Valiokunnan lausunto YmVL 34/2018 vp– E 69/2018 vp

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto alustavasta hiilivuotoluettelosta vuosille 2021—2030

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto alustavasta hiilivuotoluettelosta vuosille 2021—2030 (E 69/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan tiedoksi.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Mikko Paloneva, työ- ja elinkeinoministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Päästöoikeuksien huutokauppa on päästöoikeuksien pääasiallinen jakomenetelmä neljännellä päästökauppakaudella 2021—2030. Tietyt toimialat saavat myös tällä kaudella ilmaisia päästöoikeuksia päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) mukaisesti. Ilmaiset päästöoikeudet jaetaan tarkoin määritellyille teollisuudenaloille suojatoimenpiteenä merkittävälle hiilivuodon riskille, kunnes muut maat toteuttavat vastaavia politiikan toimenpiteitä. Hiilivuodolla tarkoitetaan tilannetta, jossa ilmastopolitiikan kustannusten vuoksi tiettyjen teollisuudenalojen tai niiden osien yritykset siirtävät tuotantoaan muihin maihin, joissa päästörajoitukset eivät ole niin tiukkoja. Tämä voisi johtaa näiden alojen kokonaispäästöjen kasvuun maailmanlaajuisesti, mikä heikentäisi EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien politiikkojen tehokkuutta ja vähentäisi samalla EU:n energiaintensiivisten yritysten taloudellista tulosta markkinaosuuden pienenemisen vuoksi.

Komission tiedonannossa luetellaan toimialat ja toimialojen osat, joiden katsotaan olevan erityisen alttiita hiilivuodon riskille vuosina 2021—2030. Toimialan tai sen osan sisällyttäminen hiilivuotoluetteloon merkitsee sitä, että kullekin näihin aloihin tai niiden osiin kuuluvalle laitokselle jaetaan maksutta 100 % niille vertailuarvojen perusteella laskettujen maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrästä. Niille aloille tai alojen osille, joita ei ole sisällytetty luetteloon, jaetaan mak-

sutta (vuoteen 2026 saakka) 30 % näistä päästöoikeuksista. Tämä määrä alenee vaiheittain nollaan vuoteen 2030 mennessä. Poikkeuksena on kaukolämpö, jolle vaiheittaista alennusta ei tehdä mutta jolle jaettavaa päästöoikeuksien määrää pienennetään lineaarisesti 2,2 % vuosittain. Näin ollen hiilivuotoluettelolla on taloudellista merkitystä, koska maksutta jaettavilla päästöoikeuksilla on merkittävä taloudellinen arvo.

Ilmaisjakosäännöt perustuvat ensisijaisesti laitosten tehokkuuden huomioon ottavaan vertailumenetelmään (benchmarking). Ilmaisia päästöoikeuksia ei jaeta siten tarpeen mukaan, vaan päästöjen kannalta tehokkaat laitokset voivat saada päästöoikeuksia yli tarpeen ja vastaavasti tehottomammat laitokset joutuvat ostamaan päästöoikeuksia runsaasti päästöjensä katteeksi.

Valtioneuvoston kanta

Suomen energiaintensiivisen teollisuuden osuus kansantuotteesta on suurempi ja energiaintensiteetti korkeampi kuin muissa EU-maissa keskimäärin. Suomelle on tärkeää, että energiaintensiivisen teollisuuden hiilivuodon riski minimoidaan EU:n ilmastopoliittisissa ratkaisuissa.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että EU:n teollisuuden asemasta ja kilpailukyvystä huolehditaan ainakin joltakin osin hiilivuotoriskiin kohdistuvien toimien kautta. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että hiilivuotoriskille alttiille toimialoille jaetaan jatkossakin maksutta päästöoikeuksia. Hiljattain tarkistetussa EU:n päästökauppajärjestelmää koskevassa direktiivissä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat maksutta jaettavia päästöoikeuksia kaudella 2021—2030, ja annetaan Euroopan komissiolle valta antaa delegoitu säädös hiilivuotoluettelosta, jolla täydennetään direktiiviä hiilivuodon riskille alttiina olevien toimialojen osien osalta.

Parhaillaan valmisteltava hiilivuotoluettelo on voimassa koko 10 vuoden ajanjakson eli vuosina 2021—2030. Tämä tarjoaa teollisuudelle luotettavan pitkän aikavälin suojan muun muassa investointien kannalta. Komission tiedonannossa julkistetaan ensimmäisen tason arvioinnin tulokset toimialoista tai niiden osista, jotka pääsevät hiilivuotoluettelolle taikka jotka voivat hakea jatkoselvityksiä luetteloon pääsystä. Tiedonannon tarkoituksena on varmistaa, että toimialoilla tai niiden osilla on riittävästi aikaa laatia jatkoselvityksiä koskevat hakemuksensa ennen EU:n päästökauppadirektiivissä vahvistettua määräaikaa. Alustava hiilivuotoluettelo 2021—2030 perustuu komission valmistelemiin määrittämiskriteereihin ja laskentaoletuksiin. Valtioneuvosto kannattaa tätä lähestymistapaa. Valtioneuvosto pitää komission tähän mennessä tekemää hiilivuotoanalyysia perusteellisena ja luotettavana. Komission käytössä ollut tietopohja on kattava. Myös hiilivuotoanalyysia varten kehitettyä metodiikkaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna.

