

U 8/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään osana yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusten täyttämistä vuoteen 2020 mennessä. (EU taakanjako)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 23 päivänä tammikuuta 2008 tekemä ehdotus KOM(2008) 17 lopullinen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi

jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään osana yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusten täyttämistä vuoteen 2020 mennessä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 6 maaliskuuta 2008

Ympäristöministeri *Kimmo Tiilikainen*

Neuvotteleva virkamies Kristiina Isokallio

EU/2008/0549

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
Neuvotteleva virkamies
Jaakko Ojala

MUISTIO

26.2.2008

KOMISSION PÄÄTÖSEHDOTUS - KOM(2008) 17 LOPULLINEN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS

Jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään osana yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissuomusten täyttämistä vuoteen 2020 mennessä

1 Yleistä

Komissio julkaisi päätösehdotuksen osana ns. ilmasto- ja energiapakettia 23.1.2008. Asia esiteltiin neuvoston ympäristöryhmässä 28.1.2008. Varsinainen käsittely alkoi ympäristöryhmässä helmikuussa 2008. Maaliskuun ympäristöneuvostossa 3.3.2008 asiasta käydään suuntaviiva-keskustelu.

Komissio on ehdotuksessaan korostanut, että on tärkeää sopia laillisesti sitovasta velvoitteesta jäsenmaiden kesken ja näin tehtäessä jokainen jäsenmaa on tietoinen siltä odotettavista toimenpiteistä.

Ehdotus perustuu perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaan ja siitä päätetään yhteispäätösmenettelyn mukaisesti yhdessä Euroopan parlamentin kanssa.

2 Päätösehdotuksen tavoite

Ehdotus kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä vuoteen 2020 mennessä sisältää kullekin jäsenmaalle määrällisen prosentteina ilmaistun päästövähennystavoitteen päästökaupan ulkopuolisille sektoreille vuoteen 2005 verrattuna sekä määrällisen tonneina ilmaistun päästöyksiköiden lukumäärän, joka kullakin jäsenmaalla on käytettävissään vuonna 2020 (ns. taakanjako).

Esityksessä suodaan jäsenmaille joustavuutta toimien toimeenpanossa antamalla oikeus käyttää Kioto-kauden aikana Kioton mekanismeilla hankittuja päästövähennysyksiköitä puhtaasti kehityshankkeista ja teol-

isuusmaaosaapuolten välisistä hankkeista velvoitteen täyttämiseen tietyin rajoituksin. Myös Kioto-kaudella rekisteröidyistä hankkeista saatavia yksiköitä vuodesta 2013 eteenpäin voidaan käyttää 2020 velvoitteiden täyttämiseen.

Ehdotuksessa esitellään kaksi vaihtoehtoa, joista toinen käsittää EU:n riippumattoman -20 %:n kasvihuonekaasujen päästövähennystavoitteen toimeenpanon ilman kansainvälistä sopimusjärjestelmää. Toinen tilanne käsittelee EU:n -30 %:n vähennysvelvoitteen täyttämistä kansainvälisen sopimuksen voimassa ollessa. Jäsenvaltio voi käyttää hankemekanismeja enintään kolme prosenttia kyseisen jäsenvaltion vuoden 2005 päästökaupan ulkopuolella olevista kasvihuonekaasupäästöistä. Jäsenvaltio voi siirtää käyttämättä jääneen osuuden päästövähennysyksiköistä toiselle jäsenmaalle.

Vuoden 2013 jälkeen päästöt eivät saa ylittää vuosien 2008–2010 keskimääräistä tasoa. Lisäksi päästöjen tulee lineaarisesti lähentyä vuoden 2020 tavoitetta. Jäsenmaa voi kuitenkin peräkkäisten vuosien välillä joko siirtää 2 % yksiköitä seuraavalle vuodelle tai käyttää ne edellisenä vuonna.

Päästövähennystavoitteiden laskennassa on käytetty kriteerinä asukasta kohden laskettua bruttokansantuotetta. Määrällisille tavoitteille on asetettu ylä- ja alaraja (+/-20 %). Mikään jäsenmaa ei saa kasvattaa päästöjään enempää kuin 20 % ja minkään jäsenmaan ei tarvitse vähentää päästöjään enempää kuin -20 % vuoden 2005 tasosta. Alhaisemman asukasta kohden lasketun bruttokansantuotteen omaavat maat saavat tätä kautta hyvitystä.

Ehdotuksen mukaan komissio seuraisi tiiviisti päätöksessä jäsenmaille annettujen velvoitteiden toteutusta. Tätä varten jo käytössä oleva EU:n ns. seurantajärjestelmäpäätös uusitaan ja täydennetään.

3 Päätösehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus koskee ilmasto- ja energiapaketin ns. päästökauppaan kuuluvia sektoreita ja niille jäsenmaakohtaisesti asetettavia velvoitteita. Komission lähtökohdaksi on EU:n -20%:n päästövähennystavoitteen jakaminen päästökauppa-sektorin ja sen ulkopuolelle jäävien sektoreiden välillä (-21 % ja -10 %). Kyseinen jako perustuu kustannustehokkuuteen. Komission mukaan päästökaupan alueella on enemmän halvempia päästövähennyskeinoja (erityisesti sähkön tuotannossa). Huomioon on otettu myös uusiutuvien energialähteiden lisäämistavoite (RES – tavoite) ja positiivisten markkinavaiikutusten aikaansaamiseksi tarvittava hiiliton hinta.

Laskelmat perustuvat vuoden 2005 verifioituihin päästötietoihin. Jäsenmaakohtaisessa velvoitteiden jaossa on käytetty BKT/capita kriteeriä eli maksukykyä, mutta kuitenkin niin että kenenkään velvoite ei ole suurempi kuin -20 % ja kukaan jäsenmaa ei saa ylittää +20%:n lisäystä vuoteen 2020 mennessä. Kriteerin suoraan käyttöön liittyy muutamia poikkeuksia. Komissio on mm. ottanut huomioon jäsenmaan tiedossa olevia toimia, jotka vaikuttavat keskeisesti vähennysten toteutukseen sekä tilanteet, jossa jäsenmaalle koituisi selvästi suurempia kustannuksia. Myös tasauksen käyttö (-20/+20 %) on osittain muiden kriteereiden ottamista mukaan, sillä eräät jäsenmaat olisivat muuten saaneet paljon korkeamman taakanjakoluvun.

Ehdotukseen sisältyy tiettyjä toimeenpanon joustavuutta lisääviä elementtejä. Niitä ovat: mahdollisuus käyttää Kioton kaudella 2008-2012 hankittuja päästöyksiköitä (3 % jäsenvaltion vuoden 2005 päästökaupan ulkopuolella olevista kasvihuonekaasupäästöistä.) velvoitteen täyttämiseen ja mahdollisuus tasapainottaa (lainata tai siirtää) peräkkäisten vuosien välillä vuosivaihteluita (2 %). Myös Kioto-kaudella rekisteröidyistä hankkeista voidaan saada hyvitettyjä päästöyksiköitä 2013 lähtien vuonna 2020.

Paketin kokonaiskustannuksista komissio esitti arvioin, että se laskee vuonna 2020 BKT:n tasoa keskimäärin noin 0.5 % verrattuna perusuraan. Kustannustehokkuus sekä

koko EU:n tasolla että jäsenmaiden keskinäisessä taakanjaossa on komission mukaan ollut johtava periaate päätösehdotusta valmisteltaessa.

3.1 Siirtyminen EU:n omasta velvoitteesta kv. sopimusjärjestelmään ja suhde kv. neuvottelutulokseen

Ehdotus esittelee kaksi toimintalinjaa siltä varalta, että kansainvälisissä neuvotteluissa saavutetaan yhteisymmärrys -30 %:n vähennystavoitteesta EU:n oman -20 %:n tavoitteen sijaan. Keskeisenä keinona ehdotus ottaa mukaan valtioiden kustannuksia vähentävät joustomekanismit (mm. nykyisen kaltainen puhtaan kehityksen mekanismi CDM). Näiden käyttö sallittaisiin laajempaan kansainvälisen sopimusjärjestelmän voimassa ollessa.

Komission ehdotus antaa signaalin ulospäin, että EU tähtää kv. sopimusjärjestelmään. Lisäksi ajatuksena on, että EU:n päästökaupparjestelmään voisi liittyä joustavasti EU:n ulkopuolisia alueita ja järjestelmiä. Erilaiset mekanismit voivat tulla kyseeseen tulevaisuudessa. Asia pitää kuitenkin jättää jossain määrin avoimeksi neuvottelujen tässä vaiheessa.

EU voi täydentää omia säädöksiään ja ottaa mukaan uudet elementit ratifioidessaan mahdollisen tulevan kv. sopimusjärjestelmän yhteispäätösmenettelyssä.

3.2 Referenssiajankohdan valinta eli vuoden 2005 tietojen käyttö lähtökohtana, Jako päästökauppa-sektorin (ETS) ja ei-päästökauppa-sektorin (non – ETS) välillä

Erittäin tärkeä lähtökohta ehdotuksessa on ns. vertailuajankohdan valinta. Laskelmien perusteena käytetään vuoden 2005 verifioitua ja päästötietoja. Päästökaupan osalta peruste on ilmeinen ja Suomi ajaa muutosta käyttäen 2005 - 2006 keskimääräisiä tietoja. Päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden osalta olisi myös käytettävissä muiden vuosien tietoja kuten esim. vuoden 2006 tiedot, vaikka vaikutus tältä osin ei ole kovin suuri. Ehdotuksen mukaan vuodelta 1990 ei ole luotettavaa jakotietoa päästökauppa-sektorille ja päästökaupan ulkopuolisille sektoreille. Vuodelta

2005 löytyvät verifioidut päästötiedot päästökauppasektorille. Ulkopuolisille sektoreille tiedot löytyvät tarkastettuina UNFCCC - inventaarioista.

Käytännössä ehdotus tarkoittaa koko EU:n tasolla kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä vuodesta 2005 vuoteen 2020 mennessä 14 %:lla. Tämä taas jaetaan päästökauppasektorille (-21%) ja sen ulkopuolisille sektoreille (-10%) kustannustehokkaasti.

Toisaalta tällä valinnalla voidaan ohittaa tilanne, joka syntyisi uusien jäsenmaiden (EU-10) ollessa jo nyt selvästi Kioton pöytäkirjan velvoitteiden alapuolella ja täten niillä olisi käytössään suhteellisen paljon päästöyksiköitä ilman mitään uusia päästöjen vähennystoimia vertailuajankohdan ollessa esim. vuosi 1990 tai Kioton velvoitetaso. Valinnalla jokaisen jäsenmaan on tehtävä joitain päästövähennystoimia ja esim. uudet jäsenmaat joutuvat päästökauppasektorilla vähentämään, vaikka saavatkin päästökaupan ulkopuolella kasvattaa päästöjään. Toisaalta nekin joutuvat vähentämään päästöjään verrattaessa vuoden 1990 päästöjen tasoon.

Ehdotuksessa päästökauppasektorin ja ei-päästökauppasektorin velvoitteille koko EU:n tasolla on saatu suhde 60%/40%, jota perustellaan kustannustehokkuudella. Sillä monissa jäsenmaissa sekä päästökaupan ETS että sen ulkopuolisilla sektoreilla on huomattavasti vähennyspotentiaalia. Komissio myös on selvittänyt, miten ko. päästöluvut on saatu. Päästökauppasektorin luvut ovat ITL - rekisteristä (International Transaction Log) vuoden 2005 tietoja (paitsi RO, BG), päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden luvut perustuvat YK:n ilmastopimoksen UNFCCC-inventaariotietoihin vuodelta 2005. Kotimaan lentoliikenne on vähennetty pois, koska EU:n lentoliikenne siirtyy päästökauppaan tulevaisuudessa.

On huomattava, että lukuja (päästökauppa ja ei-päästökauppa) joudutaan ehkä vielä tarkistamaan, jos laitoksia siirtyy päästökaupan ulkopuolelta päästökaupan piiriin päästökauppadirektiivin muutoksen johdosta. Lisäksi päästökaupan toiset jakosuunnitelmat eivät ole kaikilta osin vielä käsitelty loppuun. Näistä mahdollisesti aiheutuvat muutokset komissio tarkistaa ja vie esitettyihin taakanjakolukuihin.

Saattaa myös olla niin, että vuoden 2007 aikana suoritettujen inventaarioiden tarkastusten (ilmastosopimuksen sihteeristön tarkastukset - initial reviews) aiheuttamat muutokset vuoden 2005 päästöluvuissa joudutaan korjaamaan vastaavasti. Tämä koskee erityisesti päätöksen liitteessä mainittuja tonnimäärisiä päästöoikeusmääriä vuonna 2020.

3.3 BKT/henkilö kriteerin käyttö

Ehdotuksessa on käytetty BKT/henkilö kriteeriä ottamaan huomioon kansallisia lähtökohtia ja erityispiirteitä. Kriteerillä mitataan maksukykyä ja ne, joiden BKT/henkilö on korkea, joutuvat kantamaan velvoitteista suuremman osan kuin ne jäsenmaat, joilla on alhaisemmat ko. luvut.

3.4 Taakanjakoprosentit

Ehdotuksessa käytetyn kriteerin mukaan korkeimmat velvoiteprosentit -20 % ovat muutamalla vanhalla EU- jäsenmaalla, joilla on korkea BKT/henkilö lukuarvo.

Useille vanhoille jäsenmaille vähennysvelvoitteeksi esitetään -14- (-17) % ja pienimmillään -4- (-6) % pienille eteläisille jäsenmaille, joiden BKT/henkilö taso vastaa ko. lukuarvoja.

Lähes kaikki uudet jäsenmaat saavat lisätä päästöjään. Näistä suurimman lisäysmahdollisuuden saa Bulgaria ja Romania (enimmillään +20 % ja +19 %) alhaisen BKT/henkilö tasonsa ansiosta. Useimmilla uusilla jäsenmailla lisäysmahdollisuus vaihtelee +10- (+16) välillä.

Ehdotuksessa eri jäsenmaiden velvoiteprosentit ovat seuraavat:

BE -15 %, BG +20%, CZ +9 %, DK -20 %, DE -14 %, EE +11 %, IE -20%, GR -4 %, ES -10 %, FR -14 %, IT -13 %, CY -5 %, LV +17 %, LT +15 %, LU -20 %, HU +10 %, MT +5 %, NL -16 %, AT -16 %, PL +14 %, PT +1 %, RO +19 %, SI +4 %, SK +13 %, FI -16 %, SE -17 % ja UK -16 %.

Päätöksessä esitetään Suomelle siis -16 %:n vähennysmäärää päästökaupan ulkopuolisille sektoreille. Vastaavasti sallitulle päästöyksiköiden määrälle vuonna 2020 esitetään

Suomen osalta noin 29,7 miljoonaa tonnia CO₂ ekv.

3.5 Joustavuuselementit

a) Ns. lineaarinen polku ja 2 % toimeenpanossa - vuosien 2013–2020 vaihteluita tasoittamaan

Ehdotuksen mukaan vuoden 2012 jälkeen jäsenmaan on edettävä lineaarisesti kohti 2020 tavoitetta menevällä "polulla".

Ehdotuksen mukaan polkua tarvitaan, jotta varmistetaan päästövähennysten toteutuminen. Samalla polku toimii ennakkovaroitus - järjestelmänä.

Joustomekanismit takaavat jäsenmaille riittävän pelivaran. Tätä perustellaan sillä, että järjestelmä myös EU:ssa helpottaisi yleisesti ottaen globaalien markkinoiden linkittymistä EU:n järjestelmiin.

Vuotuisten vaihteluiden tasapainottamiseksi komissio ehdottaa, että jäsenvaltio voi siirtää 2 %:a käyttämättä jääneitä päästöyksiköitä seuraavalle vuodelle tai käyttää etukäteen yli sallitun määrän 2 % päästökaupparektorin ulkopuolisten sektoreiden sallitusta päästömäärästä. Tämän tarkoitus on antaa pelivaraa vaihteluihin, jotka voivat olla peräisin luonnon ja ilmaston vaihteluista tai talouden ja markkinoiden vaihteluista.

b) Puhtaan kehityksen mekanismien päästöyksiköiden käyttö (3%)

Ehdotuksen mukaan jäsenmaa voi käyttää tietyn määrän hankemekanismeilla (3% kyseisen jäsenvaltion vuoden 2005 kasvihuonekaasupäästöistä) Kioto-kaudella 2008-2012 hankittuja päästövähennysyksiköitä päästökaupparektorin ulkopuolisten sektoreiden vuoden 2020 velvoitteiden täyttämiseen vuodesta 2013 alkaen.

Ehdotukseen sisältyy myös periaate, jonka mukaan jäsenmaa voi siirtää ko. joustomahdollisuudesta käyttämättä jääneen päästövähennysoikeuksien määrän toisen jäsenmaan hyväksi. On myös mahdollista, että säästyneen osuuden voi siirtää tulevalle vuodelle (banking). Rajan asettamista 2 prosenttiin on ehdotuksessa perusteltu sillä, että myös omia toimia tarvitaan ja raja asettaa mahdollisuuden kattaa kokonaisuudessaan kolmasosan ei-päästökaupparektorin vähennystaakasta. Mikäli edetään -30% tavoitteeseen, niin jä-

senvaltio voi lisäksi kattaa enimmillään puolet tavoitteen kiristymisestä aiheutuvasta lisävelvoitteesta hankemekanismeilla.

Nieluista tai maankäytön muutoksesta saatavia yksiköitä (LULUCF) ei ole otettu ehdotuksessa huomioon. Kantaansa komissio on perustellut laskennan epävarmuudella, kansainvälisellä neuvottelutilanteella ja sääntöjen keskeneräisyydellä. Näiden selvittyä asiaa tulee kuitenkin tarkastella ja mahdollisesti täydentää.

3.6 Toimeenpano ja sanktiot

Ehdotuksessa välineenä toimeenpanon seurannassa on ns. "monitoring mechanism decision" – seurantajärjestelmäpäätös. Sitä uusitaan, mutta periaatteessa se toimii ja antaa välineet myös ko. paketin toimeenpanolle. Vuodesta 2013 lähtien komissio seuraa tiiviisti vuosittain sitä, miten jäsenmaat pysyvät ns. "lineaarisella uralla" kohti velvoitteiden täyttämistä. Vuonna 2016 tehdään väliarvio siitä, miten vuoden 2020 tavoite täytetään. Komission mukaan on epätodennäköistä, että ryhdyttäisiin rangaistusmenettelyihin 2013–2020 välillä. Todellinen tarkastustilanne (compliance-check) on vuonna 2020, jos velvoitteita ei ole toimeenpantu.

Päästöjen luotettava tarkkailu, raportointi ja todentaminen on päätöksen toimeenpanon keskeinen kulmakivi. Jo nyt käytössä oleva seurantajärjestelmäpäätös tullaan uusimaan ja täydentämään. Erityistä parantamista koskevat osat ovat politiikkojen ja toimien toimeenpanon tarkempi raportointi ja seuranta sekä vaikutusten määrällinen arviointi ja näistä säännöllisesti komissiolle annettava tieto. Myös päästökaupan alueella olevien päästötietojen hyödyntäminen koko inventaariossa tullaan varmistamaan, samoin mahdollinen päästökaupan laajentaminen aiheuttaa tietyt täydennystarpeet raportoinnissa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Käsillä olevan EU-komission ehdottaman ilmasto- ja energiapaketin edellyttämät lainsäädännölliset toimet eivät ole kaikilta osin vielä selvillä, mutta osa paketin sisältämistä EU-lainsäädännön alaan kuuluvista toimista

tulee edellyttämään kansallisen lainsäädännön uusimista ja täydentämistä. Kyseisistä toimista tullaan sopimaan tarkemmin kansallisen ilmasto- ja energiastrategian valmistelun yhteydessä, jonka jälkeen selviää tarkemmin vaadittavat lainsäädännölliset toimet. Toimet Ahvenanmaan osalta tullaan käsittelemään tässä samassa yhteydessä, sillä Ahvenanmaan maakuntahallitus on hyväksynyt Ahvenanmaan osalta YK:n ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan.

Yhteisön Kioton pöytäkirjan ratifiointiprosessi käynnistyi komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Kioton pöytäkirjan ratifiointista ja sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti. Neuvostossa saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys (6871/02) yhteisön ratifiointipäätöksestä 4.3.2002. Neuvoston ratifiointipäätöksessä (2002/358/EY) neuvosto hyväksyi Kioton pöytäkirjan yhteisön puolesta ja vahvisti samassa yhteydessä yhteisön ja jäsenvaltioiden Kioton pöytäkirjan 4 artiklan mukaisen taakanjaon. Asiasta annettiin aikanaan eduskunnalle u-kirje U 81/2001 vp.

Kioton pöytäkirjan ratifiointipäätöksen yhteydessä EU:ssa yksimielisen päätöksen oikeusperustaksi tuli artikla 175.1 yhdessä 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen ja 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa. Pöytäkirjaan liitettiin puheenjohtajan ehdotuksen mukainen yksimielisyyttä korostava neuvoston lausuma: "Neuvosto on päättänyt kaikkien jäsentensä kannattamana ratifioida Kioton pöytäkirjan. Päätös perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaan yhdessä 300 artiklan asiaa koskevien määräysten kanssa." Lisäksi pöytäkirjaan lisättiin uusi johtolause 11bis: "Oikeusperusta mahdollisille muille päätöksille, joissa yhteisö hyväksyy päästöjen vähentämistä koskevia tulevia velvoitteita, riippuu kyseisten päätösten sisällöstä ja vaikutuksista."

Taloudelliset ja muut vaikutukset:

Komissio on laatinut mittavan vaikutusanalyysin päätösehdotuksen vaikutuksista osana koko ilmasto- ja energiapaketin vaikutusanalyysia.

Kustannustehokkuus on ollut johtava periaate ehdotuksessa. Päästöjen vähentämistoi-

milla voidaan vähentää ilmastonmuutoksen sopeutumistarvetta ja tämän vaatimia kustannuksia. Edelleen ilmasto- ja energiapaketin muut osat kuten uusiutuvien energialähteiden lisäämistavoite, liikenteen biopolttonesteiden 10 %:n lisäämistavoite, liikenteen muut määräykset sekä energiatehokkuuden edistäminen 20 %:lla vuoteen 2020 mennessä palvelevat myös yleisen taakanjaon velvoitteiden täyttämistä jakaen kustannuksia useille sektoreille ja toimille.

Päätöksen toimeenpano edellyttää Suomessa keskeisillä päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla merkittäviä päästöjen vähennystoimia. Vuonna 2020 päästökaupan ulkopuolisen sektorin kasvihuonekaasupäästöjen tulee olla noin 6 miljoonaa CO₂-tonnia pienemmät kuin vertailutilanteessa vuonna 2005. Tarvittavista toimenpiteistä tullaan tekemään tarkemmat ehdotukset osana kansallista ilmasto- ja energiastrategiaa kevään 2008 aikana. Asiaa koskeva hallituksen selonteko annetaan eduskunnalle.

Seuraavassa on koottu alustavia arvioita päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden kasvihuonekaasu päästöjen vähentämismahdollisuuksista.

Rakentaminen ja asuminen

Rakennusten ja asumisen osalta energiatehokkuutta lisäävät vaikuttamiskeinot kohdentuvat uudisrakentamiseen sekä rakennuskantaan. Säädosperustaisen ohjauksen (rakentamismääräykset) ja taloudellisten tukitoimien (energia-avustukset) lisäksi omaehtoisella säästötoiminnalla sekä informaatio-ohjauksella on merkitys. Asuinrakennuksille myönnettävät energia-avustukset kohdentuvat energiaa säästäviin sekä uusiutuvien energiamuotojen käyttöön ottoa edistäviin korjaustoimiin. Alustavien arvioiden, jotka edellyttävät merkittäviä ponnistuksia toimien toteutuksessa, mukaan ko. toimilla on saavutettavissa noin 15 - 20 %:n päästöjen vähenemä vuoteen 2020 mennessä rakennusten lämmityksessä päästökaupan ulkopuolella olevassa osuudessa. Käytännössä talokohtaisessa lämmityksessä olisi asteittain siirryttävä vähemmän päästöjä aiheuttaviin lämmitystapoihin. Uusiutuvien energialähteiden lisäämistavoite erityisesti rakennusten lämmit-

tämiseen tarvittavan energian tuotannossa auttaa osaltaan päästöjen vähentämisessä.

Pitkällä tähtäimellä yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä sekä tiiviimmillä asuinalueilla voidaan vähentää liikennetarvetta, jolla taas on päästöjä vähentävä vaikutus liikennesektorilla.

Liikennesektori

Komissio on ehdottanut ilmasto- ja energiapaketin rinnalla useita liikenteen energia- ja ilmastosäädösehdotuksia. Ne koskevat polttoaineiden laatua, henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen päästönormeja, määräyksiä autojen energiatehokkuudesta ja biopolttoaineiden kasvattamista liikenteen polttoaineissa 10 %:n osuuteen vuonna 2020. Lisäksi on tulossa lähiaikoina muita liikenteen energiatehokkuutta parantavia säädösehdotuksia.

Kyseiset liikennettä koskevat määräykset parantavat liikenteen energiatehokkuutta ja autojen teknisiä ominaisuuksia, mutta tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan kansallisella tasolla voimakkaampaa taloudellista ohjausta ja vaikuttamista liikenteen tarpeen vähentymiseen mm. joukkoliikennettä kehittämällä ja yhdyskuntasuunnittelun keinoin.

Jos liikenteessä pyritään ja kyetään vähentämään CO₂-päästöjä, tarkoittaisi 16 prosenttia noin 2 milj. CO₂-tonnin vähennystä. Näin suuren päästövähennyksen aikaan saaminen edellyttää kansallisesti etenkin taloudellisten ohjauskeinojen entistä laajamittaista käyttöä EU-määräysten lisäksi.

Maatalous

Maataloudessa (kotieläintalous ja maan käyttö) päästöjen vähentämistä voidaan saada aikaan mm. peltopinta-alaan, maanmuokkaukseen ja lannoitukseen liittyvillä toimenpiteillä sekä jätteiden käsittelyä kehittämällä. Lisäksi voidaan vaikuttaa maatalouden energiankäyttöön maataloilla ja työkaluissa. Tätä tavoitetta palvelevat uusiutuvien energialähteiden lisäämisvelvoite, biopolttonesteiden lisääminen työkaluissa käytössä sekä EU:n energiatehokkuusvaatimusten toimeenpanolla. Lannoitteiden valmistuksen päästöt (typpidioksidin päästöt) siirtyvät päästökaupan

uudistusta koskevan ehdotuksen mukaan päästökaupan piiriin.

Alustavien arvioiden mukaan maatalouden päästövähennyspotentiaali vuoteen 2020 mennessä on noin 10 %-luokkaa.

Jätehuolto

Jätehuollossa jätteen määrää vähentämällä ja edistämällä kierrätykseen soveltumattoman polttokelpoisen jätteen polttoa ja mädäytystä sekä luopumalla asteittain biohajoavan jätteen kaatopaikkasijoittamisesta voidaan laskevaa päästökehitystä edelleen painaa alaspäin. Vähennysten arvioidaan olevan vuoteen 2020 mennessä noin 20-30 % vuodesta 2005.

Työkoneet ja muut sektorit

Biokomponenttien tuotannon laajentaminen auttaa käyttämään myös työkaluissa lisääntyvästi biopolttoaineita. Mahdollisuudet laajaan käyttöön riippuvat toisen sukupolven biopolttoaineiden saatavuudesta ja kehitystyön onnistumisesta. Kustannukset riippuvat monesta vielä avoinna olevasta asiasta kuten kaikkien liikennepolttoaineiden hintakehityksestä. Korvaamalla biopolttoaineilla fossiilisia polttoaineita työkaluissa päästöjen vähennyksiä voidaan saada aikaan.

F-kaasujen osalta päästään noin 20 %:n päästöjen vähenemään vuoteen 2020 mennessä yhteisöläinsäädännön ja paremman kaasujen käyttötekniikan ansiosta.

Yleiset kustannukset

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on kesällä 2007 tehnyt selvityksen kevään 2007 Eurooppaneuvoston asettamien päästövähennystavoitteiden taloudellisista vaikutuksista Suomen kannalta. Selvitys perustuu laskelmiin makrotaloudellisilla malleilla ja vaikutuksia on tarkasteltu sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Laskelmissa on tehty oletuksia päästöoikeuden hintatasosta sekä joustomekanismien (CDM) käytettävyydestä. Tässä yhteydessä voidaan tarkastella joustomekanismien hyödyntämismahdollisuuden vaikutusta ehdotuksen esittämässä rajoissa.

Vatt'in laskelmista, jotka ensisijaisesti koskevat päästökauppasektoria, käy ilmi että CDM:n käyttömahdollisuus on taloudellisten vaikutusten kannalta hyvin keskeinen tekijä. Kansantaloudelliset kustannukset (BKT:n laskuna ilmaistuna) enemmän kuin puolittuvat tapauksessa jossa CDM on käytettävissä verrattuna tilanteeseen ilman joustomekanismeja. Tulos pitää sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä tarkasteltuna. Toinen keskeinen oletus on päästöoikeuksien hintataso. Tämä riippuu myös mekanismien käyttömahdollisuuksista mutta myös päästöoikeuksien jaon niukkuudesta suhteessa tarpeeseen. Kyseisillä näkökohdilla on myös päästökauppasektorin ulkopuolella merkityksensä välillisesti.

Energia- ja ilmastopaketin taloudellisia vaikutuksia kansallisesta näkökulmasta tullaan tarkastelemaan tarkemmin valmisteilla olevan ilmasto- ja energiastrategian yhteydessä ja asian käsittelyn edetessä EU:ssa. Toimien muodostamaan kokonaisuuteen ja strategian kustannustehokkuuteen kiinnitetään erityisesti huomiota.

Ympäristövaikutukset:

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen vaikuttaa myös muihin ns. haitallisiin päästöihin kuten happamoittaviin päästöihin ja ilman laadun parantamiseen. Vaikutuksia on tässä suhteessa syytä tarkastella jatkossa tarkemmin ottamalla huomioon miten ilmasto- ja energiapaketin kaikki osat ja niiden toimeenpanon vaikutukset suhtautuvat toisiinsa.

Komissio uudistaa myös tässä yhteydessä ympäristötukia koskevat säädökset ja ohjeet tavoitteena vahvistaa ympäristöhyötyjen saavuttamista ja kilpailun esteiden ja häiriöiden vähentämistä.

Joustomekanismien käytön lisääminen vähentää lähtökohtaisesti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä EU-maissa. Sen vuoksi joustomekanismien runsas käyttö ilman täydentäviä toimia myötävaikuttaa muiden päästöjen kasvuun EU-maissa. Toisaalta joustomekanismien käyttö laskee kokonaiskustannuksia ja vapauttaa siten varoja muihin tarkoituksiin (ml. ympäristönsuojelu). Mekanismien käyttö myös vähentää muita päästöjä hankkeiden isäntämaissa ja edistää siellä kes-

tävää kehitystä ja teknologian siirtoa. Kokonaisvaikutusten suuruus ja merkitys riippuu viime kädessä mekanismien käytön volyymin ja mekanismien käytön vapauttamien varojen käytöstä.

Valtioneuvoston alustava kanta ehdotukseen:

Suomi suhtautuu myönteisesti komission ilmasto- ja energiapaketin tavoitteisiin.

Suomi on valmis tekemään oman oikeudenmukaisen osansa EU:n asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomelle ehdotettu kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoite on vaativa, mutta mahdollinen saavuttaa. Ilmasto- ja energiapaketin ehdotukset liittyvät kiinteästi toisiinsa, ja ehdotuksen käsitellessä on otettava huomioon niiden yhteisvaikutukset kuhunkin jäsenvaltioon.

Suomen mielestä ilmasto- ja energiapaketin ehdotuksista tulee päästä ratkaisuihin viimeistään ennen kuin Kööpenhaminassa 2009 päätetään kansainvälisen sopimuksen jatkosta Kioton velvoitekauden jälkeen 2013 eteenpäin.

Suomen tulee komission ehdotuksen mukaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 16 % päästökauppajärjestelmään kuulumattomilla sektoreilla vuoteen 2020 mennessä vuoden 2005 kasvihuonekaasujen päästömääristä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vuonna 2020 päästökaupan ulkopuolisten sektorien kasvihuonekaasupäästöjen tulee olla noin 6 miljoonan CO₂ tonnin pienemmät kuin vertailutilanteessa.

Ilmastonmuutoksen hillitsemisen pitkän aikavälin tavoitteiden kannalta on tärkeätä, että päästökaupan ulkopuoliset sektorit osallistuvat asteittain päästöjen vähentämiseen. Pitkällä aikavälillä kaikilla keskeisillä päästöjä tuottavilla sektoreilla tulee olla tavoitteena laskeva päästökehitys.

Merkittäviä päästövähennyksiä tulee saada aikaan useilla sektoreilla, kuten asumisen, rakentamisen ja rakennuksissa tapahtuvan energian käytössä, liikenteessä, jätehuollossa ja maataloudessa sekä eräillä päästökauppaan kuulumattomilla teollisuuden aloilla. Päästövähennykset tulee tehdä kustannustehokkaalla tavalla.

Suomi on korostanut, että kansalliset olosuhteet tulee ottaa huomioon kasvihuonekaa-

sujen jäsenmaakohtaisessa taakanjakopäätöksessä.

Suomi on todennut komission valitsemaan perusvuoteen 2005 liittyvän näkökohtia, joilla on kuitenkin tärkeämpi merkitys päästökaupparektorin päästöoikeuksien määrää laskehtaessa. Päästökaupan ulkopuolisille sektoreille sopisi myös muu vertailu ajankohta kuin vuosi 2005. Ajankohdan valinta on tärkeä määritettäessä oikeudenmukaista taakanjakoa jäsenmaiden kesken.

Suomi on pitänyt esillä myös sitä, että komission taakanjaossa käyttämä kriteeri BKT/capita on liian yksinkertainen huomiomaan kansallisia erityispiirteitä. Suomi on esittänyt bkt-lukujen korjaamista ostovoimalla ja muilla indikaattoreilla, jotta kansallisia lähtökohtia voitaisiin paremmin huomioida.

Kiotoa pöytäkirjan mukaisten mekanismien avulla kaudella 2008-2012 hankittujen päästöyksiköiden joustava käyttö on myönteinen joustavuutta lisäävä tekijä toimeenpanossa. Suomi tukee tätä joustavuuden lisäämistä toimeenpanossa. Komission ehdottamat määrät ovat liian rajoitettuja ja mekanismien käytölle esitetyt reunaehdot sisältävät epävarmuustekijöitä.

Suomi pitää hyvänä päästökehityksen seurannan ja raportoinnin kehittämistä ja sen liittämistä oleelliseksi osaksi nyt tehtävää päätöstä. Seurannan kehittäminen toimii myös kansallisesti tärkeänä välineenä varmistaa velvoitteiden oikea-aikainen täyttäminen.