kunnes tasapuoliset ilmastovelvoitteet toteutuvat myös kolmansissa maissa. Myös sähkökustannusten kansallinen kompensaatio ovat tarpeen jatkossakin.

- Ilmaisjakoa ei tule kytkeä energiakatselmusten tulosten toteuttamiseen. Energiatehokkuustoimista säädetään omassa direktiivissään, jota ollaan myös uudistamassa. Suomessa energiatehokkuussopimustoiminnassa on mukana päästökauppayritykset, ja tehostamisinvestointien ja muiden toimien raportoidut määrät ovat jatkuvasti hyvällä tasolla. Ilmaisjako puolestaan on työkalu hiilivuodon ehkäisyyn ja kilpailutilanteen tasoittamiseen.

- Hiilitullien osalta elinkeinoelämä näkee ilmaisjaon toimivan hiilivuodon estäjänä parhaiten, ja hiilitullien täydentävän tätä ehdotetuilla toimialoilla. Ilmaisjako on erityisen tärkeä säilyttää Euroopasta viennin osalta, koska muutoin vienti kohtaa kansainvälisen kilpailun muita maita paljon korkeammilla ilmastokustannuksilla. Kymmenen vuoden siirtymäaika hiilitullien ja ilmaisjaon ei ole liian pitkä, jotta täysin uusi hiilitullimekanismi saataisiin toimimaan hyvin.

- Markkinavakausvarantoa ei pitäisi käyttää kunnianhimon tason nostoon, vaan äkillisten markkinashokkien lieventämiseen. Markkinavakausvarannossa tulisi palata aiempaan sisäänottomäärään 12 %, koska tarvetta suurempaan sisäänottoon ei enää ole.

- EU:n tulisi hyväksyä kansainvälisten päästövähennysten teko osaksi tavoitteen saavuttamista päästökaupassa. Päästökaupan pitäisi myös kannustaa uuden teknologian käyttöön, kuten hiilidioksidin talteenottoon, varastointiin ja uudelleenkäyttöön, josta direktiiviehdotuksessa voisi olla väljempi kirjaus.

Suomen varauksellinen kanta on hyvä koskien toimivallan siirtoihin komissiolle (niin sanotut delegoidut säädökset) ja niihin liittyviin epävarmuuksiin. EK pitää tärkeänä, että komissiolle annettavat valtuudet tulee olla selkeitä ja tarkasti rajattuja merkitykseltään vähäisiin säädöksiin. Tämä toisi tarvittavaa ennakoitavuutta myös elinkeinoelämälle, sillä delegoidut säädökset tuovat epävarmuutta jatkosääntelyyn hidastaen investointipäätösten tekoa.

2 Meriliikenteen päästökauppa

Komissio ehdottaa meriliikenteen sisällyttämistä osaksi EU:n nykyistä päästökauppajärjestelmää. EK:n näkemyksen mukaan EU:n tulee ensisijaisesti vahvistaa vaikuttamistaan IMO:ssa, jotta päästöjen vähennystoimet saadaan globaalisti tasaveroisiksi ja vaikuttavimmaksi. Koska IMO:n eteneminen ei

toistaiseksi ole riittävää, voidaan EU:ssa edetä meriliikenteen päästökaupan valmistelussa.

Myös muissa maanosissa valmistellaan meriliikenteelle päästökauppamekanismeja. EU:n tulee varmistaa toimiva koordinaatio muilla alueilla valmisteltavien päästökauppamekanismien kanssa, ettei meriliikenteelle tule päällekkäisiä maksuja. USA valmistelee hyvin samanlaista meriliikenteen päästökauppaa kuin EU ja myös Kiinassa meriliikenne mainitaan tulevana päästökaupan toimialana.

EK:lla ei ole huomautettavaa komission ehdotuksen maantieteellisiin tai muihin rajauksiin. Päästökaupan valmistelussa on varmistauduttava siitä, ettei se aiheita kauppapoliittisia ongelmia kolmansien maiden kanssa. Päästökaupan voimaantulo asteittain on hyvä periaate, vaikka voimaantulo vuonna 2023 voi olla optimistinen aikataulutavoite.

EK pitää tärkeänä, että kaikki meriliikenteen päästökauppatulot kanavoitaisiin alan innovaatioihin ja investointeihin, jotta syntyisi positiivinen taloudellinen kierre alan päästövähennystoimiin.

Kuten U-kirjelmässä todetaan, direktiiviin tulee lisätä pysyvä helpotus jäävahvisteisille aluksille, jotta yritysten kilpailuasetelma ei vääristy talviolosuhteiden vuoksi. Suomessa tarvitaan jäävahvisteisia aluksia, joiden ympärivuotinen tur-vallinen käyttö lisää energiankulutusta ja päästöjä. Tämä on Suomen keskeinen tavoite neuvotteluissa meriliikenteen lisäämiksi EU:n päästökauppajärjestelmään. Suomen tulee myös varmistaa kaikin tavoin, että meriliikenteen päästökaupassa minimoidaan hiilivuodon ja kustannusvaikutusten riskit Suomen ulkomaankaupalle.

Valtioneuvosto arvioi, että meriliikenteen päästökauppa toisi noin 210 miljoonan euron lisäkustannukset Suomen ulkomaankaupalle vuoden 2030 tilanteessa. Arvio perustuu 50 €/tCO2 päästöoikeuden hintaan. Todellinen kustannusvaikutus voi olla huomattavasti suurempi, sillä päästöoikeuden hinta on jo nyt yli 60 €y/CO2 ja analyytikkojen antamat hintaennusteet kohti vuotta 2030 liik-kuvat suuruusluokassa 90–100 €/tCO2.

Meriliikenteen päästövähennysten kustannusvaikutuksia voidaan lieventää mm. panostamalla t&k&i-toimiin, edistämällä pilotointeja ja demonstraatiohankkeita, edistämällä vaihtoehtoisten energialähteiden kehityskaaria, poistamalla meriliikenteen väylämaksu kokonaan, huolehtimalla jäänmurron kapasiteetista sekä logistisesta kilpailukyvystä satamissa ja takamaakuljetuksissa.

3 Tieliikenteen ja rakennusten erillinen päästökauppa

Komissio ehdottaa tieliikenteelle yhteistä päästökauppaa rakennusten lämmityksen ja jäähdytyksen kanssa. Päästökaupan osapuolia olisivat polttoainejakelijat ja päästökauppa käynnistyisi vuonna 2026. Päästökaupan myötä tieliikenteen päästöt vähenisivät jäsenmaissa yhteensä yhdeksän prosenttia enemmän kuin ilman päästökauppaa. EK pitää lähtökohtaisesti EU-laajuisen päästökaupan selvittämistä mielekkäämpänä kuin erilliset kansalliset tieliikenteen päästökaupat.

Suomessa liikenne- ja logistiikka-alan vähähiilitiekartta osoittaa, että 50 % päästövähennys voidaan saavuttaa Suomessa 2030 mennessä ilman veronkorotuksia tai uusia taloudellisia ohjauskeinoja. Tuore päästövähennysten perusennuste tuottaa jo nykyisillä keinoilla 40 % päästövähennykset. Näiden lisäksi muun muassa autokannan uudistumisen nopeuttaminen, logistiikan digitalisaatio ja biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen nostaminen tuottavat tavoitteiden mukaiset päästövähennykset. Tavoitteiden saavuttamista edesauttavat monet muut EU-laajuiset ja kansalliset ohjauskeinot.

Käytännössä päästökaupasta tulisi uusi veroluonteinen maksu tieliikenteelle EU:ssa. Päästökaupan tuotto käytettäisiin osin jäsenmaissa ilmastotoimiin, osin EU:n käyttöön ja osin taloudellisten vaikutusten tasaamiseen EU-maissa.

Komission arvioissa käytetään päästöoikeuden hintana 48 €/tCO2, joka tarkoittaisi bensan hintaan 11 snt/l lisää ja dieseliin 13 snt/l. Näillä vaikutusarvioilla päästökauppa nostaisi tieliikenteen kustannuksia vuodesta 2026 alkaen noin 460 miljoonalla eurolla (+alv), dieselin hinta nousisi 320 miljoonaa euroa (+alv) ja bensan 140 miljoonaa euroa (+alv). Komission vaikutusarvioissa käyttämä päästöoikeuden hinta on alempi kuin EU:n yleisessä päästökaupassa ja todellisuudessa kustannukset voivat olla huomattavasti suuremmat.

Suomessa tieliikenteen verotus on jo nykyisellään korkeaa, eikä liikenteen veroja tai maksuja tule nostaa. Esimerkiksi Ruotsissa tieliikennettä verotetaan 40 % vähemmän.

Lisäksi EK kiinnittää eduskunnan huomiota siihen, että komission ehdotus ei olisi toimialaneutraali eikä teknologianeutraali. Päästökaupan piiriin ei kuuluisi fossiilisten polttoaineiden käyttö työkoneissa ja maataloudessa, eikä fossiilisen kaasun käyttö tieliikenteessä. Tämä ei olisi loogista, tehokasta eikä tasapuolista ilmastotavoitteiden näkökulmasta.

Mikäli päästökauppa toteutuisi, tulisi Suomessa luopua kansallisesta hiilidioksidiverosta polttoaineessa, jotta samasta päästöstä ei maksettaisi kahteen kertaan.