Eduskunta **Muistio**

Ympäristövaliokunta **20.11.2018**

Asia: HE 228/2018 vp

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä 228/2018 vp laiksi päästökauppalain muuttamisesta

Ympäristöministeriö kiittää tilaisuudesta antaa näkemyksensä lakiesityksestä. Ympäristöministeriö pitää lakiesitystä tarpeellisena ja perusteltuna, ja on osallistunut esityksen valmisteluun.

Muutoksella pantaisiin täytäntöön EU:n päästökauppadirektiivin muutos, jolla valmistaudutaan päästökauppakauteen 2021-2030. Ehdotetut muutokset koskisivat erityisesti maksutta jaettavien päästöoikeuksien hakumenettelyä, vaadittavien tietojen toimittamista sekä päästöoikeuksien jakamista. Esityksessä ehdotetaan myös, että valtioneuvostolle annettaisiin valtuus päättää kertaluonteisesta joustosta päästökauppasektorin ja päästökaupan ulkopuolisen sektorin välillä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että valtioneuvostolle annettaisiin valtuus päättää päästöoikeuksien mitätöimisestä tapauksessa, jossa sähköntuotantokapasiteettia suljetaan Suomen alueella kansallisten lisätoimien vuoksi.

Päästökauppajärjestelmän vahvistaminen

Kansallisen lainsäädännön muuttaminen päästökauppadirektiivin muutoksen täytäntöön panemiseksi on välttämätöntä. Vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan kehyksen myötä päästökauppajärjestelmään on tehty tarpeellisia muutoksia, jotta päästökauppasektorin 43 prosentin päästövähennystavoite voidaan saavuttaa ja jotta järjestelmä toimisi entistä tehokkaammin kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisten investointien ajurina.

Ympäristöministeriö pitää päästökauppajärjestelmän muutoksia tervetulleina ja järjestelmän toimivuutta parantavina. Päästöoikeuksien kokonaismäärä laskee vuodesta 2021 lähtien 2,2 prosenttia vuodessa, ja markkinavakausvarannon toimintaa tehostetaan kaksinkertaistamalla varantoon siirrettävien päästöoikeuksien osuus liikkeellä olevista päästöoikeuksista vuoteen 2023 asti. Toimien voi odottaa vahvistavan järjestelmän hintaohjausta, ja päästöoikeuden hinta onkin noussut merkittävästi viimeisen vuoden aikana. Markkinavakausvarantoon siirrettyjen päästöoikeuksien mitätöiminen alkaen vuodesta 2019 ja jäsenvaltioiden mahdollisuus mitätöidä päästöoikeuksia kansallisten toimien perusteella puolestaan lisäävät päästökauppasektorin kunnianhimoa. Ilmaisjaon osalta vertailuarvojen päivittäminen ja tuotantotietojen aikaisempaa ajantasaisempi huomioon ottaminen mahdollistavat entistä paremmin todellisen tarpeen perusteella kohdennetun ilmaisjaon.

Yhdyskuntajätteen polton sisällyttäminen lain soveltamisalaan

Esityksen valmisteluvaiheessa selvitettiin yhdyskuntajätettä polttavien jätteenpolttolaitosten siirtämistä päästökauppalain soveltamisalaan päästökauppadirektiivin 24 artiklan mukaisen niin sanotun opt-in-menettelyn kautta. Suomi on aikaisemmin soveltanut tätä niin sanottua opt-in-mahdollisuutta sisällyttämällä pienet kaukolämpölaitokset järjestelmän soveltamisalaan. Jätteenpolttolaitosten päästöihin ei nykyisin kohdistu hintaohjausta, koska päästöt ovat sekä päästökauppajärjestelmän että energiaverotuksen ulkopuolella. Nykyiset yhdyskuntajätettä polttavat jätteenpolttolaitoksetlaitokset osallistuvat energiamarkkinoihin hyvin samanlaisella tavalla kuin muut energiantuotantolaitokset.

Jätteenpolttolaitosten siirtäminen päästökauppalain soveltamisalaan olisi tarkoittanut myös tilanteen harmonisointia pohjoismaisella tasolla, koska Ruotsissa ja Tanskassa vastaavat laitokset kuuluvat jo järjestelmän piiriin. Norjassakin sisällyttäminen on harkinnassa. Toisaalta Pohjoismaiden ulkopuolella jätteenpolttolaitokset eivät kuulu päästökauppaan.

Jätteenpolttolaitosten siirtäminen päästökauppaan sisällytettiin hallituksen esityksen luonnokseen päästökauppalain muuttamisesta. HE-luonnos oli lausuntokierroksella kesällä 2018. Tähän ratkaisuun päädyttiin siirron vaikutuksiin liittyvistä epävarmuuksista huolimatta sen vuoksi että tällä tavalla voitiin myös kuulla sidosryhmien näkemyksiä mahdollisesta siirrosta. Jätteenpolton sektorisiirto osoittautui asiaksi, josta usealla sidosryhmällä oli näkemyksiä. Pääsääntöisesti sidosryhmät kuten energia-ala ja kierrätysala suhtautuivat mahdolliseen siirtoon kielteisesti.

Kritiikki koskee ensisijaisesti mahdollisen siirron ohjausvaikutuksia. Riskinä on, että voi esiintyä pyrkimyksiä polttaa materiaaleja, joita voisi hyödyntää myös materiaalikierrätyksen kautta. Ohjausvaikutus voisi tässä tapauksessa olla kielteinen Suomea koskevien kierrätystavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tämän suuntaisia huolia on myös tuotu esiin ympäristöministeriön jätehuollosta vastaavien virkamiesten taholta.

Päästökaupan myötä jätteenpolttolaitoksille tuleva velvoite liittyisi päästöjen seurantaan ja raportointiin. Päästökauppaan kuuluvien laitosten tulee raportoida päästöistään direktiivin ja sen nojalla annetun asetuksen mukaisesti, mikä tarkoittaisi nykyistä täsmällisempää ja järjestelmällisempää raportointia. Raportointivaatimusten kiristyminen verrattuna nykytilanteeseen aiheuttaisi kyseisille laitoksille jonkin verran lisäkustannuksia.

Jätteenpolttolaitosten siirtäminen päästökauppaan tarkoittaisi, että muutos olisi otettava huomioon, kun kiinnitetään taakanjakoasetuksen mukainen päästövähennysvelvoite Suomen osalta. Käytännössä velvoitekorjaus tehdään koko 2021-2030 osalta koska velvoite on vuosikohtainen. Korjauslaskentaan on liittynyt epävarmuutta koska ennestään ei ole ollut olemassa valmiiksi sovittua menetelmää jolla korjaus tulisi tehdä. Komissio on kertonut sovellettavasta laskentamenetelmästä vasta syksyllä 2018 harkittuaan ensin asiaa varsin pitkään. Komission menetelmän periaatteena on, että toimialan siirto otetaan huomioon täysimääräisesti ja mahdollisimman tuoreilla päästötiedoilla. Tämä johtaa siihen, että jätteenpolttolaitosten siirtäminen päästökauppaan keventää Suomen päästövähennystaakkaa kustannuksiin nähden varsin vähän. Verrattuna siihen menetelmään, jonka perusteella Suomessa on arvioitu siirron vaikutusta taakanjakosektorin päästövähennystaakkaan, komission menetelmä johtaa taakan kevennyksen reiluun puolittumiseen.

Edellä lueteltujen syiden perusteella luovuttiin lokakuussa 2018 suunnitelmista esittää jätteenpolton sisällyttämistä päästökauppaan ainakin toistaiseksi.

Jätteenpolton jääminen taakanjakosektorille ja päästöjen pysyminen nykyisellä tasolla ei vielä tarkoita alijäämää taakanjakosektorille, mikäli muut toimet voidaan toimeenpanna suunnitellusti. Kaisussa on esitetty päästövähennystoimia jotka ovat riittäviä vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttamiseen myös ilman jätteenpolttoon kohdistuvia toimia.

Kertaluonteinen jousto päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välillä

Päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välisen jouston käyttöönotto on perusteltu. Taakanjakoasetuksen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuonna 2030 on 39 prosenttia verrattuna vuoden 2005 tasoon. Taakanjakosektorin päästövähennystarve kasvaa tuntuvasti jakson 2021-2030 aikana.

Jouston käyttö vähentäisi taakanjakosektorin päästövähennystarvetta ja vuoden 2030 päästövähennysvelvoite putoaisi käytännössä 37 prosentin tasolle.

Jousto toteutettaisiin mitätöimällä taakanjakoasetuksen mukainen määrä päästöoikeuksia. Mitätöitävät päästöoikeudet otettaisiin Suomen huutokaupattavien päästöoikeuksien osuudesta. Jouston aiheuttamat kustannukset ovat arvioidun päästöoikeuden hintakehityksen valossa alhaiset verrattuna taakanjakosektorin päästövähennyskustannuksiin.

Energia- ja ilmastostrategiassa on arvioitu, että jouston käyttäminen täysimääräisesti tarkoittaisi valtiolle yhteensä 160 miljoonan euron menetystä päästöoikeuksien huutokauppatuloihin kaudella 2021-2030. Arvio perustuu 23 euron keskimääräiseen yksikköhintaan, joka on selvästi korkeampi kuin nykyinen hintataso. Suurin osa taakanjakosektorin päästövähennystoimista on yksikköhinnaltaan tätä selvästi kalliimpia. Jouston käyttäminen parantaisi näin ollen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen saavuttamisen kustannustehokkuutta.

Päästöoikeuksien mitätöiminen

Lakiesityksessä ehdotetaan, että valtioneuvostolle annettaisiin valtuus päättää päästöoikeuksien mitätöimisestä tapauksessa, jossa sähköntuotantokapasiteettia suljetaan Suomen alueella kansallisten lisätoimien vuoksi. Ehdotuksen myötä voitaisiin tarvittaessa varmistaa kansallisten lisätoimenpiteiden vaikutus EU:n päästövähennyksiin.

Ympäristöministeriö pitää päästöoikeuksien vapaaehtoista mitätöintiä kansallisten toimien perusteella perusteltuna. Hallituksen ehdotuksessa 200/2018 laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta esitetään, että kivihiilen käyttö energiantuotannossa kielletään lailla vuonna 2029. Lisäksi valmistellaan 90 miljoonan euron kannustepaketti niille kaupunkien kaukolämpöyhtiöille, jotka sitoutuvat luopumaan kivihiilen käytöstä jo vuonna 2025. Päästöoikeuksien mitätöinti näistä toimista syntyvien päästövähennysten perusteella varmistaisi toimien tarkoitetun ilmastovaikutuksen.

Lopuksi ympäristöministeriö muistuttaa, että IPCC:n 1,5 asteen erikoisraportin valossa kaikilta yhteiskunnan osa-alueilta vaaditaan pidemmälle meneviä ilmastotoimia. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan myös päästökauppaan osallistuvien toimijoiden on syytä varautua kunnianhimoisempiin toimiin. Yksi mahdollinen tarkistuspiste on päästökauppadirektiiviin sisältyvä tarkastelu vuonna 2024.