

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä käytävät neuvottelut taloudellisista ohjauskeinoista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi kansainvälisessä merenkulussa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä käytävät neuvottelut taloudellisista ohjauskeinoista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi kansainvälisessä merenkulussa (E 37/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Eero Hokkanen, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Hanne Siikavirta, ympäristöministeriö
- toimitusjohtaja Elina Andersson, Meriteollisuus ry
- johtava asiantuntija Sinikka Hartonen, Suomen Varustamot ry
- ilmastovastaava Bernt Nordman, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Kansainvälistä merenkulkua sääntelee ja ohjaa Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO. IMO:n neljännen kasvihuonekaasututkimuksen (2020) mukaan koko maailman meriliikenteen hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2018 noin 1 056 miljoonaa tonnia eli vajaa kolme prosenttia kaikista maailman hiilidioksidipäästöistä. Saman tutkimuksen 2(11) mukaan kansainvälisen merenkulun päästöjen arvioidaan kasvavan maailmantaloudesta ja energiamarkkinoista riippuen 90—130 % vuoden 2008 tasosta vuoteen 2050 mennessä, jos tehokkaisiin päästövähennystoimiin ei ryhdytä.

Valiokunnan lausunto YmVL 13/2022 vp

IMO:n alustava strategia päästöjen vähentämiseksi hyväksyttiin keväällä 2018. Sen mukaan kansainvälisen merenkulun liikennesuoritekohtaisia hiilidioksidipäästöjä tulee vähentää keskimäärin vähintään 40 % vuoteen 2030 mennessä vuoteen 2008 verraten, ja kaikkia kansainvälisen merenkulun päästöjä tulee vähentää vähintään 50 % vuoteen 2050 mennessä vuoteen 2008 verraten.

Keväällä 2019 IMO:ssa alkoivat neuvottelut konkreettisista keinoista, joilla asetetut päästövähennystavoitteet saavutetaan. Tarkoitus oli ensin sopia lyhyen aikavälin keinosta, ja saada se voimaan jo ennen vuotta 2023. Kesäkuussa 2021 hyväksyttiin maailmanlaajuisena lyhyen aikavälin päästövähennyskeinona alusten hiili-intensiteetin sääntely (Carbon Intensity Indicator, CII) sekä nykyisten alusten energiatehokkuuden parantaminen (Energy Efficiency Existing Ship Index, EEXI). Nyt neuvottelut ovat siirtyneet vaiheeseen, jossa etsitään IMO:n alustavan kasvihuonekaasustrategian mukaan keskipitkän aikavälin (2023—2030) ratkaisuja, kuten hiilen hinnoittelu ja muut vaihtoehtoisiin polttoaineisiin ohjaavat taloudelliset päästövähennystoimet (market-based measures). Neuvottelupöydällä on useita esityksiä, joiden osia yhdistelemällä maailmanlaajuinen kompromissiratkaisu voi syntyä.

EU:n ja jäsenvaltioiden kanta

Liikenne kuuluu EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan. EU:n jäsenvaltiot ovat alustavasti sopineet neuvottelevansa IMO:n meriympäristön suojelukomiteassa sellaisista maailmanlaajuisista taloudellisista päästövähennyskeinoista kansainväliseen meriliikenteeseen:

- 1) jotka riittävän tehokkaasti, selkeästi ja mitattavasti vastaavat ilmastokriisiin vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä;
- 2) jotka asettavat kasvihuonekaasupäästöille hinnan noudattaen "saastuttaja maksaa" -periaatetta ja luovat meriklusterille taloudellisen kannusteen vähentää päästöjä;
- 3) jotka lähettävät markkinoille selkeän signaalin hiilidioksidipäästöjen poistamisen tulevasta sääntelystä ja aikataulusta;
- 4) ovat tavoitepohjaisia kannustaen sellaisten polttoaineiden ja teknologioiden käyttöön, jotka tehokkaasti vähentävät päästöjä;
- 5) joiden hallinnointi on läpinäkyvää, tehokasta, helposti toimeen pantavaa ja valvottavaa vilpin estämiseksi;
- 6) jotka on suunniteltu lippuneutraaleiksi ja varmistavat kaikkien toimijoiden tasapuolisen kohtelun;
- 7) jotka ovat kustannustehokkaita;
- 8) jotka eivät ole päällekkäisiä muun sääntelyn kanssa. Kansallisia tai alueellisia meriliikenteen päästövähennystoimia missään IMO:n jäsenvaltiossa harkittaessa päästöjen kaksinkertaista laskentaa tulee välttää;

Valiokunnan lausunto YmVL 13/2022 vp

9) joista kerättävistä varoista merkittävä osa tulee käyttää meriliikenteen ilmastotoimiin ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen etenkin kehittyvissä valtioissa maailmanlaajuisen tehokkaan ja oikeudenmukaisen siirtymän varmistamiseksi.

Näiden yleisten periaatteiden pohjalta EU:n neuvoston merenkulkutyöryhmässä punnitaan 23.5.2022 ja 25.5.2022 IMO:n meriympäristön suojelukomitean 78. istuntoon ja sitä edeltäneisiin istuntoihin toimitettuja esityksiä kansainvälisen merenkulun päästövähennyskeinoista. Suomi neuvottelee IMO:n istunnossa EU-jäsenvaltioiden ja komission yhdessä sopimien neuvottelukantojen puitteissa.

Neuvottelutilanne

Useat valtiot sekä varustamoalan kansainväliset etujärjestöt ovat IMO:ssa esittäneet maailmanlaajuisen polttoainemaksun keräämistä tutkimus- ja kehitysrahastoon vähäpäästöisen ja päästöttömän merenkulun edistämiseksi. Esitetyn maksun suuruus on 2 USD/polttoainetonna perinteisille nestemäisille aluspolttoaineille. Sillä ei tavoiteltaisi ohjausvaikutusta vähähiilisiin polttoaineisiin siirtymiseksi. Esitetty hintataso mahtuu kauppamerenkulun polttoaineiden maailmanmarkkinahintojen tavanomaiseen vaihteluun. Sillä ei arvioida olevan IMO:n kasvihuonekaasustrategiasa tarkoitettuja "suhteettoman negatiivisia" taloudellisia vaikutuksia mihinkään valtioon. Maksutuotoilla perustettaisiin kansainvälinen tutkimus- ja kehitysrahasto, johon esitetyn suuruusella maksulla kertyisi noin 5 miljardia Yhdysvaltain dollaria 10—15 vuoden aikana. Rahaston varoja jaettaisiin ympäri maailman tutkimus- ja kehityshankkeisiin, joiden tavoitteena on alusten ja meriliikennejärjestelmän kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen.

Marshallinsaaret ja Salomonsaaret ovat IMO:ssa esittäneet maailmanlaajuisen kauppamerenkulun polttoaineiden hiilisisällön mukaan määräytyvää maksua. Myös tämän maksun tuottoja ohjattaisiin tutkimus- ja kehitysrahastoon vähäpäästöisen ja päästöttömän merenkulun edistämiseksi. Esitetyn maksun suuruus vuonna 2025 olisi 100 USD/CO₂-ekvivalenttitonni. Maksua korotettaisiin joka viides vuosi. Esitetty aloitushintataso 100 USD/CO₂-ekvivalenttitonni vastaisi esityksen tekijöiden mukaan merikuljetusten korkeimpia tähän asti koettuja hintatason vaihteluita öljyn maailmanmarkkinahinnan ja rahtihintojen historiallisen kehityksen perusteella. Esitetyllä hintatasolla voisi kuitenkin olla IMO:n kasvihuonekaasustrategiasa tarkoitettuja "suhteettoman negatiivisia" taloudellisia vaikutuksia. Niitä tasattaisiin osoittamalla kerättyjä varoja alueille, missä nämä vaikutukset ovat suurimmat. Mikäli esitetty maksu asetetaan tasolle, joka tuo nykyisten fossiilisten polttoaineiden hinnat lähemmäs vaihtoehtoisten vähähiilisten ja hiilettömien polttoaineiden hintoja, sillä olisi ohjaava vaikutus.

Norja on IMO:ssa esittänyt kansainvälisen meriliikenteen maailmanlaajuista päästökauppaa, joka olisi sidottu suurimpaan sallittuun päästömäärään (cap & trade). Päästökaupalla tavoiteltaisiin hiilisisältömaksun tavoin sitä, nykyisten fossiilisten polttoaineiden hintaetu vaihtoehtoihin vähähiilisiin ja hiilettömiin polttoaineisiin kaventuksi ja lopulta häviäisi. Myös päästökaupan tuotot ohjattaisiin ainakin osittain tutkimus- ja kehitysrahastoon vähäpäästöisen ja päästöttömän merenkulun edistämiseksi.

Valiokunnan lausunto YmVL 13/2022 vp

Vaihtoehtojen arviointia

Asiantuntija-arvioiden mukaan hiilen hinnoittelu päästökaupan kautta ohjaisi kansainvälistä meriliikennettä tehokkaammin ja varmemmin uusien polttoaineiden käyttöön kuin polttoaineiden hiilisisältömaksu. Päästökauppa voidaan sitoa asetettuihin päästövähennystavoitteisiin ja sen myötä kasvihuonekaasujen päästämisestä tulee ajan kuluessa juuri sen hintaisia, joita tavoitteisiin pääsy edellyttää. Hiilisisältömaksun tehokkuus päästöjen vähentämisessä riippuu maksun suuruudesta. Tavoitteisiin pääsy edellyttää maksun säännöllistä tarkistamista ja mahdollisesti muiden ohjauskeinojen käyttöä maksun rinnalla. Maailmanlaajuisen maksun hallinnointi on kuitenkin kevyempää kuin maailmanlaajuisen päästökauppajärjestelmän. Maksun voimyös kerätä tehokkaasti polttoainejakeluketjun yhteydessä, ja valvonta on helpomminkohdistettavissa polttoainejakelijoihin.

Ennakoitavan ja tasaisin väliajoin IMO:n päätöksiin tarkistettavan polttoaineidenhiilisisältömaksun arvioidaan olevan kansainväliseen meriliikenteeseen helpommin sovellettavissa kuin päästökaupan. Maksun ennakoitavuus mahdollistaa toimijoille selkeämmän näkymän operointi- ja investointipäätösten tueksi.

Ottaen huomioon IMO:ssa jo nyt vaikean neuvottelutilanteen, konsensuksen löytäminen maailmanlaajuisen merenkululle erillisen päästökauppajärjestelmän elementeistä, kuten päästöoikeuksien määrästä ja joustomekanismeista, voi osoittautua haastavaksi ja aikaa vieväksi. Hiilisisältömaksusta päättäminen onnistuisi todennäköisesti nopeammin, ja se onkin jo saanut IMO:ssa merkittävästi enemmän tukea kuin päästökauppa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa vähähiilisiin ja hiilettömiin polttoaineisiin ohjaavan maailmanlaajuisen taloudellisen päästövähennyskeinon kehittämistä ja hyväksymistä IMO:ssa ennen vuotta 2030. Keinon ohjausvaikutuksen tulee olla Pariisin ilmastopöytäkirjan ja IMO:n vuonna 2023 päivitetyn kasvihuonekaasustrategian tavoitteisiin nähden riittävä.

Valtioneuvosto kannattaa ensisijaisesti kauppamerenkulun polttoaineiden hiilisisällön mukaan määräytyvää maailmanlaajuista maksua taloudellisen ohjauskeinon pohjana. Valtioneuvosto voi hyväksyä myös maailmanlaajuisen meriliikenteen päästökauppajärjestelmän, mikäli sen periaatteista on mahdollista päästä IMO:ssa sopuun ennen vuotta 2028. Maksun tai päästöoikeuden tasosta neuvoteltaessa tulee huomioida uusien vähähiilisten ja hiilettömien polttoaineiden saatavuuden kehitys.

Valtioneuvosto kannattaa maailmanlaajuisesti kerättävän polttoaineiden hiilisisältömaksun rahastoimista kansainväliseen rahastoon. Rahasto tulisi perustaa muutoksin MARPOL-yleissopimukseen. Kerättävät varat tulee käyttää merenkulun päästöjä vähentävien ratkaisujen pikaiseen kehittämiseen ja käyttöönottoon. Valtioneuvosto edistää voimakkaasti sitä, että varojen käytössä huomioidaan etenkin alusten päästöjä lisäävät erityisolosuhteet, kuten jäissä kulku, sekä entistä vähäpäästöisempien jäävahvistettujen alusten ja jäänmurtajien kehitystyö. Lisäksi varojen jaossa tulee huomioida vähiten kehittyneet valtiot sekä pienet kehittyvät saarivaltiot.

Valiokunnan lausunto YmVL 13/2022 vp

Valtioneuvosto katsoo, että kunnianhimoinen IMO:n päästövähennystoimi tasaisi kansainvälisen merenkulun päästösäätelyn epäsuhtaa sekä merenkulun ja elinkeinoelämän kilpailuympäristöä EU:n ja muun maailman välillä.

Valtioneuvosto pyrkii siihen, että maailmanlaajuisessa taloudellisessa ohjauskeinossa huomioidaan alusten kulku jäissä aiemman sääntelyn pohjalta. Jos IMO:ssa edetään kohti maailmanlaajuisista polttoaineiden hiilisisältömaksua, Valtioneuvosto pyrkii siihen, että merkittävä osa maksun tuotoista osoitetaan jäävähvistettujen alusten ja jäänmurtajien kasvihuonekaasupäästöjä vähentävien ratkaisujen kehittämiseen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kansainvälisen meriliikenteen päästövähennystavoitteista ja toimista sovitaan ensisijaisesti IMO:n puitteissa. Tämän toivotaan vähentävän erilaisten alueellisten ja kansallisten maksujärjestelmien syntyä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Suomi kannattaa vähähiilisiin ja hiilettömiin polttoaineisiin ohjaavan maailmanlaajuisen taloudellisen päästövähennyskeinon kehittämistä ja hyväksymistä IMO:ssa ennen vuotta 2030. Valitun keinon ohjausvaikutuksen tulee olla Pariisin ilmastositomuksen ja IMO:n vuonna 2023 päivitetävän kasvihuonekaasustrategian tavoitteisiin nähden riittävä.

Valiokunta pitää joustavuutta hyvänä lähtökohtana taloudellisen ohjauskeinon valinnassa. Tähän liittyen valiokunta toteaa, että taloudellisten ohjaustoimien tulee olla teknologianeutraaleja ja kustannustehokkaita. Ollakseen tehokas taloudellisen ohjauskeinon tulee perustua kasvihuonekaasupäästöihin ja ohjata markkinaehtoisesti niiden vähentämiseen. Kansainvälisen meriliikenteen päästökauppa ohjaisi päästövähennyksiin tehokkaasti ja markkinalähtöisesti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan päästökaupasta sopiminen ja yhteisten pelisääntöjen hyväksyminen ei kuitenkaan voi toteutua vuoteen 2030 mennessä tai muussa kohtuullisessa ajassa. Tällöin hyväksyttävissä oleva vaihtoehto on oikein mitoitettu polttoaineen hiilisisältöön perustuva maksu. Oikein käytettynä se voi olla yhtä tehokas väline kuin päästökauppa ja samalla helpommin hallinnoitavissa oleva järjestelmä.

Hiiliperusteinen maksu ei kuitenkaan huomioi kaikkia kasvihuonekaasupäästöjä, kuten metaanipäästöjä. Nesteytettyä maakaasua (LNG) hyödyntävään kalustoon panostetaan erityisesti hiilidioksidin ja rikkipäästöjen vähentämiseksi. Samalla laivojen on havaittu aiheuttavan merkittäviä metaanipäästöjä. Tähän on löydetty ratkaisuja moottoreita kehittämällä, ja LNG-laivojen päästöt ovat raskaan polttoöljyn aiheuttamia päästöjä alhaisemmat. LNG soveltuu polttoaineena näin olleen siirtymäkauden ratkaisuksi. Itämerellä LNG-siirtymä on mahdollista toteuttaa kestävästi pitkällä aikavälillä siirtymällä kestäviin biopolttoaineisiin. Nykyinen LNG -infrastruktuuri mahdollistaa tämän, ja osa varustamoista on jo siirtynyt käyttämään sekoitteita.

Pitkällä aikavälillä meriteollisuuden ja logistiikka-alan päästövähennyskeinojen ratkaisut tulevat löytymään teknologiasta. Valiokunta pitääkin kannatettavana, että taloudellisesta ohjauskeinosta kerättävillä varoilla edistetään päästöttömiä ja vähäpäästöisiä energialähteitä hyödyntävien teknologioiden käyttöönottoa ja valtavirtaistamista.

Valiokunnan lausunto YmVL 13/2022 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 20.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Taeed sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola