

VEO Hokkanen Eero(LVM), Sarlin
Laura(LVM)

31.03.2022

JULKINEN

Asia

Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä käytävät neuvottelut taloudellisista ohjauskeinoista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi kansainvälisessä merenkulussa

Kokous

Merenkulkutyöryhmä 24.05.2022

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Taloudellisista ja muista keskipitkän aikavälin (sovellettavaksi 2030–2050) toimista kansainvälisen merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi neuvotellaan Kansainvälisen merenkulkujärjestön (*International Maritime Organization*, IMO) meriympäristön suojelukomitean (*Marine Environment Protection Committee*, MEPC) 78. istunnossa 6.–10.6.2022. Neuvottelut jatkuvat komitean 79. istunnossa 12.–16.12.2022.

EU:n yhteisiä kantoja IMO:ssa neuvoteltaviin maailmanlaajuisiin päästövähennystoimiin käsitellään neuvoston merenkulkutyöryhmässä. Komissio esittelee ehdotuksensa (nk. *non-paper*) EU-jäsenvaltioiden ja komission yhteisiksi kannoiksi neuvoston merenkulkutyöryhmässä 23.5.2022. Kantaehdotus julkaistaan noin viikko tätä ennen. Suomen on tärkeää vaikuttaa kantoihin etukäteen ja ensimmäisessä työryhmän käsittelyssä 23.5.2022. Käsittely työryhmässä jatkuu 25.5.2022, jolloin kannoista on tarkoitus päättää. Yhteisiä kantoja ei ole yleensä ollut tapana viedä Coreper-käsittelyyn.

IMO:n meriympäristön suojelukomiteassa kesäkuussa 2022 tehtävillä ja joulukuussa 2022 vahvistettavilla päätöksillä maailmanlaajuisista päästövähennystoimista muutetaan alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn ns. MARPOL-yleissopimuksen VI liitettä sekä siinä viitattuja ohjesääntöjä. Suomi on yleissopimuksen ja mainitun liitteen osapuoli. Mikäli joulukuussa 2022 muutoksista ei ole vielä päästy sopuun, neuvottelut meriympäristön suojelukomiteassa jatkuvat.

Meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä IMO:ssa tehtävistä lyhyen aikavälin (päättöksenteko ennen vuotta 2023) päätöksistä on annettu eduskunnalle tietoa helmikuussa 2020 E-kirjelmällä E 9/2020 vp ja toukokuussa 2021 E-jatkokirjelmällä EJ 3/2021 vp. Nyt neuvoteltavat ratkaisut koskevat IMO:n keskipitkän (2023–2030) ja pitkän (2030–) aikavälin ratkaisuja eli uutta neuvottelujen vaihetta ja sääntelykokonaisuutta, joista ei ole aikaisemmin annettu tietoa eduskunnalle.

Suomen kanta

Suomi kannattaa vähähiilisiin ja hiilettömiin polttoaineisiin ohjaavan maailmanlaajuisen taloudellisen päästövähennyskeinoon kehittämistä ja hyväksymistä IMO:ssa ennen vuotta

2030. Keinon ohjausvaikutuksen tulee olla Pariisin ilmastopimuksen ja IMO:n vuonna 2023 päivitetävän kasvihuonekaasustrategian tavoitteisiin nähden riittävä.

Suomi kannattaa ensisijaisesti kauppamerenkulun polttoaineiden hiilisisällön mukaan määräytyvää maailmanlaajuista maksua taloudellisen ohjauskeinon pohjana. Suomi 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.

Suomi 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. Suomi 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.

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

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

Pääasiallinen sisältö

Kansainvälistä merenkulkua sääntelee ja ohjaa Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO. Kauppamerenkulun kansainvälisen luonteen vuoksi tehokkaan sääntelyn edellytyksenä on sen maailmanlaajuisuus.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan mukaan liikenne kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan, ja näin ollen myös merenkulku on lähtökohtaisesti jaetussa toimivallassa. Jäsenvaltiot ja komissio koordinoivat EU:n yhteisen kannan aiheesta IMO:ssa käytäviin neuvotteluihin EU:n neuvoston merenkulkutyöryhmässä komission laatiman nk. *non-paperin* pohjalta. Yhteisiä kantoja ei ole yleensä ollut tapana viedä Coreper-käsittelyyn.

Komissio katsoo, että kansainvälisen merenkulun päästövähennystoimet ovat EU:n ilmastopolitiikalle merkityksellisiä. Valtioneuvoston näkemys on, että EU:n yksinomainen toimivalta rajoittuu niihin asioihin, joissa unioni on käyttänyt toimivaltaansa (mm. meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta annetulla asetuksella; nk. MRV-asetus, 2015/757). Lisäksi komission osana nk. 55-valmiuspakettia tekemät säädösehdotukset asettavat jäsenvaltioille tiettyjä velvoitteita vilpittömän yhteistyön periaatteen kautta.

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

mukaan kansainvälisen merenkulun päästöjen arvioidaan kasvavan maailmantaloudesta ja energiamarkkinoista riippuen 90–130 % vuoden 2008 tasosta vuoteen 2050 mennessä, jos tehokkaiisiin päästövähennystoimiin ei ryhdytä.

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.

Suomi on sitoutunut IMO:ssa sovittuihin päästövähennystavoitteisiin sekä IMO:n alustavan kasvihuonekaasustrategian toimeenpanoon. Suomi ja muut EU-jäsenvaltiot ovat IMO:ssa kannattaneet vuoteen 2050 asetetun tavoitteen kiristämistä 100 prosenttiin eli kokonaan hiilivapaan merenkulun tavoittelua vuoteen 2050 mennessä.

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). Kokonaisuudessa on Suomen aloitteesta huomioitu talvimerenkulku ja jäävahvistetut alukset.

Jo tehdyt päätökset eivät riitä siihen, että kansainvälisen merenkulun kasvihuonekaasupäästöt selvästi laskisivat IMO:n tavoitteiden mukaisesti lyhyellä aikavälillä vuoteen 2030 mennessä, saati sen jälkeen. Suomi ja muut EU-jäsenvaltiot vastustivat kesäkuussa 2021 riittämätöntä hiili-intensiteetin vähennystasoa nyt sovitussa lyhyen aikavälin keinossa. Suomi on kannattanut mahdollisimman pikaista sopimista tehokkaista keskipitkän aikavälin toimista, ja esittänyt neuvottelutahdin kiristämistä uusilla työjärjestelyillä.

Nyt neuvottelut ovat siirtyneet vaiheeseen, jossa etsitään IMO:n alustavan kasvihuonekaasustrategian mukaan keskipitkän aikavälin (2023–2030) ratkaisuja, kuten hiilen hinnoittelu ja muut vaihtoehtoihin polttoaineisiin ohjaavat taloudelliset päästövähennystoimet (*market-based measures*). Neuvottelupöydällä on useita esityksiä, joiden osia yhdistelemällä maailmanlaajuinen kompromissiratkaisu voi syntyä.

Vaihtoehtoja pohditaan tilanteessa, jossa kansainvälisen kauppamerenkulun käyttämät polttoaineet ovat toistaiseksi ympäri maailman vapaat veroista ja veroluontoisista maksuista. Alalla yleisesti käytetyt tavanomaiset fossiiliset polttoaineet ovat toistaiseksi merkittävästi edullisempia kuin vaihtoehtoiset vähähiilisemmät tai hiilettömät polttoaineet, joita ei vielä ole markkinoilla merkittävässä määrin.

EU-jäsenvaltioiden ja komission yleiset periaatteet maailmanlaajuisen taloudellisten päästövähennystoimien tarkasteluun

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. Tämä loisi selkeän pitkän aikavälin kehityskaaren uusiutuvista lähteistä tuotettujen ja vähähiilisten polttoaineiden käyttöönotolle vuosikymmenen puoliväliin tultaessa ja lisäisi sitten niiden käyttöä kansainvälisessä meriliikenteessä;
- 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;
- 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.

Esitys polttoainemaksusta sekä maailmanlaajuisesta tutkimus- ja kehitysrahastosta

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/polttoainetonne perinteisille nestemäisille aluspolttoaineille. Sillä ei tavoiteltaisi ohjausvaikutusta vähähiilisiin polttoaineisiin siirtymiseksi.

Esitetty hintataso mahtuu kauppamerenkulun polttoaineiden maailmanmarkkinahintojen tavanomaiseen vaihteluun. Sillä ei arvioida olevan IMO:n kasvihuonekaasustrategiassa tarkoitettuja "suhteettoman negatiivisia" taloudellisia vaikutuksia mihinkään valtioon.

Maksutuotoilla perustettaisiin kansainvälinen tutkimus- ja kehitysrahasto, johon esitetyn suuruuisella 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.

Esitys polttoaineen hiilisisällön mukaan määräytyvästä maailmanlaajuista maksusta

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 kasvihuonekaasustrategiassa 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.

Esitys maailmanlaajuisesta päästökaupasta

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

Polttoaineiden hiilisisältömaksun ja päästökaupan vertailusta IMO-kontekstissa

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 voi myös kerätä tehokkaasti polttoainejakeluketjun yhteydessä, ja valvonta on helpommin kohdistettavissa polttoainejakelijoihin.

Ennakoitavan ja tasaisin väliajoin IMO:n päätöksiin tarkistettavan polttoaineiden hiilisisältömaksun 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.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEU 16 artiklan 1 kohta

Käsittely Euroopan parlamentissa

SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti Euroopan parlamenttia tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

Kansallinen valmistelu

Kansainvälisen merenkulun lyhyen aikavälin päästövähennyskeinoja on käsitelty liikenne- ja viestintäministeriön koordinoimassa merenkulun sidosryhmäverkostossa 21.2.2022.

Käsittely jaostoissa:

- Liikenne (EU-22) 14.–18.3.2022 (kirjallinen menettely)
- Ympäristö (EU-23) 11.–18.3.2022 (kirjallinen menettely)
- Meripolitiikka (EU-15) 11.–18.3.2022 (kirjallinen menettely)

Käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 23.3.2022.

Käsitelty raha-asiainvaliokunnassa 31.3.2022.

Eduskuntakäsittely

Neuvotteluja Kansainvälisen merenkulkujärjestön meriympäristön suojelukomiteassa käsiteltävistä lyhyen aikavälin päästövähennyskeinoista on käsitelty eduskunnassa E-kirjelmän E 9/2020 vp ja E-jatkokirjelmän EJ 3/2021 vp yhteydessä seuraavasti:

Liikenne- ja viestintävaliokunta 11.3.2020, 11.5.2021

Ympäristövaliokunta 12.3.2020, 6.5.2021

Suuri valiokunta 13.3.2020, 19.5.2021

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus merenkulun ympäristönsuojelusta (76/2010) sisältävät alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin säädösten kansallista täytäntöönpanoa koskevat säännökset, sekä muut alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevat säännökset. Mikäli nyt IMO:n meriympäristön suojelukomiteassa käsiteltävät esitykset johtaisivat MARPOL-yleissopimuksen muutoksiin, ne saatettaisiin Suomessa voimaan tarvittavin lainsäädäntötoimin.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 13 kohdan mukaisesti valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä. Saman lain 18 §:n 10 kohdan mukaan ympäristönsuojelu puolestaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Vaikka kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tavoite on ympäristönsuojelullinen, koskevat nyt neuvoteltavat muutokset IMO:n määräyksiin alusten kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisesta ennen kaikkea kauppamerenkulkua

harjoittavien alusten rakennetta, käyttöä ja polttoaineita. Näin ollen niiden katsotaan olevan luonteeltaan kauppamerenkululle operatiivisia ja tästä syystä merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen katsotaan kuuluvan valtakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Maailmanlaajuisen taloudellisen ohjauskeinon taloudellisia vaikutuksia Suomelle ei voida toistaiseksi luotettavasti arvioida, sillä IMO:ssa päätettävä kokonaisuus ei ole vielä tiedossa. Kustannuksiin vaikuttaa valittavan sääntelyn ohella ja osin niistä riippumatta alusteknologian kehityksen ja vaihtoehtoihin polttoaineisiin siirtymisen nopeus merenkulussa, sekä mahdolliset kytkökset esimerkiksi energiateollisuuden ympäristöohjauksen taloudellisiin vaikutuksiin. Etenkin uusien vähähiilisten ja hiilettömien polttoaineiden saatavuuden kehitys vaikuttaa niin pohdintoihin merenkulun polttoaineille asetettavan hiilisisältömaksun tasosta kuin siitä koituviin taloudellisiin vaikutuksiin.

IMO:n toimien taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida, että maailmanlaajuisen sääntelyn myötä sääntelyn aiheuttama kustannustaakka jakautuu Suomen lisäksi kaikille Suomen ulkomaankaupan keskeisille kilpailijamaille ympäri maailman. Ulkomaankaupan kustannusten näkökulmasta on olennaista, että fossiilisten polttoaineiden kallistumisen myötä nousevat rahtikustannukset sisällytettäisiin rahtihintoihin ympäri maailman. Ne eivät siis kokonaan tulisi suomalaisten ulkomaankaupan yritysten maksettaviksi.

Maailmanlaajuisen taloudellisen ohjauskeinon Suomeen kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on edellä mainituista syistä keskeyttävä suhteellisiin kilpailukykyvaikutuksiin, eli siihen kuinka paljon lisäkustannuksia ohjauskeinosta aiheutuu Suomen meriliikenteelle talvimerenkulun vuoksi. Talvimerenkulku lisää meriliikenteen kustannuksia, koska jääluokitettut alukset kuluttavat vain avoveteen suunniteltuja aluksia enemmän polttoainetta avovedessä, ja koska jääluokitettut alukset kuluttavat jäissä purjehtiessaan enemmän polttoainetta kuin purjehtiessaan avovedessä samalla merialueella.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on arvioinut neuvotteluissa tähän asti esillä olleiden polttoainemaksujen ja polttoaineen hiilisisältömaksujen lisäkustannuksia, jotka aiheutuisivat Suomen meriliikenteelle kokonaisuutena, erikseen talvimerenkulusta johtuen. Tulokset on esitetty taulukossa 1. Alla esitettyjä kustannuksia arvioitaessa on huomioitava Suomeen suuntautuvan meriliikenteen polttoainekustannusten suuruusluokka. Suuruusluokka on noin 1–2 miljardia euroa vuodessa.

Suomen kauppamerenkululle neuvotteluissa esillä olevasta 2 USD:n polttoainemaksusta ei kertyisi merkittäviä lisäkustannuksia (arvio 3 M€/vuosi). Hiilisisältömaksusta tasolla 100 USD/CO₂e-tonni arvioidaan koituvan noin 500 miljoonan euron lisäkustannus vuosittain vuosina 2025–2029 ja tasolla 300 USD/CO₂e-tonni noin 1 600 miljoonan euron lisäkustannus vuosittain vuoden 2030 tienoilla. Kustannukset olisivat sitä pienemmät, mitä nopeammin fossiilittomiin polttoaineisiin Suomeen suuntautuvassa kauppamerenkulussa siirryttäisiin.

Suomen suhteellisia kustannuksia nostaisi talvimerenkulku. Sen aiheuttama osa em. kustannuksista olisi arviolta 20–30 M€/vuosi vuosina 2025–2029, jos hiilisisältömaksusta asetettaisiin tasolle 100 USD/CO₂e-tonni, ja 50–80 M€/vuosi vuoden 2030 tienoilla, jos hiilisisältömaksun taso olisi silloin 300 USD/CO₂e-tonni.

Taulukko 1: IMO:ssa esillä olevat taloudelliset ohjauskeinot; talvimerenkulun aiheuttamat lisäkustannukset ja kokonaiskustannukset Suomeen suuntautuvalle meriliikenteelle, kun dollarin kurssi suhteessa euroon on 1,15.

Maksu tai päästöoikeus	Maksua tai päästöoikeutta vastaava kustannus / polttoainetonni	Talvimerenkulun lisäkustannus / vuosi	Kokonaiskustannus Suomen merenkululle / vuosi	Tausta
0,6 USD/CO ₂ -tonni	1,7 EUR/polttoainetonni	0,1-0,2 MEUR	3 MEUR	Varustamoelinkeinon ehdotus (MEPC 76/7/7): "bunkkerimaksu 2 USD/polttoainetonni"
100 USD/CO ₂ -tonni	noin 300 EUR /polttoainetonni	20-30 MEUR	500 MEUR	Marshallinsaaret ja Salomonsaaret (MEPC76/7/12): ehdotus hintatasoksi vuosille 2025–2029
300 USD/CO ₂ -tonni	noin 800 EUR /polttoainetonni	50-80 MEUR	1600 MEUR	Marshallinsaaret ja Salomonsaaret (MEPC76/7/12): arvio vaaditusta hintatasosta vuonna 2030

Esitettyjen maksutasojen tehokkuutta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja merenkulkualan vihreän siirtymän edistämässä on arvioitu useissa selvityksissä. Erään maailman suurimman tavarakauppaa käyvän yrityksen Trafiguran selvityksen mukaan kauppamerenkulun fossiilisten polttoaineiden CO₂-ekvivalenttitonnin hinta tulisi asettaa noin 250–300 Yhdysvaltain dollariin, jotta sillä olisi markkinoita ohjaava vaikutus.

Toisaalta esimerkiksi Global Maritime Forum on arvioinut, että jos maksutuotot rahastoidaan ja käytetään vähäpäästöisen ja päästöttömän merenkulun edistämishankkeisiin, nollapäästötavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä riittäisi 96–191 Yhdysvaltain dollarin alkutaso per CO₂-ekvivalenttitonni vuoden 2030 tienoilla riippuen siitä, kuinka suuri osa tuotoista lopulta päättyy mainittuihin hankkeisiin. Tasoa olisikin IMO:n päätöksiin säädettävä ottaen huomioon uusien polttoaineiden kehityksen, maailmanlaajuisen saatavuuden sekä tarvittavan ohjausvaikutuksen.

Kuluneen 15 vuoden aikana meriliikenteessä käytettävän kaasuöljyn (*Marine Gas Oil*, MGO) tonnihinta markkinoilla on vaihdellut noin 400 Yhdysvaltain dollarin ja noin 1000 Yhdysvaltain dollarin välillä. Esimerkiksi Marshallinsaarten ja Salomonsaarten vuosille 2025–2029 esittämä 100 Yhdysvaltain dollarin CO₂-ekvivalenttitonnin hiilisisältömaksu mahtuu tähän vaihteluväliin, sillä kaasuöljyn tonnihinnan vaihteluväli 600 Yhdysvaltain dollaria vastaisi noin 200 Yhdysvaltain dollarin CO₂-ekvivalenttitonnin hiilisisältömaksua. Hiilisisältömaksun merkittävääkin lähtötaso ei siis nostaisi tällä hetkellä käytettävien meriliikenteen fossiilisten polttoaineiden hintoja yli polttoainehintojen pitkän ajan tavanomaisen markkinavaihtelun.

IMO:ssa päätettävän maailmanlaajuisen taloudellisen ohjauskeinon kustannukset tulisivat EU-sääntelyn kustannusten päälle. On mahdollista, että EU:n Fit for 55 -paketin sisältämiä meriliikenteen päästövähennystoimia muutetaan osin IMO:n päästyä sopuun taloudellisesta ohjauskeinosta. Komission meriliikenteen päästökauppaa koskevan ehdotuksen mukaan komission tulee harkita muutoksia direktiiviin IMO:n hyväksyttyä

maailmanlaajuisen markkinaehtoisin mekanismin. Komission tulee raportoida asiasta neuvostolle ja parlamentille viimeistään 30.8.2028. Suomen kannan mukaan päästökauppadirektiiviin tulisi tehdä muutoksia, mikäli IMO hyväksyy maailmanlaajuisen markkinaehtoisin mekanismin meriliikenteen päästöjen vähentämiseksi (U 60/2021 vp).

Maailmanlaajuiseen taloudelliseen ohjauskeinoon on IMO:ssa hyvin vaikea neuvotella Suomelle koituvia taloudellisia vaikutuksia lieventäviä poikkeuksia esimerkiksi talvimerenkulkuun liittyen. On olemassa riski, että useat muutkin valtiot vaativat poikkeuksia omiin erityisolosuhteisiinsa vedoten. Tämä paitsi vesittäisi koko ohjauskeinon vaikutuksen, myös hidastaisi neuvotteluja tai pysäyttäisi ne kokonaan.

Kaikilla esillä olevilla päästövähennystoimilla on myös myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Kansainvälisen merenkulun uusi ympäristösääntely luo liiketoiminta- ja kasvumahdollisuuksia muun muassa laitevalmistajille, järjestelmätoimittajille, alussuunnittelijoille sekä korjaus- ja purkutelakoille. Suomen meriklusteri on ympäristöinnovaatioiden kehittäjänä maailman huippuluokkaa, ja vähäpäästöisten tai päästöttömien ratkaisuiden kehittäminen Suomessa luo kasvua ja työpaikkoja.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

IMO:ssa vuosina 2010–2013 käydyt neuvottelut maailmanlaajuisista taloudellisista päästövähennystoimista päättyivät umpikujaan. Vuonna 2021 saavutettu sopu lyhyen aikavälin päästövähennyskeinosta puolestaan oli niin IMO:n oman kasvihuonekaasustrategian kuin EU:n näkökulmasta riittämätön.

Neuvottelut etenevät IMO:ssa omassa aikataulussaan ja YK-järjestelmän logiikan mukaisesti. EU:n tavoitteisiin, toimiin tai aikatauluun vetoaminen ei ole IMO:ssa relevantti argumentti. EU:n sisäiset neuvottelut esimerkiksi alueellisen päästökaupan laajentamisesta merenkulkuun tai niiden aikataulut eivät todennäköisesti vaikuta IMO:ssa käytävien neuvotteluiden dynamiikkaan tai etenemiseen merkittävästi.

Osana EU:n Fit for 55 -pakettia komissio on ehdottanut merenkulun päästöjen vähentämiseksi politiikkatoimien yhdistelmää, koska se katsoo, että IMO:n toimet ovat toistaiseksi olleet riittämättömiä suhteessa kansainvälisesti sovittuihin päästövähennystavoitteisiin. EU-toimet käsittävät muun muassa päästökaupan laajentamisen merenkulkuun, vaihtoehtoisia polttoaineita koskevan nk. FuelEU Maritime -asetusehdotuksen ja energiaverodirektiivin muutosehdotuksen. Valtioneuvoston kannoista päästökauppaa, FuelEU Maritime -esitykseen ja energiaverodirektiiviin linjattu U-kirjelmissä 60/2021 vp, 51/2021 vp ja 56/2021 vp.

Neuvoston puheenjohtajamaa Ranska on ilmaissut tavoittelevansa sekä päästökauppadirektiivistä, että FuelEU Maritime -esityksestä neuvoston yleisnäkemyistä kesäkuussa 2022. Parlamentin täysistuntoäänestysten on alustavasti ilmoitettu sijoittuvan kesäkuulle ja syyskuulle. Energiaverodirektiivin käsittely etenee hitaammin.

Asiakirjat

IMO:n asiakirjat MEPC 76/7/7, MEPC 76/7/12, MEPC 77/7/12 ja MEPC 77/7/16

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Eero Hokkanen, LVM, eero.hokkanen@gov.fi, 0295 342 021

Erityisasiantuntija Laura Sarlin, LVM, laura.sarlin@gov.fi, 0295 342 063

EUTORI-tunnus

EU/2020/0206

Liitteet

IMO:n asiakirjat: MEPC 76/7/7, MEPC 76/7/12, MEPC 77/7/12 ja MEPC 77/7/16

Viite

Asiasanat Hoitaa	IMO, merenkulku, päästökauppa, päästöt, kasvihuonekaasut LVM, TEM, UM, YM
Tiedoksi	ALR, EUE, LIIVI, MMM, OM, SM, VAYLA, VM, VNK, VTV
