

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien ja vähäpäästöisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä ja direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta (NK. FUELEU MARITIME)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien ja vähäpäästöisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä ja direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 30.9.2021

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Erityisasiantuntija Laura Sarlin

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2021/0802

30.9.2021

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UUSIUTUVIEN JA VÄHÄPÄÄSTÖISTEN POLTTOAINEIDEN KÄYTÖSTÄ MERILIIKENTEESSÄ JA DI-REKTIIVIN 2009/16/EY MUUTTAMISESTA (NK. FUELEU MARITIME)

1 Tausta

Euroopan komissio julkaisi 17.9.2020 tiedonannon EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitteen kiristämisestä, jotta unionin voi saavuttaa ilmastoneutraaliuden vuoteen 2050 mennessä.¹ Tiedonannossa komissio ehdotti, että päästöjä tulisi vähentää 55 prosenttia vuoden 1990 vuoteen 2030 mennessä. Neuvosto hyväksyi -55 prosenttia tavoitteen 11.12.2020² ja lopullisesti tavoite vahvistettiin EU:n ilmastolailla, josta neuvosto ja parlamentti pääsivät alustavaan sopuun 21.4.2021. Komissio julkisti 14.7.2021 lainsäädäntöpakettin (nk. 55 -valmiuspaketin)³, jolla se pyrkii varmistamaan, että Euroopan unioni saavuttaa tämän tavoitteen.

Joulukuussa 2020 julkaisemassaan kestävän ja älykkään liikkumisen strategiassa⁴ komissio vahvistaa tarpeen merenkulun päästövähennyksiin. Eräänä keinona mainitaan tuolloin valmistelussa ollut merenkulun vaihtoehtoisten polttoaineiden käytön lisäämistä koskeva aloite eli nk. FuelEU Maritime⁵.

Vuoden 2030 päästövähennystavoitetta koskevan tiedonannon vaikutustenarviossa komissio arvioi, että meriliikenteen päästöjen tulee vähentyä vuoteen 2050 mennessä 89–90 prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna. EU:n ja kolmansien maiden välisessä meriliikenteessä päästövähennysten tulisi olla 80–82 prosenttia.

Merenkulun päästövähennyksistä on tähän asti neuvoteltu Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (International Maritime Organization, IMO), joka on merenkulun turvallisuudesta ja ympäristökysymyksistä vastaava YK:n erityisjärjestö. IMOssa hyväksyttiin vuonna 2018 alustava strategia meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä.⁶ Maailmanlaajuisista päästövähennystoimenpiteistä sopiminen on edennyt IMOssa komission näkemyksen mukaan hitaasti. Vaikka alusten energiatehokkuus on parantunut merkittävästi, kasvavien kuljetusmäärien

¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle – Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi, COM/2020/562 final.

² Eurooppa-neuvoston kokous (10. ja 11. joulukuuta 2020) – Päätelmät, EUCO 22/20.

³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta, COM/2021/550 final.

⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategia – Euroopan liikenne tulevaisuuden raiteelle, COM/2020/789 final.

⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien ja vähäpäästöisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä ja direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta COM(2021) 562 final.

⁶ Initial IMO Strategy on reduction of GHG emissions from ships, päätöslauselma MEPC.304(72).

uskotaan pitävän sektorin päästöt kasvusuunnassa. Siksi komissio pitää tärkeänä, että EU varmistaa omilla toimillaan, että myös meriliikenne osallistuu unionin laajuisen päästövähennystavoitteen saavuttamiseen. Komission nyt ehdottamat toimet eivät ole ristiriidassa IMO:n päästövähennystoimien kanssa. Lisäksi komissio pyrkii vaikuttamaan siihen, että IMO:ssa tulevana vuosina sovittavat päästövähennystoimet olisivat sopuinnassa EU:n omien toimien kanssa.

Siksi komissio teki osana 55 -valmiuspakettia lainsäädäntöehdotuksia, joilla pyritään vähentämään kasvihuonekaasuja meriliikenteessä. Päästökauppadirektiivin muutosehdotuksella⁷ lisätäisiin meriliikenne unionin päästökauppaan. Vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluinfrastruktuuria koskevalla asetusehdotuksella kehitetään myös meriliikenteen vaihtoehtoisten polttoaineiden ja käyttövoimien saatavuutta satamissa⁸. Nyt käsillä olevalla uusiutuvien ja vähäpäästöisten polttoaineiden käyttöä meriliikenteessä koskevalla asetusehdotuksella⁹ eli nk. FuelEU Maritime -ehdotuksella puolestaan pyritään varmistamaan sektorin siirtymä vaihtoehtoihin polttoaineisiin luomalla kysyntää näiden polttoaineiden käytölle unionin alueella.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotetulla asetuksella pyritään lisäämään uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden ja energian lähteiden käyttöä meriliikenteessä ja siten vähentämään meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjä unionin alueella.

Komissio katsoo, että meriliikenteessä ei ole käytössä toimia, joiden avulla EU voi saavuttaa korotetut ilmastotavoitteensa. Komissio tuo esille, että meriliikenteen päästöt ovat tällä hetkellä korkeammat kuin vuonna 1990, ja komission laatiman perusskenaarion mukaan meriliikenteen päästöt kasvaisivat tulevaisuudessa. Komissio katsoo myös, että kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n viimeaikainen edistyminen päästövähennystoimien suhteen on tervetullutta, mutta edelleen riittämätöntä huomioiden kansainväliset ilmastotavoitteet.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotus koostuu kahdesta pääelementistä: aluksella käytettävän energian kasvihuonekaasuintensiteetin rajoittamisesta ja tiettyjen alustyyppien velvoitteesta käyttää maasähköä satamassa ollessaan. Molemmat velvoitteet koskevat vain bruttovetoisuudeltaan yli 5000 kokoisia aluksia.

Ehdotuksen mukaan sääntelyä sovelletaan meriliikenteen aluksiin matkoilla, joissa on kyse matkustajien ja rahdin kaupallisesta kuljetuksesta. Asetusta ei sovelleta sota-aluksiin, laivaston apualuksiin, kalastus- ja kalankäsittelyaluksiin, rakenteeltaan alkeellisiin puiisiin aluksiin, aluksiin, jotka eivät kulje konevoimalla, tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin käytettäviin julkisen vallan aluksiin.

⁷ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, COM/2021/551 final.

⁸ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the deployment of alternative fuels infrastructure, and repealing Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council, COM(2021) 559 final.

⁹ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien ja vähäpäästöisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä ja direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta, COM(2021) 562 final.

Ensimmäinen, aluksella käytettävän energian kasvihuonekaasuintensiteettiä koskeva vaatimus koskee kaikkien yli 5000 bruttotonnin alusten unionin sisäisessä liikenteessä ja EU:ssa sijaitsevassa satamassa ollessaan käyttämää energiaa sekä puolta näiden alusten matkoilla EU:n ulkopuolelta EU-satamaan ja EU-satamasta unionin ulkopuolelle käyttämästä energiasta. Näillä matkoilla aluksen vuoden aikana käyttämän energian kasvihuonekaasuintensiteetille asetetaan viiden vuoden välein kiristytävä raja, joka perustuu alusten vuonna 2020 käyttämän polttoaineen kasvihuonekaasuintensiteetin keskiarvoon. Vuodesta 2025 päästöintensiteetin tulee olla 2 prosenttia alhaisempi kuin vuonna 2020; vuodesta 2030 vaatimus on 6 prosenttia. Vuosien 2035, 2040 ja 2040 alusta vaatimus on 13, 26 ja 59 prosenttia. Lopulta vuodesta 2050 eteenpäin kiristys on jo 75 prosenttia. Päästöintensiteettiä arvioidaan hiilidioksidin (CO₂), metaanin (CH₄) ja typpioksiduulin (N₂O) osalta.

Toinen, maasähkön käyttöä koskeva velvoite koskee kontti- ja matkustaja-aluksia vähintään kahden tunnin kestoilla satamakäynneillä. Velvoite tulee voimaan vuoden 2030 alusta. Velvoite ei kuitenkaan koske aluksia, jotka käyttävät satamassa ollessaan jotain muuta nollapäästöistä teknologiaa, kuten tuuli- tai aurinkoenergiaa. Ensimmäiset viisi vuotta alus voi poiketa maasähkön käyttövelvoitteesta, jos satamassa ei ole maasähköliitettä tai se ei ole yhteensopiva aluksen kanssa. Vuodesta 2035 alkaen vaatimukset koskevat aluksia muutamaa vuotuista poikkeusta (5 satamakäyntiä/vuosi) lukuun ottamatta kaikkia kontti- ja matkustaja-aluksia satamasta riippumatta.

Ehdotus sisältää kattavat säännöt päästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta. Alukselle pitää laatia ja tarvittaessa päivittää vuosittain tarkkailusuunnitelma. Aluksen tulee toimittaa vuosittain todentajalle tiedot aluksen liikennöinnistä ja aluksen käyttämästä polttoaineesta EU:n alueella. Osana suunnitelmaa ja raportoituja päästöintensiteettitietoja aluksen pitää toimittaa tiedot aluksella käytetyn energian elinkaaren aikaisesta kasvihuonekaasuintensiteetistä. Polttoaineiden tuotannon aikaiset päästötiedot tulee toimittaa asetusehdotuksen ja uusiutuvan energian direktiivin mukaisten päästökertoimien mukaisesti. Polton aikaisiin päästöihin sovelletaan asetusehdotuksen liitteen mukaisia päästökertoimia tai sertifioituja todellisia päästökertoimia. Todentaja tarkistaa ja todentaa suunnitelman ja aluksen vuotuiset päästötiedot.

Päästötietojen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevat säännöt nojaavat soveltuvin osin meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta annetun EU-asetuksen (jäljempänä MRV-asetus) mukaisiin säännöksiin.

Lisäksi aluksella käytettävät vaihtoehtoiset polttoaineet on sertifioitava.

Asetusehdotukseen sisältyy joustomekanismeja, joilla alus voi hyödyntää edellisen tai tulevan vuoden nk. vaatimustenmukaisuusylijäämänsä vuonna, jolloin se ei ole saavuttanut vaatimusta. Vaatimustenmukaisuusylijäämää on myös mahdollista tasata alusten välillä samana vuonna.

Jos alus ei saavuta asetuksen tavoitteita, sen tulee maksaa unionille rangaistusmaksu. Maksut tilitetään päästökauppadirektiivin alaiseen innovaatorahastoon, ja niillä rahoitetaan uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käyttöönottoa meriliikenteessä.

Ehdotuksen mukaan komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä polttoaineiden elinkaaren ja polton aikaisten päästöjen päästökertoimista, poikkeuksiksi maasähkön käyttövelvoitteesta salituista nollapäästöisistä teknologioista, tarkkailusuunnitelman mallipohjasta, todentajien akkreditoinnista, vaatimustenmukaisuustietokantaan pääsystä ja tietokannan toiminnallisuuksista, vaatimustenmukaisuustodistuksen mallipohjasta sekä seuraamusmaksun suuruudesta ja maksutavasta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 100 2 artiklan 2 kohta, jolla Euroopan parlamentille ja neuvostolle on annettu toimivalta antaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdassa säädetyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jaettuun toimivaltaan kuuluvia toimia on toteutettava EU:n tasolla vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa suunniteltuja tavoitteita riittävällä tavalla, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla. SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät kuitenkaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komission mukaan asetusehdotus on SEUT 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun jaetun toimivallan mukainen. Komissio katsoo, että ainoastaan toimenpiteet koko EU:n tasolla ovat riittävän tehokkaita eikä asiaa voida ratkaista kansallisella, alueellisella tai paikallistasolla. EU:n toimenpiteet ovat tarpeellisia, jotta varmistetaan yhtenäiset kilpailun edellytykset koko EU:n meriliikenteessä. Ehdotus rajoittuu toimiin, jotka ovat tarpeen ehdotuksen tavoitteen saavuttamiseksi. Komission mukaan ehdotus on siten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Myös valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

Säädösmuodoksi komissio ehdottaa asetusta, joka on suoraan sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa. Ehdotus on perusteltu, jotta varmistetaan samojen sääntöjen soveltuminen koko unionin alueella. Myös meriliikenteen päästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta säädetään asetuksella (MRV-asetus).

Komissio ehdottaa itselleen toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä useamman säännöksen tarkentamiseksi tai täydentämiseksi. Ehdotetut delegoinnit koskevat asetuksen säännösten täydentämistä myöhemmin tarpeen vaatiessa sekä hallinnollisten menettelyiden täydentämistä ja ovat siten perusteltuja. Ne on muotoiltu tarkkarajaisesti ja ovat siten suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Ympäristövaikutukset

Komission ehdotuksen mukaan sääntely kattaa alusten käyttämän energian niiden matkoilla ja ollessaan satamassa EU:n sisällä sekä puolet alusten EU:n ja kolmansien maiden välisillä matkoilla käyttämästä energiasta. Komissio on kuitenkin arvioinut ehdotuksen vaikutuksia MRV-asetuksen maantieteellisen kattavuuden mukaisesti eli mukana ovat hiilidioksidipäästöt kaikilta Euroopan talousalueen sisäisiltä ja sen ja kolmansien maiden välisiltä matkoilta. Tällä oletuksella ehdotus vähentäisi alusten hiilidioksidipäästöjä vuonna 2030 11,1 prosenttia verrattuna tilanteeseen, jossa siihen mennessä ei ole otettu käyttöön ohjauskeinoja. Vuonna 2050 vastaava vähennys olisi arviolta 78 prosenttia. Todellinen päästövähennys jää siis näitä arvioita vähäisemmäksi. Arvio ei myöskään huomioi muita kaasuja kuin hiilidioksidipäästöjä. Päästökauppaehdotuksen vaikutusarvioinnin mukaan 98 prosenttia meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöistä

on tällä hetkellä hiilidioksidia. Muiden kaasujen osuus olisi komission arvion mukaan EU:n sisäisessä meriliikenteessä maksimissaan 4 prosenttia vuonna 2050.

Meriliikenteen polttoaineiden kokonaiskasvihuonekaasuintensiteetin arvioidaan puolestaan parantuvan vuonna 2030 6 prosenttia ja vuonna 2050 74 prosenttia. Komissio arvioi uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden osuuden Euroopan meriliikenteen käyttämästä energiasta olevan ehdotuksen myötä vuonna 2030 8,6 prosenttia ja vuonna 2050 88,8 prosenttia. Ilman toimia vastaavat osuudet olisivat komission mukaan 0,3 prosenttia ja 1,4 prosenttia.

FuelEU Maritime -aloitteen vaikutusarviointi ei sisällä vertailua erilaisten maantieteellisten kattavuuksien välillä. Merenkulun päästökauppaa varten laaditussa vaikutusarvioinnissa komissio on arvioinut, että hiilidioksidipäästöt EU:n sisäisiltä merimatkoilta olisivat perusskenaariossa vuonna 2030 46 miljoona hiilidioksiditonnia. Perusskenaarion mukaan hiilidioksidipäästöt EU:n ja kolmansien maiden välisiltä matkoilta olisivat 138 miljoona hiilidioksiditonnia; puolet EU:n ja kolmansien maiden välisistä matkoista tuottaisi päästöjä 92 miljoonaa hiilidioksiditonnia. Vaikutusarviointi sisältää päästökaupan lisäksi FuelEU Maritime -ehdotuksen vaikutukset. Metaanin ja typpioksiduulin, joita on ehdotettu FuelEU:n soveltamisalaan, osalta vastaavia arvioita ei ole, mutta sääntely kattaa sitä enemmän päästöjä mitä laajempi maantieteellinen kattavuus on. Komissio on tunnistanut laajan maantieteellisen kattavuuden olevan riski kolmansien maiden vastareaktioille.

Komission ehdottama sääntely soveltuisi vain yli 5000 bruttotonnin aluksiin. ETA-satamissa käyvät yli 5000 bruttotonnin alukset aiheuttavat kuitenkin yli 90 prosenttia Euroopan talousalueen merenkulun kokonaishiilidioksidipäästöistä. Päästökauppaehdotuksen vaikutustenarviossa komissio arvioi, että aluskoon alarajan asettaminen 400 brutto-vetoisuuteen ehdotetun 5000 sijasta noin nelinkertaistaisi päästökaupan piiriin tulevien toimijoiden määrän EU:ssa.

Komissio arvioi ehdotuksen lisäävän uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden sekä uusien nollapäästöisten teknologioiden käyttöä meriliikenteessä siten, että vuonna 2050 polttokennoteknologiaa hyödyntävien alusten määrän arvioidaan olevan 18,9 prosenttia Euroopan aluskanasta ja sähkökäyttöisten alusten osuuden 5,4 prosenttia. Komission mukaan näitä aluksia ei olisi liikenteessä lainkaan ilman ehdotettua sääntelyä.

Komissio on arvioinut ehdotukseen sisältyvän hiilivuodon riskin vähäiseksi, koska sääntely kohdistuu polttoaineen kysyntään. Jos sääntely kohdistuisi polttoaineiden toimittajiin (polttoaineen jakelu- tai sekoitevelvoite), sääntely voisi koskea vain EU:n alueella toimivia polttoaineen toimittajia, ja alukset voisivat osittain välttää vaikutukset hankkimalla polttoaineensa EU:n ulkopuolelta. Vaatimusten välttämisen riiksi olisi tässä tapauksessa merkittävä. Lisäksi komissio arvioi, että ylimääräinen satamakäynti EU:hun kohdistuvan tai EU:sta lähtevän matkan lyhentämiseksi maksaa enemmän kuin sääntelyn soveltumisen välttämisestä ylimääräisellä satamakäynnillä saatava hyöty.

Ehdotus vähentäisi myös ilmapäästöjä. Komissio arvioi kaikkien vaikutustenarviossa huomioitujen ilmapäästöjen vähenevän vuonna 2030 6 prosenttia vertailukohtaan (ei toimia) verrattuna. Vuonna 2050 vastaava luku on ilmapäästöistä riippuen 15–27 prosenttia.

Komissio on arvioinut ehdotuksen ilmasto- ja ilmansuojelulliset hyödyt kaikkiaan 138,6 ja 10 miljardin euron suuruisiksi 2021–2050.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Komissio on arvioinut ehdotuksen mukaisten vaatimusten maksavan varustamoille ja muille operaattoreille yhteensä 89,7 miljardia euroa vuosina 2021–2050. Tästä pääomakustannuksia on arviolta 25,8 miljardia euroa ja polttoainekustannuksia 63,9 miljardia euroa. Toisaalta alusten operointikulujen arvioidaan laskevan noin 2,3 miljardia euroa. Yhtiöille aiheutuvien hallinnollisten kulujen arvioidaan olevan noin 0,5 miljardia euroa. Polttoaineiden hinnannousun arvioidaan nostavan rahtihintoja 0,8–15,1 prosenttia.

Satamille aiheutuu välillisiä kustannuksia etenkin vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluinfrastruktuuri-investoinneista komission arvion mukaan noin 5,7 miljardia euroa, minkä lisäksi polttoaineiden turvallista käsittelyä koskevan ohjeistuksen laatiminen maksaisi noin 1,8 miljonna euroa.

Kokonaiskustannukset ja ilmasto- ja ilmansuojelulliset hyödyt huomioiden komissio arvioi asetuksen nettohyödyt noin 58,4 miljardin euron suuruisiksi vuoteen 2050 asti.

Valtioneuvosto on arvioinut alustavasti ehdotuksen kustannusvaikutuksia Suomelle. Vuonna 2030 hiili-intensiteettivaatimuksen arvioidaan nostavan komission ehdottamalla kattavuudella Suomen ulkomaankauppaa palvelevan meriliikenteen polttoainekustannuksia noin 100–300 miljoonalla eurolla. Vaatimusten kiristytessä kustannusten oletetaan nousevan moninkertaisiksi vuoteen 2040 mennessä. Arvion pohjana on vuoden 2019 polttoaineen käyttömäärä. Kuljetus-suoritteen on arvioissa oletettu pysyvän vakiona. Myös talvimerenkulun aiheuttama lisä polttoaineen käytössä sisältyy arvioon vuoden 2019 kulutuksen pohjalta. Arviossa on oletettu, että sääntelyn vaatimukset täytetään lisäämällä biodieselin käyttöä. Polttoaineiden hintakehityksen liittyy merkittävää epävarmuutta. Erityisesti tämä korostuu vaihtoehtoisten polttoaineiden osalta. Lisäksi kustannusarvioon vaikuttavat ehdotuksen sisältämät polttoaineiden päästökertoimet, joista tarvitaan lisätietoa. Muiden päästövähennystoimien mahdollista myötävaikutusta vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttöön ja ohjauksen kustannusseuraamuksiin lisääntymiseen ei ole otettu huomioon.

Ehdotuksen voidaan karkeasti arvioida vaikuttavan Suomen kansantalouteen samoilla periaatteilla kuin meriliikenteen päästökaupan. Meriliikenteen päästökaupan vaikutuksia selvitettiin ennen komission ehdotuksen antamista. Selvityksen perusteella voidaan arvioida, että meriliikenteen päästökauppa komission ehdottamassa muodossa laskisi kansantuotetta 0,04–0,06 % vuonna 2040 verrattuna perusskenaarioon ilman päästökauppaa, mikäli päästöoikeuden hinta olisi 50 €/t CO₂. Meriliikenteen päästökaupan vuosittaiset kustannukset olisivat tuolloin 210 miljoonaa euroa. FuelEU Maritimen kansantalousvaikutusten voidaan arvioida olevan yksinään vuosittaisella kustannustasolla samaa luokkaa kuin päästökaupan. Mikäli FuelEU Maritime -ehdotuksen ja päästökaupan kustannukset olisivat molemmat yksinään noin 200 miljoonaa euroa vuodessa, voidaan karkeasti arvioida seurauksena olevan kaksinkertainen vaikutus kansantaloudelle verrattuna päästökaupan vaikutukseen yksinään. Arviossa ei kuitenkaan ole otettu huomioon sitä, kuinka paljon vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttö vähentää tarvetta ostaa päästöoikeuksia. Sillä voi olla kustannusten lisääntymistä hillitsevä vaikutus.

Meriliikenteen päästökauppaa koskevan selvityksen mukaan vaikutus kansantalouteen syntyy tuonnin kallistumisesta, viennin hintakilpailukyyn heikkenemisestä ja viennin supistumisesta sekä kotimarkkinavaikutuksista. Vaikutus vientiin on useimmilla toimialoilla sitä suurempi, mitä laajempaa ohjaus on maantieteellisesti. Kulutustavaroiden osalta tuontihintojen nousu kohdistuu suoraan kotitalouksien kulutukseen, jonka supistuminen pienentää kansantuotetta lähes yhtä paljon kuin viennin supistuminen. Alkutuotannon ja materiaali-intensiivisen jalostuksen toimialojen, kuten metsäteollisuus, metallien valmistus ja öljynjalostus samoin kuin kaupan ja kuljetusten arvonnäkökulma laskee, kun kustannusten nousua ei voida siirtää vientihintoihin. Kilpailukykyvaikutukset riippuvat siitä, kohtaavatko muissa maissa sijaitsevat tuotannonalat suhteessa

saman vai eri suuruisen kustannusten lisääntymisen kuin niiden kanssa kilpaileva suomalainen tuotanto. Lukuisissa eri maissa ja eri maanosissa sijaitsevan tuotannon kilpailukyvyyn muutoksen arviointi, vieläpä yhteisten kilpailtujen vientimarkkinoiden sijainti huomioon ottaen suhteessa Suomessa tapahtuviin muutoksiin, on erittäin vaikeaa.

Fuel EU Maritime -ehdotus vaikuttaa talvimerenkulkuun ennen kaikkea polttoaineen hinnan nousun myötä, koska jäävahvisteiset alukset kuluttavat muita aluksia enemmän polttoainetta niin jäissä kuin avovedessä liikennöidessään. Jäävahvistettujen alusten suuremmasta polttoaineen kulutuksesta ja päästöistä johtuen komission ehdotus voi kannustaa hankkimaan yhä enenevässä määrin avoveteen optimoituja aluksia. On siten oletettavaa, että ehdotus johtaisi kauppa-alusten itsenäisen jäissäkulkukyvyn heikkenemiseen. Tämä johtaisi jäänmurtoaavustuksen määrän kasvuun ja nykyistä suuremman jäänmurtokapasiteetin tarpeeseen palvelutason turvaamiseksi etenkin keskimääräisen ja ankaran talven olosuhteissa.

Jäävahvistettujen alusten operointikustannusten kasvu voi aiheuttaa taloudellisia paineita käyttää jääoperointiin sopimattomia jääluokattomia tai matalamman jääluokan aluksia ja tarvetta muuttaa talvikauden liikennöintirajoituksia erityisesti Itämerellä EU:n ulkopuolisessa liikenteessä. Tällä saattaisi olla vaikutusta meriturvallisuuteen Itämeren talvimerenkulussa.

Jäävahvistettujen alusten kustannusten lisääntyessä niiden mahdollisuudet saada paluulasteja Euroopasta Itämerelle voivat joissakin tapauksissa heikentyä. Tällä voi olla logistiikan tehokkuutta vähentävä ja päästöjä lisäävä vaikutus.

Ehdotuksen maasähkön käyttövelvoite edellyttää lisäinvestointeja niihin Suomen satamissa käyviin bruttovetoisuudeltaan yli 5000 kontti- ja matkustaja-aluksiin, joilla ei vielä ole mahdollisuutta maasähkön käyttöön. Investointikustannusten konttialuksille ja matkustaja-autolauttoille arvioidaan olevan muutaman kymmenen miljoonan euron luokkaa. Maasähkön hyödyntäminen satamissa on kuitenkin kustannustehokas tapa paljon energiaa satamissa kuluttaville aluksille myötävaikuttaa hiili-intensiteettivaatimuksen täyttymiseen. Maasähkön käyttökustannukset muodostuvat arvion mukaan vähäisemmiksi kuin biodieselin käyttökustannukset satamissa. Arvio pohjautuu tietoihin vuoden 2019 aluskäynneistä Suomen satamissa.

Myös muilla komission 55-valmiuspaketin ehdotuksilla on meriliikenteen kustannuksia lisääviä vaikutuksia. Samalla muiden päästövähennystoimien ohjausvaikutus voisi johtaa FuelEU Maritime -ehdotuksen kustannusten vähentymiseen. Energiaverodirektiivissä ehdotetaan, että meriliikenteen polttoaineiden verovapaus poistuu EU:n sisäisessä liikenteessä. Meriliikennettä ehdotetaan sisällytettäväksi EU:n nykyiseen päästökauppajärjestelmään.

Mikäli energiaverodirektiivin muutokset hyväksyttäisiin komission ehdotuksen mukaisesti, energiaverodirektiivi kasvattaisi Suomen meriliikenteen vuosittaisia kustannuksia noin 40–50 miljoonaa euroa. Arvio perustuu direktiiviehdotuksen minimiverotasoon, vuoden 2019 polttoaineen käyttömäärään ja huomioi FuelEU Maritime -ehdotuksen vaikutukset.

Kuten edellä on tuotu esille, meriliikenteen päästökaupan arvioidaan nostavan Suomen ulkomaankauppaa palvelevan meriliikenteen kustannuksia vuonna 2030 210 miljoonalla eurolla päästöoikeuden hinnalla 50 €/t CO₂. Päästöoikeuden hintaoletukseen liittyy merkittävää epävarmuutta. Kuljetussuoritteen on arvioissa oletettu pysyvän vakiona. Arviossa on huomioitu IMO:n hiili-intensiteettisääntelyn vaikutusta alustavien tietojen pohjalta, mutta ei päästökaupan tai FuelEU Maritime -ehdotuksen myötävaikutusta päästöjen vähentymiseen ja päästökaupan kustannuksiin.

5.3 Hallinnolliset vaikutukset

Asetusehdotus edellyttää, että alukselle laaditaan tarkkailusuunnitelma, jonka ajantasaisuutta tulee tarkastella vuosittain. Aluksen tulee toimittaa todentajalle vuosittain tiedot aluksen liikennöinnistä ja aluksen käyttämästä polttoaineesta EU:n alueella. Osana suunnitelmaa ja raportoituja päästöintensiteettitietoja aluksen pitää toimittaa tiedot aluksella käytettyjen vaihtoehtoisten polttoaineiden päästöintensiteetistä. Todentaja tarkistaa ja todentaa suunnitelman ja aluksen vuotuiset päästö- ja polttoainetiedot. Lisäksi aluksella käytettävät vaihtoehtoiset polttoaineet on sertifioitava. Kuten edellä todetaan, komissio arvioi yhtiöille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten olevan yhteensä noin 0,5 miljardia euroa vuosina 2025–2050. Polttoaineiden sertifiointiin liittyviä kuluja komissio ei pystynyt arvioimaan.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotus toteuttaa osaltaan perustuslain (731/1999) 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta ja jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön asettaessaan vaatimuksia laivoilla käytettävän energian kasvihuonekaasusisällölle.

Asetusehdotus sisältää ehdotuksen komissiolle kerättävistä seuraamusmaksuista. Seuraamusmaksujen on täytettävä perustuslain mukaiset hallinnollisia sanktioita koskevat reunaehdot.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat mm. ympäristönsuojelua, ja mainitun pykälän 22 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa. Lain 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnalla on puolestaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä.

Vaikka ehdotuksen tavoitteena on vaihtoehtoisten polttoaineiden käytön lisääminen meriliikenteessä ja viime kädessä kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen, kyse on kauppamerenkulkua koskevista toimista. Siten ehdotuksen katsotaan kuuluvan valtakunnan toimivaltaan.

Meriliikenteellä on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotusta käsitellään neuvoston merenkulkutyöryhmässä. Ehdotus esiteltiin työryhmässä ensimmäisen kerran 1.9.2021.

Euroopan parlamentti ole vielä aloittanut ehdotuksen käsittelyä. Ehdotuksen vastuuvaliokunta ja raportööri eivät ole vielä tiedossa.

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei tässä vaiheessa ole tietoa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön ja Liikenne- ja viestintäviraston kanssa.

55 -valmiuspaketin kaikista ehdotuksista on järjestetty kirjallinen menettely 15.7.–12.8. relevanteille jaostoille (ympäristö, energia, maatalous- ja elintarvike, metsä, liikenne, budjetti ja verotus). Ehdotuksia käsiteltiin jaostojen yhteiskokouksessa 11.8.2021. Fue-IEU Maritime -aloitetta koskevasta U-kirjeestä järjestettiin kirjallinen menettely liikennejaostolle 25.–

26.8.2021. Lisäksi ehdotuksesta on järjestetty sidosryhmäkeskustelu 29.7.2021. U-kirjelmää käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa 24.9.2021.

10 Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 % ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimon ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät riittävästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto tukee EU-tason toimia vaihtoehtoisten polttoaineiden käytön lisäämiseksi meriliikenteessä. Valtioneuvoston pitää tärkeänä, että EU:n toimilla edistetään vaihtoehtoisten polttoaineiden osuuden lisääntymistä merenkulussa. Merkittäviin päästövähennyksiin päästään ainoastaan vaihtoehtoisten polttoaineiden ja käyttövoimien avulla ja niiden osuus on vielä hyvin alhainen meriliikenteessä. Toimet tulee toteuttaa tavalla, joka on vaikuttava päästövähennysten näkökulmasta ja huomioi jäsenvaltioiden kilpailukykyyn. Ehdotuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia Suomen meriklusteriin, ulkomaankauppaan ja kansalliseen kilpailukykyyn. Meriklusteri on Suomessa merkittävä taloudellinen toimija. Suomelle merikuljetukset ovat elintärkeitä, mistä johtuen merenkulkua koskettavissa komission ehdotuksissa Suomi vaikuttaa siihen, että merenkulun kilpailukyky ja talvimerenkulun erityisolosuhteet huomioidaan.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa teknologianeutraalia lähestymistapaa ja aluksella käytettävän energian kasvihuonekaasuintensiteetin vaihteita kiristämistä kannatettavana. Valtioneuvosto pitää vaatimuksen asettamista aluksille kannatettavana.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan hiili-intensiteettitavoitteet tulee asettaa tasolle, joka varmistaa riittävät päästövähennykset ottaen huomioon EU:n hiilineutraalisuustavoitteen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota kestävästi tuotettujen vaihtoehtoisten polttoaineiden saatavuuteen ja kustannuksiin.

Meriliikenteen vaihtoehtoisten polttoaineiden hintakehitykseen ja saatavuuteen liittyy epävarmuuksia. Valtioneuvosto pitäisi hyödyllisenä, että komissio arvioisi asetuksen toimivuutta ja vaihtoehtoisten polttoaineiden teknologista kehitystä, hintaa, kestävyyttä ja saatavuutta hyvissä ajoin ennen vuotta 2030 ja säännöllisesti sen jälkeen.

Valtioneuvosto tukee ehdotettua maasähkön käyttövelvoitetta kontti- ja matkustaja-aluksille. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota maasähkön tarjonnan kehitykseen, jotta voidaan välttää alusten rankaiseminen siitä, että satamassa ei ole mahdollisuutta käyttää maasähköä. Tässä on keskeinen rooli vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluinfrastruktuuria koskevalla asetuksella. Myöhemmin tulisi harkita maasähkön käyttövelvoitteenlaajentamista myös muihin alustyyppeihin. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että maasähkön hyödyntäminen alusten lämmityksessä on haastavampaa kuin muiden aluksen energiankäyttökohteiden siirtäminen maasähkön piiriin.

Valtioneuvosto pitää periaatteellisesti hyvänä, että ehdotuksessa on sama maantieteellinen ja aluksia koskeva kattavuus kuin meriliikenteen päästökaupassa. Ehdotusta on kuitenkin edelleen arvioitava huomioiden tehokkuus päästövähennysten näkökulmasta, polttoaineiden saatavuuden varmistamiseen ja hallinnollinen taakka.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan sääntelyssä tulisi pyrkiä tarkkailun, raportoinnin ja todentamisen sekä polttoaineiden sertifioinnin aiheuttaman hallinnollisen taakan minimointiin.

Valtioneuvosto katsoo, että vaatimustenmukaisuusvajeesta määrättävien seuraamusmaksujen on oltava tehokkaita ja vaikuttavia. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta seuraamusmaksujen käytöstä meriliikenteen uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden nopeaan käyttöönottoon.

Ehdotuksen aiheuttamat lisäkustannukset riippuvat polttoaineiden hintakehityksestä sekä polttoaineiden päästökertoimista. Ehdotuksessa esitetyistä uusiutuvien polttoaineiden päästökertoimista ja niiden perusteista tarvitaan lisätietoja, jonka perusteella voidaan arvioida myös lähestymistavan yhdenmukaisuutta muiden säädösten kuten uusiutuvan energian direktiivin kanssa. Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti yhdenmukaista lähestymistapaa tavoiteltavana.

Neuvottelujen edistyessä tulee kiinnittää huomiota toimeenpanoon jäävään aikaan. Suomen kantoja täydennetään tarvittaessa ehdotusta ja lainsäädäntöpaketin kokonaisvaikutuksia koskevien lisätietojen perusteella. On tärkeää seurata 55-valmiuspaketin kokonaisvaikutusta Suomen meriklusteriin.