

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2018/842/EU sitovista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030 ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi (taakanjakoasetus) muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2018/842/EU sitovista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030 ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi (taakanjakoasetus) muuttamisesta (U 55/2021 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Vaara, ympäristöministeriö
- liikenneneuvos Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Heidi Auvinen, Liikenne- ja viestintävirasto
- pääasiantuntija Pauliina Uronen, Neste Oyj
- toimitusjohtaja Mika Mäkilä, Linja-autoliitto
- edunvalvontajohtaja Ari Herrala, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- johtaja, kestävä kehitys Helena Soimakallio, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Finnair Oyj
- Suomen Varustamot ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, joka koostuu 12 lainsäädäntöehdotuksesta, joista 11 annettiin 14 heinäkuuta 2021. Komission valmiuspaketin

Valiokunnan lausunto LiVL 26/2021 vp

päämääränä on saavuttaa eurooppalaisen ilmastolain¹ (2021/1119/EU) velvoite vähentää EU:n kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa vuoteen 2050 mennessä ilmastoneutraalius EU:n tasolla.

Yksi 55-valmiuspaketin lainsäädäntöehdotuksista on komission ehdotus EU:n taakanjakoasetuksen (2018/842/EU) muuttamisesta (KOM/2021/555 lopullinen). Asetusta sovelletaan niihin päästöihin, jotka eivät kuulu EU:n päästökauppadirektiivissä (2003/87/EY)² säädetyn päästökauppajärjestelmän tai maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloussektoria (2018/841/EU, myöhemmin LULUCF) koskevan asetuksen³ soveltamisalaan. Näitä sektoreita ovat muun muassa liikenne- ja maataloussektori ja rakentaminen. Yhteensä EU:n taakanjakosektori vastaa 60 % EU:n kaikista kasvihuonekaasupäästöistä.

Voimassa oleva taakanjakoasetus sisältää jäsenmaille määritetyt määrälliset, prosentteina ilmaistut ja sitovat päästövähennysvelvoitteet vuosille 2021—2030. Kansalliset päästövähennysvelvoitteet määritellään pääosin suhteellisesti perustuen asukasta kohden laskettuun bruttokansantuotekriteeriin (BKT/asukas -kriteeri). Lisäksi asetus sisältää muun muassa säännöt vuotuisten päästökiintiöiden määrittämiseksi ja säännöt jäsenvaltioiden käytettävissä olevista erilaisista joustokeinoista.

Voimassa olevan asetuksen tarkoituksena on varmistaa, että EU saavuttaa tavoitteensa vähentää taakanjakoon kuuluvilla aloilla kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2030 mennessä 30 % verrattuna vuoden 2005 tasoihin. Komissio on arvioinut, että voimassa olevien jäsenmaiden päästövähennystoimet johtavat EU:n tasolla 32 % päästövähennykseen vuoden 2005 päästöjen tasosta.⁴ Tavoite ei näin ollen vastaa vuonna 2021 hyväksytyn eurooppalaisen ilmastolain tavoitetta vähentää kasvihuonekaasuja EU:n tasolla vähintään 55 % vuoteen 2030 mennessä. Tämän vuoksi komissio on antanut ehdotuksen taakanjakoasetuksen uudistamisesta siten, että taakanjakoasetus on linjassa vuodelle 2030 sovitun vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteen saavuttamisen kanssa ja edistäisi vuoden 2050 hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamista.

Asetusehdotusta sovelletaan EU:n ilmasto- ja energiapuitteiden ns. päästökauppaan kuulumattoomaan sektoriin eli taakanjakosektoriin, johon sisältyy päästöjä muun muassa rakennussektorilta, maataloudesta, jätehuollosta ja liikenteestä. Asetusehdotus ei sellaisenaan koske maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta (LULUCF) aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjä ja poistumia. Näistä säädetään voimassa olevassa LULUCF-asetuksessa 841/2018/EU.⁵ Ko-

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

2 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta.

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/841, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 ja päätöksen N:o 529/2013/EU muuttamisesta.

4 Commission staff working document impact assessment report accompanying the document regulation of the European parliament and of the council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, SWD(2021) 611 final, s. 22.

Valiokunnan lausunto LiVL 26/2021 vp

missio on antanut asetusehdotuksen (KOM/2021/554 lopullinen) myös LULUCF-sektoria koskevan asetuksen muuttamisesta osana EU:n 55-valmiuspakettia.

