

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)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 heinäkuuta 2021 antama ehdotus 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 sekä ehdotus 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 sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 7.10.2021

Ympäristö- ja ilmastoministeri Krista Mikkonen

Neuvotteleva virkamies Laura Aho

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO
30.9.2021

EU/2021/0806, EU/2021/0789

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI PÄÄSTÖKAUPPADIREKTIIVIN, MARKKINAVAKAUSVARANTOPÄÄTÖKSEN JA MERILIIKENTEEEN MRV-ASETUKSEN MUUTTAMISESTA SEKÄ KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI MARKKINAVAKAUSVARANTOPÄÄTÖKSEN MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla¹ asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi 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). Komission edellä mainittu direktiivi- sekä päätösehdotus ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa ja ne täydentävät toisiaan, minkä vuoksi on perusteltua käsitellä ehdotukset yhdessä tässä kirjelmässä. On kuitenkin mahdollista, että neuvottelut saatetaan päätökseen eri aikaan.

EU:n päästökauppajärjestelmä, joka käynnistyi vuonna 2005, on keskeinen unionitason politiikkatoimi päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Järjestelmään kuuluvien toimialojen päästöihin on liitetty taloudellinen arvo, jonka toimijat ottavat huomioon pyrkiessään vähentämään päästöjään kustannustehokkaasti. EU:n päästökaupan piiriin kuuluvat tällä hetkellä suuret teollisuus- ja energiantuotantolaitokset (niin kutsutut kiinteät laitokset) sekä Euroopan talousalueen sisäinen lentoliikenne², joiden yhteenlasketut päästöt vastaavat 41 %:a EU:n kokonaispäästöistä. Järjestelmä toimii koko unionin tasolla ja sille on asetettu yksi päästövähennystavoite, jota ei ole jaettu jäsenvaltiokohtaisiin velvoitteisiin. Päästökauppajärjestelmään on sen käynnistymisen jälkeen tehty useita muutoksia sen toimivuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

Vuonna 2018 sovittiin EU:n päästökaupan säännöistä vuosille 2021-2030 toimeenpanemaan EU:n silloista kokonaistavoitetta vähentää päästöjä vähintään 40 %:a vuoden 1990 tasosta vo-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (jäljempänä EU:n ilmastolaki)

² Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi erillisen direktiivi- ja päätösehdotuksen päästökauppajärjestelmän (2003/87/EY) muuttamisesta lentoliikenteen osalta, COM (2021) 552 final

teen 2030 mennessä. Päästökauppasektorille unionin kokonaistavoite tarkoitti 43 %:n päästövähennystavoitetta vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Komissio on nyt arvioinut, että vuonna 2018 sovitulla sääntelyllä saavutettaisiin päästökauppasektorilla 51 %:n päästövähennys vuoteen 2030 mennessä. Vaikka tämä merkitsisi sektorille asetetun tavoitteen ylittämistä, olisi se komission mukaan kuitenkin riittämätöntä suhteessa EU:n vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteeseen. Siksi komissio ehdottaa EU:n nykyisen, suuria teollisuus- ja energiantuotantolaitoksia koskevan päästökaupan kiristämistä.

Lisäksi komissio katsoo, että tietyillä päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla päästöt eivät ilman lisätoimia ole vähenemässä lainkaan tai tarpeeksi suhteessa siihen, mikä on tarpeen vähintään 55 %:n tavoitteen saavuttamiseksi.

Meriliikenteen päästövähennyksistä on tähän asti neuvoteltu Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (International Maritime Organization, IMO). IMOssa hyväksyttiin vuonna 2018 alustava strategia meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä. Komission näkemyksen mukaan maailmanlaajuisista päästövähennystoimenpiteistä sopiminen IMOssa etenee kuitenkin hitaasti eikä meriliikenteessä ole käytössä toimia, jotka tukevat riittävässä määrin EU:n korotettujen ilmastotavoitteiden saavuttamista. Siksi komissio ehdottaa EU:n nykyisen päästökauppajärjestelmän laajentamista meriliikenteeseen. Ehdotus on osa toimenpiteiden kokonaisuutta, joita komissio ehdottaa 55-valmiuspaketissa meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi³. EU:n päästövähennystoimia kohdistetaan 55-valmiuspaketissa ensimmäistä kertaa kansainväliseen meriliikenteeseen, joka käsittää myös jäsenvaltioiden välisen meriliikenteen.

Komission mukaan rakennukset vastaavat tällä hetkellä EU-tasolla suoraan ja epäsuorasti 36 %:sta energiaan liittyvistä kasvihuonekaasupäästöistä. Yli puolet näistä päästöistä sisältyy jo EU:n päästökauppaan, kuten rakennuksissa käytetyn sähköenergian tuotannon päästöt ja pääosin kaukolämmityksen päästöt. Kuitenkin monissa rakennuksissa edelleen käytetään vanhentuneita lämmitysjärjestelmiä, jotka käyttävät saastuttavia fossiilisia polttoaineita kuten hiiltä ja öljyä. Tieliikenne aiheuttaa viidenneksen EU:n kasvihuonekaasupäästöistä ja sen päästöt ovat viime vuosina kasvaneet. Molemmilla toimialoilla on komission mukaan suuri kustannustehokas päästövähennyspotentiali. Tähän arvioon nojaten sekä EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi komissio ehdottaa erillisen päästökauppajärjestelmän perustamista ja käyttöönottoa tieliikenteen päästöille sekä niille rakennusten lämmityksestä aiheutuville päästöille, jotka ovat aiemmin olleet päästökaupan ulkopuolella.

Markkinavakaussaranto on toiminut osana EU:n päästökauppajärjestelmää vuodesta 2019 lähtien. Markkinavakaussarantopäätöksen 3 artiklan mukaan kolmen vuoden kuluessa varannon toiminnan käynnistymisestä komission tulee tarkastella sen toimivuutta osana päästökauppajärjestelmää ja tarvittaessa ehdottaa muutoksia. Tämän tarkastelun yhteydessä komissio on myös arvioinut EU:n korotetun ilmastotavoitteen sekä muun muassa COVID-19:n ja kansallisten ilmastotoimien vaikutuksia järjestelmän tasapainoon. Tarkastelun pohjalta komissio ehdottaa muutoksia markkinavakaussarantoon sekä direktiiviehdotuksella että erillisellä ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi.

³ Muita meriliikenteen toimia ovat asetusehdotus meriliikenteen vaihtoehtoisten polttoaineiden kysynnän lisäämiseksi (COM(2021) 562 final) eli ns. FuelEU Maritime-ehdotus, asetusehdotus vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfrastruktuurista (COM(2021) 559 final) sekä energiaverodirektiivin muutosehdotus (COM(2021) 563 final), joka sisältää meriliikenteen polttoaineiden verovapauden poiston EU:n sisäisessä liikenteessä.

Komissio järjesti osana 55-valmiuspaketin ehdotuksien valmistelua sidosryhmien konsultaation muun muassa päästökauppadirektiivin uudistamisesta sekä erillisen sidosryhmäkonsultaation meriliikenteen sisällyttämisestä päästökaupparjestelmään. Suomi vastasi molempiin konsultaatioihin.

2 Komission ehdotusten tavoite

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on:

- vahvistaa nykyistä päästökaupparjestelmää, jotta se osaltaan varmistaa vuodelle 2030 sovittu vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteen saavuttamisen.
- turvata hiilivuotoriskille alttiin teollisuuden kilpailukyky sekä kannustaa laitoksia ottamaan käyttöön vähäpäästöisiä teknologioita.
- huomioida vihreän siirtymän sosiaaliset ja alueelliset vaikutukset arvioimalla huutokauppatulojen käyttöä sekä rahoitusmekanismien kokoa ja toimintaa.
- varmistaa, että nyt päästökaupan soveltamisalan ulkopuolella olevat meriliikenne, tieliikenne ja rakennukset osaltaan osallistuvat kustannustehokkaasti EU:n ilmastotavoitteen saavuttamiseen sisällyttämällä meriliikenteen päästöt nykyiseen päästökauppaan sekä perustamalla tieliikenteen ja rakennusten päästöille oma erillinen päästökaupparjestelmä.
- muuttaa EU:n meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevaa asetusta (EU) 2015/757 (jäljempänä MRV-asetus) meriliikenteen päästökaupan käyttöönoton edellyttämällä tavalla.

Direktiiviehdotuksen ja erillisen markkinavakauserävarantoa muuttavan päätösehdotuksen tarkoituksena on huomioida varannon toiminnasta saadut kokemukset sekä korotetun ilmastotavoitteen vaikutus markkinavakauserävarannon toimintaan.

3 Komission ehdotusten pääasiallinen sisältö

3.1 Muutokset voimassa olevaan päästökaupparjestelmään

3.1.1 Päästövähennystavoite, lineaarinen päästövähennyskerroin sekä päästökatto

Komissio ehdottaa EU:n nykyisen, meriliikenteellä laajennetun päästökaupparjestelmän päästövähennystavoitteeksi 61 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 päästötasoon.

Tämän 61 %:n tavoitteen saavuttamiseksi komissio ehdottaa päästökattoon tehtävän vuosittaisen leikkauksen (niin kutsuttu lineaarinen päästövähennyskerroin) kiristämistä 2,2 %:sta 4,2 %:iin. Muutos astuisi voimaan direktiiviehdotuksen voimaantuloa seuraavasta vuodesta.

Lisäksi komissio ehdottaa, että voimaantuloa seuraavana vuonna päästökaupparjestelmän liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrää leikattaisiin kertaluonteisesti. Leikkauksen suuruus saataisiin laskemalla 4,2 %:n ns. lineaarinen päästövähennyskerroin takautuvasti alkamaan vuodesta 2021 ja vähentämällä kyseisen vuoden päästökatoa tällä tavalla saatava 2,2 %:n ja 4,2 %:n kertomien vaikutusten ero. Mikäli päästökauppadirektiivi astuisi voimaan vuonna 2023 olisi vuonna 2024 tehtävä kertaluonteinen leikkaus järjestelmän päästöoikeuksiin 117 Mt.

Lisäksi voimaantuloa seuraavana vuonna meriliikenne sisällytettäisiin EU:n nykyiseen päästökauppajärjestelmään, joka huomioitaisiin lisäämällä päästöoikeuksien kokonaismäärään 79 miljoonaa päästöoikeutta. Komission mukaan 79 miljoonaa päästöoikeutta perustuu meriliikenteen vuoden 2018–2019 päästöihin, mutta huomioi vuodesta 2021 alkaen lineaarisen päästövähennyskertoinen vaikutuksen. Meriliikenteelle ei luotaisi päästökauppajärjestelmään erillisiä meriliikenteen päästöoikeuksia ja siihen sovellettaisiin pääpiirteittäin samoja sääntöjä kuin jo päästökaupan piirissä oleviin kiinteisiin laitoksiin.

3.1.2 Päästöoikeuksien ilmaisjako ja hiilivuoto

Komissio esittää muutoksia siihen, miten globaaleilla markkinoilla toimivien teollisuudenalojen hiilivuotoriskiä tulevaisuudessa hillitään. Hiilivuodolla tarkoitetaan tilannetta, jossa tuotanto siirtyy EU:n ulkopuolelle maihin, joissa on matalampi ilmastosääntely ja siten alhaisempi kustannustaso. Tämä voi johtaa globaalien kasvihuonekaasupäästöjen tosiasialiseen kasvuun. Hiilivuodon torjuntakeinoja ovat muun muassa päästöoikeuksien ilmaisjako sekä kansalliset tuet päästökaupan välillisille kustannuksille. Harmonisoiduilla ilmaisjakosäännöillä pyritään varmistamaan, että ilmaisjaon määrä vastaa toimialaan kohdistuvaa hiilivuodon riskin tasoa säilyttäen samalla laitoksilla kannustimet tehdä investointeja, jotka tukevat päästöjen vähentämistä. Ilmaisjaon perusteena käytetään erityisesti tuotekohtaisia vertailuarvoja eri tuotantoprosesseista aiheutuville kasvihuonekaasupäästö määrille. Tuotekohtaiset vertailuarvot on asetettu laitoksista parhaiten suoriutuvan 10 %:n mukaan, millä on haluttu tukea kaikista tehokkaimpia laitoksia ja vähähiilisyyteen tähtäviä innovaatioita. Komissio ehdottaa useita muutoksia ilmaisjakoa koskeviin artikloihin.

Komissio ehdottaa, että toimijoille, jotka kuuluvat energiatehokkuusdirektiivin⁴ mukaisen energiakatselmuksen tekemistä koskevan velvoitteen piiriin, tulisi pakolliseksi noudattaa katselmuksesta tehtävän raportin suosituksia siltä osin kuin niiden edellyttämien investointien takaisinmaksuaika on enintään viisi vuotta ja investointien kustannukset ovat oikeasuhteisia. Muutoin toiminnanharjoittajalle myönnettävien ilmaisten päästöoikeuksien määrää pienennettäisiin 25 %. Ilmaisjakoon ei puututa, mikäli toiminnanharjoittaja voi osoittaa ottaneensa käyttöön muita toimia, jotka johtavat vastaavan suuruisiin päästövähennyksiin kuin toimet, mitä katselmoinnissa suositeltiin toteutettavan. Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on voimakkaampi ohjaus kiinteiden laitosten vähähiilisyyttä tukeviin investointeihin.

Lisäksi komissio ehdottaa useita ilmaisjaon määrittämisperusteita koskevia muutoksia, joiden tavoitteena on varmistaa nykyisten ja uusien tuotantomuotojen tasapuolinen kohtelu eri toimialoilla ja siten tukea vähäpäästöisen uuden teknologian käyttöönottoa. Päästökaupan soveltamisalaan ehdotetaan muun muassa muutosta, joka mahdollistaisi merkittävän teknologisen muutoksen tehneitä voimalaitoksia pysymään päästökaupan ja ilmaisjaon piirissä kyseisen ilmaisjakokauden loppuun, vaikka laitoksen kokonaislämpöteho laskisi alle 20 megawatin. Päästökauppaan kuuluvat toiminnot määriteltäisiin teknologianeutraalisti. Tiettyjen vertailutuotteiden valmistusprosessien määritelmiä muutettaisiin siten, että ilmaisjakoa olisi mahdollista saada tuotteen valmistamiseen tuotantoprosessista riippumatta. Esitetyillä muutoksilla halutaan myös kannustaa tehokkaan yhteistuotannon käyttöön ja varmistaa lämmölle myönnettävän ilmaisjaon tasapuolinen kohtelu eri sektoreilla.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta.

Komission ehdotuksen mukaan tuotekohtaiset vertailuarvot uudistettaisiin ennen vuotta 2026. Lisäksi vuodesta 2026 lähtien tuotekohtaisia vertailuarvoja voitaisiin kiristää vuositasolla 2,5 %:a nykyisen 1,6 %:n sijaan. Komission mukaan ehdotuksella pyritään takaamaan ilmaisjaon oikeudenmukaisempi jakautuminen sekä välttämään niin kutsutun monialaisen korjauskertoimen käyttö. Monialaisella korjauskertoimella tarvittaessa leikataan ilmaisjaon määrää tasaisesti kaikilta sektoreilta, jotta päästöoikeuksien kokonaismäärä pysyy sille varatun kokonaismäärän puitteissa. Korjauskertoimen käyttö kohdistuu kaikkiin ilmaisjaon piirissä oleviin sektoreihin ja se on arvioitu syrjiväksi tehokkaimpien laitosten ja hiilivuotoalojen osalta.

Osana 55-valmiuspaketia komissio antoi erillisen asetusehdotuksen niin kutsutun hiilirajamekanismin (CBAM) perustamisesta⁵ uutena keinona estämään hiilivuotoa. Ehdotuksella asetettaisiin tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuontituotteille⁶ saman suuruinen maksu, joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästövähennystavoitteiden toimeenpanon seurauksena. Päästökauppadirektiiviehdotuksessa komissio ehdottaa, että päästöoikeuksien ilmaisjako poistettaisiin asteittain 10 prosenttiyksikön vuosivauhdilla hiilirajamekanismin kuuluvien tuotteiden tuotannolta. Supistuvan ilmaisjaon määrä laskettaisiin vuosittain direktiivissä määriteltyjen kriteerien mukaisesti. Siirtymäkaudella tehtävä ilmaisjaon alasajo alkaisi ehdotuksen mukaan vuoden 2026 alussa ja päättyisi siten, että vuoteen 2035 mennessä ilmaisjako olisi poistettu hiilirajamekanismin kuuluvien tuotteiden tuotannolta. Tämä vastaisi komission CBAM-asetusehdotukseen kirjattua maksumekanismin käyttöönottovauhtia. Siirtymäajan avulla komissio pyrkii edesauttamaan toimijoiden sopeutumista uuteen järjestelmään.

3.1.3 Meriliikenteen sisällyttäminen päästökauppaan

Komission ehdotuksen mukaan meriliikenne liitettäisiin asteittain täysimääräisesti osaksi EU:n nykyistä päästökauppajärjestelmää ja meriliikenteen päästökauppaan sovelletaan pääosin samoja sääntöjä kuin kiinteisiin laitoksiin.

Komission ehdotuksen mukaan päästökaupan soveltaminen meriliikenteelle perustuu EU:n meriliikenteen MRV-asetuksen soveltamisalaan. Voimassa olevan MRV-asetuksen mukaan päästökaupan piiriin tulisivat bruttovetoisuudeltaan yli 5000 alukset. Komissio perustelee aluskoon alarajan asettamista 5000 bruttovetoisuuteen sekä riittävällä päästökattavuudella vaikuttavuuden näkökulmasta, että hallinnollisten kustannusten hillitsemisellä. MRV-asetusta sovelletaan meriliikenteen laivoille matkoilla, joissa on kyse matkustajien ja rahdin kaupallisesta kuljetuksesta. Soveltamisalan rajausten perusteella asetusta ei sovelleta esimerkiksi kalastusaluksiin ja jäänmurtajiin.

Komissio ehdottaa, että meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöistä päästökauppa kattaisi MRV-asetuksen mukaiset kasvihuonekaasupäästöt. Voimassa olevan sääntelyn mukaan tämä merkitsisi päästökaupan soveltamista meriliikenteen hiilidioksidipäästöihin. Päästökauppaa sovellettaisiin komission ehdotuksen mukaan täysimääräisesti laivojen hiilidioksidipäästöihin, jotka syntyvät niiden ollessa jäsenvaltioiden satamissa ja matkoilla jäsenvaltioiden satamien välillä sisältäen myös jäsenvaltioiden sisäiset merimatkat. Lisäksi päästökaupan velvoitteet koskisivat 50 % hiilidioksidipäästöistä, jotka syntyvät matkoilla jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden satamien välillä.

⁵ (COM(2021) 564 final)

⁶ Komission CBAM-ehdotuksen mukaan mekanismi koskisi viittä sektoria, jotka olisivat alumiini, lannoitteet, rauta ja teräs, sementti ja sähkö. Tarkemmin mekanismin kohteena olevat tuotteet on määritelty CBAM-ehdotuksen liitteessä I.

Velvoite palauttaa päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia kohdentuu komission ehdotuksessa laivayhtiölle. Laivayhtiöllä tarkoitetaan aluksen omistajaa tai muuta organisaatiota tai henkilöä, joka on ottanut vastuun aluksen toiminnasta ja kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten noudattamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 336/2006⁷ liitteen mukaan. Päästöoikeuksien palautuksesta voisi näin ollen olla vastuussa omistajan sijasta esimerkiksi aluksen vuokrannut rahtaaaja.

Komission ehdotuksen mukaan meriliikenteen päästöt tuotaisiin päästökaupan velvoitteiden piiriin vähitellen. Vuoden 2023 päästöjen osalta velvoite palauttaa päästöjä vastaava päästöoikeuksien määrä koskisi 20 % todennetuista päästöistä. Vuoden 2024 päästöille oikeuksia tulisi palauttaa 45 %, vuoden 2025 päästöille 70 % ja vuoden 2026 päästöille 100 % todennetuista päästöistä. Päästöoikeudet jaettaisiin täysimääräisesti huutokaupalla.

Ehdotuksen mukaan meriliikenteen päästökaupassa sovelletaan pääosin MRV-asetuksen monitorointia, raportointia, todentamista ja akreditointia koskevia sääntöjä, joita komissio ehdottaa osin muutettaviksi. Voimassaolevan MRV-asetuksen mukaan tiedot kerätään aluskohtaisesti. Komissio ehdottaa MRV-asetukseen ja päästökauppadirektiivin muutoksia, joiden perusteella aluskohtaiset yhteenlasketut päästötiedot kerätään, monitoroidaan ja verifioidaan päästökaupaa varten myös laivayhtiökohtaisesti. Vastaavia muutoksia ehdotetaan viranomaistehtäviin.

MRV-asetuksen sisältämää hallintoviranomaisen määrittelyä muutettaisiin viittaamaan päästökauppadirektiivissä määriteltävään laivayhtiön valvonnasta vastaavaan hallintoviranomaiseen. Laivayhtiön valvonnasta vastaava hallintoviranomainen määrittyy sen perusteella, minkä jäsenvaltion rekisterissä laivayhtiö on. Kolmansien maiden rekistereissä olevien laivayhtiöiden osalta hallintoviranomainen määrittäisi kahden edellisen vuoden satamakäyntien perusteella.

Laivayhtiöön, joka ei täytä direktiivin mukaisia velvoitteitaan, sovellettaisiin päästökauppadirektiivin yleisiä rangaistusmenettelyjä. Tämän lisäksi rangaistusmenettelyt sisältäisivät meriliikenteen osalta toimivaltaisen viranomaisen antaman laivojen karkotusmääräyksen tapauksissa, joissa yhtiö ei ole palauttanut päästöoikeuksia kahden tai useamman raportointijakson ajalta. Tällöin muiden jäsenvaltioiden olisi kiellettävä kyseisen laivayhtiön alusten pääsy satamiinsa, kunnes laivayhtiö palauttaa vaaditut päästöoikeudet. Jos kyseessä on jäsenvaltion omassa alusrekisterissä oleva alus, jäsenvaltion, joka on tässä tapauksessa lippuvaltio, tulisi pysäyttää alus.

Komission ehdotus päästökaupan laajentamisesta meriliikenteeseen ei huomioi jäsenvaltioiden erityisolosuhteita, kuten talvimerenkulun edellyttämiä jäävähvistettuja aluksia.

Ehdotuksen mukaan komission tulisi harkita muutoksia direktiiviin kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n hyväksyttyä maailmanlaajuisen markkinaehtoisen mekanismin meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi. Komission tulisi raportoida asiasta neuvostolle ja parlamentille viimeistään 30.8.2028.

Päästökauppadirektiiviin ehdotetaan komissiolle valtuuksia antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa määritetään säännöt hallintoviranomaisten laivayhtiöihin kohdistamaan hallintaan.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 336/2006, annettu 15 päivänä helmikuuta 2006, kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten täytäntöönpanosta yhteisössä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 3051/95 kumoamisesta

MRV-asetukseen ehdotetaan komissiolle valtuuksia antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä liittyen päästöjen ja muiden tietojen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskeviin nettelyihin ja viranomaisprosesseihin.

3.1.4 Huutokauppatulojen käyttö, ml. rahastot

Komission esityksen yksi tavoitteista on huomioida vihreän siirtymän alueelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Tätä tavoitetta varten huutokauppatulojen käyttöä sekä rahoitusmekanismeja on arvioitu uudelleen ja esitetään muutettavaksi.

Komission ehdotuksen mukaan osa huutokauppatuloista ohjattaisiin jatkossa EU:n omaksi varaksi unionin budjettiin. Komissiolle ehdotetaan valtuuksia antaa delegoiduilla säädöksillä teknisiä määräyksiä huutokauppatulojen käsittelystä ja siirrosta unionin budjettiin. Esitykseen huutokauppatulojen käytöstä liittyy kiinteästi komissiolta myöhemmin syksyllä 2021 odotettava esitys omiksi varoiksi.

Komissio ehdottaa, että kaikki jäsenvaltioiden käyttöön jäävät huutokauppatulot tulee käyttää kokonaisuudessaan direktiivissä määriteltuihin 11 ilmastotoimeen. Voimassa oleva sääntely toteaa, että jäsenvaltiot päättävät niille kuuluvien huutokauppatulojen käytöstä ja kehottaa jäsenvaltioita käyttämään vähintään 50 % huutokauppatuloista, tai tätä vastaava summa, joihinkin direktiivissä luokitelluista 11 ilmastotoimesta. Toisin sanoen voimassa oleva direktiivi ei aseta jäsenvaltioille ehdotonta velvollisuutta käyttää huutokauppatuloja ilmastotoimiin, mitä komissio nyt ehdottaa. Huutokauppatulojen raportoinnin osalta komission ehdotus on epäselvä. Voimassa olevan säädöksen mukaisesti myös jatkossa huutokauppatuloja voisi kuitenkin myös käyttää direktiivissä lueteltujen 11 ilmastotoimen lisäksi päästökaupan välillisten kustannusten korvaamiseen. Direktiivissä lueteltuihin 11 ilmastotoimeen ehdotetaan täydennystä siten, että energiatehokkuuden, kaukolämpöjärjestelmien ja lämpöeristyksen parantamiseen tähtäävät tai rahoitustukea tarjoavat toimenpiteet pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin liittyviin yhteiskunnallisiin näkökohtiin vastaamiseksi kattaisivat myös vääristöjen verojen vähentämisen. Tällä ehdotuksella komissio pyrkii vastaamaan vihreää siirtymää tukevien toimien kasvavaan rahoitustarpeeseen.

Komissio esittää myös, että vihreän siirtymän alueellisen ja sosiaalisen tasapuolisuuden varmistamiseksi modernisaatorahastolle jyvitetäisiin lisää päästöoikeuksien huutokauppatuloja. Voimassa olevan direktiivin mukaan 2 % vuosina 2021–2030 huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä osoitetaan modernisaatorahastolle, jolla rahoitetaan energiatehokkuusparannuksia ja energiajärjestelmien nykyaikaistamista jäsenvaltiossa, joiden BKT asukasta kohden markkinahintoina oli alle 60 % unionin keskiarvosta vuonna 2013. Nämä kymmenen jäsenvaltiota ja niiden prosentuaaliset osuudet rahastosta on määritetty päästökauppadirektiivissä.

Uuden ehdotuksen mukaan modernisaatorahaston kokoa kasvatettaisiin siten, että direktiivin voimaan astumisesta lähtien vuoteen 2030 saakka lisäksi 2,5 % huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä saatavista tuloista ohjataan rahastoon. Ehdotettu uusi rahoitusosa olisi kohdistettu niille jäsenvaltioille, joiden BKT asukasta kohden markkinahintoina on vuosina 2016-2018 ollut 65 % alle EU:n keskiarvon. Komission ehdotuksessa näihin valtioihin kuuluvat kymmenen jo aiemmin rahaston piirissä ollutta jäsenvaltiota sekä Kreikka ja Portugali. Ehdotuksen liitteessä on myös määritelty prosenttiosuudet, miten uusi rahoitusosa jakautuisi siitä hyötyvien valtioiden välillä.

Ehdotuksessa myös mukautetaan modernisaatorahaston sääntöjä yhtenäisiksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman sekä EU:n ilmastolain tavoitteiden kanssa. Rahoitussääntöjä kiristettäisiin siten, ettei rahastosta voisi tukea mitään fossiilisiin polttoaineisiin liittyvää investointia

ja nostettaisiin vihreään ja oikeudenmukaiseen siirtymään rahastosta ohjattavan rahoituksen osuus 70 %:sta 80 %:iin.

Innovaatorahaston tarkoituksena on tukea uusia vähähiilisiä innovaatioita. Komissio ehdottaa innovaatorahaston koon kasvattamista merkittävästi. Voimassa olevien sääntöjen mukaisesti innovaatorahastolle kuuluu vuoteen 2030 mennessä tulot 450 miljoonan päästöoikeuden huutokauppaamisesta sekä innovaatorahastoa edeltäneen NER300-rahoitusmekanismin tulot. Uuden ehdotuksen mukaisesti rahastoa kasvatettaisiin edelleen 50 miljoonan päästöoikeuden huutokauppaamisesta saaduilla tuloilla. Lisäksi rahastoon ehdotetaan ohjattavan varoja useista uusista lähteistä, kuten hiilirajamekanismiin kuuluvilta sektoreilta huutokaupattavaksi siirtyvien päästöoikeuksien tulot; lentoliikenteen päästöoikeuksista saatavat tulot, jotka jäävät yli toimijan lopettaessa toiminnan EU-alueella; meriliikenteen vaihtoehtoisia polttoaineita koskevan FuelEU Maritime –asetusehdotuksen sakkomaksut sekä 150 miljoonan päästöoikeuden huutokauppatulot uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökaupasta.

