13.11.2023

Ympäristöministeriön lausunto: HE 71/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 ja 33 §:n muuttamisesta

Ympäristöministeriö tukee hallituksen esitystä. Muutettu päästökauppadirektiivi on tärkein EU:n laajuinen ohjauskeino päästöjen vähentämisessä EU:n ilmastotavoitteiden mukaisesti, toisin sanoen vähintään 55 prosentin nettopäästövähennysten saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä ja edettäessä kohti EU-tason ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä.

Ympäristöministeriö myös korostaa, että EU:n päästökauppadirektiivillä on erittäin keskeinen merkitys Suomen kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa vuoteen 2035 mennessä. Suomessa tähän mennessä päästöt ovat vähentyneet päästökauppasektorilla EU:n laajuista päästövähennystavoitetta nopeammin. Päästövähennystavoitteen ja sitä myötä päästökaupan hintaohjauksen kiristymisen arvioidaan vauhdittavan päästövähennyksiä päästökauppasektorilla entisestään myös Suomessa, vaikka muutetun direktiivin kansallisia päästövähennysvaikutuksia ei ole arvioitu.

Muutetun päästökauppadirektiivin mukaan jätteenpoltto, pois lukien vaarallisen jätteen käsittely, sisällytetään päästökaupan soveltamisalaan päästöjen tarkkailua ja raportointia sekä todentamista koskevien vaatimusten osalta 2024 alkaen. Jätteenpolttolaitokset kuitenkin säilyvät edelleen osana taakanjakosektoria päästövähennystavoitteiden näkökulmasta eikä laitoksiin kohdistu päästökaupan ohjausvaikutusta. Komissio tekee vuonna 2026 arvion sekä mahdollisen lainsäädäntöehdotuksen sektorin täysimääräisestä sisällyttämisestä päästökauppaan vuodesta 2028 alkaen. Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää jätteenpolton päästöjen siirtoa taakanjakosektorilta päästökaupan piiriin ilman, että kuluttajien jäte- tai energiakustannukset nousevat. Siten ympäristöministeriö pitää tärkeänä selvittää komissiolta, onko päästökauppadirektiivin 24 artiklan niin sanottu opt in -menettely, jossa jäsenmaa voi kansallisesti sisällyttää päästökaupan soveltamisalaan muita kuin direktiivin liitteessä I mainittuja toimintoja, edelleen tarvittaessa sovellettavissa jätteenpolton täysimääräiseen sisällyttämiseen päästökauppaan. Ympäristöministeriö arvioi, että jätteenpolton sisällyttäminen päästökauppaan päästökauppadirektiivin mukaista aikataulua nopeammin voisi Suomessa vähentää jätteenpolton päästöjä, jotka ovat viime vuosina kasvaneet erityisesti uusien polttolaitosten perustamisen vuoksi.

Jätteenpolton sisällyttäminen päästökauppaan nopeutetulla aikataululla olisi perusteltua myös muun muassa ottaen huomioon kesäkuussa 2023 komission Suomelle antaman varhaisvaroitusraportin suositukset toimista yhdyskuntajätteen ja muovipakkausjätteen kierrätyksen lisäämiseksi. Komission arvion mukaan Suomi ei ilman lisätoimia näyttäisi saavuttavan EU-lainsäädännössä asetettuja jäsenvaltioita sitovia mainittujen jätteiden kierrätystavoitteita vuoteen 2025 mennessä. Komissio piti yhtenä keskeisenä syynä matalaan kierrätysasteeseen jätteiden liiallista ohjautumista polttoon ja suositteli Suomelle taloudellisten ohjauskeinojen käyttöönottoa jätevirtojen ohjaamiseksi polton sijasta kierrätykseen.

Ympäristöministeriö pitää valitettavana päästökauppadirektiivin muutosta, jonka nojalla päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan laitokset, joiden päästöistä yli 95 prosenttia syntyy kestävyyskriteerit täyttävän biomassa poltosta. Tällä hetkellä päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle rajautuivat yksinomaan biomassaa polttoaineena käyttävät laitokset. Muutos siirtää päästövähennystaakkaa päästökauppasektorilta taakanjakosektorille, jonka vuoden 2030 kansallisen velvoitteen saavuttaminen näyttää haastavalta.

Ympäristöministeriö korostaa, että hiilidioksidin talteenoton, hyötykäytön ja varastoinnin käsittelyyn raportoinnissa ja laskennassa liittyy monia avoimia kysymyksiä. Komissio tulee antamaan myöhemmin EU:n päästökaupan puitteissa yksityiskohtaisempaa sääntelyä päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä hiilidioksidin hyötykäytöstä. Bioperäisen hiilidioksidin käsittelylle raportoinnissa ja laskennassa ei ole selkeitä EU- tason sääntöjä. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä kiinnittää huomiota raportointi- ja laskentasääntöjen kehittymiseen ottaen huomioon myös vaikutukset taakanjakosektorin päästöihin, jotka lasketaan kasvihuonekaasuinventaarion kokonaispäästöjen ja EU:n päästökaupan päästöjen pohjalta.

Ympäristöministeriö pitää meriliikenteen sisällyttämistä päästökauppadirektiivin soveltamisalaan perusteltuna. Soveltamisalan laajentaminen lisää päästökaupan vaikuttavuutta ja edistää päästövähennyksiä soveltamisalan piirissä. Ympäristöministeriö pitää muiden kuin hiilidioksidipäästöjen sisällyttämistä päästökauppaan vuodesta 2026 lähtien tervetulleena. Ympäristöministeriö katsoo myös, että EU:n ulkopuolelle suuntautuvien matkojen osittainen sisällyttäminen päästökauppaan voi vauhdittaa kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n piirissä käytäviä neuvotteluja kansainvälisen meriliikenteen päästöjä koskevasta taloudellisesta ohjauskeinosta.

Päästökauppa vaikuttaa meriliikenteen päästöihin osana päästövähennyksiin tähtäävää toimenpiteiden kokonaisuutta. Saaripoikkeuksen ehdotetun käyttöönoton osalta ympäristöministeriö huomauttaa, että saaripoikkeuksen soveltaminen vuosina 2024-2030 voi heikentää tätä vaikutusta kannustimen väliaikaisen puuttumisen vuoksi.

Ympäristöministeriö pitää lentoliikenteen päästökauppaan tehtäviä muutoksia tervetulleina. Ympäristöministeriö huomauttaa, että lentoliikenteen päästöt yksittäistä matkustajaa ja matkustettua kilometriä kohti ovat tyypillisesti suuret verrattuna muihin liikennemuotoihin, ja että lentomatkailulla on merkittävä osuus erityisesti hyvätuloisten kotitalouksien hiilijalanjäljen muodostumisessa. Asteittainen luopuminen ilma-alusten käyttäjille suunnatusta ilmaisjaosta lisää päästökaupan ohjausvaikutusta toimialalla ja lisää päästökauppajärjestelmän vaikuttavuutta.

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n kansainvälistä lentoliikennettä koskevan hyvitysjärjestelmän CORSIAn toimeenpano päästökauppadirektiivin kautta mahdollistaa EU:lle CORSIAn vaikuttavuuden arvioimisen. Jos CORSIA:n vaikuttavuuden ei arvioida olevan yhdenmukainen kansainvälisen lentoliikenteen pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen (Long-term Aspirational Goal, LTAG) ja Pariisin ilmastosopimuksen päämäärien kanssa, taikka jos CORSIA:n kattavuus on alle 70 prosenttia kansainvälisen lentoliikenteen päästöistä, unioni voi laajentaa lentoliikenteen päästökaupan täyteen soveltamisalaan eli koskemaan kaikkia ETA-alueelta lähteviä ja sinne saapuvia lentoja. Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lentoliikenteen suorite ei ole Suomessa palautunut pandemiaa edeltävälle tasolle. Tästä syystä CORSIAsta johtuva hyvitysvelvollisuus lienee ajankohtainen vasta vuodesta 2024 lähtien.

Laura Aho
Neuvotteleva virkamies