Työ- ja elinkeinoministeriö
Energiaosasto
Erityisasiantuntija Anna-Maija Sinnemaa

Lausunto **26.4.2022**

Maa- ja metsätalousvaliokunta

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

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi kesällä 2021 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. Ehdotus sisältää merkittäviä laajennuksia voimassa olevaan päästökauppaan sisällyttämällä meriliikenteen päästöt nykyiseen päästökauppaan sekä perustamalla tieliikenteen ja rakennusten päästöille oma erillinen päästökauppajärjestelmänsä. Lisäksi hiilirajamekanismin avoinna olevia kysymyksiä on siirretty käsiteltäväksi päästökaupasta käytävien neuvottelujen yhteyteen.

Päästökaupasta käytävät neuvottelut ovat hyvin laaja-alaisia ja kattavat neuvotteluista vastaavan ympäristöministeriön lisäksi merenkulkuun ja tieliikenteeseen liittyviä kysymyksiä, joista vastaa liikenne- ja viestintäministeriö sekä hiilirajamekanismiin liittyviä yksityiskohtia, joista valtionvarainministeriö on neuvotellut. Työ- ja elinkeinoministeriö hoitaa laaja-alaisesti elinkeino- ja teollisuuspolitiikkaa ja vastaa kiinteiden laitosten päästökaupan toimeenpanosta ja haluaa erityisesti näistä näkökulmista nostaa esille erityisesti seuraavia 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. Tarkoituksenmukaisesti toimiva markkinavakausvarantojärjestelmä on tae järjestelmän toimivuudelle myös jatkossa. On tärkeää, että myös päästökauppadirektiivin uudistuksen jälkeen päästöoikeuden hinta pysyy riittävän korkeana, jotta se ohjaa tehokkaasti ja nopeasti päästöjen vähentämiseen. Markkinavakausvarannon sisäänottoprosentin säilyttäminen 24 %:ssa on toimiva ratkaisu.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tyytyväinen, että komission ehdotus energiakatselmuksien suositusten toimeenpanon käyttämisestä laitoskohtaisen ilmaisjaon säilyttämisen ehtona on saanut kriittisen vastaanoton varsin monilta jäsenmailta. Energiakatselmusten laadussa ja kunnianhimon taso ei ole yhdenmukainen kaikissa jäsenmaissa ja näin ollen toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu ei toteudu komission ehdotuksen myötä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tyytyväinen, että valtioneuvosto suhtautuu edelleen varauksellisesti komission ehdotukseen alentaa soveltamisalan kuulumisen rajaa biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 %:iin nykyisen 100 %:in sijaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päästöoikeuksien ilmaisjako vastaa sen piirissä olevien toimialojen päästökehitystä, ja että ratkaisujen tulisi kannustaa teknologisin innovaatioihin ja palkita tehokkaimpia laitoksia. 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.

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistelun aikana korostanut tarvetta selvittää, pystyykö hiilirajamekanismi torjumaan hiilivuotoa paremmin kuin nykyiset hiilivuotoa ehkäisevät toimet, erityisesti päästöoikeuksien ilmaisjako. Työ ja elinkeinoministeriö on pitänyt esillä, että sekä CBAM-sektoreilla että näiden sektoreiden tuotteita käyttävillä toimialoilla toimivien vientiyritysten hiilivuodon torjuntaan tulee löytää ratkaisu. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että hiilirajamekanismi tulee toteuttaa asteittain ja myös sen toimeenpanon hidastaminen tulisi olla mahdollista, jos komission arviot osoittavat, että mekanismi ei täytä sille asetettuja tavoitteita. Mahdollinen vientikompensaatio ja kysymykset ilmaisjaon vähenemisen aikataulusta pitäisi pyrkiä ratkaisemaan ennen kolmikantaneuvottelujen aloittamista hiilirajamekanismiasetuksesta.

Hiilivuodon osalta työ- ja elinkeinoministeriö pitää komission ehdottamaa kymmenen vuoden siirtymäaikaa perusteltuna. Viennin hiilivuodon torjunnan ratkaisut ovat epävarmoja, joten riittävästä siirtymäajasta on hyvä pitää kiinni. Työ ja elinkeinoministeriö korostaa, että ilmaisjakoa korvaavasta hiilirajamekanismista koituvien EU:n viennin kielteisten kilpailukykyvaikutusten vähentämiseksi tulisi tarkastella ratkaisuja, jotka ovat EU-tasoisia ja torjuvat hiilivuotoriskiä niiden toimijoiden osalta, joita korvautumisen vaikutukset koskevat. Hiilivuotoriski ei koske vain CBAM-sektoreilla toimivia vientiyrityksiä, vaan myös vientiyrityksiä jotka käyttävät CBAM-sektoreiden tuotteita.

Komission ehdotukseen sisältyy merkittäviä ehdotuksia päästökaupan laajentamiseksi. Merenkulun päästökaupan osalta työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy valtioneuvoston kantaan, joka korostaa talvimerenkulun

erityisolosuhteiden huomioimista. Talvimerenkulun huomioiminen meriliikenteen päästökaupassa on tärkeää Suomen ulkomaankaupan ja suhteellisen kilpailukyvyn näkökulmasta. Erityisesti Pohjanmeren satamien tilanne vaikeutuisi oleellisesti, jos talvimerenkulun lisärasite jäisi kokonaan huomioimatta. Joustavuus huomioida muiden maiden jäsenmaiden kansallisia intressejä meriliikenteen päästökaupassa parantaisi merkittävästi mahdollisuuksia saada talvimerenkulku huomioitua päästökaupassa.

Komissio ehdottaa liikenteen ja rakennusten lämmityksen kattavaa kokonaan uutta päästökauppajärjestelmää. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa toteutetaan nykyisestä päästökaupasta erillisenä järjestelmänä, jolloin voidaan välttää mahdollisia häiriöitä kiinteiden laitosten päästökaupassa. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että komission vaikutusarvio ei luo kattavaa ja tarkkaa kuvaa uuden päästökaupan kustannus- ja päästövähennysvaikutuksista jäsenvaltioiden tasolla. Eri ohjauskeinojen, ml. kotimaan toimet, kokonaisvaikutukset tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästövähennyksiin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin kotitalouksille ja yrityksille edellyttävät vielä lähempää arviointia. Lisäksi osana 55-valmiuspakettia, vihreän siirtymän tieliikenteen ja rakennusten päästökaupan vaikutuksia lieventämään, komissio on antanut myös ehdotuksen sosiaalirahastosta.

Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa vielä lopuksi muistuttaa, että päästökauppadirektiivin muutokset ja erityisesti päästökaupan laajentaminen meriliikenteeseen, kokonaan uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa sekä hiilirajamekanismi tulevat edellyttämään uusia viranomaisresursseja sekä ministeriöihin että erityisesti näitä asioita hoitaviin virastoihin. Tieliikenteen ja rakennusten päästökaupan sekä hiilirajamekanismin toimeenpano tulee edellyttämään uusien toimeenpanotiimien perustamista asiaa hoitaviin virastoihin. Lisäksi toimeenpanoon on varattava riittävästä aikaa niin kiinteiden laitosten päästökaupan kuin laajenevan päästökaupan osalta.