Valiokunnan lausunto LiVL 26/2016 vp– U 55/2016 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (taakanjakoasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (taakanjakoasetus) (U 55/2016 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikön johtaja, liikenneneuvos Risto Murto, liikenne- ja viestintäministeriö
- liikenneneuvos Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Laura Aho, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Katja Lohko-Soner, Liikenteen turvallisuusvirasto
- toimitusjohtaja Mika Mäkilä, Linja-autoliitto
- asiantuntija Ari Herrala, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- johtava asiantuntija Martti Kätkä, Teknologiateollisuus ry
- kaupunkitutkija Kaarin Taipale

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 20 päivänä heinäkuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sitovista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030 joustavaa energiaunionia varten ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi sekä järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi annetun asetuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o525/2013 muuttamiseksi COM(2016) 482 final (jäljempänä "taakanjakoehdotus"). Ehdotuksella on tarkoitus panna toimeen Eurooppaneuvoston lokakuussa 2014 sopimien ilmasto- ja energiapuitteiden mukaisesti Euroopan unionin vuoteen 2030 ulottuvaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusta päästökauppaan kuulumattomilla toimialoilla.

Valmis
5.0

Asetusehdotuksen tavoitteena on toimeenpanna Eurooppa-neuvoston lokakuussa vuonna 2014 asettamien tavoitteiden mukaisesti EU:n vuoteen 2030 ulottuvaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusta asetuksen määrittelemillä päästökaupan ulkopuolisilla toimialoilla ja Eurooppa-neuvoston tekemiä linjauksia noudattaen.

Asetuksella myös toimeenpantaisiin osaltaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden Pariisin ilmastosopimusta varten antamaa päästövähennysilmoitusta. Samalla edettäisiin kohti Pariisin sopimuksen pitkän aikavälin tavoitetta, jonka mukaan maapallon keskilämpötilan nousu tulisi rajoittaa alle 2 °C:een esiteolliseen aikaan verrattuna ja jatkaa toimia nousun pitämiseksi alle 1,5 °C:ssa.

Komissio ehdottaa kaudelle 2021—2030 uusia kansallisia päästövähennystavoitteita, jotka kannustaisivat jäsenvaltioita uusien, päästövähennyksiä nopeuttavien politiikkojen laatimiseen. Tämä on komission mukaan tarpeen, koska nykyisiä taakanjakosektorin päästöjä (2013—2020) koskevia politiikkoja toimeenpanemalla ei ole mahdollista saavuttaa sektorin vuoden 2030 päästövähennystavoitetta. Komission mukaan taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten avulla voitaisiin myös parantaa Euroopan talouden tuloksellisuutta ja edistää vähähiiliseen kehitykseen tähtääviä toimia ja innovaatioita.

Komission ehdotukseen sisältyy erilaisia joustokeinoja, joiden tavoite on auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan niille asetetut päästövähennystavoitteet mahdollisimman joustavalla ja kustannustehokkaalla tavalla.

Komissio pyrkii ehdotuksellaan myös pienentämään velvoitteiden noudattamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa siten, että kaudella 2021—2030 velvoitteen noudattamisen tarkistukset tehtäisiin viiden vuoden välein nykyisten vuosittaisten tarkistusten sijaan. Toisaalta komissio pyrkii varmistamaan sen, että jäsenvaltioiden pysymistä päästövähennyspolulla voidaan seurata jäsenvaltioiden vuosittaisten päästöraporttien avulla ja siten varmistaa edistyminen EU:n päästövähennyssitoumusten toteuttamisessa. Sen vuoksi jäsenvaltioiden tulisi raportoida komissiolle taakanjakosektorin päästöistä vuosittain myös kaudella 2021—2030.

Valtioneuvoston kanta

Maailmanlaajuisen ilmastonmuutoksen torjumisen vuoksi on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot etenevät Pariisin ilmastosopimusta varten antamansa päästövähennysilmoituksen toimeenpanossa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unioni panee toimeen Pariisin sopimukseen antamansa lupauksen vähentää päästöjä vähintään 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Valtioneuvosto pitää näin ollen hyvänä, että komissio on antanut päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennysvelvoitteita koskevan lainsäädäntöehdotuksen. Tämä ehdotus yhdessä samanaikaisesti annetun maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous (LULUCF) -sektoria koskevan ehdotuksen sekä jo aiemmin annetun päästökauppaa koskevan ehdotuksen kanssa muodostavat perustan Eurooppa-neuvoston päätöksessä 23 lokakuuta 2014 linjatun EU:n päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennysvelvoitteita koskevan asetusehdotuksen rakenne on pääpiirteissään nykyisen, vuoteen 2020 asti voimassa olevan taakanjakopäätöksen kaltainen. Myös päästövähennysvelvoitteiden laskentaperusteet

noudattavat pääosin taakanjakopäätöksen mukaista BKT/asukas-lukuun perustuvaa menettelyä kuitenkin niin, että EU:n BKT-keskiarvoa vauraimpien maiden osalta on arvioitu tarvittavien toimien kustannustehokkuutta kuten Eurooppa-neuvosto on päätelmissään lokakuussa 2014 edellyttänyt.

Valtioneuvosto pitää Suomelle esitettyä päästövähennysvelvoitetta vuoteen 2030 erittäin kunnianhimoisena. Komission käyttämät oletukset ja laskelmat vaikuttavat kuitenkin eräiltä osin epäonnistuneilta ja Suomen kannalta osin kohtuuttomilta. Valtioneuvosto korostaa Suomen päästövähennysvelvoitteen kustannustehokasta saavuttamista. Jatkokäsittelyssä Suomen tavoite on, muun muassa mahdollistaen joustomekanismien täysimääräinen hyödyntäminen, että taakanjakosektorin tosiasiallinen päästövähennysvelvoite asettuu nimellistä päästövähennysvelvoitetta alemmalle tasolle.

Kansallisten laskelmien ja arvioiden perusteella tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi merkittävissä määrin uusien tehokkaiden politiikkatoimien käyttöönottoa sekä nykyisten toimien tehostamista. Valtioneuvosto haluaakin vielä tarkastella lähemmin komission ehdotuksen laskentaperusteita ja tarvittavien lisätoimien vaikutuksia Suomelle. Erityisesti on tarpeen tarkastella Suomea koskevan päästövähennystavoitteen määrittelyn taustalla olevia oletuksia, ehdotuksessa esiteltyjen joustokeinojen vaikutuksia, mittaluokkaa ja käyttömahdollisuuksia sekä päästökaupan ulkopuolisen sektorin ja maankäyttösektorin välistä yhteyttä. Komission soveltama jäsenvaltioiden kustannustehokkuutta koskeva ryhmittely ei alustavan arvion mukaan perustu mihinkään yksiselitteiseen metodiikkaan eikä siksi ole täysin ongelmaton lähestymistapa.

Valtioneuvosto on korostanut, että päästövähennysten kustannustehokkuus tulee ottaa huomioon kasvihuonekaasujen jäsenmaakohtaisessa taakanjakoasetuksessa riittävällä painoarvolla. Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella lähemmin komission ehdotuksen vaikutuksia ja perehtyä oletuksiin ja laskelmiin, joita on tehty Suomen tulevasta päästökehityksestä ja jotka ovat Suomen päästövähennystavoitteen laskennan perusteena. Komission käyttämiä vertailuskenaarionoletuksia halutaan myös vielä verrata Suomen kansalliseen perusskenaarioon, koska näissä näyttäisi olevan tuntuvia eroja, vaikka molemmat on uusittu tänä vuonna. Jos taakanjakoasetuksen perustana olevat oletukset ja laskelmat osoittautuvat virheellisiksi, niin valtioneuvoston tavoitteena on saada nämä virheet oikaistuiksi ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että komission ehdotus sisältää joustokeinoja, joilla päästövähennysvelvoitteen saavuttamisen kustannustehokkuutta voidaan parantaa. Valtioneuvosto pitää erityisen hyvänä, että nykyiseen taakanjakosäädökseen sisältyvät EU:n sisäiset joustokeinot olisivat käytettävissä jatkossakin. Sen sijaan valtioneuvosto haluaa edelleen selvittää erityisesti ehdotuksen sisältämien uusien joustokeinojen vaikutuksia ja käyttömahdollisuuksia; näitä keinoja ovat komission ehdotuksen mukaan päästökaupan päästöyksiköiden kertaluonteinen siirtomahdollisuus taakanjakosektorille sekä LULUCF -sektoria koskeva joustokeino. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudet joustot muotoutuvat selkeiksi ja käyttökelpoisiksi päästövähennysvelvoitteen täyttämisen välineiksi. Alustavan arvion mukaan erityisesti päästöyksiköiden kertaluonteinen siirtomahdollisuus taakanjakosektorille on hyvä mahdollisuus lieventää taakanjakosektorille kohdistuvaa kustannusrasitetta.

Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdotuksen mukaisen tavan määritellä päästövähennyspolun alkupisteen vuodelle perustuen vuosien 2016—2018 keskimääräisiin, todennettuihin päästöihin. Valtioneuvosto haluaa kuitenkin vielä tarkastella komission ehdotuksen mukaista, eräitä jäsenvaltioita koskevaa mahdollisuutta kasvattaa päästöjään jonkin verran ennen kauden 2021—2030 alkua.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että päästökaupan ulkopuolista sektoria sekä maankäyttösektoria koskevia lainsäädäntöehdotuksia käsitellään EU:ssa samanaikaisesti, sillä ehdotusten välillä on suora ja epäsuora yhteys. Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota syksyllä 2016 odotettavaan ehdotukseen koskien energiaunionia, jonka mahdollista yhteyttä muihin lainsäädäntöehdotuksiin on tarkasteltava huolellisesti.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä sitä, että päästövähennysvelvoitteiden noudattaminen tarkastettaisiin nykyisen vuosittaisen tarkastelun sijaan pidemmällä ajanjaksolla. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että velvoitteen seurannan ja raportoinnin yksityiskohtia tarkastellaan vielä huolellisesti ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission taakanjakosektoria koskevaan ehdotukseen sisältyy säädösvallan siirtoa komissiolle määräämättömäksi ajaksi. Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella ehdotettua delegointia, erityisesti komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuutta ja aikajaksoa. Yleisenä huomiona valtioneuvosto katsoo, että mahdolliset säädösvallan siirrot on määriteltävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena ja yhtyy komission arvioon ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Maailmanlaajuisesti asetettujen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi komissio on antanut asetusehdotuksen, jossa määritetään sitovasti, kuinka monta prosenttia kunkin jäsenvaltion tulee vähentää päästöjä päästökauppaan kuulumattomilla toimialoilla vuoteen 2030 mennessä.

Komission Suomelle ehdottama 39 %:n vähennysvelvoite vuoteen 2005 verrattuna on EU:n toiseksi korkein, ja jäsenmaiden keskiarvo on noin 30 %. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää ehdotettua velvoitetta erittäin kunnianhimoisena. Saadun selvityksen mukaan komission käyttämät laskentaperusteet ja taustaoletukset vaikuttavat osin epäonnistuneilta ja Suomen kannalta kohtuuttomilta.

Komission ehdotuksessa taakanjako jäsenvaltioiden välillä perustuu asukasta kohden laskettuun bruttokansantuotekriteeriin. Käytännössä velvoitteet määritellään siten jäsenmaiden maksukyvyn mukaan. Lisäksi niissä jäsenvaltioissa, joissa bruttokansantuote asukasta kohden on yli EU:n keskiarvon, huomioitaisiin myös päästövähennysten kustannustehokkuus. Valiokunta painottaa kustannustehokkuuden keskeistä merkitystä sekä velvoitteiden asettamisessa että niiden toimeenpanossa. Suomelle ehdotettuun päästövelvoitteeseen komission käyttämä kustannustehokkuuden laskentamalli ei toisi muutoksia.

Suomessa tehtyjen selvitysten mukaan päästövähennysten kustannukset nousevat jyrkästi, jos päästövähennysvelvoite ylittää Suomessa 36 %. Koska noin 40 % Suomen ei-päästökauppasektorin kasvihuonepäästöistä aiheutuu liikenteestä ja saadun selvityksen mukaan muilla taakanjakosektoreilla ei käytännössä ole yhtä suuria mahdollisuuksia päästöjen merkittäväksi vähentämiseksi, valtaosa kustannuksista kohdistuu liikennesektorille ja erityisesti tieliikenteeseen. Valiokunta painottaa, että velvoitteet tulee määrittää kustannustehokkaasti siten, että toimenpiteillä ei heikennetä olennaisesti esimerkiksi kotimaisen elinkeinoelämän kilpailukykyä tai liikennesektorin kannattavuutta.

Valiokunta korostaa, että ennen velvoitteisiin sitoutumista ehdotetun 39 %:n velvoitteen laskentaperusteita ja sen määrittämisessä käytettyjä taustaoletuksia tulee tarkastella ja arvioida huolellisesti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa tehdyt laskelmat eivät kaikilta osin täsmää komission tekemien arvioiden kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myöskään komission jäsenvaltioiden ryhmitteleminen kustannustehokkuuden perusteella ei näyttäisi perustuvan mihinkään yksiselitteiseen menetelmään.

Valiokunta pitää ehdotuksen jatkokäsittelyssä päästövähennysten joustokeinoja ensiarvoisen tärkeinä ja korostaa, että säädettävien joustomekanismien tulee olla myös käytännössä hyödynnettävissä ja mahdollistaa riittävä jousto vähennysten toteuttamisessa. Ehdotuksen mukaan päästömääriä voitaisiin tietyin edellytyksin ja rajoituksin tallettaa taikka siirtää tuleville vuosille tai päästökauppasektorille, lainata tuleville vuosille sekä tietyiltä osin myös käydä niistä kauppaa jäsenvaltioiden välillä. Asian jatkovalmistelussa tulee pyrkiä varmistamaan, että joustokeinot voidaan tarvittaessa hyödyntää Suomessa täysimääräisesti.

Uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen

Päästövähennystavoitteet ja -vaatimukset voivat tuoda mukanaan myös mahdollisuuksia, ja parhaimmillaan ne voivat edistää uusia innovaatioita ja luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Taakanjako on toisaalta haaste, mutta toisaalta myös selkeä mahdollisuus Suomelle ja muun muassa suomalaiselle osaamiselle ja tuotekehitykselle. Kansainvälisten sitovien päästövähennystavoitteiden myötä Suomen cleantech-sektorille ja muun muassa vaihtoehtoisten polttoaineiden tuottajille avautuu uusia liiketoiminta- ja vientimahdollisuuksia. Valiokunta korostaa, että nämä mahdollisuudet tulee pyrkiä hyödyntämään täysimääräisesti.

Päästövähennysvelvoitteiden toimeenpano

Päästövähennysten toteutuskeinoista ja taakan jakamisesta eri sektoreiden välillä päätetään myöhemmin pääasiassa kansallisesti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission Suomelle ehdottaman päästövähennysvelvoitteen täyttäminen edellyttäisi merkittäviä kokonaan uusia keinoja ja jo käytössä olevien keinojen olennaista tehostamista. Valiokunta korostaa, että toimenpiteet tulee kohdentaa tasapuolisesti mahdollisuuksien mukaan myös muille taakanjakosektoreille kuin liikenteelle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että päästövähennyksiin pyritään laajalla keinovalikoimalla. Tavoitteiden toimeenpanossa keskeistä on muun muassa liikennejärjestelmän tehokkuuden parantaminen, liikenteen vähäpäästöisten käyttövoimien edistäminen sekä vähäpäästöiset ja päästöttömät ajo-

neuvot. Tehokkuutta voidaan lisätä muun muassa yhdyskuntarakenteen suunnittelulla erityisesti kaupunkiseuduilla, liikenteen hinnoittelulla ja digitaalisten teknologioiden sekä tiedon hyödyntämisellä asiakaslähtöisten MaaS-ajatteluun perustuvien palvelujen kehittämisessä. Kaupunkisuunnittelussa tulee huomioida myös uudenlaisen miehittämättömän ajoneuvo- ja ilma-alusteknologian käytön mahdollistaminen.

Vähäpäästöisten käyttövoimien osalta on tarpeen keskittyä jatkossa niin sanottuihin edistyneisiin kotimaisiin biopolttoaineisiin ja kehittää näiden polttoaineiden sekä tarpeen mukaan muiden vaihtoehtoisten käyttövoimien, kuten sähkön, vedyn ja maakaasun, jakeluverkostoa. EU-tasolla voitaisiin harkita myös Suomessa jo käytössä olevan kaltaisen biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen asettamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että etsitään keinoja vähäpäästöisten polttoaineiden käytön kannalta välttämättömään kotimaisen autokannan uusiutumiseen ja että polttoaineiden sekoitussuhdetta pyritään korottamaan olennaisesti vähintään EU:n laajuisesti. Tieliikenteessä linja-autoliikenteen sähköistämisellä voi olla merkittävä vaikutus erityisesti kaupunkiliikenteessä, ja kaupungeilla on tältä osin joukkoliikenteen järjestämisessä keskeinen rooli.

Polttomoottoriajoneuvojen päästöjä tulee pyrkiä edelleen vähentämään ja myös liikenteen hinnoittelulla ja verotuksella tulee ohjata vähäpäästöisempien ajoneuvojen ja liikennemuotojen käyttöön. Toimenpiteiden valinnassa on välttämätöntä ottaa huomioon myös Suomen maantieteellisten olosuhteiden vaatimukset ja harvaan asutumpien seutujen liikkumistarpeet. Valiokunta katsoo, että toimeenpanossa on tärkeää huolehtia teknologianeutraalisuudesta ja riittävästä joustavuudesta siten, että toimenpiteillä ei rajoiteta uuden ajoneuvo- ja polttoaineteknologian tai ylipäätään liikennejärjestelmän kehittämistä. Jatkossa on myös erittäin tärkeää seurata valittavien toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Tarve maailmanlaajuisille toimenpiteille

Maailmanlaajuisesti asetettujen päästövähennystavoitteiden saavuttaminen vaatii kuitenkin tasapuolisia globaaleja toimenpiteitä, sillä maailmanlaajuisista päästöistä yli 90 % syntyy EU:n ulkopuolisissa maissa. Valiokunta korostaa, että maailmanlaajuisilla päästövähennystavoitteilla tulee pyrkiä myös siihen, että päästövähennyksillä tasapuolistetaan kansainvälisesti eri maiden kilpailuasemaa. Mikäli EU toteuttaa tavoitteita muuta maailmaa tehokkaammin, tämä voi heijastua kustannusten nousuna ja kilpailukykyhaittana myös Suomeen. Päästövelvoitteiden asettaminen EU:ssa ei saa johtaa myöskään siihen, että teollisuus ja tuotanto siirtyy EU:n ulkopuolelle sinne, missä vastaavia velvoitteita ei ole asetettu. Tämänkaltainen kehityskulku voisi saadun selvityksen mukaan teoriassa jopa lisätä päästöjen kokonaismäärää globaalisti.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26.10.2016

Valiokunnan lausunto LiVL 26/2016 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen ps
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Harry Wallin sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula