

EOS Kuuva Petteri(TEM), Cederlöf
Magnus

07.06.2013

JULKINEN

Suuri valiokunta

Viite

Asia

Vihreä kirja vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan kehyksistä

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2013/0845

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission vihreästä kirjasta koskien vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan kehyksiä.

Elinkeinoministeri
Jan Vapaavuori

Ympäristöministeri
Ville Niinistö

Teollisuusneuvos
Petteri Kuuva

Ympäristöneuvos
Magnus Cederlöf

LIITTEET Muistio (TEM2013-00320)
KOM(2013) 169 lopullinen

Asiasanat	energia, energiatehokkuus, päästöt, uusiutuvat energianlähteet, ympäristö, ilmastonmuutos
Hoitaa	TEM, UM, YM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, SM, STM, TRAFI, VM, VNK

EOS Niemi Ville(TEM), Cederlöf
Magnus

03.06.2013

JULKINEN

Asia

Komission vihreä kirja vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan kehyksistä

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2013/0845

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komission vihreä kirja vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan kehyksistä

Asiakirjat:

KOM(2013)169 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

TEM, Petteri Kuuva p. 050 331 5309

TEM, Päivi Janka p. 050 377 0112

TEM, Ville Niemi p. 050 396 0075

YM, Magnus Cederlöf p. 050 361 6439

Suomen kanta/ohje:

Suomi toivottaa komission vihreän kirjan vuoden 2030 ilmasto- ja energiapoliittisista kehyksistä tervetulleeksi. Suomi pitää tärkeänä, että keskustelu vuoden 2020 jälkeisestä ilmasto- ja energiapolitiikasta EU:ssa alkaa mahdollisimman nopeasti tulevien tavoitteiden selkeyttämiseksi.

Suomi katsoo, että vuoden 2020 jälkeisten päästövähennystavoitteiden tulee olla linjassa ns. kahden asteen yleisen lämpenemistavoitteen kanssa. Vihreä kirja on tärkeä avaus sille keskustelulle ja valmistelulle, jota vuoden 2030 päästötavoitteen asettaminen edellyttää. Keskustelu EU:n vuoden 2030 päästötavoitteen asettamisesta on tarpeen myös kansainvälisten ilmastoneuvottelujen kannalta. EU:n toiminta aktiivisena neuvotteluosapuolena edellyttää, että EU:n sisällä on päästy yhteiseen näkemykseen oman päästötavoitteen tasosta.

Suomen näkemyksen mukaan uuden ilmastopimuksen neuvotteluissa vuoden 2020 jälkeisten EU:n päästövähennystavoitteiden tulee olla linjassa kahden asteen yleisen lämpenemistavoitteen kanssa. Lähtökohtana tällöin on, että päästötavoite on ilmastotieteen ja tarvittavan vähähiilisen kehityksen kannalta riittävän kunnianhimoinen.

Tavoitteen asettaminen vuoden 2030 päästötasolle olisi tärkeä elementti sekä päästökaupan että sen ulkopuolisten sektoreiden toimijoiden pitkän aikavälin suunnittelun ja varautumisen näkökulmasta. Käynnissä olevassa keskustelussa päästökaupan rakenteellisesta uudistuksesta vuoden 2030 tavoitteen asettaminen on nähty yhtenä mahdollisuutena päästökaupan toimivuuden vahvistamiseksi myös nykyisellä kaudella 2013–2020.

Suomen käsityksen mukaan on arvioitava perusteellisesti, onko päästövähennystavoitteen lisäksi tarpeen asettaa myös muita energiapolitiikkaan liittyviä vastaavia tavoitteita. Ainoastaan yhden ohjausvaikutuksiltaan suunnitellusti toimivan tavoitteen eli päästövähennystavoitteen asettaminen johtaa todennäköisesti parhaimpaan kustannustehokkuuteen. Suomi katsoo, että EU:n uusiutuvan energian käytölle asettama tavoite toisi ennakoitavuutta investoijille ja teknologian kehittäjille. EU:n yhteisen tai jäsenvaltiokohtaisen uusiutuvan energian tavoitteen tulisi olla ohjeellinen tai sitovan tavoitteen maltillinen, jotta kansalliselle energiapolitiikalle ja kansallisten olosuhteiden mahdollisille muutoksille jäisi riittävästi liikkumatilaa.

Suomi katsoo, että kolme erillistä EU-tasolla asetuttua tavoitetta estävät toimien optimoinnin. Siksi mahdollisen EU:n energiatehokkuustavoitteen tulisi olla ohjeellinen ja kansallisen tavoitteen Suomen itsensä määrittelemä. Energiatehokkuutta edistetään EU:ssa jo nykyisin laajalti ja tulevaisuudessa vielä entistä enemmän yhteisin toimin, mm. laitteiden energiatehokkuusvaatimuksin.

Uusiutuvien energiamuotojen ohjauskeinojen jatkuessa 2020-luvulla on Suomen käsityksen mukaan pyrittävä tukijärjestelmiä ohjaavan lainsäädännön harmonisointiin EU-tasolla sekä paranevaan kustannustehokkuuteen. Jäsenmaan tulee kuitenkin edelleen voida päättää, mitä uusiutuvia energiamuotoja jäsenvaltiossa tuetaan. Tukijärjestelmien harmonisointi ei Suomen mielestä tulisi olla velvoittava. Tukitasoista päätettäessä pitää voida ottaa huomioon myös kansalliset olosuhteet, koska eri uusiutuvien energiamuotojen kannattavuus vaihtelee alueittain. Tulisi myös varmistaa, etteivät ympäristötuen suuntalinjat muodosta hallinnollista estettä kustannustehokkaille tukijärjestelmille.

Suomi pitää tärkeänä, että energiantensiivisen teollisuuden toimintaan liittyvää hiilivuodon riskiä arvioidaan myös vuoden 2030 kehysten valmistelun yhteydessä ja varaudutaan jatkamaan tai kehittämään nykyisiä toimia hiilivuodon riskin lieventämiseksi. Asia riippuu ratkaisevasti siitä, kuinka hyvin pystytään lähivuosina etenemään kohti kattavaa uutta kansainvälistä ilmastopimusta asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kattavan ilmastopimuksen aikaansaaminen on hiilivuoto-ongelman lieventämisen kannalta keskeinen elementti.

Suomi katsoo, että vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan suunnittelussa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten voidaan kustannustehokkaalla tavalla edistää puhtaan teknologian kehittämistä ja siihen liittyvää innovaatiotoimintaa. Päästökaupan huutokauppattulojen käyttö voi tässä yhteydessä olla tärkeä elementti.

Suomi ymmärtää, että uusien kehysten rakentamisessa on otettava huomioon jäsenmaiden erilaiset valmiudet investoida ja sopeutua. Suomi pitää tärkeänä, että jäsenmaiden toimet päästöjen vähentämiseksi, uusiutuvan energian lisäämiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi vuoden 2005 jälkeen tulee ottaa huomioon päätettäessä mahdollisista uusista jäsenmaiden taakanjaoista. Suomi katsoo, että jäsenmaiden välistä solidaarisuutta tulisi ensisijaisesti edistää muilla keinoilla kuin ilmasto- ja energiapolitiikan toimenpiteillä. EU-tason rahoitusmekanismien hyödyntämismahdollisuuksia on tässä yhteydessä arvioitava perusteellisesti.

Suomi kiinnittää huomiota siihen, ettei vihreässä kirjassa käsitellä maankäyttö-, maankäytön muutos- ja metsätalousssektorin eli ns. LULUCF-sektorin roolia tulevassa ilmastopolitiikassa. Suomi toteaa, että jo nykyisessä ilmasto- ja energiapaketissa on varauduttu siihen, että tämä sektori jollakin tavalla otetaan huomioon tulevien päästötavoitteiden asettamisessa.

Pääasiallinen sisältö:

Vihreän kirjan tavoitteena on käynnistää keskustelu ja kerätä sidosryhmien kantoja vuoteen 2030 ulottuvaa ilmasto- ja energiapolitiikan kehystä valmisteltaessa. Komission perusteluina aikaiselle liikkeelle lähdölle kehysten suunnittelussa on vakaasti investointi-ilmapiirin luominen, vihreän talouden mahdollisuudet luoda kasvua ja työpaikkoja sekä vuoden 2015 kansainväliset ilmastoneuvottelut, joita ennen tulisi määritellä EU:n neuvottelutavoitteet. EU:n pitkän aikavälin päästövähennys-, toimitusvarmuus- ja kilpailukykytavoitteiden ohella täytyy kehystä suunniteltaessa ottaa huomioon myös merkittävät muutokset sitten vuoden 2009, kuten käynnissä oleva talouskriisi ja sen heijastuminen investointeihin sekä toisaalta kotitalouksien energialaskuun ja yritysten kilpailukykyyn. Lisäksi tulee huomioida muutokset maailmanlaajuisilla energiamarkkinoilla ja EU:n ulkopuolisten maiden sitoutuminen päästövähennystavoitteisiin.

Vihreä kirja voidaan nähdä komission vuoteen 2050 ulottuvien matalahiilitiekartan ja energiatiekartan jatkona. Tiekarttojen skenaariolaskelmien perusteella voidaan olettaa, että vuoden 2030 päästövähennystavoite EU:lle voisi olla luokkaa 40 % suhteessa vuoden 1990 tasoon ja uusiutuvan energian tavoite 30 %:n tasolla. Tiedonantojen ja niiden skenaariolaskelmien lisäksi tulee arvioida myös vuoden 2009 ilmasto- ja energiapaketissa luodun kehysten toimivuutta ja vaikutuksia uutta kehystä valmisteltaessa. Skenaariolaskelmien ja vuoden 2009 ilmasto- ja energiapaketin ohella tulee vuoteen 2030 ulottuvaa kehystä pohdittaessa huomioida EU:n muut, toimitusvarmuusnäkökohdista liikkeelle lähteneet lainsäädäntöaloitteet yhtenäisistä sähkön ja maakaasun sisämarkkinoista sekä EU:n kasvava riippuvuus energian tuonnista.

Vihreä kirja lähtee liikkeelle tarvittavista tavoitteista ja niiden asettamisesta. Lisäksi käsitellään eri politiikkatoimien keskinäistä koherenssia sekä politiikan vaikutuksia kilpailukyvyille. Keskeinen elementti on myös jäsenmaiden väliset erot ja niiden huomioonottaminen mahdollisten (uudelleen)jakomekanismien kautta. Vihreän kirjan lopussa on lukuisa määrä kysymyksiä, jotka koskevat edellä mainittuja osa-alueita. Vihreän kirjan tyyli on enemmän keskusteleva kuin linjaava. Olennaiset asiat ja

kysymykset nostetaan esiin, mutta johtopäätöksiä ei vielä esitetä. Vihreä kirja ei myöskään sisällä varsinaisia ehdotuksia vuoden 2030 tavoitteiden suhteen.

Vihreässä kirjassa todetaan selkeästi, että tarvittavista tavoitteista vallitsee eriäviä näkemyksiä. Yhtenä vaihtoehtona on tavoitteiden supistaminen ainoastaan päästötavoitteeseen. Keskeinen kysymys tässä pohdinnassa on tietenkin mihin päämääriin pyritään asettavilla tavoitteilla.

Vuoden 2030 päästötavoitteen asettamisen lähtökohtana pidetään vähähiilitiekartan analyysiä, jonka perusteella kustannustehokas vähennystaso vuonna 2030 olisi 40% verrattuna vuoden 1990 päästöihin. Päästökaupan osalta tämä tarkoittaisi n. 45 % päästövähennystä verrattuna vuoden 2005 tasoon, jolloin päästökauppa alkoi. Nykyinen 1,74%:n vuotuinen päästövähennystahti kiihtyisi 3 %:n tasolle. Tässä oletuksena on, että päästökaupan ja ei-päästökaupan suhteellinen jako säilyisi myös uudessa paketissa.

Vihreässä kirjassa tunnustetaan, että vaikka tavoitteiden välillä on synergiaa, ne ovat olleet myös osittain päällekkäisiä. Erityisen ongelmallista on ollut energiatavoitteiden aiheuttama vaikutus päästökauppaan, jonka hintataso on romahtanut mm. harjoitetun uusiutuvan energian politiikan seurauksena. Myös energiatehokkuuden edistäminen eri politiikkatoimilla on vähentänyt päästökaupalle jäävää päästövähennyspotentiaalia. Tämä taas on johtanut siihen ettei päästökauppa kaikilta osin ole toiminut toivotulla tavalla. Tulevassa arkkitehtuurissa on paremmin otettava huomioon nämä kytkennät.

Uusiutuvan energian tavoitteesta todetaan, että sen tarpeellisuutta on arvioitava suhteessa siihen, mitä tehokkaalla päästökauppajärjestelmällä voidaan saada aikaan myös uusiutuvien edistämiseksi. Tavoitteen tarpeellisuutta on analysoitava monipuolisesti siten, että myös kestävyyskysymykset sekä kustannusvaikutukset ja teknologian kehittyminen otetaan huomioon.

Energiatehokkuuden edistäminen perustuu indikatiivisiin tavoitteisiin sekä sitoviin määräyksiin. Vihreän kirjan mukaan mahdolliset sitovat tavoitteet on määriteltävä siten, että jäsenmaille jää riittävästi joustavuutta niiden toimeenpanossa. Keskeinen arvioitava asia on myös, missä määrin energiamarkkinat ja energian hinta edistävät energiatehokkuutta ilman erityisiä tavoitteita.

Yleisesti ottaen on jatkossa tarkkaan arvioitava miten tavoitteiden asetannassa turvataan riittävä tasapaino EU-tason politiikkatoimien ja jäsenmaiden joustavan toimeenpanon välillä. Tähän kokonaisuuteen liittyy keskeisesti kysymys siitä, millä tasolla tavoitteet asetetaan eri päämäärien osalta.

Erityisesti uusiutuvan energian politiikan kansallinen toimeenpano on johtanut varsin kirjaviin tukijärjestelmiin eri jäsenmaissa. Jatkossa on olennaista kiinnittää huomiota myös politiikan yhtenäisyyteen Unionin alueella. Kyse on sopivan tasapainon löytämisestä EU-tason politiikan ja kansallisen toimeenpanon välillä.

Kilpailukykyä käsittelevässä osuudessa tarkastellaan varsin monipuolisesti erilaisia energian hintaan vaikuttavia tekijöitä. Ilmastopolitiikan kannalta on tärkeä huomata, että kasvava joukko maita on asettanut itselleen päästötavoitteita ja on ottamassa käyttöön kansallisia politiikkatoimia kuten päästökauppajärjestelmiä. EU:n päästökaupassa energiantensiivisen teollisuuden huolet ns. hiilivuodosta on otettu huomioon varsin hyvin nykyisessä ilmasto- ja energiapaketissa. Vuoden 2030 kehysten kannalta on tarpeen arvioida nykyisen politiikan riittävyyttä tässä suhteessa. Vihreän kirjan arvioin mukaan nykyiset toimet hiilivuodon riskin lieventämiseksi ovat ilmeisesti vallitsevassa

tilanteessa riittäviä vuoden 2020 tavoitteiden kannalta. Asia on kuitenkin arvioitava uudestaan vuoden 2030 tavoitteiden osalta. Tähän liittyy myös kysymys kansainvälisten päästöyksiköiden käyttömahdollisuuksista EU:n tavoitteiden saavuttamisessa.

Vihreässä kirjassa käsitellään myös jäsenmaiden välistä solidaarisuutta ja siihen liittyviä toimenpiteitä. Nykyisen lähestymistavan tarkoituksenmukaisuutta on syytä arvioida uudestaan. Jäsenmaiden eriytetty tavoitteet voivat lisätä joustavuutta, mutta toisaalta ne eivät välttämättä takaa kustannustehokasta kokonaistulosta. Kuinka tarvittavat investoinnit saadaan jäsenmaissa liikkeelle, on keskeinen haaste uuden paketin hahmottamisessa. Jäsenmaat voivat olla tässä suhteessa varsin erilaisessa asemassa keskenään. Eriytettyjen tavoitteiden tilanteessa on huolehdittava joustavasta toimeenpanosta, jolla riittävä kustannustehokkuus voidaan turvata.

Vihreän kirjan julkaisemisen jälkeen (27.3.2013) alkaa konsultaatiovaihe, joka kestää 2.7.2013 asti. Konsultaatioon voivat osallistua kaikki sidosryhmät, myös jäsenvaltiot.

Kansallinen käsittely:

Energia- ja Euratom-jaosto 4.6.2013 (kirj.)

Ympäristöjaosto 4.6.2013 (kirj.)

EU-ministerivaliokunta 7.6.2013 (kirj.)

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Vihreään kirjaan ei liity taloudellisia tai muita vaikutuksia koska kyse on keskustelunavauksesta eikä varsinaisesta ehdotuksesta. On selvää, että vuoden 2030 tavoitteiden asettamiseen liittyy taloudellisia vaikutuksia mutta niitä on mielekästä arvioida vasta kun tiedetään tarkemmin minkälaisesta kokonaisuudesta keskustellaan.

Monella tavalla olennainen taloudellinen vaikutus on uuden toimenpidepaketin vaikutukset energian hintaan. Tavoitteen nostaminen heijastuisi päästöoikeuden hintaan ja sen kautta esimerkiksi sähkön hintaan. Sähkön hinnan kehitys on olennainen seikka paitsi kotitalouksille myös energiaintensiivisen teollisuuden kannalta. Sähkökustannukset ovat vuoden 2030 kehysten arvioinnissa keskeinen kysymys myös sen vuoksi, että yhteiskunnan sähköistyminen etenee uusille sektoreille kuten liikenteeseen. Riskinä on, että energiaintensiivisen teollisuuden hintakilpailukyky heikkenee suhteessa kolmansiin maihin ellei niissä ryhdytä vastaaviin toimiin päästöjen vähentämiseksi.

Taloudellisten vaikutusten kannalta olennainen kysymys on missä määrin kansainvälisiä päästöyksiköitä ja muita joustomekanismeja on käytössä vuoden 2030 kehityksissä. Vihreässä kirjassa todetaan, että tarvittavien tavoitteiden saavuttaminen tulee edellyttämään merkittävästi uusia investointeja, joihin tarvitaan rahoitusta. Uuden rahoituksen mobilisointi muodostaa selkeän haasteen tarvittavalle kehitykselle.

Tällä hetkellä näyttää selvältä että ilmastopolitiikka ja siihen liittyvät tavoitteet ovat saamassa kasvavaa painotusta EU:n kauden 2014-2020 budjetissa. Suomen kannalta voi olla edullista pyrkiä sellaiseen toimintamalliin, jonka mukaan jäsenmaiden keskinäinen solidaarisuus otetaan huomioon yhteisessä budjetissa ja ns. koheesiopolitiikassa yleisesti.

Vaiheittainen siirtyminen vähähiiliseen yhteiskuntaan voi parhaassa tapauksessa luoda myös uusia työpaikkoja joillakin sektoreilla tarvittavan teknologisen mullistuksen seurauksena. Tarkkojen työllisyysvaikutusten analysointi on kuitenkin erittäin monimutkaista senkin takia että kyse on ainakin osittain talouden rakennemuutoksesta. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että ilmastopolitiikan tiukentaminen luo uusia mahdollisuuksia joillekin sektoreille ja että ilmastopolitiikan aiheuttamat kustannukset ovat varsin maltillisia verrattuna arvioihin ilmastomuutoksen kustannuksista erityisesti pitkällä aikavälillä.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Ympäristövaikutukset

Vuoden 2030 päästövähennystavoitteeseen liittyy ilmastovaikutusten ohella myös muita ympäristövaikutuksia. Kyse on perinteisten ilmapäästöjen vähentämisestä sekä siihen liittyvistä positiivisista ympäristö- ja terveysvaikutuksista. Vaikutusten suuruus riippuu kuitenkin asetettavista tavoitteista ja niiden tasoista.

Asiasanat	energia, energiatehokkuus, uusiutuvat energianlähteet, ympäristö, päästöt, ilmastonmuutos
Hoitaa	TEM, UM, YM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, SM, STM, TRAFI, VM, VNK