Komission taakanjakoa koskevalla asetusehdotuksella on yhtymäkohta lisäksi päästökauppadirektiiviä koskevaan asetusehdotukseen.⁶ Komissio ehdottaa päästökauppaa laajennettavaksi tieliikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen, mutta sektorit säilytettäisiin taakanjakosektorin soveltamisalalla. Komissio ehdottaa lisäksi, että asetusehdotuksen soveltamisalaa muutetaan siten, että se ottaa huomioon päästökaupan laajennuksen meriliikenteeseen.

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 kunnianhimoa 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.

Maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen torjumisen vuoksi on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot etenevät Pariisin ilmastopöytäkirjasta varten antamansa päästövähennyssitoumuksen toimeenpanossa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unioni toimeenpanee Pariisin sopimukseen antamansa ja eurooppalaiseen ilmastolakiin kirjatun velvoitteen vähintään 55 % ilmastotavoitteesta vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja tavoitteen ilmastoneutraaliudesta vuoteen

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2018/841, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmast- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 ja päätöksen N:o 529/2013/EU muuttamisesta.

6 Komission ehdotus EU:n kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmän direktiivin 2003/87/EY, unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmän markkinavakausvarantopäätöksen (EU) 2015/1814 ja asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta sekä Euroopan komission 14 heinäkuuta 2021 antama päätösehdotus unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmän markkinavakausvarantopäätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta

Valiokunnan lausunto LiVL 26/2021 vp

2050 mennessä. Tämä edellyttää myös taakanjakoasetuksen ja maakohtaisten päästövähennysvelvoitteiden päivittämistä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että päästökaupan ulkopuolisten toimialojen päästövähennysvelvoitteita koskevan taakanjakoasetuksen soveltamisala on tarkoitus pitää pääpiirteissään nykyisenkaltaisena ja että tieliikenne ja rakennusten lämmitys säilyvät edelleen taakanjaon piirissä vuoteen 2030 asti. Valtioneuvosto pitää myönteisenä kehityssuuntaa, jossa nykyisenkaltaiseen jäsenmaakohtaiseen jyvitykseen perustuvan taakanjakosektorin painoarvo EU:n ilmastopolitiikan kokonaisuudessa vähenisi tulevaisuudessa. Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomelle esitetty päästövähennysvelvoite (50 %) vuoteen 2030 on kunnianhimoinen. Taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden pääasiallisena jyvitysperusteena pysyy BKT/asukasluku, eikä esimerkiksi kustannustehokkuus.

Valtioneuvosto toteaa, että Suomen oman hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä edellyttää joka tapauksessa lisää toimia myös taakanjakosektorilla. Suomen uusi velvoite kuitenkin tarkoittaa, että päästövähennyksiä tulee taakanjakosektorilla löytää tähän asti suunniteltua enemmän ja nopeammin.

Kustannustehokkuuden näkökulmasta ja ottaen huomioon sähköntuotannon keskeisen roolin vihreässä siirtymässä, nyt ehdotettua suurempi osuus EU:n päästövähennyksistä voitaisiin hakea kiinteiden kohteiden päästökaupan puolelta (energiantuotanto, teollisuus). Mikäli tämä ei ole mahdollista, joustoa päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välillä tulisi taakanjakoasetuksessa voida lisätä erityisesti niiden maiden osalta, joille komissio ehdottaa korkeimpia päästövähennysvelvoitteita.

Valtioneuvosto korostaa, että EU-lainsäädännössä tulee huomioida päästövähennysten kustannustehokkuus eri sektoreilla ja eri jäsenmaissa. Kustannustehokkuuden edistämiseksi taakanjakosektorilla on tärkeää mahdollistaa joustojen käyttö. Ehdotuksen mukaan nykyiseen taakanjakoasetuksen EU:n sisäiset joustokeinot olisivat ehdotuksen mukaisesti käytettävissä jatkossakin. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että nykyistä päästökauppasektorin kertaluonteista ns. one-off-joustopotentialia tulisi kasvattaa korkeimman kansallisen tavoitteen omaaville jäsenmaille sekä pohtia käyttämättä jääneen one-off-joustopotentialin käyttömahdollisuutta muiden siitä kiinnostuneiden jäsenmaiden hyväksi. Valtioneuvosto korostaa, että one-off-joustokeino nykyisellään (2 % Suomen osalta) on asetettu aiemman eli huomattavasti nykyistä alemman jäsenmaakohtaisen tavoitteen saavuttamisen tueksi (Suomi 39 %), ja täten Suomelle kohdennetun joustopotentialin tasoa olisi perusteltua nostaa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission esitystä, jossa kaikki maankäyttöluokat voivat tuottaa maankäyttösektorilta syntyvää ylijäämää hyödynnettäväksi joustona taakanjakosektorilla. Valtioneuvosto on avoin tarkastelemaan LULUCF-sektorilta syntyvän joustopotentialin kasvattamista taakansektorille kaudella 2026—2030.

Valtioneuvosto on avoin tarkastelemaan ehdotusta uudesta vapaaehtoisesta lisäisestä varannosta (additional reserve). Sen puitteissa mahdollistettaisiin EU:n yhteiseen varantoon vapaaehtoiselta

Valiokunnan lausunto LiVL 26/2021 vp

pohjalta kerättyjen, kauden lopussa käyttämättömien LULUCF yksiköiden käyttäminen jonkin jäsenmaan taakanjakosektorin tavoitteen täyttämiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenmaa voi halutessaan jättäytyä tämän järjestelyn ulkopuolelle.

Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdotuksen mukaisen tavan määritellä päästövähennyspolku taakanjakosektorille vuosille 2021—2030 sekä ehdotuksen tarkastella vuotuisia päästökiintiöitä uudelleen vuonna 2025. Valtioneuvosto muistuttaa, että muutos 2023 alkaen edellyttää, että asetus astuisi voimaan vuonna 2023.

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin ilmastonmuutoksen torjumista tärkeänä ja näkee, että Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden tulee edetä päästövähennystoimissa Pariisin ilmastopimusta varten antamansa päästövähennyssitoumuksen mukaisesti.

(2) Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin tuotu esille vakavia huolia Suomea koskevan taakanjakoasetuksen päästövähennysvelvoitteen kunnianhimoisuudesta ja haasteellisuudesta sekä siitä, että vaatimuksen toteuttaminen tulee aiheuttamaan huomattavia kustannuksia muun muassa liikennesektorilla. Vaatimusten toteuttaminen on jatkossa yhä haasteellisempaa, koska päästöjen vähentämiseksi on jo tehty Suomessa pitkäjänteistä työtä useiden vuosien ajan ja käytettävissä olevat lisätoimet maksavat aiempaa enemmän.

(3) Valiokunta katsoo, että EU-tason päästöjen vähentämistä koskevien vaatimusten tulee jakautua jäsenvaltioille tasapuolisesti eikä niillä saa olla merkittäviä kilpailukykyä koskevia vaikutuksia. Valiokunta korostaa riittävien kustannuksia ja kilpailukykyä koskevien vaikutusarviointien laatimisen tarvetta ja katsoo, että Suomen kilpailukykyyn säilymisestä tulee huolehtia asian jatkovalmistelussa.

(4) Valiokunta katsoo, että velvoitteiden asettamisessa jäsenvaltioille ja erityisesti liikenteen eri sektoreille on tarpeen ottaa enemmän huomioon vaatimusten toteuttamisen kustannustehokkuusnäkökulma ja myös eri jäsenvaltioiden päästöjen vähennystoimenpiteiden toteutusta koskeva tilanne. Valiokunta näkee, että jäsenvaltioilla tulee myös olla erityisesti liikennesektorilla riittävästi joustonvaraa päättää siitä, miten päästövähennyksiä koskevat toimenpiteet voidaan kustannustehokkaasti toteuttaa ja mihin ne kohdistetaan.

(5) Valiokunta pitää kannatettavana valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan nyt ehdotettua suurempi osuus EU:n päästövähennyksistä voitaisiin hakea kiinteiden kohteiden päästökaupan puolelta (energiantuotanto ja teollisuus), ja mikäli tämä ei ole mahdollista, joustoa päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välillä tulisi voida lisätä erityisesti niiden maiden osalta, joille komissio ehdottaa korkeimpia päästövähennysvelvoitteita.

Valiokunnan lausunto LiVL 26/2021 vp

(6) Saadun selvityksen mukaan niin sanotun 55-valmiuspaketin eri ehdotuksilla on huomattavasti erilaisia ristikkäisvaikutuksia. Tästä syystä valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että tätä kokonaisuutta arvioidaan asian jatkovalmistelussa huolellisesti mahdollisten päällekkäisyyksien ja kokonaisvaikutusten tunnistamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 27.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Heikki Autto kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Juho Kautto vas
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Matias Marttinen kok
varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula