Asiantuntijalausunto. HE 71/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 ja 33 §:n muuttamisesta.
Maa- ja metsätalousvaliokunta 6.11.2023

Suomen ilmastopaneeli
Markku Ollikainen, sihteeristö Marianne Leino ja Sally Weaver

Lausuntoa korjattu 7.11.

Alkuperäiseen lausuntoon oli jäänyt virheellinen muotoilu meriliikenteen saaripoikkeuksen valtiontaloudellisesta vaikutuksesta, jonka mukaan saaripoikkeuksen käyttöönotto tarkoittaisi Suomelle vähemmän huutokauppatuloja. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että ” Saaripoikkeuksen soveltaminen ei vaikuta Suomen osuuteen huutokauppatuloista.”

Hallituksen esitys uudeksi päästökauppalaiksi

Hallituksen esitys uudeksi päästökauppalaiksi toimeenpanee muutettua EU:n päästökauppadirektiiviä laitosten, meriliikenteen ja lentoliikenteen päästökaupan osalta. Lisäksi ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön päästökauppadirektiiviin sisältyvät Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestö ICAO:ssa hyväksyttyä lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen hyvitysjärjestelmää CORSIA:a koskevat säännökset sekä uuden erillisen tieliikenteen, rakennusten ja muiden toimialojen päästökaupan vuoden 2024 jakelijoihin kohdistuva päästöjen raportointivelvoite.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Päästökauppa on tärkein politiikkatoimi EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Se jouduttaa myös energia- ja prosessiteollisuuden päästöttömien ja vähäpäästöisten innovaatioiden kaupallistamista muuttamalla hintasuhteita niiden eduksi. Meriliikenteen liittäminen päästökauppaan vastaavasti edistää meriliikenteen vähähiilistymistä ja tarvittavien fossiilisia polttoaineita korvaavien ratkaisujen markkinoita. Myös lentoliikenteen päästökaupan ohjauksen vahvistaminen on tärkeää lentoliikenteen päästövähennysten aikaan saamisessa.

Ilmastopaneeli korostaa seuraavia näkökohtia päästökauppalain kansallisessa toimeenpanossa Suomessa.

Yleinen päästökauppa: laitokset

Suomen kannalta tärkein muutos laitosten päästökaupassa koskee direktiivin kohtaa, jonka mukaan vuodesta 2026 alkaen päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle rajataan laitokset, joiden päästöistä yli 95 prosenttia syntyy kestäväksi todetun biomassan poltosta. Osa Suomen metsäteollisuuden tuotantolaitoksista on siten siirtymässä päästökaupan ulkopuolelle. Hallituksen esityksen mukaan tästä ei pystytä kansallisesti poikkeamaan. Taakanjakosektorille siirtyvien päästöjen arvioitiin ovat hallituksen esitysluonnoksen mukaan olevan n. 0,25 Mt. Näitä päästöjä on siis alettava ohjaamaan kansallisilla toimilla taakanjakosektorilla, sillä nyt merkittävä määrä suurteollisuuden päästöjä on siirtymässä päästökaupan tuoman ohjauksen ulkopuolelle. Mikäli ohjausta ei luoda, se ylläpitää fossiilisia panoksia tuotannossa ja asettaa kyseiset laitokset eriarvoiseen asemaan suhteessa muuhun teollisuuteen. Suomen tulisi harkita esimerkiksi kansallisen päästöveron asettamista näille päästöille, jotta turvataan verokohtelun yhtenäisyys ja riittävät kannustimet fossiilisista päästöistä irtaantumiseksi.

Lakiesityksen vaikutusarvioissa muutoksen merkitystä ei ole pohdittu Suomen kannalta tarpeeksi laajasti. Suomessa olisi kiireellistä aikaansaada tarvittavat kannustimet negatiivisten päästöjen tuottamiseen.

Biogeenisen hiilen talteenotto ja varastointi pysyvästi on erityisesti Suomessa potentiaalinen tapa tuottaa negatiivisia päästöjä. EU:ssa ei toistaiseksi ole selkeitä linjauksia sen suhteen, miten negatiiviset päästöt huomioitaisiin EU:n ilmastopolitiikassa, ja esimerkiksi jäsenmaakohtaisten tavoitteiden täyttämisessä. Päästökauppadirektiivi kuitenkin velvoittaa komissiota tekemään vuonna 2026 selvityksen, kuinka negatiiviset päästöt voitaisiin jatkossa huomioida päästökaupassa. Tätä taustaa vasten voi olla hyvinkin keskeistä se, missä biomassaa polttavat laitokset ovat EU-ilmastopolitiikan arkkitehtuurissa.

Ilmastopaneeli kehottaa Suomea tekemään huolellisen arvioinnin eri vaihtoehtojen vaikutuksista ja pitämään kysymystä esillä, kun direktiiviä tarkastellaan uudestaan.

Yleinen päästökauppa: laivaliikenne ja saaripoikkeus

Saaripoikkeusta ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti otettavaksi käyttöön. Tällä olisi useita negatiivisia vaikutuksia. Se heikentäisi kannustimia meriliikenteen päästöjen vähentämiseen ja vääristäisi kilpailua alusten kesken. Saaripoikkeuksen soveltaminen ei siten ole johdonmukaista fossiilisista polttoaineista irtaantumista. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että saaripoikkeuksen soveltaminen voi heikentää päästökaupan vaikutusta meriliikenteen päästöjen vähentämiseen, sillä päästöoikeuksien hankkimisesta johtuva taloudellinen kannustin vähentää päästöjä puuttuu väliaikaisesti Ahvenanmaa-Manner-Suomi -välin matkustaja-autolautoilta. Samalla se vaikuttaa kilpailuasemaan niiden lauttojen välillä, jotka pysähtyvät Ahvenanmaalla, ja niillä, jotka eivät.

Ilmastopaneeli muistuttaa, että Suomessa on paljon potentiaalia laivaliikenteen päästövähennysratkaisujen kehittämisessä. Näiden ratkaisujen kehittämisessä johdonmukainen politiikka on tärkeää, jotta varmistetaan markkinoiden kehittyminen ja investointien houkuttelevuus. Esimerkiksi suomalaisella biokaasulla, mikäli sitä tuotetaan tehokkaasti ja teollisessa mittakaavassa, saattaa olla rooli osana laivaliikenteen päästövähennysratkaisuja

Lisäksi Ilmastopaneeli huomauttaa, että saaripoikkeuksen käyttöönotolla on myös välillisiä vaikutuksia valtion talouteen, sillä hallituksen esitys merenkurkun lauttaliikenteen tukemisesta saaripoikkeusta vastaavalla tavalla tarkoittaa 2 milj. euron suuruista rasitetta valtion budjettiin.

Ilmastopaneeli suosittaa, että Suomi ei ota käyttöön saaripoikkeusta.

Jätteenpoltto

Hallitus ei esitä jätteenpolttoa sisällytettäväksi päästökauppaan kansallisella päätöksellä. Ilmastopaneeli katsoo, että päästökauppaan sisällyttämisellä olisi kansallisesti kaksi etua. Se yhtenäistäisi jätteen kohtelua, sillä laitosten rinnakkaispoltto on nyt jo mukana päästökaupassa. Se myös mahdollistaisi sen, että päästökaupan CCS:lle kehitettyä mekanismia voitaisiin hyödyntää jätteenpolton päästöjen vähentämiseen. Laajemmin katsottuna, kun jätteenpoltto on päästökaupassa, on myös helpompi luoda kannustimia myös kierrätyksen ja kiertotalousratkaisujen edistämiseen.

Ilmastopaneeli suosittaa, että Suomi ottaisi jätteenpolton mukaan päästökauppaan jo ennen kuin se EU-tasolla velvoitetaan osaksi ETS-järjestelmää.

Päästökauppa vähentää päästöjä Suomessa kustannustehokkaasti

Lainsäädännön arviointineuvosto[1] antoi hallituksen esitysluonnoksesta työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon, jossa se tunnisti yhdeksi keskeisimmästä kehityskohteeksi sen, että esityksessä tulisi antaa suuntaa antava arvio Suomen pitkän aikavälin päästövähennyksistä tai esityksen merkittävyydestä päästövähennysten kannalta. Tämän johdosta hallituksen esitykseen on lisätty tekstiä koskien päästökauppalain vaikutuksista Suomen päästövähennyksiin, mikä onkin tervetullut lisä. Kuten hallituksen esitys tunnistaa, päästökauppasektorin päästövähennyksillä on merkittävä vaikutus Suomen

[1] https://vnk.fi/-/paastokauppalain-merkittavyytta-suomelle-pitkalla-aikavalilla-tarkennettava

hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen ja kansallisen ilmastolain päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen, sekä päästökauppajouston myötä välillisesti myös taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen.

Ilmastopaneelin omien arvioiden mukaan päästöoikeuden hinnan säilyessä nykytasolla (80–100 €/t) kansallisen päästökauppasektorin päästöt laskevat nykysoveltamisalalla noin 5–6 miljoonaan tonniin vuoteen 2035. Hinnan ohella kehitystä jouduttaa myös vähähiilisten ratkaisujen lisääntyvä globaali kysyntä.

Mikäli päästöoikeuksien hinta ei säily vahvasti ohjaavalla tasolla, Suomen tulee harkita kansallista lisäsäätelyä päästökauppasektorilla samaan tapaan kuin aiemmin laadittu kivihiilen energiakäytön vuonna 2029 kieltävä laki. Ilmastopaneeli on jo aiemmin ehdottanut esimerkiksi täydellistä irtaantumista energiaturpeen poltosta vuoteen 2030 mennessä kansallisin päätöksin.

Päästövähennysten kustannukset päästökauppasektorilla ovat olleet koko EU:n ilmastopolitiikan ajan alhaisemmat kuin taakanjakosektorilla, jossa suuri osa kustannuksista koituu suoraan kotitalouksille. Nyt päästökauppadirektiivissä asetettu EU:n laajuinen vähennystavoite olisi voinut olla jopa suurempi, kun ottaa huomioon energiasektorin nopean siirtymisen pois fossiilienergiasta ja markkinavakausvarantoon kertyneen päästöoikeuksien ylijäämän, joka tulisi eliminoida. Päästöoikeuksien ilmaisen alkujaon nopeutettu lopettaminen jouduttaa päästöjen vähentämistä.

Huutokauppatulojen käyttö

Päästökauppadirektiivissä huutokauppatulojen käyttöön liittyvää ohjausta kiristetään niin, että jäsenvaltioiden on jatkossa käytettävä kaikki huutokauppatulot tai niitä vastaava summa direktiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaisiin puhdasta siirtymää edistäviin toimiin. Tämä on positiivinen uudistus.

Poikkeuksen muodostavat sellaiset päästökauppatulot tai niitä vastaava summa, jotka käytetään päästökauppadirektiivin 10 artiklan 6 kohdan mukaiseen tukeen hiilivuotoriskin pienentämiseksi. Suomessa tämä tarkoittaa energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistukea. Ilmastopaneeli huomauttaa, että sähköistämisen tuki nykymuodossaan ei ohjaa merkittävästi päästöjen vähentämiseen, vaan toimii ennemmin suoran tuotantotuen muodossa. Ilmastopaneeli ehdottaa tuen ehtojen merkittävää tiukentamista tai poistamista kokonaan.