Valtioneuvosto katsoo, että hiilivuodon riskiä pienentäisi tehokkaimmin se, että kolmannet maat korottaisivat päästövähennystoimiensa kunnianhimoa lähemmäs EU:n tasoa. Pariisin ilmastosopimuksen osapuolten on ilmoitettava päivitetty tai uusi kansallinen päästövähennyspanos aina viiden vuoden välein, ja sopimuksen määräaikaistarkastelut helpottavat tilanteen arviointia. Hiilivuodon riskiä vähentävien toimien käyttö EU-tasolla on kuitenkin perusteltua siihen asti, että teollisuuden kilpailuasetelma EU:ssa ja keskeisissä kilpailijamaissa tasoittuu riittävästi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta toteaa, että päästökauppadirektiivi sisältää säännöt maksutta jaettavista päästöoikeuksista. Direktiivi myös antaa komissiolle toimivallan antaa delegoitu säädös hiilivuotoluettelosta. Komission tiedonanto sisältää alustavan luettelon niistä toimialoista ja toimialojen osista, joiden katsotaan olevan erityisen alttiita hiilivuodon riskille vuosina 2021—2030. Kirjelmässä todetaan, että hiilivuotoluettelon supistamisella ei ole suurta merkitystä suomalaisen teollisuuden saaman ilmaisjaon määrään kokonaisuutena, koska suuret energiaintensiiviset teollisuudenalat säilyvät jatkossakin luettelon piirissä. Luettelon piiristä putoavien laitosten osuus on 2,7 % hiilivuototoimialojen ilmaisjaosta vuonna 2017.

Ilmaisia päästöoikeuksia on jaettu ja jaetaan päästökauppajärjestelmässä määritellyille teollisuudenaloille merkittävän hiilivuotoriskin estämiseksi eli jotta ilmastopolitiikan kustannusten vuoksi yritykset eivät siirtäisi tuotantoaan päästörajoituksiltaan kevyempiin maihin. Valiokunta korostaa, että hiilivuodon riskiä vähentävien toimien käyttö EU-tasolla on perusteltua siihen asti, että teollisuuden kilpailuasetelma EU:ssa ja keskeisissä kilpailijamaissa tasoittuu riittävästi. Kun Pariisin ilmastosopimus tulee sovellettavaksi vuonna 2020, maailmanlaajuisen kilpailuasetelman tulisi tasoittua nopeasti.

Päästökauppa on EU:n tärkein yksittäinen instrumentti ilmastopolitiikan toteuttamiseksi. Se kattaa lähes puolet EU:n kasvihuonekaasupäästöistä. Valiokunta toteaa, että päästökauppajärjestelmä on instrumenttina kustannustehokas ja toimiva, mutta ongelmana on ollut se, että nykyinen päästöoikeuksien määrä ylittää todellisen tarpeen. Tästä syystä päästöoikeuden hinta on jäänyt liian matalaksi eikä järjestelmällä ole ollut toivottua ohjausvaikutusta. Toimia päästökaupan toimivuuden parantamiseksi on kuitenkin jo tehty. Kesän 2017 jälkeen päästöoikeuden hinta on kohonnut merkittävästi noin 5 eurosta 18—22 euroon (lokakuu 2018).

Päästökauppasektorin vuosittainen päästökatto tulee kiristymään vuodesta 2021 lähtien vuosittain 2,2 % nykyisen 1,74 %:n sijaan vuodelle 2030 asetetun päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristäminen vähentää päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksien kokonaismäärää niin, että sektorin päästövähennykseksi muodostuu 43 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Markkinavakausvarantoon siirrettävien päästöoikeuksien lukumäärä kaksinkertaistetaan väliaikaisesti vuoden 2023 loppuun saakka. Lisäksi uusi mekanismi markkinavakausvarannossa olevien päästöoikeuksien voimassaolon rajoittamiseksi tietyn tason ylittyessä aloittaa toimintansa 2023. Päästöoikeuden hinta tulee siis nousemaan lähitulevaisuudessa, ja päästökauppajärjestelmän ohjausvaikutus vahvistuu.

Valiokunta huomauttaa, että vastajulkistettu IPCC:n kuudes arviointiraportti korostaa nopeita toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja nielujen kasvattamiseksi. Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteiden täyttämiseksi annetut kansalliset sitoumukset eivät riitä 1,5 C°:een tavoitteen saavuttamiseen, vaan jatkossa on kiristettävä päästövähennystoimia. Tavoitteen saavuttamiseksi maailmanlaajuiset nettopäästöt täytyisi kääntää jyrkkään laskuun jo vuonna 2020, ja täyteen päästöttömyyteen pitäisi päästä vuoteen 2050 mennessä.

Päästökauppadirektiivi sisältää uudelleentarkastelulausekkeen, jonka mukaisesti komissio arvioi jokaisen Pariisin ilmastosopimuksen viisivuotistarkastelun jälkeen erityisesti unionin lisäpolitiik-

kojen ja -toimenpiteiden tarpeen mukaan lukien lineaarisen vähennyskertoimen arvon. Ensimmäinen Pariisin sopimuksen viisivuotistarkastelu järjestetään vuonna 2023. Valiokunta toteaa, että uudelleentarkastelulauseke onkin välttämätön, sillä edellä sanotuista syistä EU:n laajuisia päästövähennystavoitteita joudutaan todennäköisesti nopealla aikataululla kiristämään. Ilmastonmuutoksen hillinnän lisäksi EU:n päästökauppajärjestelmän tarkoituksena on edistää vähähiilisten ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa sekä yleisellä tasolla saastuttaja maksaa -periaatteen toteutumista. Valiokunta katsoo myös, että olisi tarpeen aktiivisesti selvittää mahdollisuuksia käyttää päästöoikeuksien huutokauppatuloja ilmaston kannalta hyödyllisiin tarkoituksiin, kuten mahdolliseen metsien hiilinielun säilyttämisen tai edistämisen tukemiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 16.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos