E 37/2022 vp Valtioneuvoston selvitys: Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä käytävät neuvottelut taloudellisista ohjauskeinoista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi kansainvälisessä merenkulussa. Liikenne- ja viestintävaliokunta, 8.4.2022

Suomen ilmastopaneeli
Markku Ollikainen, sihteeristö Matti Hyyrynen & Sally Weaver

Taloudelliset ohjauskeinot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi kansainvälisessä merenkulussa

Laivaliikenne on tunnetusti tehokas tapa kuljettaa tavaroita ja ihmisiä. Suurten volyymien johdosta sen globaalit päästöt ovat kuitenkin merkittävät ja voimakkaassa kasvussa. Kansainvälinen merenkulkujärjestö, IMO valmistelee laivaliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamista maailmanlaajuisesti ennen vuotta 2030. Keskeinen kysymys on, kuinka paljon ja millä yhteisellä ohjauskeinolla päästöjä vähennetään niin että ohjausvaikutus olisi Pariisin ilmastosopimuksen ja IMO 2023 päivitettävien tavoitteiden mukainen.

IMO:n kaavailemat ohjauskeinot

Ohjauskeinoiksi on esitetty kolmea vaihtoehtoa.

Polttoainemaksu, jonka suuruus olisi 2 USD/polttoainetonni perinteisille nestemäisille aluspolttoaineille. Tämän suuruinen maksu mahtuu kauppamerenkulun polttoaineiden maailmanmarkkinahintojen tavanomaiseen vaihteluun. Maksulla ei tavoiteltaisikaan ohjausvaikutusta vähähiilisiin polttoaineisiin siirtymiseksi, vaan sen tuotoilla perustettaisiin kansainvälinen tutkimus- ja kehitysrahasto, johon esitetyn suuruisella maksulla kertyisi noin 5 miljardia USA-dollaria 10–15 vuoden aikana.

Hiilidioksidivero, joka määräytyisi polttoaineiden hiilisisällön mukaan. Maksun suuruus olisi vuonna 2025 100 USD/CO_2-ekvivalenttitonni. Maksua korotettaisiin joka viides vuosi.

Globaali päästökauppa, jossa asetetaan kokonaispäästöille päästökatto, jonka puitteissa päästöoikeuksilla voidaan käydä vapaasti kauppaa. Päästökaupan tuotot ohjattaisiin ainakin osittain tutkimus- ja kehitysrahastoon vähäpäästöisen ja päästöttömän merenkulun edistämiseksi.

Päästökaupalla ja hiilidioksidiverolla pyrittäisiin kaventamaan ja asteittain eliminoimaan nykyisten fossiilisten polttoaineiden hintaetu suhteessa vaihtoehtoisiin vähähiilisiin ja hiilettömiin polttoaineisiin.

EU:n jäsenvaltiot ovat alustavasti sopineet neuvottelevansa IMO:n meriympäristön suojelukomiteassa sellaisista maailmanlaajuista taloudellisista päästövähennyskeinoista kansainväliseen meriliikenteeseen: 1) jotka kustannustehokkaasti, selkeästi ja mitattavasti vähentävät KHK-päästöjä, 2) noudattavat “saastuttaja maksaa” – periaatetta; 3) jotka lähettävät markkinoille selkeän signaalin hiilidioksidipäästöjen tulevasta sääntelystä ja aikataulusta; 4) ovat tavoitepohjaisia kannustaen sellaisten polttoaineiden ja teknologioiden käyttöön, jotka tehokkaasti vähentävät päästöjä; 5) joiden hallinnointi on läpinäkyvää, tehokasta, helposti toimeen pantavaa ja valvottavaa; 6) jotka on suunniteltu lippuneutraaleiksi ja varmistavat kaikkien toimijoiden tasapuolisen kohtelun; 7) jotka eivät ole päällekkäisiä muun sääntelyn kanssa; ja 8) joista kerättävistä varoista merkittävä osa tulee käyttää meriliikenteen ilmastotoimiin ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

Suomen hallituksen linjaukset

Suomi kannattaa vähähiilisiin ja hiilettömiin polttoaineisiin ohjaavan maailmanlaajuisen taloudellisen päästövähennyskeinon kehittämistä ja hyväksymistä IMO:ssa ennen vuotta 2030. Keinon ohjausvaikutuksen tulee olla Pariisin ilmastosopimuksen ja IMO:n vuonna 2023 päivitettävän kasvihuonekaasustrategian tavoitteisiin nähden riittävä. Suomi pyrkii myös siihen, että maailmanlaajuisessa taloudellisessa ohjauskeinossa huomioidaan talvimerenkulku aiemman sääntelyn pohjalta. Suomi pyrkii myös siihen, että merkittävä osa mahdollisen maksun tuotoista osoitetaan jäävahvistettujen alusten ja jäänmurtajien KHK-päästöjä vähentävien ratkaisujen kehittämiseen.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Suomen näkemykset korostavat päästöjen vähentämisen ensisijaisuutta ja ovat kannatettavia. Meriliikenteellä on jo nyt useita vaihtoehtoisia ratkaisuja päästöjen vähentämiseen ja kehitystyö uusien vähennyskeinojen ja fossiilisille polttoaineille vaihtoehtoisten polttoaineiden, kuten sähkön, ammoniakin ja sähköpolttoaineiden kehittäminen, on meneillään. Kehitys yhtä aikaa mahdollistaa ja korostaa sitä, että päästöjen ohjaus tulee sitoa CO_2-päästöjen vähentämiseen teknologianeutraalina lähestymistapana. Tämä lähtökohta sulkee päästöihin sitomattoman, nimellisen polttoaineveron tarkastelusta huonona vaihtoehtona, koska sillä ei ole kohdentuvaa ohjausvaikutusta hiilidioksidipäästöihin eikä jäsenvaltioiden yhdessä sopimiin kriteereihin.

Veron ja päästökaupan vertailua

Hiilidioksidivero ja globaali päästökauppa ovat molemmat varteenotettavia vaihtoehtoja. Oikein sovellettuna niiden vaikutukset ovat identtisiä. Kummallakin ohjauskeinolla on haasteensa dynaamisessa tarkastelussa. Päästökaupan osalta päästökattoa on kyettävä kiristämään, jotta päästöt vähenevät ja jotta päästöoikeuden hinta on riittävän suuri ohjausvaikutuksen aikaansaamiseksi. Päästökaupan etuna on se, että myös toimialan kasvaessa päästökatto pitää päästöt ennallaan ja tiukkuus ilmenee päästöoikeuksien hinnan nousuna. Päästöveron osalta haasteena on se, että veroastetta on korotettava asteittain, jotta päästöt saadaan laskuun halutun uran mukaisesti. Lisäksi toimialan kasvaessa voimakkaasti kokonaispäästöt kasvavat helposti silloin kun veroastetta ei tarkisteta. Kummankin ohjauskeinon haasteet tunnetaan hyvin, joten niihin voidaan varautua. Tärkeintä joka tapauksessa on, että globaaleille laivaliikenteen hiilidioksidipäästöille luodaan hinta joko päästökaupan tai päästöveron avulla. Globaali ohjaus ja kaikille yhtäläinen päästöoikeuden hinta tai päästöveron taso turvaa sen, että laivakuljetusyritysten suhteellinen kilpailukyky ei muutu ohjauksen myötä.

Poikkeuksien yllä sanottuun muodostaa talvimerenkulku. Se lisää meriliikenteen kustannuksia, koska jääluokitetut alukset kuluttavat pelkästään avoveteen suunniteltuja aluksia enemmän polttoainetta niin avovedessä kuin jääolosuhteissa. Globaalista ohjauskeinosta aiheutuu täten Suomelle suhteellista kilpailuhaittaa talvimerenkulun takia. Päästökauppa mahdollistaisi haitan huomioonottamisen päästöoikeuksien ilmaisen alkujaon kautta. On Suomen kansallinen etu ajaa talvimerenkulun huomioon ottamista ja ilmastopaneeli yhtyy tässä muistion kantaan.

Kustannusten määrittely

Perusmuistion arviot laivaliikenteen päästöjen rajoittamisen kustannuksia ovat karkeita, suurusluokat suuria eikä laskelmien perusteita ole esitetty, joten niitä ei voi varmistaa. Suomelle kustannusarviot ovat tarkempia ja peruslaskennassa käytetty 100USD/t tuottaisin noin 500 M€ vuotuisen kustannuksen. Talvimerenkulun tuoma lisäkustannus olisi arvion mukaan suhteellisen pieni, noin 20-30 M€ vuodessa vuosina 2025-2029. Perusmuistiossa ei keskustella, kuinka Suomi voisi julkisen vallan toimin edistää laivaliikenteen sopeutumista ohjaukseen. Suomi on johtava maa LNG-laivojen, hybridiratkaisujen ja muiden päästöjä vähentävien ratkaisujen tuottamisessa. Julkisen vallan hallussa ja vastuulla on infrastruktuurin edistäminen, joten satamien sähköistäminen, LNG-terminaalit, mahdollinen biokaasuinfrastruktuuri ovat toimia, joiden hyvällä hoitamisella kansalliset laivaliikenteen kustannukset laskevat. Arvioita olisi syytä näiltä osin tarkistaa.

Uusia liiketoimimahdollisuuksia

Laivaliikenteen globaali ilmastopolitiikka luo Suomelle myös uusia liiketoimimahdollisuuksia, mihin muistiossa ei kiinnitetä huomiota. Wärtsilä on johtava vähähiilisten ja hiilivapaiden ratkaisujen tuottaja maailmassa ja sen tuottaman osaaminen merkitys on liiketoimia laajempi kattaen myös muita ilmastotoimia. Myös uudet vetypohjaiset ratkaisut ja biokaasu tarjoavat ratkaisuja, joista Suomi voi hyötyä samalla kun kustannukset laivaliikenteessä laskevat. Muita vaihtoehtoisia ratkaisuja voi syntyä esimerkiksi aurinko- ja tuulivoiman hyödyntämisestä lisävoimalähteinä ja maasähkön hyödyntäminen esimerkiksi lauttaliikenteessä. Kestävillä polttoaineilla päästövähennyksiä olisi saatavissa nopeasti nykyiselläkin kalustolla. Odotettavissa on investointien kasvaminen uusiin puhtaampiin laivastoihin, mikä tarjoaa uusia mahdollisuuksia Suomen telakoille. Perusmuistion taloudellisten vaikutusten tarkastelu ei laajene hyötyihin, mikä vääristää kokonaisuuden ymmärrystä ja hämärtään vihreän siirtymän luonnetta.

Suhde EU:n kaavailuihin

EU:ssa on suunnitteilla eri toimia, joilla tavoitellaan meriliikenteen päästöjen vähentämistä. Tärkein niistä on suunnitelma tuoda meriliikenne päästökaupan piiriin. Mahdolliseen direktiiviin tullaan tekemään muutoksia, mikäli kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO hyväksyy maailmanlaajuisen markkinaehtoisen mekanismin meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi. Meriliikenteen päästökaupan ohella EUssa lisättäisiin myös vaihtoehtoisten käyttövoimien ja polttoaineiden saatavuutta satamissa (vaihtoehtoisten käyttövoimien direktiivi), nostettaisiin kestävien polttoaineiden jakeluvelvoitetta (uusiutuvan energian direktiivi) ja luovuttaisiin meriliikenteen polttoaineiden verovapaudesta (energiaverodirektiivin uudistus). Iso haaste on näiden aloitteiden ristikkäis- ja päällekkäisvaikutusten hahmottaminen. Parhaimmillaan ehdotukset voivat tukea toisiaan; näistä esimerkiksi kestävien polttoaineiden asetusehdotus ja vaihtoehtoisten polttoaineiden infra toimivat vastinpareina toisilleen; nyt käsillä oleva ehdotus luo kysyntää, ja vaihtoehtoisten polttoaineiden infra pyrkii turvaamaan tarjontaa.

Lopuksi

Ilmastopaneeli pitää Suomen kantoja hiilidioksidipäästöihin kohdistettavasta ohjauksesta perusteltuina. Ilmastopaneeli katsoo, että ohjauksen taloudelliset vaikutukset on määritelty vajavaisesti, koska valtion aktiivisen infrastruktuuripolitiikan kustannuksia säästävä merkitys ja syntyvien taloudellisen hyötyjen arviointi on sivuutettu. Ilmastopaneeli korostaa, että Suomen tulee huolehtia vähähiilisestä infrastruktuurista sekä ottaa huomioon ja osaltaan edistää uusien liiketoimimahdollisuuksien avautumista laivaliikenteen päästöjen vähentämisestä