

## Liikenne- ja viestintävaliokunta

**Valtioneuvoston selvitys: Meriliikennettä koskevien 55-valmiuspaketin ehdotusten vaikutukset**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston selvitys: Meriliikennettä koskevien 55-valmiuspaketin ehdotusten vaikutukset (E 2/2022 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan tiedoksi.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Niina Honkasalo, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtava asiantuntija Anita Mäkinen, Liikenne- ja viestintävirasto
- johtava asiantuntija Tiina Haapasalo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava liikenne- ja elinkeinopoliittinen asiantuntija Päivi Wood, Keskuskauppakamari
- toimitusjohtaja Annaleena Mäkilä, Suomen Satamaliitto ry
- toimitusjohtaja Tiina Tuurnala, Suomen Varustamot ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Meriteollisuus ry
- Metsäteollisuus ry
- Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen ympäristökeskuksen Merikeskus

### VALTIONEUVOSTON SELVITYS

#### *Ehdotus*

E-kirjelmällä täydennetään päästökauppaa, FuelEU Maritime -asetusta ja energiaverodirektiiviä koskevissa U-kirjelmissä esitetyjä vaikutusarvioita. Kyseisillä ehdotuksilla on suoria taloudellisia vaikutuksia meriliikenteeseen, joka palvelee Suomen tuontia ja vientiä sekä matkustajia (matkustaja-autolautat). Vaikutusarvioita täydennetään erityisesti yhteis- ja ristikkäisvaikutusten

## **Valiokunnan lausunto LiVL 14/2022 vp**

osalta. Lisäksi on arvioitu talvimerenkulun osuutta ehdotusten kustannuksista. Talvimerenkulun osalta on täsmennetty aiempia arvioita, jotka on toimitettu eduskunnalle päästökauppaa koskevan U-kirjelmän (U 60/2021 vp) eduskuntakuulemisten yhteydessä.

Vaikutuksia on arvioitu vuoteen 2040 asti. Arviointiin liittyvät merkittävät epävarmuudet, joita on avattu kootusti E-kirjeen pääasiallisen sisällön lopussa, kasvavat siirryttäessä kauemmas tulevaisuuteen. On todennäköistä, että myös lainsäädäntöä muutetaan vuoden 2030 jälkeiselle ajalle. Nyt annetun komission 55-valmiuspaketin ensisijaisen tavoite on vähintään 55 % päästövähennystavoitteen saavuttaminen vuoteen 2030 mennessä.

U-kirjelmien vaikutusarvioita on lisäksi täydennetty matkustaja-autolauttaliikenteen (ropax) osalta, koska sen kuluttama energiamäärä ja päästöt eivät kokonaisuudessaan sisällyneet U-kirjelmien kustannusarvioon. Matkustaja-autolauttojen vaikutusten täydentäminen arvioihin lisää Suomen meriliikenteen päästökaupan piiriin tulevia päästöjä sekä FuelEU Maritime -asetuksen ja energiaverodirektiivin piiriin tulevaa energiamäärää noin 20 prosentilla U-kirjelmässä esitetyistä arvioista.

Ehdotuksia ja niiden vaikutuksia käsitellään sidosryhmien kanssa säännöllisesti ja vaikutusarvioita täydennetään tarvittaessa neuvottelujen edetessä

### ***Valtioneuvoston kanta***

55-valmiuspaketin tiedonantoa koskevassa E-kirjeessä E 97/2021 vp linjataan valtioneuvoston kantoja 55-valmiuspakettiin kokonaisuutena. E-kirjeessä todetaan, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopimukseen. 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 kunnianhimoitason 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.

## Valiokunnan lausunto LiVL 14/2022 vp

Suomen kannat ehdotuksiin on esitetty U-kirjelmissä päästökaupasta (U 60/2021 vp), uusiutuvien ja vähäpäästöisten polttoaineiden käyttöä meriliikenteessä koskevasta asetuksesta (U 51/2021 vp) ja energiaverodirektiiviin (U 56/2021 vp) ehdotetuista velvoitteista.

Tarvetta täydentää Suomen kantoja ehdotusten yhteis- ja ristikkäisvaikutusten perusteella harkitaan mahdollisten U-jatkokirjelmien valmistelun yhteydessä.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

(1) Valiokunta pitää meriliikennettä koskevien 55-valmiuspaketin ehdotusten tavoitteita ilmaston kannalta lähtökohtaisesti hyvinä, mutta kantaa huolta Suomen kilpailukyvästä. Ehdotuksiin liittyy isoja vaikeasti arvioitavia haasteita, ja niistä aiheutuu suuria kustannuksia. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Suomen näkökulmasta päästövähennystoimet tuovat uusia mahdollisuuksia meriklusterin ja energiasektorin toimijoille, mutta aiheuttavat merkittäviä kustannuksia ulkomaankaupalle.

(2) Ehdotusten vaikutuksia arvioitaessa on hyvä, että kansallisia vaikutusarvioita on nyt täydennetty erityisesti 55-valmiuspaketin aloitteiden yhteisvaikutusten osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta.

(3) Suomen kannassa todetaan, että Suomen kannat ehdotuksiin on esitetty U-kirjelmissä päästökaupasta (U 60/2021 vp), uusiutuvien ja vähäpäästöisten polttoaineiden käyttöä meriliikenteessä koskevasta asetuksesta (U 51/2021 vp) ja energiaverodirektiiviin (U 56/2021 vp) ehdotetuista velvoitteista. Tämän vuoksi valiokunta viittaa kyseisistä U-kirjelmistä antamiinsa lausuntoihin LiVL 31/2021 vp — U 60/2021 vp, LiVL 24/2021 vp — U 51/2021 vp ja LiVL 30/2021 vp — U 56/2021 vp. Tämän lisäksi valiokunta lausuu seuraavaa.

#### *Vaikutusten haasteet*

(4) Eräiden asiantuntijoiden näkemyksen mukaan riskinä on, että 55-valmiuspaketin kustannusvaikutukset ovat jopa merkittävästi korkeammat kuin ministeriön arvioissa. Näiden arvioiden mukaan päästöoikeuden hinta on jo nyt korkeampi kuin ministeriön laskelmissa. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Valiokunta näkee tämän osalta haasteita erityisesti Suomen kilpailukyvyille.

*Suomen erityisolosuhteet.* (5) Saadun selvityksen mukaan on selvää, että kaikissa EU-maissa kohdataan kustannusten nousua ehdotusten myötä. Valiokunta pitää kuitenkin selvänä, että Suomen sijainti ja talvimerenkulku lisäävät kustannusvaikutuksia Suomeen enemmän kuin kilpailijamaihin. On myös huomioitava, että Suomen vienti ja tuonti ja samalla huoltovarmuus nojaavat erittäin vahvasti meriliikenteeseen, eikä Suomella ole mahdollisuutta siirtää kuljetuksia muihin liikennemuotoihin.

## Valiokunnan lausunto LiVL 14/2022 vp

*Talvimerenkulku.* (6) Valiokunnalle on esitetty talvimerenkulun vaikutuksen olevan noin prosentin luokkaa koko meriliikenteen kustannusvaikutuksista. Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin korostettu, että talvimerenkulun vaikutuksia tulee arvioida myös Suomelle tärkeiden alueellisen saavutettavuuden ja toimitusvarmuuden näkökulmasta. Talvimerenkulun kustannusvaikutukset kasvavat niillä reiteillä, joilla alusten kulkeminen jääolosuhteissa on muita reittejä suurempaa. Tämän vuoksi on pidetty tärkeänä, että vaikutuksia arvioidaan alueellisen saavutettavuuden ja toimitusvarmuuden kehityksen näkökulmasta keskiarvoistettujen vaikutusten lisäksi. Paikallinen lisäys voi saadun selvityksen mukaan olla jopa 40—60 %.

(7) Saadun selvityksen mukaan elinkeinoelämä ja ammattijärjestöt ovat edellyttäneet alusten jäävahvisteisuuden ja jäissä kulun aiheuttamien lisäkustannusten täysimääräistä hyvitystä. Tämän vuoksi valiokunta korostaa, että jäänmurtajien ja jäävahvistettujen alusten väistämättä korkeampi polttoaineen kulutus avovesissä ja jäissä kulkiessa tulee huomioida pysyvällä helpotuksella talvimerenkululle sekä merenkulun päästökaupassa että vaihtoehtoisten polttoaineiden käytön lisäämistä koskevissa lainsäädäntöehdotuksissa. Tämä on tärkeää kilpailukykyvaikutusten tasapuolisuuden varmistamiseksi.

*Vaikutukset kansalaisten hyvinvointiin.* (8) Nyt esitetyt arviot kustannusten noususta ovat kasvaneet aiempiin arvioihin nähden. Lisäkustannukset olisivat jo lähivuosina 300—600 miljoonaa euroa vuodessa ja voivat vuoden 2035 jälkeen olla jopa yli miljardi euroa vuodessa. Asiantuntijakuulemisissa on korostettu, että Suomessa toimivien yritysten logistiikkakustannukset ovat jo nykyisellään korkeat. Kustannusten nousu merikuljetusten osalta tulee siirtymään rahdinantajille ja edelleen kuluttajille. Valiokunta pitää tästä näkökulmasta erittäin tärkeänä, että valtioneuvoston kannan mukaisesti systemaattisesti arvioidaan päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin. Valiokunta toteaa, että E-kirjeessä ei kuitenkaan ole mitenkään arvioitu vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin ja kuluttajahintojen nousuun ja että nämä arviot on esitettävä asian jatkokesittelyn yhteydessä.

*Vaikutukset ulkomaankauppaan ja kilpailukykyyn.* (9) Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että elinkeinoelämän järjestöt ja ammattijärjestöt ovat yhdessä vaatineet, että päästövähennykset toteutetaan siten, että vienti tai työntekijät eivät kärsi kilpailuhaitasta pohjoisen sijainnin ja talviolosuhteiden vuoksi. Tämän lisäksi merilogistiikan kustannustehokkuus on tärkeää myös Suomen positiivisen ilmastokädenjäljen näkökulmasta, sillä vähähiiliset vientituotteet matkaavat kansainvälisille markkinoille meritse.

(10) Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että esimerkiksi teknologiateollisuuden osalta on arvioitu, että komission 55-valmiuspaketissa ehdottamien ohjauskeinojen (FuelEU Maritime, merenkulun päästökauppa, energiaverodirektiivin uudistus, maantieliikenteen ja rakennusten päästökauppa, jakeluvelvoitteen kiristäminen, liikenteen verotuksen uudistus, polttoaineiden verokantojen yhtenäistäminen) yhteenlaskettu vaikutus paljon merikuljetuksia raaka-aineiden tuontiin ja lopputuotteiden vientiin käyttävien metalliteollisuuden yritysten kuljetuskustannuksiin olisi 14—23 euroa/t, mikä tarkoittaa jopa +14 %:n kustannusten nousua suhteessa kokonaiskuljetuskustannuksiin. Merkittävä kustannusten nousu, joka on kilpailijamaita suurempi, rajoittaa tämän lisäksi Suomen metsäteollisuuden investointi- ja uudistumiskykyä.

## Valiokunnan lausunto LiVL 14/2022 vp

(11) Valiokunnalle esitettyinä pelkona on, että kilpailukyvyn heikentymisen ohella kustannusten nousu rajoittaa vientisektorien investointikykyä. Valiokunta toteaa, että vientiteollisuudelle on tärkeää säilyttää Suomen kilpailukyky varsinkin Euroopan markkinoilla ja uudistumiskyky ilmasto- ja haasteeseen vastaamiseksi.

*Vaihtoehtoisten polttoaineiden saatavuus.* (12) Asiantuntijakuulemisessa on esitetty huoli siitä, että uusiutuvia polttoaineita ei ole saatavilla riittävästi koko merenkulun tarpeisiin 55-valmiuspaketin edellyttämässä aikataulussa. Vaihtoehtoisia merenkulun polttoaineita ei ole laajamittaisesti saatavilla ainakaan kaupallisesti järkevällä tavalla käytettäviksi. Alalla tapahtuvaa kehityksen nopeutta ei voida ennustaa tarkasti, joten EU:n ehdotuksen mekaanisesta viiden vuoden kiristysvälistä tulisi tarvittaessa voida joustaa. Saatavuusongelma voi johtaa arvaamattomaan kustannuskehitykseen ja jopa arvioitua suurempaan kilpailukykyhaittaan Suomelle.

(13) Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että vaihtoehtoisten polttoaineiden käytön asettaisessa lisäämisessä ei ole kyse vain merirahenteihin kohdistuvasta nousupaineesta vaan myös vanheneviin laivoihin tehtävien investointien kannattavuudesta. Jotta kapasiteettia ei tämän takia poistuisi ennenaikaisesti markkinoilta, on tarpeen seurata vaatimuksen taloudellisia seuraamuksia. Tämän vuoksi uusiutuvien polttoaineiden raaka-aineiden laaja saatavuus on varmistettava kaikessa tuotannossa, kunnes uusia sähköä tai vastaavia käyttövoimia on riittävästi saatavissa myös merenkulun tarpeisiin. Neuvotteluissa on myös tärkeää varmistaa, että lainsäädäntö mahdollistaa tavoitteiden uudelleentarkastelun liittyen vaihtoehtoisten polttoaineiden saatavuuteen ja hintakehitykseen.

### *Vaikutusten huomattavat mahdollisuudet*

(14) Saadun selvityksen mukaan nyt arvioitavana olevalla sääntelykokonaisuudella on merkittävien ilmasto- ja ympäristövaikutusten lisäksi myös myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Meriliikenteen päästövähennystoimien odotetaan luovan liiketoimintamahdollisuuksia erityisesti Suomen vahvalle meriklusterille ja energiateknologioiden aloille, kun kysyntä puhtaille ratkaisuille kasvaa. Meriklusterilla on myös vahvaa osaamista digitalisaatiosta, jolla voidaan osaltaan vähentää päästöjä. Nämä seikat vaikuttavat myönteisesti kilpailukykyyn ja kansantalouteen. Tämän vuoksi on tärkeää, että päästövähennystoimia tehdään myös kansainvälisesti. Tällöin edelläkävijät voivat saada kilpailuetua aikaisista toimituksista.

(15) Valiokunta toteaa, että on tärkeää, että sääntely on ennakoitavaa ja teknologianeutraalia. Onnistuneesti toteutettuna sääntelykokonaisuuden vaikutuksena on paitsi merenkulun päästöjen vähentyminen myös kiihdyttävä vaikutus merenkulun puhtaan teknologian kehitykseen ja käyttöönottoon ja sitä kautta Suomen meriteollisuuden vientiin.

### *Innovaatioiden ja investointien edistäminen*

(16) Asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että sekä päästökaupasta että FuelEU Maritimen kautta kerättävät varat tulee kierrättää kokonaisuudessaan takaisin meriliikenteelle innovaatioiden ja investointien edistämiseksi. Tähän tarkoitukseen on ehdotettu Euroopan parlamentissa ehdotetun Ocean Fundin tai vastaavan rahaston hyödyntämistä ja sitä, että jäävähvisteiset alukset tulisi huomioida rahaston toiminnassa. Suunnattu rahasto olisi tehokkaampi kuin komission al-

## Valiokunnan lausunto LiVL 14/2022 vp

kuperäinen ehdotus ohjata EU:n päästökauppajärjestelmästä ja FuelEU Maritimesta saadut tulot innovaatorahastoon ja kansallisiin budjetteihin. Valiokunta katsoo, että erillinen merenkulkurahasto mahdollistaisi koko merenkulkualan, mukaan lukien meriteollisuuden, tehokkaat investoinnit kestäviin ratkaisuihin ja vaihtoehtoisin polttoaineisiin.

### *Jatkokehitys*

(17) Asiantuntijakuulemisessa on katsottu olevan tärkeää huolehtia siitä, että EU:n ja IMO:n toimet ovat sopusoinnussa niin, että vältytään päällekkäisiltä toimita eikä sääntely rakennu liian monimutkaiseksi. Mitä globaalimpia toimet ovat ja mitä laajemmin niitä sovelletaan, sitä suurempi vaikutus niillä saavutetaan ja sitä tasapuolisempia niiden vaikutukset ovat. Valiokunta katsoo, että EU:n alueellinen päästökauppa tulee korvata globaalilla järjestelmällä, kun sitä vastaava globaali markkinaehtoinen päästöjen vähentämisyjärjestelmä myöhemmin tulee voimaan.

(18) Valiokunta katsoo, että jatkossa järjestelmää tulee kokonaisuudessaan arvioida tasaisin väliajoin.

## VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

*että jäissä kulkevien ja jäävahvistettujen alusten väistämättä korkeampi polttoaineen kulutus tulee huomioida päästökaupassa kilpailukykyvaikutusten tasapuolisuuden varmistamiseksi ja*

*että se muutoin yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökoh-  
tia.*

## Valiokunnan lausunto LiVL 14/2022 vp

Helsingissä 21.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd  
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk  
jäsen Pekka Aittakumpu kesk (osittain)  
jäsen Heikki Autto kok  
jäsen Sandra Bergqvist r  
jäsen Seppo Eskelinen sd (osittain)  
jäsen Janne Heikkinen kok (osittain)  
jäsen Juho Kautto vas  
jäsen Jari Kinnunen kok (osittain)  
jäsen Jouni Kotiaho ps  
jäsen Johan Kvarnström sd  
jäsen Sheikki Laakso ps (osittain)  
jäsen Jenni Pitko vihr (osittain)  
jäsen Mirka Soinikoski vihr  
jäsen Paula Werning sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker