

Talousvaliokunta

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 talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Vaara, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- liikenneneuvos Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Mikael Hildén, Suomen ympäristökeskus
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Mikael Ohlström, Neste Oyj
- Research Team Leader Tiina Koljonen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- johtava asiantuntija Janne Peljo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ympäristöjohtaja Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- professori Sanna Syri, Aalto-yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ilmastopaneeli

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen soveltamisala

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. 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. Komissio 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 päästökauppadiirektiiviä koskevaan asetusehdotukseen. 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. 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.

Jäsenvaltiokohtaiset päästövähennystavoitteet

Ehdotus sisältää kullekin jäsenvaltiolle päivitetyn, määrällisen ja prosentteina ilmaistun päästövähennysvelvoitteen taakanjakosektorille vuodelle 2030 vuoteen 2005 verrattuna. Uudet velvoitteet astuisivat voimaan vuodesta 2023 alkaen. Vuotuiset päästökiintiöt hiilidioksidiekvivalentteina kauden 2021–2030 kullekin vuodelle vahvistettaisiin erillisellä täytäntöönpanosäädöksellä myöhemmin. Voimassa olevassa asetuksessa on vastaava kirjaus, jonka nojalla on annettu täytäntöönpanopäätös kiintiöistä. Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2020/2126, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, jäsenvaltioiden vuotuisen päästökiintiöiden vahvistamisesta kaudelle 2021–2030 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 mukaisesti. Vuosien 2021 ja 2022 nyt voimassa olevat päästökiintiöt eivät muuttuisi. Jäsenvaltioilla olisi voimassa olevan asetuksen kaltaisesti velvoite noudattaa sekä vuotuisia päästökiintiöitä että lineaarista päästövähennyspolkua.

Voimassa olevassa asetuksessa jäsenvaltioille asetetut velvoitteet vaihtelevat nolasta prosentista 40 %:iin. Komission esityksessä kiristettyjen päästövähennysvelvoitteiden vaihteluväli olisi 10 %:sta 50 %:iin.

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp

Päästövähennysvelvoitteiden haarukka jäsenvaltioiden välillä säilyisi siis yhtä leveänä kuin voimassa olevassa asetuksessa. Yhdenkään jäsenvaltion velvoite ei komission esityksen mukaan pieneneisi.

Jäsenvaltiokohtaisten päästövähennysvelvoitteiden määräytyminen on komission ehdotuksessa samankaltainen kuin voimassa olevassa taakanjakoasetuksessa. Kansalliset päästövähennysvelvoitteet määritellään pääsääntöisesti suhteellisesti perustuen asukasta kohden laskettuun bruttokansantuotekriteeriin (BKT/asukas -kriteeri). Kustannustehokkuutta koskevat näkökohdat on otettu huomioon soveltuvien osin niiden jäsenvaltioiden kohdalla joiden BKT/asukas – luku ylittää EU:n keskiarvon. Komission vaikutusarvioinnin mukaan näitä valtioita ovat Alankomaat, Belgia, Tanska, Saksa, Ranska, Irlanti, Luxemburg, Ruotsi, Itävalta ja Suomi.

Komission vaikutusarvioinnissa edellä mainitut jäsenvaltiot on jaettu neljään ryhmään sen mukaan kuinka suuri ero BKT/asukas- kriteerin perusteella lasketun päästövähennysvelvoitteen ja komission arvioiman kustannustehokkaan päästövähennyspotentiaalin välillä on. Korkein mahdollinen päästövähennysvelvoite, minkä jäsenvaltio voi saada on esityksen mukaan kuitenkin 50 %.

Ryhmässä yksi, johon kuuluvat Ranska, Luxemburg ja Ruotsi, ero on laskentaskenaariossa pieni (alle viisi prosenttia). Nämä kolme jäsenvaltiota saisivat komission ehdotuksen mukaan 0,5 %:n verran lisätaakkaa verrattuna BKT/asukas-kriteerillä laskettuun päästövähennysvelvoitteeseensa. Toisen ryhmän muodostaa neljä jäsenvaltiota (Saksa, Belgia, Alankomaat ja Suomi), joissa ero on tätä suurempi, mutta kuitenkin alle 10 %. Näiden jäsenvaltioiden tavoitteisiin sovellettaisiin BKT/asukaslukuun pohjautuvaa laskentaa. Suomen osalta kustannustehokkuuskorjaus ei siis vaikuta päästövähennysvelvoitteeseen. Kolmannen ryhmän muodostaisivat Itävalta ja Tanska, joissa mainittu ero asettuu 15 %:n pintaan. Tällöin jäsenvaltiot saavat helpotusta päästövähennysvelvoitteeseensa 3 %:n verran. Neljännessä ryhmässä on Irlanti, jonka ero on yli 20 %, jonka päästövähennysvelvoite kevenee 9 %:iin. Minkään jäsenvaltion tavoitetta ei ole kuitenkaan korotettu yli 12 %:ia. Keskimäärin jäsenmaiden vähennysvelvoitteet nousevat n. 11 prosenttiyksiköä. Esimerkiksi Suomen velvoite nousee nykyisestä 39 %:sta tasolle 50 %.

Taulukko 1. Jäsenvaltiokohtaiset päästövähennysvelvoitteet

Jäsenvaltio	Vähennysvelvoite 2018/842/EU (%)	Uusi vähennysvelvoite komission ehdotuksessa (%)
Luxemburg	-40	-50
Ruotsi	-40	-50
Tanska	-39	-50
Suomi	-39	-50
Saksa	-38	-50
Ranska	-37	-47,5

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp

Jäsenvaltio	Vähennysvelvoite 2018/842/EU (%)	Uusi vähennysvelvoite komission ehdotuksessa (%)
Alankomaat	-36	-48
Itävalta	-36	-48
Belgia	-35	-47
Italia	-33	-43,7
Irlanti	-30	-42
Espanja	-26	-37,7
Kypros	-24	-32
Malta	-19	-19
Portugal	-17	-28,7
Kreikka	-16	-22,7
Slovenia	-15	-27
Tsekin tasavalta	-14	-26
Viro	-13	-24
Slovakia	-12	-22,7
Liettua	-9	-21
Kroatia	-7	-16,7
Unkari	-7	-18,7
Puola	-7	-17,7
Latvia	-6	-17
Romania	-2	-12,7
Bulgaria	0	-10

Komission ehdotuksen muutokset joustokeinoihin

Voimassa olevaan asetukseen sisältyy joustoja ja niitä koskevia sääntöjä. Näitä ovat ns. ajalliset joustot, jotka tarjoavat mahdollisuuden tasapainottaa peräkkäisten vuosien päästömäärien vaihteluita tallettamalla, siirtämällä sekä lainaamalla päästökiintiöitä. Lisäksi on mahdollista siirtää päästöyksiköitä jäsenmaiden välillä. Kertaluonteinen päästöoikeuksien siirto päästökaupasta (ns 'one-off' jousto) sekä ns LULUCF-jousto tarjoavat myös joustomahdollisuuksia joillekin jäsenmaille. Joustojen ensisijaisena tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan velvoitteensa kustannustehokkaasti.

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp

Kertaluontoinen päästöoikeuksien siirto päästökaupasta taakanjakosektorille säilyy samana. Joustolla pyritään komission mukaan vastaamaan korkeimmat päästövähennystavoitteet saaneiden jäsenvaltioiden kustannustehokkuuteen liittyviin huoliin. Näitä maita ovat voimassa olevan asetuksen mukaan Luxemburg, Ruotsi, Tanska, Suomi, Alankomaat, Itävalta, Belgia, Irlanti ja Malta. Komissio ehdottaa, että nyt ainoastaan Maltaan one-off joustoa kasvatetaan seitsemään prosenttiin. Luxemburg ja Irlanti voisivat siirtää enintään neljä prosenttia ja muut maat määrän, joka olisi enintään kaksi prosenttia vuoden 2005 taakanjakosektorin päästöistä käytettäväksi taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen kattamiseen. Suomi lukeutuu tähän kahden prosentin joukkoon.

Jäsenvaltiot voivat käyttää voimassa olevan asetuksen mukaan asetuksessa määritellyn enimmäismäärän maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, eli ns. LULUCF-sektorin poistoyksiköitä (nielusta) kattamaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta. Kaikki jäsenvaltiot voisivat käyttää LULUCF-joustoa, mutta jokaiselle jäsenvaltiolle määriteltäisiin taakanjakoa koskevassa asetuksessa enimmäismäärä kyseisen poistoyksikön käytölle. Komission mukaan jäsenvaltioiden luvut on määriteltävä sen perusteella kuinka suurta osaa maatalouden päästöt edustavat koko taakanjakosektorin päästöistä.

LULUCF-jousto voimassa olevassa asetuksessa ei kata maaluokista hoidettua metsämaata. Komissio ehdottaa, että soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan kaikkia maankäyttöluokkia. Jotta eurooppalaisen ilmastolain tavoite vähintään 55 % päästövähennystavoitteen saavuttamisesta vuoteen 2030 mennessä toteutuu, LULUCF-sektorin poistuman osuus tulee rajata 225 Mt CO₂-ekv. Komissio ehdottaa myös, että LULUCF-jousto rajattaisiin kahteen viiden vuoden kauteen, Jäsenmaille jouston hyödyntäminen taakanjakosektorin velvoitteen kattamiseen edellyttää LULUCF-sektorille asetetun velvoitteen ylittämistä.

Uutena joustokeinona komissio esittää vapaaehtoista, EU-tason lisäistä varantoa (additional reserve), joka perustuu maankäyttösektorin mahdolliseen EU-tasolla syntyvään ylijäämään ja sen käyttämiseen taakanjakosektorin tavoitteiden täyttämiseen tiettyjen kriteereiden täytyessä. Liittyminen tähän järjestelyyn olisi jäsenmaille vapaaehtoista. Jouston hyödyntäminen edellyttäisi kuitenkin, että jäsenmaa luovuttaa oman LULUCF-sektorin ylijäämänsä varantoon käytettäväksi.

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 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.

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp

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 ilmastopimusta 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 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 päästökaupasektorin 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 taakanja-

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp

koasetuksen EU:n sisäiset joustokeinot olisivat ehdotuksen mukaisesti käytettävissä jatkossakin. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että nykyistä päästökaupparektorin kertaluonteista ns. one-off -joustomahdollisuutta tulisi kasvattaa korkeimman kansallisen tavoitteen omaaville jäsenmaille sekä pohtia käyttämättä jääneen one-off -jouston 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 jouston 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 jouston kasvattamista taakansektorille kaudella 2026—2030.

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

Ehdotuksen tausta ja tavoite

Ehdotus on osa 14.7.2021 annetun ilmastopaketin, ns. 55-valmiuspaketin, kokonaisuutta. Ehdotuksella muutettaisiin EU:n taakanjakoasetusta, jota sovelletaan päästöihin, jotka eivät kuulu päästökauppadirektiivissä (2003/87/EY) säädetyn päästökauppajärjestelmän tai maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloussektoria koskevan asetuksen (2018/841/EU, ns. LULUCF-asetus) soveltamisalaan. Taakanjakosektorilla säädellään erityisesti liikenteen, maataloussektorin ja rakentamisen päästöjä, ja se vastaa 60 prosentista EU:n kaikista kasvihuonekaasupäästöistä.

Nykyistä taakanjakoasetusta ei ole pidetty riittävänä varmistamaan EU:n ilmastolain mukaisen vuoden 1990 tasoon verrattuna 55 prosentin päästövähennystavoitteen toteutumista vuoteen 2030 mennessä. Ehdotus merkitsisi sitä, että taakanjakosektorin päästövähennystavoite kiristyisi 40 prosenttiin vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä.

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp

Ilmastopaketin eri säädösehdotukset ja EU:n ilmastopolitiikan sektorit muodostavat kokonaisuuden, jonka eri elementtien välillä on monentyyppisiä ristikkäisvaikutuksia. Talousvaliokunta tarkastelee ehdotusta toimialansa kannalta osana ilmastopaketin kokonaisuutta korostaen erityisesti talouden toimintaympäristön, yhtäläisten kilpailuedellytysten ja keinojen kustannustehokkuuden näkökulmaa.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Ehdotuksen keskeinen sisältö ja vaikutus muodostuu jäsenvaltioille jyvitetävän päästövähennystavoitteen kautta: EU:n yhteinen 40 prosentin tavoite jaettaisiin jäsenvaltiokohtaisiin velvoitteisiin, jotka vaihtelevat välillä -10 prosenttia ja -50 prosenttia. Samoin kuin tähänastisessa taakanjakoasetuksessa vähennysvelvoite määräytyisi pääsääntöisesti BKT/asukas-indikaattorin perusteella.

Suomen kannalta sääntelyn voidaan luonnehtia merkitsevän varsin kunnianhimoista päästövähennysvelvoitetta. Suomelle ehdotettu päästövähennysvelvoite olisi -50 prosenttia, ja samassa ryhmässä Suomen kanssa olisivat Luxemburg, Ruotsi, Tanska ja Saksa.

Alustavien arvioiden perusteella komission esittämä päästövähennysvelvoite edellyttää Suomessa merkittäviä päästövähennystoimia kaikilla sektorin keskeisillä osa-alueilla, vaikka Suomi hyödyntäisikin täysimääräisesti taakanjakoaletuksen mukaista kertaluonteista päästöoikeuksien siirtoa päästökaupasta taakanjakosektorille (ns. one-off-jousto). Päästövähennysvelvoitteen täyttäminen edellyttäisi lisäksi muiden asetuksen mahdollistamien joustokeinojen käyttöä tai lisäksi toimia. Asetusehdotus mahdollistaisi pääosin nykyisen kaltaisen ns. maakohtaisen LULUCF-jouston käytön: tiettyä osuutta LULUCF-sektorin poistoyksiköistä eli nieluista voitaisiin käyttää kattamaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta. Uutena joustokeinona esitetään jäsenvaltioille vapaaehtoista EU:n sisäistä varantoa, joka perustuisi maankäyttösektorin mahdolliseen EU-tasolla syntyvään ylijäämään. Tämän jouston hyödyntäminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että jäsenvaltio luovuttaa oman LULUCF-sektorin ylijäämänsä varantoon käytettäväksi.

Ehdotetun sääntelytavan voidaan todeta olevan osin ristiriidassa päästövähennystoimien kustannustehokkuuden periaatteen kanssa. Asukaskohtaiseen bruttokansantuotteeseen perustuva malli ei ota huomioon kustannustehokkaiden päästövähennystoimien potentiaalia eri jäsenvaltioissa. Mallin epäkohtia korostavat osaltaan myös siihen sisältyvät korjaukset: malli ei ole täysin BKT/asukas-perusteinen, vaan myös niiden maiden osalta, joiden asukaskohtainen BKT on Suomea suurempi, päästövähennysvelvoite on rajattu 50 prosenttiin.

Talousvaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että päästökauppajärjestelmä on pääasiallinen politiikkatoimi vähintään 55 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi. Tältä kannalta taakanjakosektorin osuutta suhteessa päästökauppaan olisi perusteltua pienentää. Monet taakanjakosektorin toimet ovat päästökauppasektoria kalliimpia päästövähennyskeinoja. Tämä korostaa asetukseen sisältyvien sektorien välisten joustokeinojen merkitystä. Joustojen käytöllä voidaan osaltaan parantaa päästövähennystoimien kustannustehokkuutta, mikäli ne edesauttavat saavuttamaan saman tai suuremman päästövähennyksen pienemmillä kokonaiskustannuksilla.

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp

Edellä kuvatut joustokeinot ovat välttämättömiä edellytyksiä sääntelyn toteuttamiskelpoisuudelle, mutta niitä voidaan pitää osittain riittämättöminä: esimerkiksi edellä kuvatun Suomen one off -jouston 2 prosentin taso on asetettu aiemman, huomattavasti alemman 39 prosentin tavoitteen saavuttamisen tueksi. Toimien kustannustehokkuuden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta erityisesti päästökauppa-sektoria koskevaa joustomahdollisuutta tulisi laajentaa nyt ehdotetusta. Talousvaliokunta edellyttää, että Suomi pyrkii asetusehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa nostamaan Suomelle kohdistetun erillisjouston tasoa.

Maankäyttösektorille on kuitenkin helpompaa ja kustannustehokkaampaa löytää päästövähennyskeinoja kuin maataloussektorille. Osana 55-valmiuspakettia ja maankäyttösektoria koskevaan ns. LULUCF-asetusta (U 49/2021 vp) komissio on ehdottanut, että maatalouden päästöt irrotettaisiin taakanjakosektorista ja ruuantuotannon päästöjä tarkasteltaisiin yhdessä metsätalouden ja muun maankäytön kanssa 2030-luvulla (ns. AFOLU-sektori). Laskentatapa olisi kannatettava siltä kannalta, että se mahdollistaisi maatalouden ilmastotoimenpiteiden tarkastelun kokonaisuutena. Tämän ehdotuksen vaikutukset, tavoitteen asettaminen ja jyvitys jäsenvaltioille ovat kuitenkin vielä avoimia. Talousvaliokunta korostaa, että ehdotus ei saa merkitä sitä, että metsäisten maiden hiilinielut kompensoisivat muiden maiden maatalouden päästöjä.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmän mukaan tällä hetkellä ei ole käytettävissä tarkkaa arvioita siitä, mitä taloudellisia vaikutuksia 50 prosentin päästövähennystavoitteella olisi. Asiaa selvitetään osaltaan syksyn 2021 aikana valmistuvan Hiilineutraali Suomi -selvityksen (ns. Hiisi-hanke) yhteydessä. Talousvaliokunta korostaa, että EU:n ilmastopolitiikan keinojen kustannustehokkuuden vertailu ja taloudellisten vaikutusten kokonais kuvan hahmottaminen on keskeistä myös ilmastopakettia koskevan EU-vaikuttamisen tehokkuuden ja uskottavuuden kannalta. Komission julkaisemat vaikutustenarviot sisältävät niukasti jäsenmaakohtaista tietoa laskelmien oletuksista. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jäsenmaat saavat laajemmin käyttöönsä maakohtaisia aineistoja, joiden avulla pystyttäisiin laatimaan vertailuja vastaaviin kansallisiin analyyseihin.

Taakanjakosektorin rooli jäsenvaltioiden ilmastotoimien kokonaisuudessa

Huolimatta päästökauppa-sektorin ensisijaisuudesta taakanjakosektorilla on merkittävä osa päästövähennystavoitteiden toteuttamisessa. Rakenteellisen ja teknologisen siirtymän tarve erityisesti lämmityssektorin osalta on ilmeinen monissa Keski-Euroopan maissa: rakennusten lämmitys on vielä erittäin riippuvainen maakaasusta ja öljystä. Samalla taakanjakosektorin sääntely on perusteltua myös takaanjakosektoriin liittyvien ilmastoratkaisujen skaalautumisen edistämiseksi.

Suomen osalta nyt ehdotetun sääntelyn vaatimusten tiukkuutta korostavat kylmä ilmasto, jo nyt olemassa oleva rakennusten hyvä lämmöneristys, pitkät välimatkat ja harva asutus. Maiden erilaiset rakenteet ja lähtötasot merkitsevät myös vähennystoimien kustannuseroja EU-maiden välillä. Tältä kannalta ilmastopakettiin sisältyvä päästökaupan laajentaminen tieliikenteeseen ja rakennusten erillislämmitykseen ja mahdollinen taakanjakosektorin erillistavoitteista luopuminen vuoden 2030 jälkeen voivat edellä kuvattujen joustomahdollisuuksien lisäksi tarjota ratkaisuja kustannuserojen tasaamiseen. On vielä epävarmaa, missä määrin nyt esitetty päästökaupan laajennus auttaisi Suomen omien liikenteen ja lämmityksen päästöjen vähentämistä. Talousvaliokunta pitää ilmastopaketin keskeisenä haasteena sitä, että sen sisältämien ohjauskeinojen osittai-

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp

nen päällekkäisyys, ristikkäisvaikutukset ja vaikutusarvioiden puutteet tekevät ehdotusten kokonaisvaikutusten arvioinnista ongelmallista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Sakari Puisto ps (osittain)
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Esitys on taloudellisilta vaikutuksiltaan Suomelle äärimmäisen ankara eikä huomioi juuri millään tavalla Suomen erityispiirteitä ja on samalla taas uusi tulonsiirtopaketti EU:n rikkaiden ja köyhien maiden välillä. Koska valtioneuvosto ajaa tietoisesti ja julkisesti maailman kunnianhimoisinta ilmastopolitiikkaa, valtioneuvoston kanta esitykseen on ymmärtävä. Perussuomalaisten mielestä esitys ei ole hyväksyttävissä.

Suomen päästöille raju vähennysvelvoite

EU-maat ovat tänä vuonna päättäneet kiristää EU:n taakanjakosektorin eli päästöjen sitovaa vähennystavoitetta siten, että vuoteen 2030 mennessä saavutettaisiin päästöjen 55 prosentin vähenemä vuoteen 2005 verrattuna. Tämän kiristyneen tavoitteen saavuttamiseksi EU haluaa nyt asettaa jäsenmaille uudet kireämmät tavoitteet loppukaudelle.

Suomen aiempi päästövähennysvelvoite oli vuoteen 2030 mennessä -39 % vuoden 2005 tasosta. Ehdotuksen mukaan uusi velvoite olisi -50 %. Tämä tarkoittaa, että jo entisten rasitteiden lisäksi Suomen pitäisi jotenkin onnistua taakanjakosektorilla eli mm. liikenteen, maatalouden, kiinteistökohtaisen lämmityksen, rakentamisen ja työkoneiden saralla vähentämään päästöjä 11 % kaavailtua enemmän.

Suomen velvoite ja uusi tulonsiirtojärjestely ovat epäreiluja

Suomen vähennysvelvoite on kaikkein korkein, -50 %. Köyhimmillä mailla vähennysvelvoite on paljon pienempi. Esimerkiksi Bulgaria ja Romania selviävät 10 ja 12,7 %:n vähennysvelvoitteella. Komission ehdotuksessa vähennysvelvoite lasketaan lähes kokonaan maan bruttokansantuotteen mukaisesti siten, että mitä rikkaampi maa, sen enemmän joutuu leikkaamaan päästöjä. Tämä on järjetön lähestymistapa, koska päästöjä pitäisi luonnollisesti leikata siellä, missä se olisi edullisinta ja missä päästöt eivät ole välttämättömiä. Suomessa vihreä siirtymä ja sähköistyminen on viety jo niin pitkälle, että vähennykset ovat meillä suhteellisen kalliita. Samanaikaisesti pitkät etäisyytemme sekä kylmä ilmastomme pakottavat meitä harjoittamaan päästöjä aiheuttavia toimia.

Asiantuntijalausunnossa tuodaan esiin, että Keski- ja Etelä-Euroopassa rakennuksia lämmitetään runsaasti maakaasulla ja öljyllä. Lisäksi rakennuskanta ei ole läheskään yhtä tiivistä kuin Suomessa. Monissa maissa on siis paljon Suomea paremmat edellytykset suhteellisen edullisiin päästövähennyksiin.

EU käyttää kaikki tilaisuudet rakentaakseen tulonsiirtounionin. Niin on käynyt nytkin. Ilmastotoimien varjolla vauraille maille säilytetään raskaita velvoitteita, kun taas köyhemmät maat pääsevät kevyemmällä velvoitteilla. Sen lisäksi, että Suomi tekee itse kalliit ilmastotoimet, köyhempien maiden ei tarvitse niitä tehdä, sillä Suomi tekee ilmastotoimia niidenkin edestä ja maksaa vielä tulonsiirtopaketit päälle.

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Suomen on vaadittava ehdotuksen uutta muotoilua, jossa mekaanisen "rikkaat leikkaavat"-mallin sijaan päästövähennykset tehdään siellä, missä ne on edullisimmin tehtävissä ja missä vähennyksistä seuraavat haitat ovat pienimmät.

Vaikutusarviot tekemättä, kustannuksia ei katsota ollenkaan

Valtioneuvosto kehuu vain hieman nikotellen paketin kunnianhimoisuutta, mutta ei esitä minäkäänlaisia arvioita toteuttamisen kustannuksista. VTT arvioi, että pienempikin päästövähennystavoite edellyttäisi "merkittäviä päästövähennystoimia sektorin kaikilla keskeisillä osa-alueilla". Suomen kansantalouden tila on sen verran huera ja ero kestävä ja velkakestävä uran välillä on yllättävän ohut, että ilman kohtalaista arviota seurauksista ei näin tiukkoihin toimiin ole syytä lähteä. Niin kiire ei ole.

Joustoja pitäisi hyödyntää enemmän

Useissa asiantuntijalausunnoissa muistutettiin, että taakanjakosektorille sälytetyt velvoitteet eivät ole päästövähennyksiä ajatellen paras mahdollinen konsti. Päästövähennyksiä olisi saavutettavissa edullisemmin päästökaupan piiriin kuuluvilta sektoreilta, ja ehdotusta pitäisikin muuttaa ainakin niin, että etenkin rajuimmat velvoitekiristykset saaneet maat saisivat enemmän joustomahdollisuuksia. Nämä maat voisivat toteuttaa päästövähennyksiä päästökauppasektorin puolelta ja lukea ne taakanjakosektorivelvoitteiden hyväksi.

Pyrkimyksenä ajaa taakanjakosektori päästökaupan piiriin?

Taustalla on ehkä osittain ideologista pyrkimystä suitsia liikenteen ja lämmityksen tapaisia näkyviä sektoreita ja saattaa ne ajan myötä päästökaupan piiriin. Mitä vaikeammaksi taakanjakosektorin toiminta tehdään, sen helpompaa tulee poliittisesti olemaan saattaa taakanjakosektori päästökaupan piiriin. Päästökauppa ja päästöoikeuksien hinta on EU:n hallinnassa. EU tavoittelee päästöhuutokaupasta saatavia jatkuvasti kasvavia tuloja budjettiinsa. Tässä asiassa on oltava tarkkana ja pyrittävä estämään tämä merkittävä budjettivallan siirtymä kansalliselta tasolta EU:lle.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11.11.2021

Veikko Vallin ps
Minna Reijonen ps
Sakari Puisto ps