Innovaatorahaston kattavuutta ehdotetaan muutettavan siten, että jatkossa siitä voisi rahoittaa myös hiilen hinnanosopimuksiin⁸ liittyviä kilpailutuksia. Hiilen hinnanosopimuksilla voidaan edistää energiantensiivisiä teollisuuden aloja muuttumaan ympäristöystävällisemmiksi myöntämällä yrityksille avustuksia vähähiilisten teknologioiden käytöstä aiheutuviin käyttö- ja investointikustannuksiin ottamalla huomioon hiilen välttämisen lisäkustannukset. Komissio ehdottaa innovaatorahaston kattavuuden laajentamista myös siten, että siitä voitaisiin tukea meriliikenteen, tieliikenteen ja rakennussektorin vähähiilisiä innovaatioita sekä päästövähennyksien edistämistä tukevia hankkeita. Komissiolle ehdotetaan valtuuksia antaa delegoidulla säädöksellä tarkempia yksityiskohtia innovaatorahastoon kuuluvista sektoreista ja teknologisista vaatimuksista liittyen rahastosta annettaviin tukiin muun muassa hiilen hinnanosopimuksille.

3.1.5 Muut ehdotukset

Komission direktiiviehdotuksessa päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle jäisi vähintään 95 % kestävyyskriteerit täyttävää biomassaa käyttävät laitokset. Voimassa olevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää yksinomaan biomassaa käyttävät laitokset. Komissio on perustellut muutosta sillä, että prosentuaalisen vaatimuksen laskeminen ennaltaehkäisi tilanteita joissa toiminnanharjoittaja keinotekoisesti lisää pienen osuuden fossiilista polttoainetta ja näin ollen pystyy perusteettomasti hyötymään päästökaupan piirissä esimerkiksi ilmaisjaosta. Direktiiviehdotuksen mukaan biomassan osalta edellytetään säädettyjen kriteerien täytymistä. Komissiolle on myös annettu mahdollisuus antaa tarkempia täytäntöönpanoasetuksia päästöjen tarkkailusta. Direktiiviehdotuksessa on tarkennettu komission mahdollisuus antaa tarkemmat säädökset päästöjen laskentaan sovellettavista kestävyyskriteereistä. Voimassa olevan direktiivin nojalla komissio on antanut täytäntöönpanoasetuksen RED II direktiivin mukaisten kestävyyskriteerien soveltamisesta biomassan nollapäästöisyyden ehtona. Kestävyyskriteerejä ei tällä hetkellä sovelleta päästökaupan ulkopuolelle jäämisen ehtona, mikä olisi mahdollista komission ehdotuksen mukaisten muutosten myötä.

Lisäksi komissio ehdottaa, että toiminnanharjoittajien ei tarvitsisi palauttaa päästöoikeuksia niistä hiilidioksidipäästöistä, jotka on talteenotettu ja pysyvästi talletettu kemiallisesti tuotteisiin tai jotka kuljetetaan hiilidioksidin geologisiin varastointipaikkoihin varastoitavaksi. Komissio valtuutettaisiin hyväksymään täytäntöönpanosäädöksiä sen tarkentamiseksi, milloin kasvihuo-

⁸ Carbon contracts for difference, CCD.

nekaasupäästöjen voidaan katsoa tulleen pysyvästi varastoiduksi tuotteeseen. Komissio korostaa, että ilmastotavoitteiden kiristytessä kasvaa myös kiinnostus hiilidioksidin teknisiin talteenottoratkaisuihin, joiden käyttöönottoa komission pyrkii ehdotuksillaan tukemaan.

3.2 Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmä

Olemassa olevan päästökaupan rinnalle komissio esittää uutta, erillistä päästökauppajärjestelmää, joka koskisi rakennuksia ja tieliikennettä. Uusi päästökauppa kohdistuisi polttoaineen jakelijoihin ja näiden polttoaineiden hiilidioksidipäästöihin. Uuden päästökauppajärjestelmän tavoitteena olisi 43 %:n kasvihuonekaasujen päästövähennys vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Tieliikenteen osalta järjestelmään eivät kuuluisi polttoaineet, joita käytetään päällistetyillä teillä käytettäviin maatalouskoneisiin. Rakennusten osalta uusi päästökauppa liittyisi lähinnä rakennusten erillislämmityksessä käytettyihin fossiilisiin polttoaineisiin, sillä olemassa oleva päästökauppa sisältää jo pääosan kaukolämmityksen päästöistä ja rakennusten lämmityksessä ja muutoin käytetyn sähkön päästöt. Uuteen päästökauppaan sisältyisi komission ehdotuksen mukaan myös nykyisen päästökaupan ulkopuolinen keskitetty lämmöntuotanto palvelu- tai asuinrakennuksille. Lähtökohtana säänneltävien tahojen tunnistamisessa voitaisiin komission ehdotuksen mukaan käyttää nykyisen valmisteveron piiriin kuulumista.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi myös ehdotuksen EU:n taakanjakoasetuksen (2018/842/EU) muuttamisesta.⁹ Ehdotuksen mukaan tieliikenteen ja nykyisen päästökaupan ulkopuolella oleva rakennusten lämmityksen päästöt säilyisivät myös edelleen osana taakanjakosektoria, vähintään vuoteen 2030 asti. Taakanjakoasetusehdotuksessa komissio esittää voimassa olevan päästökaupan ulkopuolisten toimialojen osalta Suomelle 50 %:n päästövähennysvelvoitetta vuodelle 2030 vuoteen 2005 verrattuna.

Komission päästökauppadirektiiviehdotuksen mukaan tammikuusta 2025 lähtien tieliikenteen ja rakennusten päästökaupassa säännellyillä toimijoilla tulisi olla päästölupa, jota haettaessa toimija kuvailisi muun muassa polttoainetyypit, joita se luovuttaa kulutukseen rakennusten ja tieliikenteen sektoreilla, miten ja mihin loppukäyttötarkoituksiin polttoaineet luovutetaan ja mitä menettelyjä se päästöjen tarkkailuun ja raportointiin suunnittelee.

Varsinainen päästöoikeuksien huutokauppa alkaisi vuonna 2026. Järjestelmän kokonaispäästöjen katto määräytyisi taakanjakoasetuksesta saatavien jäsenvaltioiden vuoden 2024 päästötietojen pohjalta huomioiden lineaarisen päästövähennyskertoimen vaikutus. Päästökatto laskisi vuosittain niin sanotun lineaarisen päästövähennyskertoimen mukaisesti (5,15 % vuosina 2026–2027 ja 5,43 % vuosina 2028–2030) lähtien vuoden 2024 päästötasosta ja päättyen vuonna 2030 43 %:n kasvihuonekaasujen päästövähennykseen verrattuna vuoden 2005 tasoon. Ehdotus ei sisällä päästöoikeuksien ilmaisjakoa. Päästöoikeuksia kuitenkin laskettaisiin ensimmäisenä vuonna liikkeelle etupainotteisesti (130 % vuoden 2026 oikeuksista). Ehdotuksella pyritään komission mukaan turvaamaan uuden päästökauppajärjestelmän sujuva käynnistyminen. Etupainotteisesti liikkeelle lasketut päästöoikeudet vähennettäisiin vuosien 2028–2030 huutokaupattavista päästöoikeuksista. Huutokaupan yksityiskohdista säädettäisiin komission delegoidulla asetuksella, mikä vastaisi nykyisen päästökaupan käytäntöä.

⁹ COM(2021) 555 final

Komission ehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion huutokaupattavien päästöoikeuksien määrä vastaisi jäsenvaltion osuutta taakanjakoasetuksen mukaisista EU-tason päästöistä. Osuutta määritettäessä päästöjä tarkasteltaisiin keskiarvona vuosien 2016-2018 tieliikenteen ja rakennusten yhteenlasketuista päästöistä.

Komission ehdotuksessa uuden päästökaupan huutokauppatulot ohjattaisiin osin jäsenvaltioille, osin EU:n uudeksi omaksi varaksi sekä 150 miljoonan päästöoikeuden huutokauppatulot innovaatorahastolle. Osana 55-valmiuspakettia annetun erillisen ilmastotoimia koskevan sosiaalirahastoasetusehdotuksen¹⁰ mukaan 25 %:a tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan ennakoiduista tuotoista ohjattaisiin EU-budjetin kautta ilmastotoimien sosiaalirahastoon. Komission ehdotus EU:n uusista omista varoista annetaan myöhemmin tänä vuonna.

Komission päästökauppaehdotuksen mukaan jäsenvaltioille ohjautuva osa päästökaupan huutokauppatuloista tulee käyttää direktiivissä mainittuihin ilmastotoimiin, kuten rakennusten lämmityksen ja jäähdytyksen tai liikenteen hiilidioksidipäästöjä vähentäviin toimenpiteisiin. Jäsenvaltioiden voidaan katsoa täyttäneen huutokauppatulojen täysimääräiseen käyttöön liittyvä velvoite myös jos ne toimeenpanevat vero- tai tukipolitiikkatoimia, jotka edistävät direktiivin mukaisia ilmastotoimia ja vihreää siirtymää ja joiden arvo vastaa uuden päästökaupan huutokauppatuloja. Osa uuden päästökauppajärjestelmän mukaisista jäsenvaltioiden huutokauppatuloista tulee kohdistaa tieliikenteen ja rakennusten päästökaupan aiheuttamien sosiaalisten vaikutusten vähentämiseen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien, mikroyrityksien ja liikenteen käyttäjien osalta.

Uuden päästökaupan päästöjen tarkkailu-, raportointi-, ja todentamisjärjestelmä (MRV) mukailisi pitkälti nykypäästökaupan järjestelmää. Vuonna 2025 toiminnanharjoittajien tulisi käynnistää päästöjen tarkkailu ja raportointi kalenterivuoden 2024 tiedoista. Vuodesta 2027 lähtien toiminnan harjoittajien tulisi palauttaa niiden edellisenä vuonna liikkeelle laskemaa polttoainemäärää vastaava päästöoikeuksien määrä.

Ehdotuksen mukaan komission tulisi raportoida uuden päästökauppajärjestelmän toimivuudesta neuvostolle ja parlamentille viimeistään 1.1.2028 ja se voi ehdottaa tässä yhteydessä muutoksia järjestelmään. Viimeistään 31.10.2031 komission tulisi arvioida uuden päästökauppajärjestelmän yhdistämistä kiinteiden laitosten sekä meri- ja lentoliikenteen päästökauppajärjestelmään.

3.3 Muutokset markkinavakausvarantoon

Komissio ehdottaa sekä päätös- että direktiiviehdotuksella muutoksia päästökauppajärjestelmään liittyvään markkinavakausvarantoon. Varanto varmistaa päästökauppajärjestelmän toiminnan vakautta siten, että liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän ollessa ennalta määritellyn vaihteluvälin (400–833 miljoonaa päästöoikeutta) ulkopuolella, varantoon siirretään huutokaupattavaksi tarkoitettuja päästöoikeuksia markkinoilta tai varannosta siirretään päästöoikeuksia takaisin markkinoille.

Komissio ehdottaa erillisellä päätösehdotuksella, että voimassa olevan sääntelyn mukaisesti myös vuosien 2023–2030 välillä markkinavakausvarantoon siirretään vuosittain huutokaupattavaksi tarkoitetuista päästöoikeuksista määrä, joka vastaa 24 %:a liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärää, kun kokonaismäärä on ennalta määritellyn raja-arvon yläpuolella. Mikäli tätä ehdotusta ei hyväksytä vuoden 2023 loppuun mennessä, siirretään 1 tammikuuta 2024 lähtien raja-arvon ylittyessä varantoon 12 %:a tai enintään 100 miljoonaa päästöoikeutta.

¹⁰ COM(2021) 568 final

Komission mukaan 12%:n sisäänottoprosentti ei riittäisi estämään EU:n päästöoikeuksien ylijäämän kasvamista, mikä voisi aiheuttaa markkinahäiriöitä ja siksi sisäänottoprosentin tulisi säilyä 24 %:ssa myös vuoden 2023 jälkeen.

Muut ehdotukset markkinavakausvarannon muuttamiseksi sisältyvät päästökauppadirektiiviehdotukseen.

Komissio ehdottaa muutosta varannon sisäänoton käynnistävään mekanismiin siten, että päästöoikeuksien kokonaismäärän yläraja-arvon ylitys 1096 miljoonaan päästöoikeuteen saakka ei aikaansaisi sisäänottomekanismin käynnistymistä vaan päästöoikeuksia poistettaisiin markkinoilta vain 833 miljoonan päästöoikeuden ylittävää määrää.

Lisäksi komissio ehdottaa, että liikkeellä olevan päästöoikeuksien kokonaismäärän laskennassa huomioidaan myös päästöoikeudet, jotka on laskettu liikkeelle lentoliikenteen ja meriliikenteen päästökaupan vuoksi. Lentoliikenteen ja meriliikenteen päästöoikeudet huomioidaan myös markkinavakausvarannon huutokaupattavaksi tarkoitettujen päästöoikeuksien laskennassa.

Komissio ehdottaa, että liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärään laskentaa muutetaan siten, että huomioiduksi tulevat ainoastaan päästöoikeudet jotka on laskettu liikkeelle eikä ole siirretty varantoon. Muutoksen tarkoituksena on tehdä liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien laskennasta selkeämpää, eikä se vaikuta aikaisempiin liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän laskentoihin.

Komissio ehdottaa, että markkinavakausvarannossa reservissä olevien päästöoikeuksien määrä rajataan 400 miljoonaan päästöoikeuteen. Voimassa olevan sääntelyn mukaan vuodesta 2023 lähtien mitätöidään markkinavakausvarannosta ne päästöoikeudet, joiden määrä ylittää edellisenä vuotena huutokaupattujen päästöoikeuksien määrän. Vuosittain huutokaupattavien päästöoikeuksien määrään vaikuttaa muun muassa päästökatto sekä markkinavakausvarannon toiminta. Komission ehdotuksella pyritään luomaan ennustettavuutta varannossa olevien päästöoikeuksien määrään.

Komissio ehdottaa, että vuodesta 2027 lähtien markkinavakausvarannossa toimisi erillinen varanto tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästökauppajärjestelmän vakauttamiseksi. Tämä erillisvaranto toimisi samoilla periaatteilla kuin olemassa oleva kiinteiden laitojen päästökauppaa vakauttava järjestelmä, mutta sillä olisi omat sisäänoton ja liikkeellelaskun kynnsarvot (210 ja 440 miljoonaa päästöoikeutta).

Komissio ehdottaa markkinavakausvarantoon myös uutta mekanismia, jonka tarkoitus olisi estää tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän päästöoikeuden hinnan kohtuuton nousu. Varannosta laskettaisiin liikkeelle lisää päästöoikeuksia, direktiivissä annettujen kriteerien mukaisesti, mikäli hinnat nousisivat liian nopeasti. Uuden päästökaupan oma varanto sisältäisi 600 miljoonaa päästöoikeutta.

4 Ehdotusten oikeusperusta sekä suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Päästökauppadirektiivi

Komissio esittää päästökauppadirektiiviehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö). Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa asianmukaisena.

SEU 5(3) artiklan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu vain unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Ehdotus koskee tällaista alaa. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska ilmastonmuutos on luonteeltaan valtioiden rajat ylittävä ongelma, jota ei voida ratkaista pelkästään kansallisilla tai paikallisilla toimilla. Euroopan unionin toiminnalla tehostetaan ilmastotoimia sekä täydennetään ja vahvistetaan kansallisia ja paikallisia toimia.

Suhteellisuusperiaatteella, joka on vahvistettu unionisopimuksen (SEU) 5(4) artiklassa, tarkoitetaan, että unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen Euroopan unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission mukaan ehdotuksella pyritään varmistamaan EU:n tavoite vähentää päästöjä 55 % vuoteen 2030 mennessä kustannustehokkaalla, yhdenmukaisella ja koordinoitulla tavalla. Jäsenvaltiot eivät yksinään voi saavuttaa tavoitetta, minkä vuoksi unionin toiminta on välttämätöntä. Komissio toteaa, että ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen vuodelle 2030 asetetun päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi ja huomauttaa, että monilla ehdotetuista muutoksista on merkittävä yhteys sisämarkkinoiden toimintaan.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

4.2 Markkinavakauseräntö

Komissio esittää markkinavakauseräntömekanismia koskevan päätöksen muuttamisen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö). Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämismenettelyssä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa asianmukaisena.

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mitä on tarpeen vuodelle 2030 asetetun päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi kustannustehokkaasti ja samalla varmistaen unionin markkinoiden tasapainoisen toiminnan.

Ehdotuksella pyritään varmistamaan EU:n päästökauppajärjestelmän toimivuus, jotta saavutetaan EU:n tavoite vähentää 55 % päästöjä vuoteen 2030 mennessä kustannustehokkaalla tavalla. EU:n laajuinen toiminta on välttämätöntä yhdenmukaisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Komissio toteaa, että ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mitä on tarpeen vuodelle 2030 asetetun päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotusten vaikutukset Suomelle

Komissio antoi osana 55-valmiuspakettia tiedonannon EU:n 2030 ilmastotavoitteen toimeenpanosta¹¹. Tiedonannossa komissio korostaa, että vähintään 55 %:n ilmastotavoitteen toimeenpano vuoteen 2030 mennessä toteuttaa myös tarpeellisen talouden, yhteiskunnan ja teollisuuden rakennemuutoksen, joka luo monia mahdollisuuksia. Lisäksi tiedonannossa korostetaan päästö-

¹¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle: Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta. (COM(2021) 55 final)

jen ja talouden kasvun erkaantumista; vuoden 1990 jälkeen EU:n kokonaispäästöt ovat vähentyneet 24 %:lla samalla kun BKT on kasvanut yli 62 %:lla. Samalla ajanjaksolla tarkasteltuna Suomen päästöt ovat vähentyneet 25,5 %:lla samalla kun BKT on kasvanut 63,4 %:lla.

5.1 Lainsäädännölliset ja hallinnolliset vaikutukset

Komission ehdotus voimassa olevan päästökaupan kiristämiseksi, meriliikenteen sisällyttämiseksi nykyiseen päästökauppajärjestelmään sekä erillisen tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän perustamiseksi merkitsevät merkittäviä muutoksia. Ehdotus laajentaisi merkittävästi päästökaupan käyttöä. Komission arvion mukaan vuonna 2030 EU:n kokonaispäästöistä noin 2/3 sisältyisi päästökauppajärjestelmiin, ja näistä kolmasosa uuteen tieliikenteen ja rakennusten päästökauppaan.

Päästökauppadirektiivin uudistaminen edellyttää kansallisesti muutoksia ainakin päästökauppalakiin (311/2011). Meriliikenteen sisällyttäminen nykyiseen päästökauppaan sekä uuden päästökauppa-järjestelmän käyttöönotto tieliikenteeseen ja rakennusten erillislämmitykseen edellyttää uutta kansallista lainsäädäntöä.

Komission päätösehdotus markkinavakauseräpäätöksen muuttamiseksi edellyttää kansallisesti muutoksia päästökauppalakiin.

5.1.1 Voimassa olevan päästökaupan kiristäminen, hallinnolliset vaikutukset

EU:n päästökauppajärjestelmään nykyisin kuuluvien toimialojen osalta komissio arvioi muutosten hallinnollisten vaikutusten olevan verrattain pieniä. Kansallisesti muutoksien on kuitenkin arvioitu olevan verrattain työläitä, sillä tiettyjä muutostarpeita on arvioitava myös laitostasolla. Päästökauppajärjestelmän ylläpito myös vaatii jatkuvaa kehittämistä sekä sitoo huomattavan määrän viranomaisresursseja.

5.1.2 Meriliikenteen päästökauppa, hallinnolliset vaikutukset

Hallinnollisen taakan odotetaan lisääntyvän komission ehdottamalla kattavuudella maltillisesti sekä viranomaisille että toimijoille, koska suurin osa päästökaupan vaatimasta hallinnosta sisältyy jo voimassaolevaan MRV-asetukseen ja nykyisen päästökaupan menettelyihin. Komission mukaan meriliikenteen päästökaupan soveltaminen bruttovetoisuudeltaan yli 5000 aluksille rajaa päästökaupan ulkopuolelle 95 % pienistä ja keskisuurista yrityksistä, mikä vähentää hallinnollista taakkaa.

5.1.3 Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa, hallinnolliset vaikutukset

Tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen uusi päästökauppa edellyttäisi kokonaan uuden järjestelmän perustamista olemassa olevan päästökaupan rinnalle, mikä tarkoittaa myös uusia hallinnollisia kustannuksia. Tämä aiheuttaisi kerta- ja toistuvia kustannuksia sekä julkiselle sektorille että säänneltäville tahoille.

Alustavasti on arvioitu, että Suomessa on noin 20 yritystä, jotka luovuttavat nestemäisiä polttoaineita muualle kulutettavaksi. Direktiiviehdotuksen mukaisia säänneltäviä toimijoita olisi tieliikenteen osalta viisi. Lämmityssektorilla on kolme suurta toimijaa, mutta useita välikäsiä verovelvollisen ja kuluttajan välissä. Kaasumaisten ja kiinteiden polttoaineiden osalta valmisteverovelvollisten määrä ei tässä vaiheessa ole saatavissa. Kansallisesti valmisteveroa kannetaan myös turpeesta ja mäntyöljystä.

EU-tason osalta komissio arvioi kaasun ja öljyn hallinnollisten lisäkustannusten olevan kohtuulliset. Hiilelle, jota käytetään vain muutamassa jäsenvaltiossa rakennusten erillislämmitykseen, hallintokustannukset olisivat korkeammat, koska hiiltä säännellään usein vähemmän ja alalla on paljon pieniä toimittajia. Esityksen vaikutusarvion esimerkkilaskelman mukaan kertakustannukset yhdelle säänneltävälle hiilen myyjälle voisivat olla noin 6000–8600 euroa ja vuosittain toistuvat kustannukset noin 5000–6400 euroa. Viranomaispuolella kertakustannuksen tasoksi arvioidaan 9,6 miljoonaa euroa kaikille jäsenvaltioille yhteensä ja vuosittain toistuviksi jäsenvaltiokohtaisiksi kustannuksiksi 1000–1400 euroa säänneltävää toimijaa kohden. Esimerkiksi öljyn ja dieselin jakelijoille ei ole komission esityksessä erillistä numeerista arviota. Kansallista tieliikenteen päästökauppaa selvittävässä työryhmässä on tehty alustavia arvioita tämänkaltaisen järjestelmän viranomaiskustannuksista, ja nämä arviot ovat edellä esitettyihin lukuihin verrattuna moninkertaiset. EU:n laajuisessa järjestelemässä kustannukset kuitenkin jakautuisivat osittain kotimaan osittain komission hallintokuluihin.

Uuden päästökaupan järjestelyissä voitaisiin hyödyntää oppeja ja synergiaetuja nykypäästökaupasta ja sen toteutuksesta. Uusi päästökauppa edellyttäisi muun muassa päästöjen tarkkailu-, raportointi-, ja todentamisjärjestelmän (MRV) käyttöönottoa. Siinä päästöt laskettaisiin polttoaineiden myyntimääristä päästökertoimilla. Huutokauppajärjestelyissä ei voitaisi täysin hyödyntää nykypäästökaupan hallinnollisia rakenteita, vaan niitä pitäisi vähintään uudistaa ja vahvistaa ottaen kuitenkin huomioon mahdollinen myöhempi päästökauppajärjestelmien yhdistäminen. Päästökauppaviranomaisilta ja säänneltäviltä toimijoilta päästökauppatoiminta edellyttää IT-infraa ja henkilöstöresursseja.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

EU-tason huutokauppatulojen arviointiin liittyy suuria epävarmuuksia, sillä kaikkia niiden kertymään vaikuttavia päästökaupan yksityiskohtia ei ole mahdollista huomioida. Tämän vuoksi lopulliset huutokauppatulot voivat erota merkittävästi alla esitettävästä arviosta. Huutokauppatulokertymään vaikuttavat keskeisesti muun muassa huutokaupattavien päästöoikeuksien määrä sekä päästöoikeuden hinta, joiden ennustamiseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Komission ehdotukseen sisältyvissä vaikutustenarvioissa on käytetty päästöoikeuden keskiarvohintana 55 €/t CO₂, jota on käytetty myös jäljempänä olevissa arvioissa muun muassa vertailtavuuden mahdollistamiseksi.

Voimassa olevan sääntelyn pohjalta päästökaupan huutokauppatulot ohjautuvat EU:n jäsenvaltioille, innovaatorahastolle, modernisaatorahastolle ja solidaarisuustoimiin. Vuosina 2018–2020 EU-jäsenvaltioiden yhteenlasketut huutokauppatulot nykyisestä päästökaupasta (kiinteät laitokset ja lentoliikenne) olivat EU-tasolla yhteensä vuosittain noin 14–15 miljardia euroa, josta lentoliikenteen tulojen osuus oli noin 0,1 miljardia euroa (päästöoikeuden keskihinta noin 25 €/t).

Jos komission ehdottamia muutoksia ei toteutettaisi ja jatkettaisiin nykyisen päästökaupan toimeenpanoa muuttamattomana, niin jäsenvaltioiden yhteenlasketut huutokauppatulot vuosina 2026–2030 olisivat EU-tasolla yhteensä vuosittain arviolta noin 26 miljardia euroa, josta lentoliikenteen tulojen osuus olisi arviolta noin 0,18 miljardia euroa. Arviossa on käytetty komission direktiiviehdotuksessa käyttämää 55 €/t CO₂ päästöoikeuden keskihintaa.

Komission ehdotuksen pohjalta EU:n päästökaupan huutokauppatuloista ohjattaisiin osa vahvistetuille innovaatio- ja modernisaatorahastoille sekä nykyisääntelyn mukaisesti solidaarisuustoimiin (ks. tarkempi kuvaus pääasiallinen sisältö kpl 3.1.4, sivut 8–9). Näiden siirtojen jälkeen myöhemmin määriteltävä osuus ohjattaisiin EU:n budjettiin uutena omana varana ja loppuosuus

jäisi jäsenvaltioiden käyttöön hyödynnettäväksi täysimääräisesti direktiivissä määriteltyihin ilmastotoimiin ja vihreän siirtymän tukemiseen. Komissio antaa omia varoja koskevan ehdotuksensa myöhemmin syksyllä 2021, jolla se määrittelee yksityiskohtaisemmin varojen kohdentamista EU:n budjettiin.

Tarkasteltaessa komission ehdotuksen vaikutuksia huutokauppatuloihin, tulee erottaa nykyiseen päästökauppajärjestelmään ehdotetut muutokset, ml. meriliikenteen sisällyttäminen nykyiseen kiinteiden laitosten päästökauppaan ja lentoliikenteen päästökauppaan ehdotetut muutokset, sekä toisaalta kokonaan uuden tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän perustaminen.

Kun tarkastellaan ensin mainittua nykyisen EU-laajuisen päästökauppajärjestelmän huutokauppatulojen määrää, on karkeasti arvioitavissa, että vuosina 2026-2030 päästökauppa tuottaisi EU-tasolla vuosittain arviolta noin 20 miljardin euron huutokauppatulot, josta lentoliikenteen huutokauppatulot olisivat vuositasolla arviolta noin 0,9 miljardia euroa. Tästä huutokauppatulojen kokonaismäärästä on poistettu arvio innovaatio- ja modernisaatiorahastoa varten siirrettävistä osuuksista.

Samana ajanjaksona uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmä tuottaisi innovaatorahastolle jyvitetävän osuuden poistamisen jälkeen EU-tasolla vuosittain arviolta noin 45 miljardin euron huutokauppatulot.

Kun tarkastellaan komission ehdotuksen mukaista kokonaisuutta, toisin sanoen kummankin päästökauppajärjestelmän yhteensä aikaansaamaa EU:n laajuisia huutokauppatuloa rahastoille siirrettävien osuuksien poistamisen jälkeen, muodostuisi sen kokonaismääräksi vuosina 2026-2030 arviolta noin 65 miljardia euroa vuodessa. Tästä vuosittaisesta kokonaissummasta osa siirrettäisiin komission ehdotuksen mukaan EU-budjettiin ja loput jäisivät jäsenvaltioiden käytettäväksi ilmastotoimiin ja vihreän siirtymän tukemiseen. Tällä hetkellä päästöoikeuden hinta on yli 60€/t CO₂. Mikäli päästöoikeuksien määrä vähenee tulevina vuosina komission ehdotuksen mukaisesti voimassa olevia sääntöjä enemmän, johtaisi se todennäköisesti päästöoikeuden hinnannousuun.

Arvion tekemistä komission esittämien muutosten vaikutuksista Suomen huutokauppatuloihin vaikeuttaa epätietoisuus EU-budjettiin tuloutettavien huutokauppatulojen määrästä, sillä komissio ei vielä ole antanut tähän liittyvää ehdotusta.

Suomen huutokauppatulot (kattaen sekä kiinteät laitokset että lentoliikenteen) olivat vuosina 2018 – 2020 vuositasolla noin 0,23 miljardia euroa (päästöoikeuden keskihinta noin 25 €/t).

Voimassa oleva direktiivi kehottaa jäsenvaltioita käyttämään huutokauppatuloista vähintään 50 % tai sitä vastaava summa ilmastotoimiin. Jäsenvaltioiden tulee raportoida komissiolle varojen käytöstä. Kansallisesti Suomi on osoittanut komissiolle käyttäneensä huutokauppatuloihin verrattavan määrän rahaa ilmastotoimiin. Jo vuosia Suomen vuosittain ilmastotoimiin kohdistamat budjettivarat ovat ylittäneet moninkertaisesti Suomen vuosittaiset huutokauppatulot. Esimerkiksi vuonna 2019 Suomi käytti yksin uusiutuvan energian tuotantotukeen 0,25 miljardia euroa, mikä ylittää vuonna 2019 Suomelle tilitetyn huutokauppatulot, jotka olivat 0,22 miljardia euroa. EU-tasolla tarkasteltuna vuosina 2013-2019 jäsenvaltioiden huutokauppatuloista noin 78 %:a käytettiin ilmastotoimiin. Komission direktiiviehdotuksessa esitetään jäsenvaltioille velvollisuutta käyttää huutokauppatulot kokonaisuudessaan direktiivissä mainittuihin ilmastotoimiin.

5.2.1 Voimassa olevan päästökaupan kiristäminen

Vaikutustenarvioissa on vertailtu vaihtoehtoja liittyen muun muassa lineaarisen päästövähennyskertoimeen, päästökaton leikkaukseen, markkinavakausvarannon yksityiskohtiin, ilmaisjakosääntöjen uudistamiseen sekä innovaatio- ja modernisaatorahastojen kasvattamiseen.

Komissio toteaa vaikutustenarviossaan, että EU:n nykyisen päästökaupan kiristämisestä aiheutuvat vaikutukset ovat erilaiset eri EU-jäsenvaltioissa. Järjestelmään kuuluvia kiinteitä laitoksia on EU-tasolla noin 9500 ja Suomessa päästökaupan piiriin kuuluu noin 530 laitosta.

Taloudellisten vaikutuksien arviointi on haastavaa, sillä päästökauppa on EU-tason järjestelmä ja päästövähennykset toteutetaan yleisesti siellä, missä se on taloudellisesti edullisinta. Vaikutukset ovat myös erilaisia eri toimialoilla toimiville laitoksille. Suomen teollisuudelle ilmaisjakosääntöihin liittyvät ehdotukset ovat hyvin keskeisiä. Hiilirajamekanismin kuuluvilla toimialoilla aiheutuu välitön kustannusvaikutus päästöoikeuksien ostamisesta markkinahintaan ilmaisjaon poistuessa. Muutosten kustannusvaikutuksia on tässä vaiheessa kuitenkin vaikea arvioida.

Keskeinen elementti taloudellisia vaikutuksia arvioidessa ovat huutokauppatulot, joiden osalta keskeistä ovat huutokauppatulojen jakautuminen EU-jäsenvaltioiden, rahoitusvälineiden ja EU-budjetin kesken, päästöoikeuksien huutokaupattava määrä sekä päästöoikeuden hinnan kehitys.

Komission ehdotus lisää huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää, mikä kasvattaa huutokauppatuloja ainakin EU-tasolla tarkasteltuna. Myös ilmaisjaon asteittainen poistuminen hiilirajamekanismin kuuluvien tuotteiden osalta lisää EU-tasolla huutokauppatuloja. Komission hiilirajamekanismiehdotuksessa esittämän arvion mukaan hiilirajamekanismin piirissä olevia tuontituotteita vastaaviin EU-tuotteisiin kohdistuvan päästöoikeuksien ilmaisjaon supistamisesta saataisiin EU-tasolla vuoden 2030 tasolla noin 7 miljardin euron huutokauppatulojen lisä-kertymä, joka ehdotetaan kohdistuvan innovaatorahastolle.

Päästökaton kiristäminen ja markkinavakausvarannon vahvistaminen mukaan lukien sisäännottoprosentin säilyttäminen 24 %:ssa vuoden 2023 jälkeen vähentävät huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää, mikä vaikuttaa tulokertymään. Toisaalta sisäännottoprosentin säilyttäminen 24 %:ssa vähentää päästöoikeuksien ylijäämää, minkä voidaan arvioida ylläpitävän päästöoikeuden tietyntäsoista hintaa ja lisätä tulokertymää.

Komissio ehdottaa, että tietty osa EU:n nykyisen päästökaupan huutokauppatuloista ohjautuisi jatkossa EU:n omaksi varaksi. Tämä osuus täsmentyy komissiolta syksyllä 2021 annettavan EU:n omien varojen uudistamista koskevan ehdotuksen kautta.

Innovaatorahaston tuen avulla on mahdollista luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja edistää vientiä. Innovaatorahaston laajentaminen voi tarjota teollisuudelle uusia rahoitusmahdollisuuksia ja parantaa kilpailukykyä vähähiilisten ratkaisujen markkinoilla. Myös Suomen elinkeinoelämä voi hyötyä rahaston tarjoamista rahoitusmahdollisuuksista.

Modernisaatorahasto koskee vain vähemmän vauraita jäsenvaltioita, joten Suomi ei voi hyötyä siitä suoraan taloudellisesti. Modernisaatorahaston tarjoamat rahoitusmahdollisuudet voivat kuitenkin olla merkittäviä niiden piirissä oleville jäsenvaltioille. Modernisaatorahaston koon kasvattaminen vähentää huutokauppatuloja, jotka nyt ohjautuvat EU-jäsenvaltioille.

Komission ehdottamat muutokset hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin (Carbon Capture and Storage, CCS) selkeyttävät sääntelytilannetta, mikä luo nykyistä paremman toimintaympäristön uusille liiketoiminnoille.

5.2.2 Meriliikenteen päästökauppa

Meriliikenteen sisällyttäminen päästökauppaan lisää huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää, mikä kasvattaa myös huutokauppatuloja. Komission vaikutustenarvioinnin mukaan vuonna 2030 merenkulun päästökauppa aikaansaisi EU-tasolla 2,4 miljardin euron huutokauppatulot, kun päästöoikeuden keskiarvohintana on käytetty 45,5 €/t CO₂.

Komission vaikutustenarvioinnin mukaan komission ehdottama meriliikenteen päästökauppa sekä FuelEU Maritime –asetusehdotus lisäisivät meriliikenteen käyttäjien kustannuksia 7 % vuoteen 2030 mennessä. Oletus perustuu 45,5 euron päästöoikeuden hintaan. Komissio arvioi meriliikenteen liittämisen päästökauppaan lisäävän maltillisesti hyödykkeiden hintoja ja laskevan kysyntää EU:ssa. Vaikutusten kauppavirtoihin oletetaan olevan sitä suuremmat, mitä laajempi kattavuus meriliikenteen päästökaupalla on ja mitä korkeammalle päästöoikeuksien hinnat nousevat.

Komission mukaan maantieteellinen kattavuus, jossa on mukana myös matkoja jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden satamien välillä toisi päästökaupan piiriin suhteellisesti enemmän valtamerialuksia kuin jos kattavuus olisi vain EU:n sisäiset matkat ja sen mukaisesti mukana etupäässä lähimerenkulussa käytettävät alukset.

Päästökaupan ulottamiseen EU:n ulkopuolisille reiteille liittyy riski kolmansien maiden negatiivisista reaktioista. Meriliikenteen toimintaympäristö kuitenkin poikkeaa lentoliikenteestä, jossa tämä riski realisoitui päästökauppaa käynnistettäessä. Lentoliikenteestä sovitaan kolmansien maiden kanssa erillisillä sopimuksilla.

Maantieteellisestä sijainnista johtuen meriliikenteen merkitys Suomelle on suuri. Merikuljetusten osuus Suomen tavaraviennin määrästä oli vuosina 2018 ja 2019 noin 92 % ja tavaratuonnin määrästä noin 78 %. Kuljetukset meritse ovat Suomelle keskeisiä EU:n sisäisessä kaupassa. Muiden EU-maiden kanssa käytävästä tavarakaupasta noin 95 % hyödyntää meriliikennettä.

Meriliikenteen päästökaupan vaikutuksia Suomen logistisiin kustannuksiin, kansantalouteen ja kilpailukykyyn selvitettiin liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta ennen komission ehdotuksen antamista. Vaikutukset arvioitiin huomioiden kokonaisuudessaan Suomen ulkomaankauppaa palveleva meriliikenne, joka komission ehdotuksessa tulee päästökaupan piiriin. Tämä tarkoittaa hiilidioksidipäästöjä EU:n sisäisistä Suomen kuljetuksista, Suomen ja kolmansien maiden välisistä suorista kuljetuksista sekä Suomen ja kolmansien maiden välisistä kuljetuksista muiden jäsenvaltioiden satamien kautta.

Komission ehdotuksen mukainen kattavuus toisi päästökaupan piiriin Suomen ulkomaankauppaa palvelevan meriliikenteen osalta noin 4,7 miljoonaa tonnia hiilidioksidipäästöjä vuoden 2019 päästötietoihin perustuen. Mikäli huomioidaan arvio IMO:n hiili-intensiteettisääntelyn vaikutuksesta, näiden päästöjen voidaan olettaa vähentyvän noin 4,2 miljoonaan tonniin vuoteen 2030 mennessä. Päästöoikeuden hinnalla 50 €/t CO₂ tämä tarkoittaisi Suomen ulkomaankaupalle kokonaisuudessaan 210 miljoonan euron vuotuisia lisäkustannuksia. Päästöoikeuden hinta oletukseen liittyy merkittävää epävarmuutta. Kuljetussuoritteiden on arvioissa oletettu pysyvän vakiona. Päästökaupan tai FuelEU Maritime –ehdotuksen myötävaikutusta päästöjen vähentymiseen ei ole huomioitu kustannusarviossa. IMO:ssa ovat myös käynnistymässä neuvottelut

markkinaehtoisesta päästövähennystoimesta, jonka vaikutusta ei ole arviossa voitu huomioida. Päästöjen vähentyminen vähentää päästökaupan aiheuttamia kustannuksia.

Mitä laajemmin meriliikenne on päästökaupan piirissä, sitä kalliimmaksi päästökauppa muodostuu logististen kustannusten ja kansantalouden näkökulmasta. Liikenne- ja viestintäministeriön tilaamassa selvityksessä mallinnettiin EU:n sisäisen päästökaupan ja toisaalta täysimääräiset päästöt reiteiltä kolmansiin maihin kattavan päästökaupan vaikutuksia Suomen kansantalouteen. Kansantuote on mallinnetuissa skenaarioissa, joissa aluskoon raja on linjassa komission ehdotuksen kanssa, ja päästöoikeuden hinta 50 €/t CO₂, 0,04-0,06 % alhaisempi vuonna 2040 verrattuna perusskenaarioon ilman meriliikenteen päästökauppaa. Komission ehdottaman maantieteellisen kattavuuden vaikutukset asettuisivat tähän väliin.

Vaikutus kansantuotteeseen syntyy sekä tuonnin kallistumisesta, että viennin hintakilpailukyvyn heikkenemisestä ja viennin supistumisesta. Vaikutus vientiin on useimmilla toimialoilla sitä suurempi, mitä laajempaa päästökauppa on. Kulutustavaroiden osalta tuontihintojen nousu kohdistuu suoraan kotitalouksien kulutukseen, jonka supistuminen pienentää kansantuotetta lähes yhtä paljon kuin viennin supistuminen. Päästökaupan taloudellisten vaikutusten arvioidaan olevan noin kaksinkertaiset, mikäli päästöoikeuden hinta olisikin kaksinkertainen verrattuna käytettyihin päästöoikeuden hintaoletuksiin.

On luultavaa, että lopullinen vaikutus Suomen kansantuotteeseen ja suhteelliseen kilpailukykyyn riippuu Suomen kilpailijamaiden kohtaamista vastaavista päästökaupan lisäkustannuksista, mutta niitä on voitu arvioida vain laadullisesti. Karkeasti ottaen suomalaisilla toimialoilla, joiden vienti suuntautuu vahvasti kolmansiin maihin Euroopan ulkopuolelle, päästökaupan laaja maantieteellinen kattavuus lisää kustannuksia enemmän kuin kilpailijamaissa sijaitsevilla samoille markkinoille pyrkivillä toimialoilla. Sen sijaan päästökaupan laaja maantieteellinen kattavuus osin parantaa niiden vientitoimialojen suhteellista kilpailukykyä, jotka käyvät kauppaa pääosin muihin EU-maihin.

Meriliikenteen päästövähennystoimien odotetaan luovan liiketoimintamahdollisuuksia Suomen meriklusterille. Näitä positiivisia vaikutuksia ei ole arvioitu osana kotimaista vaikutustenarviointia.

Talvimerenkulun erityisolosuhteet sekä etäisyys muihin EU-maihin ja valtamerireiteille lisäävät merikuljetusten kustannuksia Suomen ulkomaankaupassa muihin maihin verrattuna. Talvimerenkulku tekee alusinvestoinneista kalliimpia ja lisää alusten polttoaineenkulutusta ympäri vuoden. Mikäli talvimerenkulkua ei huomioida päästökaupassa, Suomen meriliikenteen kustannukset lisääntyvät enemmän kuin muiden maiden. Jäävähvistetut alukset tuottavat muihin aluksiin verrattuna enemmän päästöjä liikkeessaan sekä avovesissä että jäissä. Talvimerenkulun kustannukset sisältyvät taloudellisia vaikutuksia koskevaan selvitykseen vuoden 2019 polttoaineenkulutuksen ja päästötietojen pohjalta.

Jäävähvistettujen alusten suuremmasta polttoaineen kulutuksesta ja päästöistä johtuen meriliikenteen sisällyttäminen päästökauppaan voi kannustaa hankkimaan yhä enenevässä määrin avoveteen optimoituja aluksia. On siten oletettavaa, että ehdotus johtaisi kauppa-alusten itsenäisen jäissäkulkukyvyn heikkenemiseen. Tämä johtaisi jäänmurtoavustuksen määrän kasvuun ja nykyistä suuremman jäänmurtokapasiteetin tarpeeseen palvelutason turvaamiseksi etenkin keskimääräisen ja ankaran talven olosuhteissa.

Jäävahvistettujen alusten operointikustannusten kasvu voi aiheuttaa kaupallisia paineita käyttäjäoperointiin sopimattomia jääluokattomia tai matalamman jääluokan aluksia ja tarvetta alenuttaa jäärajoituksia erityisesti EU:n ulkopuolisessa liikenteessä Itämerellä. Tällä saattaisi olla vaikutusta meriturvallisuuteen Itämeren talvimerenkulussa.

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

Myös muilla komission 55–valmiuspaketin ehdotuksilla on meriliikenteen kustannuksia lisääviä vaikutuksia. Toisaalta on huomioitava, että muiden päästövähennystoimien ohjausvaikutus johtaisi päästökaupan kustannusten vähentymiseen. FuelEU Maritime –aloite velvoittaa rajamaan aluksella käytettävän energian kasvihuonekaasuintensiteettiä. Energiaverodirektiivissä ehdotetaan, että meriliikenteen polttoaineiden verovapaus poistuu EU:n sisäisessä liikenteessä.

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

Vuonna 2030 FuelEU Maritime -asetuksen arvioidaan alustavasti nostavan komission ehdottamalla kattavuudella Suomen ulkomaankauppaa palvelevan meriliikenteen polttoainekustannuksia noin 100-300 miljoonaa euroa. Vaatimusten kiristytessä kustannusten oletetaan nousevan moninkertaisiksi vuoteen 2040 mennessä. Arviossa on oletettu, että 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.

5.2.3 Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Esitykseen sisältyy vaikutusarvio, jossa esitetään kolme erilaista vaihtoehtoa tieliikenteen ja rakennusten päästöihin liittyen. Komission direktiiviehdotuksessa annettu esitys mukailee suurelta osin EXT1-vaihtoehtoa, jossa luodaan erillinen EU:n laajuinen jakelijoihin kohdistuva niin kutsuttu upstream-päästökauppa tieliikenteen ja rakennusten polttoaineille ja se sisältää vain hiilidioksidipäästöt. Tielikenteen ja rakennusten päästökauppa arvioidaan taloudellisesti tehokkaaksi erityisesti sen vuoksi, että ko. aloilla hiilivuodon riski on vaikutustenarvioinnin mukaan hyvin alhainen. Kattavaa tarkastelua ulkorajoilla sijaitsevien maiden tilanteesta ei vaikutusarviossa ole.

Komission analyysissä erillinen päästökauppa on tarkoituksenmukainen, sillä se kohdistuu eri toimijatasoon (polttoaineen jakelijat) kuin nykyinen päästökauppa. Uusien sektorien sisällyttäminen jo olemassa olevaan päästökauppaan voisi myös häiritä nykyisen päästökaupan toimivuutta. Vaikutusarviossa tarkastellaan mahdollisia joustomekanismeja uuden ja olemassa olevan päästökaupan välillä, mutta niitä ei esitetä direktiiviehdotuksessa.

Uuden päästökaupan taloudellisiin vaikutuksiin kuuluvat muun muassa päästöoikeuksien huutokaupasta kertyvät tulot, viranomaisille ja säänneltäville tahoille aiheutuvat kustannukset, polttoaineiden hinnannousun kustannukset loppukäyttäjille sekä esimerkiksi säästöt fossiilisten polttoaineiden tuonnissa EU-alueelle, mikä parantaisi myös energiavarmuutta.

Komission vaikutustenarvion perusteella Suomen osuus uudessa päästökaupassa huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä olisi noin 1,1 %, mikä vastaisi Suomen osuutta taakanjakoaasetuksen mukaisista tieliikenteen ja rakennusten yhteenlasketuista vuosien 2016-2018 EU-tason päästöjen keskiarvosta.

Komissio arvioi teollisuuden, liikenteen ja kotitalouksien keskimääräisten polttoainehintojen nousevan päästökaupan johdosta ja suhteellisen nousun olevan suurempi rakennuksissa kuin liikenteessä ja teollisuudessa. Päästökaupan hintasignaali olisi kaikille jäsenvaltioille sama, mutta suhteellinen polttoainehintojen nousu olisi komission arvion mukaan suurinta niissä jäsenvaltioissa, joissa valmistevero on nykyään pienin. On kuitenkin huomioitava, että Suomen kaltaisissa maissa, hinnannousu lisättäisiin jo valmiiksi korkeiden polttoaineverojen päälle, mikäli verotukseen ei tehtäisi muutoksia. Suurelta osin tai kokonaan pumppuhintoihin siirtyvien päästöoikeuksien hintojen kehitykseen liittyy huomattavia epävarmuuksia. Komission esityksen vaikutusarviossa käytetään esimerkkinä päästöoikeuden hintatasoa 48 euroa, jolloin bensiinin hinta nousisi 11 s/l ja dieselin 13 s/l. Päästöoikeuden hinnan kehitystä ei voida luotettavasti arvioida nykytiedoilla ja hinta voi muodostua huomattavastikin edellä mainittua esimerkkiä suuremmaksi.

Komission vaikutusarviossa ei käsitellä polttoaineen hinnannousun yritysvaikutuksia logistiikkakustannusten kasvun näkökulmasta eikä vaikutuksia joukkoliikenteeseen tai sen käyttäjiin.

5.3 Sosiaaliset vaikutukset

5.3.1 Voimassa olevan päästökaupan kiristäminen

Voimassa olevan päästökaupan kiristämisen osalta komissio toteaa vaikutustenarviossaan, että EU-tasolla tarkasteltuna tällä olisi vain vähäisiä suoria työllisyysvaikutuksia. Kuitenkin vaikutukset vaihtelevat jäsenvaltioittain ja niillä alueilla, joilla työllisyys liittyy voimakkaasti fossiilisten polttoaineiden tuotantoon aiheuttaa vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtyminen suurempia työllisyysvaikutuksia.

5.3.2 Meriliikenteen päästökauppa

Komissio arvioi meriliikenteen päästökaupan lisäävän työllisyyttä meriliikenteeseen kytkeytyvillä aloilla, jotka keskittyvät päästövähennyksiin johtaviin ratkaisuihin. Vaikutukset satamiin työllistäjinä voivat olla negatiiviset mahdollisen hiilivuodon seurauksena. Meriliikenteeseen nojaavien sektoreiden työllisyyden osalta komissio arvioi, että vaikutuksia ei ole tai ne ovat vähäisiä. Sektoreiden välillä on tässä suhteessa eroa.

5.3.3 Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Uuden päästökaupan kokonaisvaikutus työllisyyteen oletetaan komission esityksessä pieneksi, mutta muutoksia ja siirtyviä ennakoitaan tapahtuvan työllisyyden sektorirakenteissa. Työntekijöiden työnkuvan muutoksista voisi aiheutua työvoimahaasteita, mukaan lukien mahdolliset epäsuhdat osaamistarjonnan ja -kysynnän välillä. Öljy- ja kaasualalla työllisyyden arvioidaan laskevan ja rakennusalan työllisyyden kasvavan. Suomi on kuitenkin Euroopan tasolla edennyt vihreässä siirtymässä ripeästi, jolloin esityksen vaikutukset voisivat meillä jäädä eurooppalaisessa vertailussa maltillisemmaksi. Maaliikenteen ja palveluiden työllisyydessä komissio ei arvioi juurikaan tapahtuvan kasvua tai laskua. Suomi on kuljetusintensiivinen maa ja liikennesektorin kustannusten kasvun merkitys elinkeinoelämälle on huomattava, mikä voi heijastua kilpailukykyyn ja työllisyyteen. Kotitalouksien kannalta uusi päästökauppa tarkoittaisi energiaan liittyvien hintojen nousua ja kustannusten kasvua.

Tilastollisesti tiedetään, että keskituloiset ja tuloiltaan keskituloisia alemmat kotitaloudet tai tuloryhmät käyttävät muita ryhmiä suuremman osuuden tuloistaan liikkumiseen. Komission vaikutusarvioinnin mukaan rakennusten päästökauppajärjestelmä vaikuttaa epäsuhtaisesti kotitalouksiin, koska pienituloiset kotitaloudet käyttävät yleensä suuremman osan tuloistaan lämmitykseen. Suomessa energiaköyhyydestä kärsiviä kotitalouksia on verrattain vähän. Hinnan nousun vaikutus on suurempi kotitalouksissa, jotka käyttävät hiiltä lämmitykseen, ja vielä enemmän pienituloisissa jäsenvaltioissa, joissa on suhteellisen halpaa ja alhaisesti verotettua kivihiiltä saatavilla. Komission mukaan saman tasoisella hiilidioksidin hinnoittelulla vaikutukset maa-kaasun ja lämmitysöljyn kuluttajahintoihin ovat paljon alhaisemmat kuin hiilen, koska näiden hinnat loppukäyttäjille ovat yleensä korkeammat myös pienituloisissa jäsenvaltioissa.

Sosiaalisten ja tulonjakovaikutusten hillintään ennakoidaan tarvittavan uudelleenjakomekanismeja, joilla myös arvioidaan voitavan ratkaista päästökaupan regressiivisyyden tuomat epäkohdat. Huutokauppatuloja voitaisiin käyttää muun muassa kompensatioihin säänneltäville toimijoille tai kuluttajille ja investointeihin energiatehokkuuteen tai uusiutuviin energiamuotoihin ja niin edelleen. Sosiaalisina vaikutuksina mainitaan myös muun muassa hiukkaspäästöjen terveyshaitat, joita päästökauppa vähentäisi.

5.4 Ympäristövaikutukset

Komissio arvioi, että EU:n päästökaupan kiristäminen ja laajentaminen ovat tarpeen sekä EU:n ilmastolain että Pariisin sopimuksen ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Tehostetulla kasvi-huonekaasujen vähentämisellä voidaan hillitä päästöjen lisääntymisestä aiheutuvia haittoja sekä riskejä yhteiskunnille ja luonnolle. Komission ehdotus edesauttaisi myös saavuttamaan kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen vuoteen 2035 mennessä.

Hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) 9. elokuuta 2021 julkaiseman kuudennen arviointiraportin ensimmäinen osa alleviivasi päästövähennystoimien kiireellisyyttä ja toteaa ilmastomuutoksen johtuvan yksinomaan ihmisen toiminnasta. Vuosien 2011–2020 välisenä aikana maapallon keskilämpötila on noussut noin 1,1 °C esiteolliseen aikaan verrattuna ja ihmisten toiminta on aiheuttanut lähes kaiken tämän lämpenemisen. Arktisella alueella ilmasto lämpenee nopeammin kuin maapallolla keskimäärin – jopa yli kaksinkertaisella vauhdilla, mikä vaikuttaa pohjoisena maana erityisesti myös Suomeen.

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen johtaa myös terveydelle haitallisten päästöjen vähenemiseen. Siirtyminen vähähiilisiin ratkaisuihin parantaa ilmanlaatua ja sen myötä johtaa myönteisiin terveysvaikutuksiin. Komission vaikutusarvion mukaan päästöjen vähenemisestä aiheutuu siten välillisesti myös potentiaalisten terveydenhuoltokustannusten pieneneminen.

5.4.1 Voimassa olevan päästökaupan kiristäminen

EU:n päästökauppaan kuuluvien kiinteiden laitosten osuus Suomen kokonaispäästöistä vuonna 2019 oli noin 44 % päästöjen ollessa 23,2 Mt CO₂. Vuoden 2010 jälkeen EU:n nykyisen päästökauppasektorin päästöt ovat vähentyneet Suomessa keskimäärin noin 7 % vuodessa ja vuoteen 2005 verrattuna päästökauppasektorin päästöt ovat vähentyneet 45 % vuoteen 2020 mennessä.

Vaikka EU:n päästökauppa on EU-tasolla toimiva hintaohjausmekanismi, jota ei voi kansallisella tasolla säädellä, kiihdyttäisi päästökaupan kiristys päästövähennyksiä myös Suomessa. Komission yleisen arvion mukaan sen esitys lisäisi vuoteen 2030 mennessä suurten teollisuus- ja energiantuotantolaitosten päästövähennyksiä Suomessa 20 prosenttiyksikköä verrattuna voimassa olevalla sääntelyllä saavutettaviin 29 %:n päästövähennyksiin. Komission arvion mukaan sen ehdotus merkitsee, että kiinteiden laitosten päästöt pienenisivät Suomessa 49 % vuoteen

2030 mennessä verrattuna vuoden 2020 tasoon. Päästömäärissä tämä tarkoittaisi noin 4 Mt:n lisäisiä päästövähennyksiä.

Kansallisesti päästökauppasektorin päästökehitykseen vaikuttavat fossiilisten energialähteiden vähenevän käytön ohella muun muassa teollisuuden sähkön kysyntä, säästä riippuvainen lämmitysenergian kulutus sekä pohjoismainen vesivoimatilanne, joka vaikuttaa sähkön pörssiinintaan ja sitä kautta sähkön tuontiin ja sähkön erillistuotannon tarpeeseen. Jatkossa keskeistä on myös teollisuuden käyttöönotamat uudet teknologiset ratkaisut päästöjen vähentämiseksi.

5.4.2 Merenkulun päästökauppa

Komission ehdotus meriliikenteen päästökaupan maantieteellisestä kattavuudesta on kompromissi suppeimman ja laajimman vaihtoehdon välillä. Komissio ehdottaa päästökauppaan sisällytettäväksi päästöt EU:n sisäisiltä matkoilta, päästöt jäsenvaltioiden satamissa sekä 50 % päästöistä matkoilla jäsenvaltioiden satamien kolmansien maihin satamien välillä. Vaikutusarvioinnissa tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa päästökauppa ei kata ollenkaan päästöjä matkoilla kolmansiin maihin sekä vaihtoehtoa, jossa päästöt näiltä matkoilta katetaan täysimääräisesti.

Komission ehdottama vaihtoehto tuo päästökaupan piiriin vaikutusarvioinnin perusskenaariossa 92 miljoonaa tonnia CO₂-päästöjä vuonna 2030. Vastaavasti suppein tarkasteltu maantieteellinen kattavuus tuo päästökaupan piiriin 46 miljoonaa tonnia CO₂-päästöjä ja laajin kattavuus 138 miljoonaa tonnia CO₂-päästöjä vuonna 2030.

Meriliikenne liitetään komission ehdotuksen mukaisesti täysimääräisesti osaksi EU:n päästökauppajärjestelmää. Tässä vaihtoehdossa alle kolmasosa päästökaupassa edellytetyistä päästövähennyksistä, joiden tulee toteutua meriliikenteen lisäämisen johdosta, toteutuu vaikutusarvioinnin mukaan meriliikenteessä. Loput päästövähennykset toteutuisivat muilla päästökaupan piiriin kuuluvilla sektoreilla. Tämä johtuu meriliikenteen päästövähennysten korkeista kustannuksista verrattuna muihin sektoreihin. Komissio arvioi, että vuonna 2030 meriliikenteen päästöt ovat 12 % alhaisemmat perusskenaarioon verrattuna vuonna 2030. Päästöoikeuden hinnaksi on oletettu tässä arviossa 45,5 €/t CO₂. Päästöoikeuden hintaan liittyy merkittävää epävarmuutta. Komission mukaan meriliikenteen päästöjä vähentää ensisijaisesti vaihtoehtoisten polttoaineiden lisääminen, johon kannustaa FuelEU Maritime –asetusehdotus. Päästökauppa tukee tätä kehitystä kannustamalla energiatehokkuuden parantamiseen ja vähentämällä fossiilisten ja vaihtoehtoisten polttoaineiden kustannuseroa. Vuoden 2030 jälkeen EU:n päästökauppajärjestelmällä odotetaan olevan suurempi vaikutus meriliikenteen päästöjen vähentymiseen.

Vaihtoehtoisesti erillinen meriliikenteen päästökauppa johtaisi päästövähennysten toteutumiseen täysimääräisesti meriliikenteessä. Tämän vaihtoehdon seurauksena päästöoikeuden hinta voisi kuitenkin nousta huomattavan korkeaksi, mikäli meriliikenteen erilliseltä päästökaupalta odotettaisiin yhtä nopeita päästövähennyksiä kuin EU:n päästökauppajärjestelmältä. Komission mallinnus johtaa erillisessä päästökaupassa 268 €/t CO₂ päästöoikeuden hintaan.

EU:n sisäistä liikennettä ja satamapäästöjä laajempi maantieteellinen kattavuus lisää päästökaupan vaikuttavuutta. Vaikutusarvioinnin mukaan tätä vaikutusta kuitenkin heikentävät yritysten mahdolliset toimet järjestelmän välttämiseksi. Komissio arvioi, että järjestelmän välttelyn riski on suurin vaihtoehdossa, jossa päästökauppaan sisällytetään täysimääräisesti päästöt matkoilla jäsenvaltioiden satamien ja kolmansien maiden satamien välillä.

E-kirjeessä E 51/2021 vp todettiin, että päästökaupalle valittava maantieteellinen kattavuus voi vaikuttaa seurauksiin kansainvälisessä merenkulkujärjestö IMOssa käytäville neuvotteluille

globaaleista päästövähennyskeinoista. IMOssa sovituilla ja jatkossa sovittavilla toimilla säännellään kansainvälistä meriliikennettä. Päästökaupan laajempaan, reitit kolmansiin maihin sisältävään kattavuuteen liittyy suurempaa päällekkäisyyttä IMO:n toimien kanssa kuin vaihtoehdossa, jossa päästökauppa kattaisi vain EU:n sisäistä liikennettä.

Vaikutusarvioinnin mukaan 98 % meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöistä on tällä hetkellä hiilidioksidia. Muiden kaasujen osuus olisi komission arvioiden mukaan EU:n sisäisessä liikenteessä maksimissaan 4 % vuonna 2050. Komissio ehdottaa, että päästökattavuuden osalta pitäydytään MRV-asetuksen mukaisesti hiilidioksidissa.

Vaikutusarvioinnin mukaan komission nyt ehdottaman aluskoon alarajan alapuolelle jääneiden, bruttovetoisuudeltaan 400–5000 laivojen päästöt olivat EU:n sisäisillä matkoilla 17,5 Mt vuonna 2019.

5.4.3 Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Uudella päästökaupalla arvioidaan EU:n tasolla saavutettavan päästökaton asetettu -43 %:n kasvihuonekaasupäästövähennys vuoteen 2030 mennessä (vuoteen 2005 verrattuna), kun ilman päästökauppaa toimialojen vastaava päästövähennys olisi -34 %. Komissio arvioi uuden päästökaupan parantavan päästövähennystavoitteiden saavuttamisen varmuutta. Sen korostetaan olevan molemmilla sektoreilla muita ohjauskeinoja, kuten tieliikenteessä ajoneuvojen CO₂ raja-arvoasetusta¹², täydentävä toimi ja auttavan jäsenvaltioita taakanjakosektorin kiristyvien velvoitteiden saavuttamisessa. Komissio on arvioinut, että uusi päästökauppa vaikuttaa positiivisesti myös ilmanlaatuun vähentämällä terveydelle haitallisia rakennusten lämmityksestä aiheutuvia pienhiukkasia ja tieliikenteessä syntyviä typen oksideja.

Vaikutustenarvioasiakirjassa esitetään, että päästökauppa vähentäisi vuosina 2025–2030 päästöjä EU-tasolla 9 prosenttiyksikköä enemmän kuin tilanne, jossa järjestelmää ei otettaisi käyttöön, mutta tarkasteluhetkellä EU:n ja jäsenvaltioiden ilmastoa, energiaa ja liikennettä koskevaan lainsäädäntöön sisältyvät toimet olisivat voimassa (jolloin EU-tasolla tarkasteltuna tieliikenteen ja rakennusten päästöt vähenisivät yhteensä 15 % 2030 mennessä). Suomessa tämä lisäpäästövähennys olisi komission mukaan 7 prosenttiyksikköä (voimassa olevien toimien 22 %). Esitetyistä luvuista ei ole luotettavasti johdettavissa arviota siitä, minkä osuuden EU-tasoinen päästökauppa Suomen tieliikenteen ja rakennusten päästöistä vähentäisi osana kansallisten ja EU-tason toimien kokonaisuutta ja esimerkiksi liikenteen nopeutunutta sähköistymiskehitystä ja öljylämmityksestä luopumista.

Kansallisesti tieliikenne ja rakennusten lämmitys taakanjakosektorilla aiheutti vuonna 2019 noin 13,5 Mt:n päästöt ja niiden osuus taakanjakosektorin kokonaispäästöistä (29,6 Mt, vuonna 2019) on noin 45 %, josta tieliikenteen osuus on noin 36 % (10,5 Mt) ja rakennusten lämmitys noin 10 % (2,9 Mt).

Komission mukaan nykyinen päästökauppa kattaa EU-tasolla suoraan tai välillisesti noin 30 % rakennusten lämmityksestä aiheutuvista päästöistä, koska se kattaa jo nykyisellään pääosan kaukolämmön päästöistä sekä rakennusten lämmityksessä ja niissä muutoin käytetyn sähkön päästöt. Suomen rakennusten lämmityksestä suuri osa on jo päästökaupan piirissä. Uuteen päästökauppaan tulisivat Suomessa kuulumaan lähinnä rakennukset, joissa on öljylämmitys, sillä

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/631, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, hiilidioksidipäästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille ja uusille kevyille hyötyajoneuvoille ja asetusten (EY) N:o 443/2009 ja (EU) N:o 510/2011 kumoamisesta

muita fossiilisia polttoaineita, kuten esimerkiksi kaasu tai turve, käytetään vähän. Öljylämmitys arvioidaan Suomessa olevan käytössä tällä hetkellä noin 133 000 pientalossa, 5 000:ssa kuntien omistamassa rakennuksessa sekä yhteensä muutamia kymmeniä tuhansia muissa rakennuksissa. Kaasulämmitteisiä rakennuksia Suomessa arvioidaan olevan noin 6000 kappaletta. Lisäksi komission ehdotuksen mukaan uuteen päästökauppaan sisältyisi myös nykyisen päästökaupan ulkopuolinen keskitetty lämmöntuotanto palvelu- tai asuinrakennuksille. Suomessa on, päästökauppadirektiivin mahdollistamalla opt-in järjestelyllä, sisällytetty kiinteiden laitosten päästökaupan piiriin myös pienemmät lämpölaitokset sillä edellytyksellä, että samaan kaukolämpöverkkoon on kytkettynä nimellisteholtaan yli 20 MW:n laitos. Tältä osin kahdessa päästökauppajärjestelmässä olisi päällekkäisyyttä, kun lämmöntuottajat kohtaisivat päästökaupan kustannuksen sekä käyttämänsä polttoaineen hinnassa että tuottamassaan kaukolämmössä. Suomessa on tällä hetkellä päästökauppaan sisällytetty opt-in järjestelyllä noin 200 lämpölaitosta.

Rakennusten erillislämmitysten päästöt ovat Suomessa olleet trendinomaisesti laskusuunnassa viime vuosina öljylämmityksen vähenemisen sekä rakennusten energiatehokkuuden paranemisen ansiosta. Tätä kehitystä edistävät myös tuet öljystä luopumiselle. Uudesta päästökaupasta aiheutuvien kansallisten ympäristövaikutusten arviointi edellyttää lisätarkasteluja.

Päästövähennyksiin ohjaavan hintasignaalin arvioidaan komission esityksessä ulottuvan säänneltävän polttoainekelijatason kautta loppukäyttäjään asti, mutta vaikutusta polttoaineiden kysyntään ei voida luotettavasti arvioida historiatiedoista muodostettujen hintajoustopien avulla. Kysyntävaikutuksen arvioidaan olevan hintajoustopien mukaista vaikutusta merkittävästi suurempi, sillä nykytilanteessa markkinan suotuisa kehitys yhdessä politiikkatoimien kokonaisuuden kanssa ajaa kehitystä vahvasti kohti sähköistymisen murrosta ja nollapäästöisiä ajoneuvoja. Päästökaupan suhteellinen hintavaikutus olisi valmisteleveroiltaan alemmissa maissa Suomea voimakkaampi. Myös päästövähennysohjaavuus voisi mahdollisesti olla voimakkaampi siellä, missä suhteellinen hinnannousu on suurinta.

6 Ehdotusten suhde perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission ehdotukset toteuttavat osaltaan perustuslain (731/1999) 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta, jonka mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisella vallalla on velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Komission päästökauppadirektiiviehdotus asettaisi jäsenvaltioille nykyisen kehotuksen sijaan velvollisuuden käyttää huutokauppatulot kokonaisuudessaan ilmastotoimiin. Tällainen tulojen niin sanottu korvamerkintä rajoittaisi eduskunnan budjettivaltaa ja olisi poikkeus valtion talousarviossa noudatettavasta yleiskatteisuusperiaatteesta, jossa tuloja ei sidota tiettyjen menojen maksamiseen. Korvamerkinnälle ei ole kuitenkaan valtiosääntöistä estettä ja yleiskatteisuusperiaatteista on tehty eräitä poikkeuksia lailla korvamerkittyjen tulojen osalta (esim. veikkausvoittovarojen nykyiset lakisääteiset käyttötarkoitukset).

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta. Lain 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat mm. luonnon- ja ympäristönsuojelua (10 kohta), rakennustointia (7 kohta), tieliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä (21 kohta) ja elinkeinotoimintaa (22 kohta). Lain 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä.

Siten päästökaupan laajentamisen meriliikenteeseen katsotaan kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Muutoin ehdotusten katsotaan kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa. Komission ehdotukset esiteltiin ympäristöjaoston (EU23), maatalous- ja elintarvikejaoston (EU18), metsäjaoston (EU14), liikennejaoston (EU22), energia- ja Euratom-jaoston (EU21), budjettijaoston (EU34) sekä verotusjaoston (EU9) laajojen kokoonpanojen yhteiskokouksessa 11 päivänä elokuuta 2021. U-kirjeluonnos käsiteltiin ympäristöjaoston (EU23) ja liikennejaoston (EU22) kirjallisessa menettelyssä 25-26 päivänä elokuuta 2021.

EU-ministerivaliokunnan käsittely oli 1 päivänä lokakuuta 2021.

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittely oli 7 päivänä lokakuuta 2021.

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastaa ympäristötyöryhmä. Päästökauppaa koskevia ehdotuksia käsiteltiin työryhmässä ensimmäisen kerran 15 päivänä heinäkuuta 2021, jolloin komissio esitteli ehdotukset ja jäsenvaltioilla oli mahdollisuus esittää ensimmäiset huomionsa. Ehdotusten käsittely jatkui 13 päivänä syyskuuta 2021 vaikutusarvioinnin esittelyllä. Ympäristöneuvostossa on tarkoitus käydä näkemystenvaihto ympäristöneuvostossa käsiteltävänä olevista komission 55-valmiuspaketin ehdotuksista 6 päivä lokakuuta 2021. Euroopan parlamentin käsittelystä ei ole tässä vaiheessa tietoa.

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei ole tässä vaiheessa tietoa.

9 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 ripeästi, 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 katsoo, että neuvotteluprosessin aikana tulee kiinnittää edelleen huomiota lainsäädäntöehdotusten yhteisvaikutuksiin ja yhteensopivuuteen. Suomen kantoja täydennetään tarvittaessa ehdotusta ja 55-valmiuspaketin kokonaisvaikutuksia koskevien lisätietojen perusteella.

Valtioneuvosto suhtautuu pääsääntöisesti myönteisesti komission ehdotukseen päästökauppadirektiivin muuttamisesta. Valtioneuvosto pitää päästökauppaa pääasiallisena politiikkatoimena vähintään 55 %:n tavoitteen saavuttamiseksi ja siten se korostaa, että nykyisen päästökaupan päästövähennysten osuutta suhteessa taakanjakosektorin päästövähennyksiin tulisi edelleen kasvattaa.

Voimassa olevan päästökaupan vahvistaminen ja muutokset markkinavakaustarantoon

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n päästökaupan vahvistamiseksi ja komission ehdottaman -61%:n päästövähennystason saavuttamiseksi on tarkoituksenmukaista kiristää lineaarista päästövähennyskerrointa, leikata päästökattoa kertaluonteisesti ja vahvistaa markkinavakaustarantoa. Järjestelmän ennustettavuuden ja sääntelyvarmuuden kannalta on tärkeää, että päästökaupan piirissä olevat toiminnanharjoittajat ovat niin aikaisin kuin mahdollista tietoisia siitä, miten tavoite toimeenpannaan. Siten valtioneuvosto voi myös tukea muista päästökaupan yksityiskohdista erillisenä tehtävää päätöstä markkinavakaustarannon sisäänottoprosentista ajanjaksolle 2023-2030. Valtioneuvosto korostaa, että liikkeellä olevien päästöoikeuksien ylijäämän merkittävä vähentäminen on tärkeää kustannustehokkaiden päästövähennysten saavuttamiseksi. Päästökaupan mahdollisimman vahvan ohjausvaikutuksen takaamiseksi ja huomioiden muutosten mahdolliset vaikutukset päästökaupparjestelmän tasapainoon, valtioneuvosto arvioi vielä tarkemmin markkinavakaustarannon sisäänottoprosentin ja päästöoikeuksien kertaluonteisen leikkauksen yhteisvaikutuksia ja oikeaa tasoa neuvotteluissa saatavien lisätietojen pohjalta.

Valtioneuvosto suhtautuu positiivisesti markkinavakaustarannon vahvistamiseen ja mukauttamiseen vastaamaan tehokkaasti myös laajennetun päästökaupan tarpeita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös päästökauppadirektiivin uudistuksen jälkeen päästöoikeuden hinta pysyy riittävän korkeana, jotta se ohjaa tehokkaasti ja nopeasti päästöjen vähentämiseen. Samalla tulee huolehtia eurooppalaisen ml. suomalaisen teollisuuden kilpailukykyvystä ottaen myös huomioon hiilivuotoriskin ja siitä aiheutuvien toimenpiteiden tunnistamisen. Mikäli hiilirajamekanismi otetaan käyttöön, tulee valtioneuvoston mukaan ilmaisjaosta luopua hiilirajamekanismin mukaisten tuontituotteiden valmistuksen osalta samalla tahdilla kuin mekanismi otetaan käyttöön. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että komission ehdottama, vuodesta 2026 vuoteen 2035 jatkuva kymmenen vuoden siirtymäjärjestely vaikuttaa pitkälti. Valtioneuvoston tarkempi kanta hiilirajamekanismiin on esitetty erillisessä U-kirjeessä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ilmaisjaon piirissä olevien kiinteiden laitoksien päästövähennystoimien ja vähähiilisen uuden teknologian käyttöönoton edistämiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että teollisuuden päästöoikeuksien ilmaisjako perustuu jatkossakin pitkälti vertailuarvoihin, joiden tulisi kannustaa teknologisiin innovaatioihin ja palkita tehokkaimpia laitoksia. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella ehdotukseen käyttää energiatehokkuusdirektiivin mukaisten energiakatselmuksien suositusten toimeenpanoa laitospohjaisen ilmaisjaon säilyttämisen ehtona. Energiakatselmusten yhdenvertaiseen laatuun ja kunnianhimon tasoon sekä siten toiminnanharjoittajien tasapuoliseen kohteluun liittyy vielä avoimia kysymyksiä, joihin valtioneuvosto haluaa vielä perehtyä tarkemmin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päästöoikeuksien ilmaisjako vastaa sen piirissä olevien toimialojen päästökehitystä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission ehdotusta ulottaa uusiutuvan energian direktiiviin pohjautuva kestävyyskriteerisääntely ehdoksi biomassaa käytävän laitoksen soveltamisalan ulkopuolelle määrittelyssä. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen alentaa soveltamisalan kuulumisen rajaa biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 %:iin nykyisen 100 %:iin sijaan. Valtioneuvosto katsoo, että 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.

Meriliikenteen päästökauppa

Valtioneuvosto katsoo, että päästökaupan soveltaminen meriliikenteeseen tulee toteuttaa tavalla, joka on vaikuttava ja kustannustehokas päästövähennysten näkökulmasta ja huomioi jäsenvaltioiden kilpailukyvn.

Valtioneuvosto kannattaa meriliikenteen sisällyttämistä EU:n päästökauppaan, mutta korostaa, että neuvotteluissa on kiinnitettävä erityistä huomiota vaikutuksiin Suomen meriklusteriin ja kansalliseen kilpailukykyyn. Meriliikenteeseen kohdistuvia velvoitteita ja kustannuksia lisääviä esityksiä on tarkasteltava myös kokonaisuutena päällekkäisten ohjauskeinojen ja ristiriitojen välttämiseksi. Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta tuoda meriliikenne päästökaupan velvollisuuksien piiriin asteittain.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksen mukaista maantieteellistä kattavuutta meriliikenteen päästökaupalle. Valtioneuvosto on valmis tarvittaessa tarkastelemaan myös muita vaihtoehtoja meriliikenteen päästökaupan maantieteelliselle kattavuudelle.

Maantieteellisestä sijainnista johtuen meriliikenteen merkitys Suomen ulkomaankaupalle on erityisen suuri. Talvimerenkulun erityisolosuhteet sekä etäisyys muihin EU-maihin ja valtamerireiteille lisäävät merikuljetusten kustannuksia Suomen ulkomaankaupassa. Päästökaupan soveltamisessa meriliikenteeseen tulee huomioida vaikutukset jäsenvaltioiden kilpailukykyyn. Tämän osalta keskeistä on Suomen erityisolosuhteiden huomioiminen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että talvimerenkulun erityisolosuhteet huomioidaan päästökaupassa. Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että soveltamisalan rajausten perusteella jäänmurtajat eivät kuulu päästökaupan piiriin.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta liittää meriliikenne EU:n nykyiseen päästökauppajärjestelmään. Riskejä häiriöille, joita meriliikenteen liittäminen EU:n päästökauppajärjestelmään voi aiheuttaa päästökaupan toiminnalle, tulee minimoida. Päästöjen kustannustehokkaan vähentämisen näkökulmasta liittäminen nykyiseen päästökauppaan on perusteltua erillisen meriliikenteen päästökauppajärjestelmän sijasta.

Valtioneuvosto korostaa sitä, että direktiiviin tulisi tehdä muutoksia, mikäli kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO hyväksyy maailmanlaajuisen markkinaehtoisin mekanismin meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että soveltamisrajan asettaminen koskemaan MRV-asetuksen mukaisesti bruttovetoisuudeltaan yli 5000 aluksia ei ole välttämättä tarkoituksenmukainen ja jatko-neuvotteluissa tulisi tarkastella soveltamisalan laajentamista myös pienempiin aluksiin, jotta voidaan vähentää riskiä, että raja vaikuttaisi tulevaisuudessa kuljetuksissa käytettävien alusten kokoon ja riskiä kuljetusmarkkinoiden jakautumiselle.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdotusta sisällyttää päästökauppaan MRV-asetuksen kattavuuden mukaisesti hiilidioksidipäästöt. Muiden kasvihuonekaasujen osuus on arvioitu vaikutusarvioinnissa vähäiseksi. Valtioneuvosto pitää mahdollisena tuoda muita kasvihuonekaasupäästöjä, kuten metaanin päästökaupan piiriin erityisesti myöhäisemmässä vaiheessa tai mahdollisten uusien tietojen valossa.

Valtioneuvosto katsoo, että meriliikenteen tullessa päästökaupan piiriin huutokauppatuloja on tärkeää hyödyntää meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi. Suomen meriklusteri on merkittävä ympäristöinnovaatioiden kehittäjä. Vähäpäästöisten tai päästöttömien ratkaisuiden kehittäminen Suomessa luo kasvua ja työpaikkoja.

Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa

Valtioneuvosto katsoo, että liikenteen ja rakennusten lämmityksestä aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi tarvitaan useita toisiaan täydentäviä toimia, joista hintaohjaus on yksi. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti esitykseen tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästöt kattavasta uudesta EU-laajuisesta päästökaupasta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä lisätietojen ja vaikutusarvioiden saamista esityksestä. Valtioneuvoston kanta esitykseen kytkeytyvästä ilmastotoimien sosiaalirahastosta esitetään erillisessä U-kirjeessä. EU-tasoinen päästökauppa todennäköisesti tasoittaisi tieliikenteen päästövähennysten toteutumista EU:n tasolla. Pidemmällä aikavälillä se voisi mahdollistaa siirtymiseen päästökauppaan pääasiallisena ohjauksena taakanjaon sijaan.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio esittää tieliikenteen ja rakennusten päästökauppaa nykyisestä päästökaupasta erillisenä järjestelmänä, jolloin voidaan välttää häiriöitä nykypäästökaupan toiminnalle. Erillisissä päästökaupoissa päästöoikeuden hinta voi helpommin muodostua päästövähennyksiin ohjaavaksi.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, 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. On myös pyrittävä välttämään tarpeettomia päällekkäisiä ohjauskeinoja sekä pyrittävä kustannustehokkuuteen sekä sääntelyn ja ohjauksen tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen. Komission ehdotuksesta ei selviä, koskeeko uusi päästökauppajärjestelmä jätteenpolttota. Valtioneuvosto katsoo, että myös jätteenpolton osalta sääntelyn ja ohjauksen tulisi olla tarkkarajaista ja selkeää.

Valtioneuvosto katsoo, että tieliikenteen päästökauppajärjestelmää ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa polttoaineeseen, jota jaellaan pääasiassa tieliikenteen ulkopuolella käytettävää sotilaskalustoa ja sotilasajoneuvoja varten.

Valtioneuvosto pitää järjestelmän hallittavuuden kannalta tarkoituksenmukaisena esitystä kohdentaa uusi päästökauppa polttoaineiden jakelijoihin. Valtioneuvosto arvioi vielä tarkemmin tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän hallinnollisia vaikutuksia, ottaen huomioon myös kilpailukyvyille aiheutuvat vaikutukset.

Huutokauppatulot

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti esitettyyn innovaatorahaston koon kasvattamiseen ja sen kattavuuden laajentamiseen vastaamaan laajennettua päästökauppajärjestelmää.

Rahaston avulla voidaan tukea vihreää siirtymää ja se voi tarjota myös Suomen kannalta varteenotettavan rahoituskanavan edistyksellisen teknologian edistämiseksi.

Osana kokonaisratkaisua valtioneuvosto voi tarvittaessa tarkastella modernisaattiorahaston koon kasvattamista. Ehdotusta rajata fossiilisten polttoaineiden käyttöön liittyvät investoinnit rahastosta tuettavien hankkeiden ulkopuolelle valtioneuvosto pitää EU:n 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen kanssa yhdenmukaisena.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät keräämiään päästökauppatuloja nykyistä enemmän ilmastotoimissaan ja vihreässä siirtymässä sekä oikeudenmukaisen siirtymän tukemisessa. Komission ehdottama aiempaa sitovampi korvamerkintä ilmastotoimiin on kuitenkin ristiriidassa yleiskatteisuusperiaatteen kanssa. Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tärkeyttä ja katsoo, että mahdollisesta yleiskatteisuusperiaatteesta poikkeamiseen tulee kaikissa tilanteissa olla painavat perusteet.

Valtioneuvosto korostaa, että kansallisten huutokauppatulojen ohjaaminen enenevässä määrin ilmastotoimiin voisi pidemmällä aikavälillä vähentää tarvetta tukea EU-budjetin kautta jäsenvaltioiden vihreää siirtymää kohti vuoden 2050 EU:n ilmastoneutraaliustavoitetta.

Komission ehdotukseen viitaten valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että jäsenvaltioiden tulisi voida valita kohdistavatko ne tähän tarkoitukseen, ml. uusien toimialojen tukeminen ja kansainvälinen ilmastorahoitus, täysimääräisesti huutokauppatulonsa vai niitä vastaavan summan. Huutokauppatulojen korvamerkintää koskeva ehdotus kasvattaisi ilmastotoimiin kohdistuvaa rahoitusta kokonaisuudessa EU:ssa, sillä se velvoittaisi niitä jäsenvaltioita, jotka nykyisin kohdistavat huutokauppatuloihinsa nähdessä vähemmän rahoitusta ilmastotoimiin, kasvattamaan ilmastotoimien ja vihreän siirtymän kansallista rahoitusta. Tämä puolestaan edesauttaisi EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Lähtökohtaisesti valtioneuvosto pitää asianmukaisena, että uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökaupasta tulevia jäsenvaltioiden huutokauppatuloja ohjataan kompensoimaan polttoaineiden hinnannousun ja rakennusten lämmityskustannusten nousun vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille, mikroyrityksille ja liikenteen käyttäjille.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän, eli rahoituskehityksen tulopuolen, kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. EU:n omia varoja kehittämällä voidaan esimerkiksi vähentää elpymisvälineen takaisinmaksusta jäsenvaltioille aiheutuvaa maksusuutta.

Lisäksi EU:n rahoitusta koskevia uudistuksia tehtäessä valtioneuvosto pitää tärkeänä mahdollisten uudistusten yhteyttä unionin keskeisiin tavoitteisiin, kuten ilmastomuutoksen torjuntaan.

EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen kuten hiilirajamekanismin avulla saatavien tulojen mukaanoton, lähtökohtana tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai aiheuta muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille. EU:n rahoituslähteitä koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille.

Valtioneuvosto tarkastelee 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen sisältyvien ehdotusten rahoituskellisia vaikutuksia yhtenä kokonaisuutena ja tarkentaa kantaansa niihin neuvottelujen edetessä. Viime vaiheessa Suomen kannat 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen muodostetaan Suomen kokonaisuuden huomioiden.

Muuta

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksen sisältämiin toimivallan siirtoihin ja haluaa vielä tarkastella näitä ehdotuksia tarkemmin. Yleisenä huomiota valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimivallan siirrot määritellään direktiivissä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.