Asia: U 60/2026 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin ja markkinavakausvarantopäätöksen muuttaminen) sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (meriliikenteen MRV-asetuksen ja FuelEU Maritime -asetuksen muuttaminen)

Lausunto - Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Johdanto

EU:n päästökauppa on yli kahdenkymmenen vuoden aikana osoittautunut olevan hyvin toimiva ja kustannustehokas ohjauskeino teollisuuden päästöjen vähentämisessä EU:n alueella. Viime vuosikymmenellä EU:n päästöoikeuden hinta oli pitkään matalalla tasolla. Päästökauppaan tehtyjen uudistusten myötä päästöoikeuden hinta kuitenkin nousi tultaessa 2020-luvulle. Viimeisen noin neljän vuoden ajan päästöoikeuden hinta on vaihdellut 60–90 euron tietämillä hiilidioksiditonnilta. Tällä hetkellä, lokakuussa 2026, hinta on noin 85 euroa hiilidioksiditonnilta.

Arvioiden mukaan hiilidioksidipäästöistä maksettava hinta tulisi globaalisti olla vähintään nykyisellä päästöoikeuden hinnan tasolla, mutta on myös esitetty arvioita, että globaalin kasvihuonekaasupäästöjen hinnan tulisi olla huomattavasti tätä korkeampi ja vuosien saatossa kasvava, jotta esimerkiksi Pariisin ilmastosopimuksen mukaiset tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa (katso esim. Rosendahl ja Wangsness 2024, Maailmanpankki 2017, Rennert ym. 2022).

Päästöoikeusmarkkinat toimivat hyvin, mikäli niitä koskeva säätely on riittävän tiukkaa, ennakoitavaa ja läpinäkyvää. Päästökaupan toimivuuden ja tehokkuuden kannalta on oleellista päästökaton tiukkuus ja markkinoille jaettava päästöoikeuksien kokonaismäärä, jolloin toimivilla markkinoilla hinta signaloi kulloistakin markkinatilannetta oikein ja ohjaa toimijoiden valintoja.

Euroopan komissio on tehnyt ehdotuksia mm. päästökauppadirektiivin muuttamiseksi, joita tämä lausunto koskee. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus keskittyy lausunnossaan seuraaviin kohtiin.

Liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien vähennyskerroin

Komission ehdotuksessa liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrää vuosittain alentavaa vähennyskerrointa (linear reduction factor, LRF) lievennettäisiin vuodesta 2031 eteenpäin. Aiemmissa päästökaupan uudistuksissa vähennyskerrointa on kiristetty. Vähennyskertoimen lieventäminen lisää markkinoille jaettavaa päästöoikeuksien kokonaismäärää. Päästöoikeuksien määrän kasvattaminen alentaa puolestaan päästöoikeuden hintaa. Tästä oli nähtävissä viitteitä vuoden 2026 alussa, kun päästökaupan tiukkuuden lieventäminen oli julkisessa keskustelussa Euroopassa. Päästöoikeuden hinta tippui voimakkaasti erilaisten spekulaatioiden myötä. Eurooppalaisen ilmastopolitiikan kannalta päästöoikeuden hinnan aleneminen ei ole hyvä kehityskulku.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

Päästöoikeuksien määrän lisääminen ja siten kokonaispäästöjen kasvattaminen päästökauppasektorilla luo lisäpainetta päästöjen vähentämiseen puolestaan maankäyttö- ja taakanjakosektoreilla, joilla päästöjen vähentäminen on arvioiden mukaan kalliimpaa kuin päästökauppasektorilla. Lisäksi päästökauppamarkkina jakaa päästövähennystaakan kustannustehokkaasti päästökauppalaitosten välillä. Maankäyttö- ja taakanjakosektoreilla kustannustehokkaan ratkaisun löytäminen on vaikeampaa, mikä lisää päästöjen vähentämisestä koituvia kokonaiskustannuksia yhteiskunnassa.

Vähennyskertoimen lieventäminen ei ole ennakoitavaa ja läpinäkyvää ilmastopolitiikkaa, eritoten, kun nyt lievennettävää vähennyskerrointa on aiemmissa uudistuksissa päinvastoin kiristetty. Myöskään päästöoikeuden nykyinen hinta ei puolla vähennyskertoimen lieventämistä. Mikäli päästöoikeuden hinta olisi kohoamassa erittäin korkeaksi, päästöoikeuksien markkinoille laskettavan määrään lisäämistä voitaisiin harkita, mutta päästöoikeuden hinta ei ole tällä tietoa kohoamassa sellaiselle tasolle, jotta tämä olisi ajankohtaista.

Kansainvälisten ilmastoyksiköiden käyttö

Pariisin sopimuksen 6. artiklan mukaisella mekanismilla pyritään kasvattamaan maiden yhteistyötä ja linkittämään maiden päästövähennysmarkkinoita keskenään. Kansainvälisten ilmastoyksiköiden käyttö ehdotetulla tavalla on kannatettavaa, mikäli ostettavat yksiköt perustuvat aidosti lisäisiin, pysyviin ja luotettavasti todennettuihin päästövähennyksiin. Kansainvälisten yksiköiden käyttö voi parantaa toimenpiteiden ja ohjauskeinojen yhdenmukaisuutta ja laajuutta globaalisti. Samalla on kuitenkin huolehdittava, että päästöt aidosti vähenevät ja että päästövähennykset ja ilmastotoimet edistyvät suunnitellusti myös EU:n sisällä.

Pysyvät hiilenpoistoyksiköt

Pysyvien hiilenpoistoyksiköiden integroiminen päästökauppajärjestelmään lisää lyhyellä aikavälillä teknologioiden kehittämistä ja liiketoimintamahdollisuuksia. Pitkällä aikavälillä ne ovat tärkeitä, mikäli joillain toimialoilla on vaikeasti vähennettäviä päästöjä. Tällöin on tärkeää, että hiilenpoistoteknologiat ja -yksiköt ovat linkitetty tiiviisti päästökauppajärjestelmään. Hiilenpoistoyksiköt lisäävät joustoa tarvittavien päästövähennysten toteuttamiseen. On kuitenkin tärkeää, valtioneuvoston kannan mukaisesti, että päästökauppaan hyväksyttävät hiilenpoistoyksiköt täyttävät korkeat laatuvaatimukset muun muassa pysyvyyttä, mittausta, raportointia ja todentamista koskien.

Hiilivuotolista, ilmaisjako, hiilirajamekanismi

Hiilirajamekanismin (CBAM) tarkoituksena on tasapuolistaa kilpailuasetelmaa eurooppalaisten, EU:n päästökaupan alaisuudessa olevien teollisuustuotannon ja Euroopan ulkopuolisen tuotannon suhteen ja siten estää mahdollista hiilivuotoa Euroopasta muihin maihin. Toistaiseksi tehdyissä kansainvälisissä empiirisissä tutkimuksissa ei EU:n päästökaupan ole havaittu aiheuttavan merkittävää hiilivuotoa (esim. Dechezleprêtre ym. 2022, Koch ja Basse Mama 2019). Tähän ovat mahdollisesti vaikuttaneet teollisuuden saama

päästöoikeuksien runsas ilmaisjako ja aina viime vuosikymmenen lopulle ulottunut matalan päästöoikeuden hintajakso.

Hiilivuodon ehkäisemisen lisäksi hiilirajamekanismin yhtenä pyrkimyksenä on houkutella Euroopan ulkopuolisia maita ottamaan käyttöön hiilidioksidipäästöjen hinnoittelumekanismeja, jos tuontituotteiden valmistusmaassa ei vielä ole asetettu päästömaksuja tuotannolle. Sen sijaan, että EU:n alueelle tuotavista tuotteista kerätään päästömaksut hiilitullina EU:ssa, olisi viejämaan intresseissä kerätä vastaava maksu omien rajojensa sisäpuolella.

Toistaiseksi hiilirajamekanismi kattaa vain rajatun määrän tuotteita. Ensisijaisesti hiilivuotoa on pyritty tilkitsemään päästöoikeuksien ilmaisjaolla erityisesti hiilivuodon riskistä kärsiville toimialoille. Hiilirajamekanismin käyttöönoton myötä päästöoikeuksien ilmaisjaosta on tarkoitus vähitellen luopua, mikä yhdenmukaistaa ilmastopolitiikkaa teollisuusalojen välillä EU:n sisällä. Komission ehdotuksessa ns. hiilivuotolistan alojen ilmaisjakoa jatkettaisiin kuitenkin alkuperäistä aikataulua pidempään ja hiilirajamekanismin alaisten sektoreiden alasajoa hidastettaisiin.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti ilmaisjaosta aikataulun tulisi säilyä lähellä alkuperäistä aikataulua, eikä ilmaisjakoa tulisi pitkittää. Hiilirajamekanismia soveltamisalaa ja toimeenpanoa tulisi mahdollisuuksien mukaan laajentaa muihin hiilivuotoriskin alaisiin tuotteisiin, ottaen kuitenkin huomioon hiilirajamekanismin soveltamisen tietotarpeet ja niistä aiheutuvat kustannukset. Myös valtioneuvoston esittämät kannat liittyen ilmaisjaon WTO-yhteensopivuuteen, epäsuorasta kustannustuesta luopumiseen hiilirajamekanismin alaisilla sektoreilla ja ilmaisjaon ehdollisuuteen ovat samansuuntaisia VATT:n näkemyksen kanssa.

Ilmaisjaon ongelmallisuus näkyy myös ns. 95 prosentin biomassatarkastelussa, jonka mukaisesti yli 95 prosenttia kestävää biomassaa polttoaineena polttavat laitokset on suljettu päästökaupan ja siten ilmaisjaon ulkopuolelle. Kohtelu rikkoo samalla toimialalla toimivien laitosten yhdenvertaisen kohtelun. Muutoin samankaltaisista laitoksista se, joka polttaa biomassaa polttoaineena alle 95 prosenttia, kuuluu päästökauppaan ja on oikeutettu siten päästöoikeuksien ilmaisjakoon, mutta se, jonka biomassan osuus polttoaineesta ylittää 95 prosenttia, ei kuulu. Yksinkertainen tapa vaikuttaa ongelmaan olisi vähentää ilmaisjakoa kaikkien laitosten osalta siten, etteivät laitokset hyödy suhteettomasti ilmaisjaosta.

Markkinavakausvaranto

Komission on aiemmin ehdottanut markkinavakausvarantoon siirrettyjen päästöoikeuksien mitätöinnin lopettamisesta. Nyt tehtävässä ehdotuksessa muutettaisiin ehtoja, joilla päästöoikeuksien ylijäämää siirretään markkinavakausvarantoon ja sieltä pois. Mikäli päästöoikeuksia ei mitätöidä, ei markkinavakausvarannolla tai sen säännöillä ole suurempaa vaikutusta päästökauppamarkkinoiden toimintaan. Ne määrittelevät lähinnä, kuinka paljon käyttämättömistä päästöoikeuksista on markkinatoimijoiden omilla tileillä ja kuinka paljon markkinavakausvarannossa. Säännöillä ei ole vaikutusta päästöoikeuksien kokonaismäärään.

Päästöoikeuksien mitätöinti markkinavakausvarannosta sen sijaan vaikuttaa päästöoikeuksien kokonaismäärään ja myös päästöoikeuksien hintaan. Vaikutusmekanismit ovat kuitenkin verrattain monimutkaiset. Paljon yksinkertaisempi ja läpinäkyvämpi tapa vaikuttaa päästöoikeuksien määrään markkinoilla on muutokset esimerkiksi liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien vähennyskertoimeen. Sääntelyn läpinäkyvyyden vuoksi onkin perusteltua

luopua päästöoikeuksien mitätöinnistä markkinavakausvarannosta, kunhan huolehditaan, että päästökatto muutoin on riittävän tiukka. Komissio on kuitenkin ehdotuksessaan lisäämässä päästöoikeuksien määrää markkinoilla lieventämällä vähennyskerrointa.

Päästökauppatulot ja rahastot

Jäsenvaltioiden on käytettävä päästökauppatulot päästökauppadirektiivissä määriteltyihin tarkoituksiin. Tulojen liiallinen korvamerkintä ei ole tehokkain tapa toteuttaa ilmastotoimia. Valtioneuvoston kannan mukaisesti huutokauppatulojen käyttötarkoitus tulisi pitää mahdollisimman laajana, jotta jäsenvaltiot pystyvät ohjaamaan tuloja tehokkaasti.

Ympäristön suojeluun ja ilmastonmuutoksen hillintään liittyvien teknologioiden patentointi kasvoi hyvin voimakkaasti 2000-luvun alussa niin OECD- kuin EU-maissa. Ympäristöteknologioiden patentoinnin kasvu on yllättäen tasaantunut vuoden 2010 jälkeen. Tukimekanismit päästövähennysteknologioiden innovaatioihin ovatkin erityisen tärkeitä ilmastonmuutoksen hillinnän estämisessä ja käynnissä olevassa teknologiamurroksessa. EU:n päästökauppatuloilla rahoitettavan innovaatiorahaston jatko on kannatettava toimi. Uusien innovaatioiden kehittäminen luo positiivisia ulkoisvaikutuksia talouteen.

Perustettavan, uuden teollisuuden vähähiilistämispankin tarkoituksena on tukea päästökaupan soveltamisalaan kuuluvien laitosten päästöjä vähentävien teknologioiden, prosessien ja tekniikoiden käyttöönottoa ja skaalaamista. Rahastosta varataan merkittävä osa jäsenvaltioille, joiden BKT oli alle 75 prosenttia EU:n keskiarvosta. Lisäksi vähähiilistämispankin tuki myönnettäisiin alkuvaiheessa ”ensin tullut, ensin palvellaan” -periaatteella. On jossain määrin perusteltua tukea alemman BKT:n maita päästöjä vähentävien teknologioiden leviämisessä. Tukimekanismi on lisäksi tarpeellinen, mikäli päästövähennyshankkeille on esimerkiksi vaikea löytää rahoitusta. Sen sijaan on epäselvää, tuottaako näin määritelty tukimekanismi päästövähennyksiä kustannustehokkaasti. Jatkossa, vuoden 2031 jälkeen hankkeet valikoituisivat kilpailullisten tarjouskilpailujen avulla, mikä parantaisi mekanismin kustannustehokkuutta.

Kimmo Ollikka
Erikoistutkija

Tuulia Hakola-Uusitalo
Ylijohtaja

Jakelu Laura Aho / Mia Nordlund
Eduskunta
SuV@eduskunta.fi

Lähteet

Dechezleprêtre, A., Gennaioli, C., Martin, R., Muûls, M., Stoerk, T., 2022. Searching for carbon leaks in multinational companies. Journal of Environmental Economics and Management 112, 102601.

Koch, N., Basse Mama, H., 2019. Does the EU Emissions Trading System induce investment leakage? Evidence from German multinational firms. Energy Economics 81, 479–492.

Maailmanpankki, 2017. Report of the High-Level Commission on Carbon Prices. Washington, DC: World Bank.

Rennert, K. ym., 2022. Comprehensive evidence implies a higher social cost of CO2. Nature 610, 687–692.

Rosendahl, K.E., Wangsness, 2024. Review of the Shadow Price of Carbon in the EU. Institute of Transport Economics, TØI Report 2037/2024.