9.11.2023

Ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

HE 71/2023 vp

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi päästökauppalaiksi

Pyydettynä lausuntona hallitukseen esitykseen päästökauppalaiksi Metsäteollisuus ry toteaa seuraavaa:

1) Biomassaan liittyvä soveltamisalanrajaus on lyhytnäköistä ja ristiriitaista ilmastopolitiikkaa

2) Suomen logistista kilpailukykyä vahvistettava kotimaisin päätöksin

3) Muut huomiot

Taustaa

FF55-valmiuspaketin käsittely EU-toimielimissä on loppusuoralla ja painopiste on siirtynyt kansalliseen toimeenpanoon. Metsäteollisuus energiaintensiivisenä, runsaasti luonnonvaroja jalostavana, raaka-aineita ja tuotteita kuljettavana sekä kansainvälisessä kilpailussa toimivana alana altistuu laajasti EU-päätösten sisältämälle säätelylle.

Metsäteollisuus on Suomessa jo pitkälle irtautunut fossiilisista polttoaineista ja on Suomen merkittävin uusiutuvan energian tuottaja. Alan ilmastotiekartasta on nähtävissä, että tehtaamme voivat olla lähes fossiilivapaita vuonna 2035, mikäli toimintaympäristö tukee ilmastomyönteisiä investointeja. Samaan aikaan alan tuotteista voidaan saada yhä suuremmat ilmastohyödyt sekä jatkaa metsävarojen kasvattamista. Alalla on siten suuri merkitys ilmastotavoitteille sekä talouden ja työllisyyden vahvistamiselle.

1) Biomassaan liittyvä soveltamisalanrajaus on lyhytnäköistä ja ristiriitaista ilmastopolitiikkaa

Biomassan käyttöä rajaava 95 prosentin raja-arvo edustaa EU-ilmastopolitiikan syrjivää ja kilpailua vääristävää linjaa. EU-komission perustelut esittämälleen ja läpimenneelle sääntelylle ovat hatarat. Lisäksi biomassakysymys hämärtää toiminnanharjoittajien näkymää hiilidioksidin poistoa koskevaan sääntelyyn.

Sovitun direktiivin mukaisesti laitokset, joiden päästöistä yli 95 % muodostuu kestävän biomassan poltosta putoavat päästökaupan soveltamisalasta. Direktiivin kirjauksen vaikutus alkaa vuonna 2026 kyseisten laitosten poistuessa päästökaupan soveltamisalasta, jolloin samalla kyseiset laitokset eivät ole enää oikeutettuja saamaan maksuttomia päästöoikeuksia. Hallituksen esityksen mukaisesti ehto koskesi Suomessa noin 54 metsäteollisuuden ja energiatuotannon laitosta.

Suomalaisen metsäteollisuuden laitokset ovat toimineet juuri kuten päästökauppa on niitä ohjannut eli vähentäneet päästöjään muun muassa investoimalla hiilidioksidineutraaleihin energiaratkaisuihin. Tästä toiminnasta rangaistaan jälkikäteen tiputtamalla vähiten päästävät laitokset ulos päästökaupan soveltamisalasta. Myös muilla toimialoilla on laitoksia, jotka saavat ns. ylimääräisiä päästöoikeuksia suhteessa omiin päästöihinsä. Tämä on päästökaupan tarkoituksen mukaista ja kannustaa toimijoita vähentämään päästöjä kilpailukyvyn parantamiseksi.

Komission esittämät argumentit maksuttomien päästöoikeuksien avulla saaduista windfall-voitoista ja maksuttomien päästöoikeuksien ohjautumisesta niitä tarvitseville eivät huomioi markkinoiden toimintaa. Vähiten päästöjä tuottavat laitokset kirittävät koko toimialan päästövähennyksiä laskemalla tuotekohtaisia vertailuarvoja, joihin maksuttomien päästöoikeuksien jakaminen perustuu. On vähintäänkin erikoista, että jo eniten ilmastotoimiin investoineet ja direktiivin mukaisesti toimineiden tehtaiden ”palkintona” on poistaminen maksuttomien päästöoikeuksien jaosta.

Windfall-argumentista perusteettoman tekee se, että samalla kun metsäteollisuuden parhaat laitokset jätetään pois maksuttomien päästöoikeusien piiristä, laajennetaan päästökaupan soveltamisalaa kuitenkin siten, että päästökaupan maksuttomien päästöoikeuksien piiriin tulee laitoksia, joilla ei ole laisinkaan päästöjä. Muiden toimialojen osalta päästökauppauudistuksessa sovittiin vähiten päästävien laitosten suojaamiselta yleiseltä maksuttomien päästöoikeuksien leikkaamiselta. Tämä ristiriidassa on käytännössä metsäteollisuutta koskevan 95 prosentin säännön kanssa.

Myös komission argumentti maksuttomien päästöoikeuksien ohjautumisesta niitä tarvitseville on ongelmallinen. Ensinnäkin, laitokset kilpailevat toisiaan vastaan niin EU:n sisämarkkinoilla kuin EU:n ulkopuolisia toimijoita vastaan. EU:n sisämarkkinoilla toimivat laitokset voivat saada kilpailuetua siitä, että käyttävät jatkossakin yli 5 prosenttia fossiilisia polttoaineita, vaikka samaan aikaan EU yhä voimakkaammin haluaa vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä. Toiseksi, metsäteollisuuden tuotteiden markkinat ovat aidosti globaalit ja ne kuuluvat EU:n määrittämälle hiilivuotolistalle. Hiilivuotolistan mukaisia tuotteita kuten paperia, kartonkia ja massaa tuottavat laitokset saavat täysimääräisesti ilmaisjaon johtuen korkeasta hiilivuotoriskistä. Kansainvälisessä kilpailussa toimivat ja hiilivuodolle alttiiksi todetut tehtaat jäävät pois EU-tason hiilivuotosuojan piiristä samaan aikaan kun EU-komissio ehdottaa nettonollateknologioille ja kriittisten raaka-aineiden tuotannolle protektionistisia ohjelmia.

Kilpailuympäristön vääristymisen lisäksi sääntö hämärtää toiminnanharjoittajien hiilidioksidin talteenoton ja sen mahdollisen jatkojalostamisen tulevaisuuden näkymää. Uusittu direktiivi velvoittaa komissiota tutkimaan negatiivisten päästöjen yhteyttä päästökauppaan ja sen tarjoamia kannustinvaihtoehtoja negatiivisten päästöjen toteuttamiseksi. Yksi mahdollisuus negatiivisille päästöille ovat juuri ne tehtaat, jotka nyt poistuvat päästökauppadirektiivin soveltamisalasta. Vaikka hiilidioksidin talteenottoon liittyvät teknologiat ovat myös mukana nettonollateknologioiden listauksessa, tullaan tässä samalla kaventaneeksi sääntelykehikkoa 95 prosenttisesti biomassaa käyttävien laitoksien osalta. Suomen tuleekin jatkossa olla tarkkana, ettei kyseiset laitokset jää sääntelyssä alakynteen. Metsäteollisuuden tehtaat ovat luontevia kohteita biogeenisen hiilidioksidin talteenotolle, joka mahdollistaa myös vedyn jatkojalostamisen. Talteenotto tarvitsee kuitenkin riittävät kannustimet uusien investointien toteutumiseksi.

Metsäteollisuus on omien päästövähennysten lisäksi hyödyntänyt koko yhteiskunnan päästövähennystavoitteiden saavuttamista energiakäyttöön hyödynnettävien sivuvirtojen avulla. Metsäteollisuuden ohella direktiivin kirjaus voi hankaloittaa myös Suomen ilmastopolkua kohti nettonollatavoitettaan, kun kyseisten tehtaiden päästöt siirtyvät taakanjakosektorille. Lisäksi edelleen riskinä on, että kyseiset laitokset liitettäisiin osaksi uutta alun perin tieliikenteelle ja rakennusten lämmitykselle tarkoitettua päästökauppaa, jossa ei maksuttomia päästöoikeuksia ole käytössä. Tällöin parhaat laitokset joutuisivat maksamaan jäljellä olevista päästöistä, mutta hiilivuotosuojia ei enää olisi tarjolla hiilivuodolle alttiiksi todetuille tehtaille. **Kansallisesti tuleekin huolehtia, että soveltamisalan muutoksesta kärsivät laitokset eivät maksuttomien päästöoikeuksien lisäksi joudu osaksi uutta päästökauppaa** ilman hiilivuotosuojia.

Kilpailuhaitan lieventämiseksi tulisi kansallisesti pikaisesti linjata sähköistämistuen eli päästökauppakompensaation jatkamisesta nykyisen päästökauppakauden loppuun asti eli vuoteen 2030, johon myös uusi päästökauppadirektiivi kannustaa. Hallituksen esityksen mukaisesti Suomen valtion päästöoikeuksien myynnistä saatavat huutokauppatulot vaihtelevat vuosina 2024–2030 arviolta 500–765 miljoonan euron välillä. Olisi perusteltua, että osa näistä tuloista palautettaisiin myös tulevaisuudessa laitoksille, jotka ovat alttiita hiilivuodolle ja maksavat päästökaupan takia korkeampaa hintaa käyttämästään sähköstään.

2) Suomen logistista kilpailukykyä vahvistettava kotimaisin päätöksin ja vaikuttamalla Euroopan komission tulevaan työohjelmaan

Päästömarkkinoiden kiristämisen ohella päätetyt päästökauppajärjestelmän laajentamiset kasvattavat vientiteollisuuden logistiikkakustannuksia. Merenkulun liittäminen nykyiseen päästökauppajärjestelmään sekä uuden päästökauppajärjestelmän perustaminen tieliikenteelle, rakennusten lämmitykselle ja muille sektoreille tulee nostamaan koko logistiikkaketjun kustannuksia.

Kustannusten nousu vaikuttaa heikentävästi metsäteollisuuden tuotteiden hintakilpailukykyyn globaaleilla markkinoilla, kun Euroopan ulkopuoliset toimijat eivät kohtaa vastaavaa kustannusten nousua. Johtuen Suomen pitkistä etäisyyksistä kotimaassa ja markkinoille, riippuvuudesta merikuljetuksista sekä talvimerenkulusta vaikutukset Suomen vientiteollisuuden hintakilpailukyvylle ovat suhteellisesti suuremmat kuin keskeisille EU-kilpailijamaille. Huomionarvoista on, että logistiikkakustannusten osuus liikevaihdosta on jo nykyisellään Suomessa noin kaksinkertainen suhteessa keskeisiin eurooppalaisiin kilpailijamaihin verrattuna.

Metsäteollisuuden, kuten muidenkaan vientialojen, rahtikuljetuksia ei ole mahdollista häiriöittä siirtää merikuljetuksista muiden liikennemuotojen varaan. Vaikka Suomen pohjoisen maayhteyksiä parannettaisiin, on epätodennäköistä, että koko metsäteollisuuden vientivolyymille löytyisi sieltä korvaavaa kuljetuskapasiteettia.

Merenkulun liittäminen nykyiseen päästökauppajärjestelmään käytännössä rajaa kansalliset kustannuksia hillitsevät toimet tieliikenteessä käytettävien polttoaineiden kustannusten nousun rajoittamiseen. **Logistiikan kilpailukykyä on turvattava ottamalla Suomessa käyttöön ammattidiesel. Lisäksi uuden päästökaupan kansallisessa toimeenpanossa tulee huomioida neuvottelutulosten mukainen**

rajaus, jonka mukaan maa- ja metsätalouden työkoneet ovat rajattu soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomen logistista kilpailukykyä on vahvistettava huolehtimalla väyläverkon kunnosta ja investoinneista, ottamalla tiekuljetuksissa isommat massat käyttöön niille varatuilla HCT-käytävillä, varmistamalla riittävä jäänmurron kapasiteetti sekä lisäämällä kilpailua ratojen tavaraliikenteessä.

Suomen on vaikutettava aktiivisesti tulevaan Euroopan komission työohjelmaan jäävahvistettujen alusten helpotuksen sekä nyt päästökauppalaista puuttuvan jäissäkulun helpotuksen vakiinnuttamiseksi päästökauppaliansäädännössä. Voimaan tuleva jääluokitettujen alusten helpotus on voimassa vain vuoden 2030 loppuun asti. Sen sijaan vuodesta 2025 voimaan tulevassa merenkulun vaihtoehtoisten polttonaineiden käyttövelvoitteessa (FuelEU) jäävahvisteisuuden helpotus on luonteeltaan pysyvä ja sisältää lisäksi vuoteen 2035 asti ulottuvan jäissäkulun helpotuksen. Tasapuolisen kilpailuympäristön varmistaminen edellyttää helpotusten vakiinnuttamista EU:n alueellisessa merenkulun lainsäädännössä, sillä talven aiheuttama kustannusrasite on luonteeltaan pysyvä Itämerellä.

Samalla Suomen on vaikutettava EU:ssa niin, että alueellista sääntelyä valmistaudutaan purkamaan kansainvälisen merenkulun lainsäädännön saadessa kiinni globaalilla tasolla. Samasta päästettävästä hiilestä ei tule Euroopan merenkulussa maksaa kahteen kertaan. Merenkulun päästökaupasta saatavilla tuloilla on kyettävä vaikuttamaan merenkulun vihreän siirtymän kustannuskilpailukykyisyyteen, muutoin riskinä on kustannusten merkittävä nousu ilman kustannuksiltaan realistisia ja vaikuttavuudeltaan kattavia keinoja vähentää merikuljetusten päästöjä.

Hallituksen esityksen pykälän 76 kustannusten siirtämisestä laivayhtiöiltä toiselle taholle tulee olla toimeenpanossa selkeä. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tilanteesta, jossa polttoaineen hankinnasta vastaa taikka **aluksen kuljettamasta lastista** tai aluksen reitistä tai nopeudesta päättää sopimusjärjestelyn mukaisesti viime kädessä muu taho kuin laivayhtiö. Ehdotetun pykälän mukaan laivayhtiöllä olisi tällöin oikeus saada kyseiseltä taholta korvaus kustannuksista, jotka aiheutuvat päästöoikeuksien palauttamisesta. Täytäntöönpanossa on varmistettava, että pykälää ei käytetä kustannussiirtoautomaattina kuljetusasiakkaille, jotka antavat rahtia kuljetettavaksi.

Merenkulun päästökaupan päästöohjauksen tulee kohdistua vahvasti merenkulkualaan, joka on sitoutunut toimialansa päästövähennyksiin ja asettanut korkeat vihreän siirtymän tavoitteet. Päästökaupan aiheuttama kustannus näkyy rahtihinnoissa ja -sopimuksissa kustannusnousuina, ja on varustamoille luonteeltaan läpimenokulu. Pykälä 76 täytäntöönpanossa on varmistettava, ettei pykälää käytetä vastuiden ja kustannusten siirtoon matalin perustein ja tarkennettava, mitkä minimivaatimukset johtavat käytännössä kustannusten suoravastuuseen.

3) Muut huomiot

Päästökaupan ideana on toteuttaa tarvittavat päästövähennykset markkinamekanismin avulla. Markkinamekanismin käyttö päästöjen vähentämiseksi lähtökohtaisesti vähentää lisäisen regulaation tarvetta. Direktiivin mukaisten energiatehokkuustoimien toteuttaminen tulisi lähtökohtaisesti olla toiminnanharjoittajien oma päätös, eikä siihen

9.11.2023

lisäisellä sääntelyllä tulisi puuttua. Kirjausten valvominen ja toteuttaminen lisäävät hallinnollista taakkaa ja vaarana on, että toiminnanharjoittajat ovat eriarvoisessa asemassa jäsenmaiden soveltaessaan direktiiviä eri tavoin. Lisääntyvän sääntelyn viidakkoa tulisikin pyrkiä tulevaisuudessa yksinkertaistamaan fossiiliriippuvuuden vähentämiseksi.

Hallituksen esitys sisältää direktiivin mukaisen muutoksen, jonka mukaan lain soveltamisalan mukaista 20 MW kokonaistehorajaa tarkasteltaisiin aiemman nimellislämpötehon sijaan kokonaispolttoainetehon kautta komission soveltamisalan ohjeistuksen mukaisesti.
Kokonaistehorajan muutoksen myötä päästökauppalain soveltamisalaan piiriin saattaa tulla sellaisia laitoksia vuodesta 2024 alkaen, joiden päästöistä yli 95 % aiheutuu biomassan poltosta. Kyseiset laitokset kuitenkin rajautuisivat pois soveltamisalasta pykälän 6 mukaisesti jo vuonna 2026.

Turhan hallinnollisen taakan välttämiseksi olisi perustelua, että pykälän 6 soveltamisalan rajausta muutetaan siten, että kokonaispolttoainetehon määritykseen liittyvän muutoksen takia soveltamisalaan vuonna 2024 tulevat laitokset, joiden päästöistä yli 95 % muodostuvat biomassan poltosta voitaisiin toiminnanharjoittajan niin halutessa jättää soveltamisalan ulkopuolelle vuoteen 2026 asti.

Hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa aikatauluun, jolla jätteenpolttolaitokset tulisivat päästökaupan hintaohjauksen piiriin. Esitetty muutos vasta velvoittaa jätteenpolttolaitosten toiminnanharjoittajat tarkkailemaan laitoksen päästöjä tekemänsä tarkkailusuunnitelman mukaisesti, todennuttamaan tiedot ja raportoimaan päästönsä vuosittain viranomaiselle. Työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa raportissa 3/2023 on kuvattu jätteenpolton päästökauppaan liittämisen vaikutuksia. Raportin mukaan jätteenpolton lisääminen päästökauppaan tulee nostamaan tuotetun kaukolämmön hintaa ja porttimaksua alueesta riippuen. Raportissa ei kuitenkaan tarkastella jätteenpolton päästökauppaan liittämisen vaikutuksia jätepolttoaineiden ohjautuvuuteen rinnakkaispolttolaitosten ja jätteenpolttolaitosten välillä. Ilmastosääntelyn eroavaisuuden vaikutusta jätepolttoaineen ohjautuvuuteen on tärkeää tarkastella ennen mahdollisen kansallisen päätöksen tekemistä. Polttoainemarkkinoiden kilpailun näkökulmasta jätteenpolttolaitosten liittäminen päästökauppaan olisi perusteltua.

Metsäteollisuus ry

Paula Lehtomäki
toimitusjohtaja