Ålands landskapsregering

Asiakirjan nimi	Kirjeen nro
Lausunto	222 I1
Asian nro	Päiväys
ÅLR 2023/8427	9.11.2023

Viite
Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle päästökauppalaiksi

Yhteyshenkilö
Henrik Juslin,
Maakunnan hallituksen päästökauppajärjestelmäryhmä

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
00102 EDUSKUNTA
09 432 2083
liv@eduskunta.fi

Asia
Maakunnan hallituksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle päästökauppalaiksi

Maakunnan hallitus on tutustunut hallituksen eduskunnalle antamaan päästökauppalakiesitykseen.

Tausta
EU:n päästökauppajärjestelmä on keskeinen unionitason politiikkatoimi päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n päästökaupan piiriin kuuluvat tällä hetkellä suuret teollisuus- ja energiantuotantolaitokset sekä Euroopan talousalueen sisäinen lentoliikenne.

Päästökauppadirektiivin[1] muutoksella pyritään vastaamaan kiristyneisiin päästövähennystavoitteisiin sekä laajentamaan päästökauppaa uusille toimialoille. Päästökauppadirektiivin soveltamisalaa on laajennettu sisällyttämällä meriliikenteen päästöt nykyiseen päästökauppaan sekä perustamalla uusi, muusta päästökaupasta erillinen, fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa. Toimeenpantujen päästökauppadirektiivin muutosten yhteydessä myös meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2015/757, eli MRV-asetusta, on päivitetty vastaamaan niihin tarpeisiin, joita syntyy siitä, että meriliikenteen päästöt sisällytetään päästökauppaan. Päästökauppadirektiiviin tehtävät muutokset on pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä ennen vuodenvaihdetta.

[1] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2023/959, annettu 10 päivänä toukokuuta 2023, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY ja markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta

Kansallinen soveltaminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi päästökauppalaki. Samalla voimassa oleva päästökauppalaki sekä laki lentoliikenteen päästökaupasta ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotetulla lailla pantaisiin osaltaan täytäntöön muutettu päästökauppaa koskeva direktiivi laitosten, meriliikenteen ja lentoliikenteen päästökaupan osalta. Lisäksi ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön päästökauppadirektiiviin sisältyvät Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) hyväksytyt lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen hyvitysjärjestelmää koskevat säännökset sekä uuden, erillisen tieliikenteen, rakennusten ja muiden toimialojen päästökaupan vuoden 2024 päästöjen raportointivelvoite, joka koskisi polttoaineen jakelijoita.

Esityksessä ehdotetaan, että päästökauppalain soveltamisalaa laajennetaan ja täsmennetään vastaamaan päästökauppaa koskevan direktiivin muutoksia. Muutetun direktiivin mukaisesti lain soveltamisala laajentuisi kattamaan meriliikenteen. Ehdotuksen mukaan laivayhtiöiden tulisi palauttaa päästöoikeuksia alusten päästöistä, jotka ovat aiheutuneet kaupalliseen tarkoitukseen tehdystä matkasta tai aluksen satamassa olon aikana. Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön määräaikainen saaripoikkeus, jonka myötä matkustaja-aluksille ei muodostuisi päästöoikeuksien palauttamisvelvoitetta Ahvenanmaan ja mannermaan välisten matkojen osalta ennen vuotta 2031.

Voimassa olevaan lakiin verrattuna laitosten osalta suurimmat direktiiviin tehdyt muutokset edellyttävät yksinomaan biomassaa polttoaineenaan käyttävien laitosten soveltamisalan rajausta koskevien säännösten muuttamista sekä soveltamisalalla toimivien päästöttömien laitosten ja jätteenpolton sisällyttämistä soveltamisalaan.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi direktiivissä säädetyt muutokset maksutta jaettavien päästöoikeuksien myöntämiseen. Laitosten maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää vähennettäisiin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen mukaisilla toimialoilla ja päästöoikeuksien myöntämisen ehtoja kiristettäisiin vuodesta 2026 alkaen. Jatkossa toiminnanharjoittajan tulisi osoittaa toteuttaneensa direktiivissä määritettyjä energiatehokkuuden parantamiseen tähtääviä toimia saadakseen maksutta myönnettävät päästöoikeudet täysimääräisesti. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Ahvenanmaan voimassa oleva sääntely

Nykyisin asiasta säädetään blankettilainsäädännöllä, joka muodostuu päästökauppaa koskevien valtakunnan säädösten soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetusta maakuntalaista (landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel, ÅFS 2009:31) sekä päästökauppaa koskevien valtakunnan säädösten soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetusta maakunta-asetuksesta (landskapsförordning om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel, ÅFS 2012:67). Päästöoikeuksien jakamisesta ja muusta hallinnosta säädetään tarkemmin sopimusasetuksella (801/2021 tai ÅFS 2021:144).

Valtakunnan voimassa olevan päästökauppalain kumoamisen yhteydessä Ahvenanmaan vastaava laki pitää kumota tai päivittää. Myös voimassa oleva maakunta-asetus pitää kumota tai päivittää. Voimassa oleva sopimusasetus (801/2021 tai ÅFS 2021:144) kumotaan ja sen tilalle tehdään uusi.

Itsehallintolain mukainen lainsäädäntövalta

Voimassa olevien Ahvenanmaan päästökauppaa koskevien säädösten säätämisen yhteydessä Ahvenanmaan valtuuskunta ja korkein oikeus tutkivat toimivaltakysymystä ja totesivat, että päästökauppa koskee lähinnä luonnon- ja ympäristönsuojelua ja kuuluu siten maakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan valtuuskunta tutki 15.2.2023 päivätyssä lausunnossaan myös kysymystä siitä, kuuluuko kauppamerenkulun päästökauppa valtakunnan vai maakunnan toimivaltaan.

Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa kyseisen lausunnon sivulla 5, että
se arvioi, että suunniteltu päästökaupan laajentaminen koskee lähinnä luonnon- ja ympäristönsuojelua, ja että se siten kuuluu maakunnan toimivaltaan. Varustamot, joiden kotipaikka on Ahvenanmaalla, kuuluvat maakunnan toimivaltaan.
Ahvenanmaan valtuuskunta arvioi, että suunniteltu päästökaupan laajentaminen koskee lähinnä luonnon- ja ympäristönsuojelua, ja että se siten kuuluu maakunnan toimivaltaan. Näin ollen Ahvenanmaan valtuuskunta vahvistaa lausunnossaan, että kauppamerenkulun päästöoikeudet kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Lainsäädäntövalta käy ilmi itsehallintolaista (1144/1991). Sen 23 §:n mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa. Sen takia maakunnan hallitus toteaa, että päästöoikeuksista saatavien tulojen jakoperusteiden tulee perustua itsehallintolain säännöksiin.
EU:n 55-valmiuspaketin mukaan jäsenvaltiot velvoitetaan toimimaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Huutokaupattavista päästöoikeuksista saatavia tuloja käytetään näiden toimenpiteiden rahoittamiseen. Näistä syistä on myös asianmukaista, että Ahvenanmaa saisi Ahvenanmaalla kotipaikkaansa pitävien varustamojen omistamille aluksille myytävistä päästöoikeuksista saatavat tulot.

Maakunnan hallituksen kommentit

Ahvenanmaa ja ahvenanmaalaiset toimijat noudattavat enimmäkseen kuvailtuja muutoksia, joita odotetaan suomalaisilta toimijoilta kokonaisuudessaan. Merenkulun lisääminen päästökauppajärjestelmään tarkoittaa uusia vaatimuksia, ja vähän pidemmällä tähtäimellä toimijoiden aikataulujen ja laivastojen painopisteisiin ja kokoonpanoihin on odotettavissa muutoksia.

Maakunnan hallitus toteaa, että ehdotuksen 75 §:ssä säädetään Ahvenanmaata koskevasta niin sanotusta saaripoikkeuksesta. Maakunnan hallitus katsoo, että ehdotettu säännös vastaa saaripoikkeuksen tarkoitusta, ja että sen takia poikkeuksesta ilmoittaminen EU:n

komissiolle on perusteltua.

Maakunnan hallitus toteaa myös, että saaripoikkeus tässä tapauksessa on omiaan vastaamaan niihin haasteisiin, joihin vastaamisen EU:n lainsäätäjät päästökauppadirektiivin muutosten perusteluissa kertovat olleen poikkeuksen lainsäädäntöön ottamisen tavoitteena, eli hyvien yhteyksien turvaaminen saariyhdyskuntiin, joiden toiminnot ovat riippuvaisia luotettavista ja jatkuvista merenkulkuvaihtoehdoista.

Maakunnan hallituksen ehdotus koskien päästöoikeuksien huutokauppatulojen jakamista

Merenkulun ottaminen mukaan järjestelmään vaikuttaa päästöoikeuksien huutokaupasta saataviin tuloihin, koska oikeuksien ja toimijoiden määrä kasvaa. Merenkulun merkitys elinkeinona on Ahvenanmaalle suuri, ja sen takia tämä tulisi huomioida jatkossa huutokauppatulojen jaossa valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä.

Koska sekä päästöoikeuden hinnan kehitykseen, että jäsenvaltioiden huutokaupattavien päästöoikeuksien määrään liittyy merkittäviä epävarmuuksia, myös arvio huutokauppatulojen määrästä on epävarma. Voidaan todeta, että huutokauppatulojen määrän arvioidaan kääntyvän laskuun päästökauppakauden lopulla, huolimatta päästöoikeuden hinnan noususta. Mikäli päästöoikeuden huutokauppatuloja ohjataan EU:n omiin varoihin, kansallinen kertymä pienenee merkittävästi.
Suomen näkökulmasta merenkulun odotetaan muodostavan noin 10 prosenttia kansallisista tuloista, mutta koska merenkulku muodostaa hyvin suuren osan Ahvenanmaan elinkeinoelämästä, maakunnan hallitus katsoo, että merenkulun mukaan ottaminen päästökauppajärjestelmään on otettava huomioon valtakunnan ja Ahvenanmaan välisessä tulonjaossa, ja että voimassa oleva sopimusasetus[2], jossa päästökaupasta säädetään, on tarpeen päivittää.
Maakunnan hallitus toteaa, että Ahvenanmaan tulee saada Ahvenanmaalla kotipaikkaansa pitävien varustamojen omistamille aluksille myytävistä päästöoikeuksista saatavat tulot.

Merenkulun lisääminen on päästökauppajärjestelmän muutos, jolla on merkittäviä vaikutuksia ahvenanmaalaiseen yhteiskuntaan.

Itsehallintolain 59 b §:n mukaan Ahvenanmaan ja valtakunnan tulee sopia sopivista jakoperusteista Suomen päästökauppajärjestelmään kuuluvista huutokaupoista saataville tuloille.

Biomassan käyttöä koskeva muutos

[2] Tasavallan presidentin asetus kasvihuonekaasujen päästökauppaa koskevien hallintotehtävien hoidosta Ahvenanmaan maakunnassa (801/2021)

Kansallisesti merkittävin soveltamisalan muutos on biomassan käyttöä koskeva rajaus. Sen mukaan laitokset, joiden päästöistä yli 95 prosenttia muodostuu biomassan poltosta, eivät enää kuuluisi soveltamisalan piiriin. Se, että yksinomaan biomassaa käyttävät laitokset on aiemmin jätetty soveltamisalan ulkopuolelle, on muutetun direktiivin perustelujen mukaan johtanut tilanteisiin, joissa huomattavia määriä biomassaa käyttäville laitoksille on jaettu maksutta niiden päästöjä suurempia oikeuksia. Ahvenanmaalla, samoin kuin muuallakin Suomessa, on energiantuotantolaitoksia, jotka suurimmaksi osaksi käyttävät yksinomaan biomassaa.

Suurin osa näistä laitoksista on joko energiantuotantolaitkoksia, joiden kokonaislämpöteho on yli 20 MW, tai pieniä opt-in -laitoksia.
Kun laitokset eivät enää kuulu päästökaupan soveltamisalaan, ne eivät ole enää oikeutettuja saamaan maksutta jaettavia päästöoikeuksia.

Muutokset päästöoikeuksien ilmaisjakoon
Esityksen mukaan tarkoituksena on luoda lisäkannustimia erityisesti suurille energian kuluttajille, että ne ryhtyisivät kustannustehokkaisiin toimenpiteisiin päästöjen vähentämiseksi. Jatkossa ehtona ilmaisjaolle on, että laitokset noudattavat energiakatselmuksen tai sertifioidun energianhallintajärjestelmän suosituksia siltä osin kuin niiden edellyttämien investointien takaisinmaksuaika on enintään kolme vuotta.

Ahvenanmaalaiset toimijat ovat suhteellisen pieniä, ja on epäselvää, miten toiminnanharjoittajilla arvioidaan olevan mahdollisuuksia sopeuttaa toimintaansa, kun uusi raja tulee voimaan. Toiminnanharjoittajien täytyy harkita, ostavatko ne toimintaan tarvittavan määrän oikeuksia vai ottavatko ne käyttöön uusia järjestelmiä, jolloin ne mahdollisesti saavat ilmaisia oikeuksia.

Päästökauppajärjestelmä on tärkeä päästövähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Saaripoikkeus antaa sopeutumisaikaa
Maakunnan hallituksen mielestä EU:n päästökauppajärjestelmä on keskeinen unionitason politiikkatoimi sekä EU:n että kansallisten päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Maakunnan hallitus kannattaa ehdotuksen 75 §:n saaripoikkeusta. Maakunnan hallitus katsoo, että ehdotettu säännös vastaa saaripoikkeuksen tarkoitusta, ja että sen takia poikkeuksesta ilmoittaminen EU:n komissiolle on perusteltua. Maakunnan hallituksen mielestä saaripoikkeus on äärimmäisen tärkeä Ahvenanmaan matkustaja- ja rahtiliikenteen kustannuspaineiden hillitsemiseksi. Sen avulla myös kauppamerenkulun matkustajaliikennettä Ahvenanmaalla operoivat varustamot saavat aikaa toimintansa ja tonnistonsa sopeuttamiseen siihen, että merenkulku tulee päästökaupan piiriin, ja että kauppamerenkulun liikennepolttoaineille asetettavat vaatimukset kiristyvät.

Maakunnan hallitus toteaa, että säännöstön uudelleenlaatimisesta aiheutuu suuria muutoksia erityisesti Ahvenanmaan varustamoelinkeinolle. Myös jo ennestään päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvien laitosten kustannukset luultavasti kasvavat ehdotettujen muutosten myötä.

Kaiken kaikkiaan muutoksilla on todellisia, odotettavasti kustannuksia kasvattavia vaikutuksia Ahvenanmaalle.

Päästökauppajärjestelmän tarkoituksena on kannustaa toimijoita hyödyntämään muuttuneita tuotantomuotoja sekä energiatehokkaita ratkaisuja. Päästökauppajärjestelmä on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi päästöjen vähentämisessä, ja toiveena on, ett sen käyttöönotto uusilla aloilla tapahtuisi suhteellisen nopeasti, mikä pienentäisi tekniikan kustannuksia ja vähentäisi toimijoiden päästöoikeuksien tarvetta.

Maaneuvos Veronica Thörnroos

Ministeri Christian Wikström