Asiantuntijalausunto. HE 71/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 ja 33 §:n muuttamisesta.
Ympäristövaliokunta 13.11.2023

Suomen ilmastopaneeli
Markku Ollikainen, sihteeristö Marianne Leino ja Sally Weaver

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_71+2023.pdf

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 CORSIAa koskevat säännökset sekä uuden erillisen tieliikenteen, rakennusten ja muiden toimialojen päästökaupan vuodesta 2024 alkava polttoaineen 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 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: meriliikenne

Meriliikenteen saattaminen mukaan yleiseen päästökauppaan on tervetullutta. Kuten hallituksen esitys toteaa, tällä hetkellä Suomen meriliikenteen polttoaineista lähes 100 % on fossiilisia, eivätkä kansainväliset toimet ole olleet riittäviä päästövähennysten aikaan saamiseksi.

Päästökauppa sovelletaan EU:n sisäisillä ja 50 prosentissa EU:sta kolmansiin maihin suuntautuvien matkojen päästöistä. Mikäli IMO ei pääse sopuun direktiivissä määritellyn kunnianhimon tason mukaisesta taloudellisesta ohjauskeinosta viimeistään vuonna 2028, komissio harkitsee päästökaupan laajentamista käsittämään yli 50 prosenttia reiteillä kolmansiin maihin syntyvistä päästöistä. Ilmastopaneeli pitää kirjausta kannatettavana. Laivaliikenteen käyttövoimissa ja muussa laivateknologiassa on käynnissä muutos, jota päästöohjaus jouduttaa.

Saaripoikkeusta ehdotetaan hallituksen esityksessä 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. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että saaripoikkeuksen piirissä on vuoden 2021 liikennöintimäärien perusteella 0,18 miljoonaa hiilidioksiditonnia päästöjä.

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.

Hallituksen ehdotuksessa saaripoikkeusta perustellaan sillä, että “Saaripoikkeus antaa voimassaolonsa ajan poikkeuksen piirissä olevia reittiosuuksia operoiville varustamoille taloudellista pelivaraa toteuttaa päästökauppaan sopeutumistoimenpiteitä sekä mahdollisuuden suunnitella alusten käyttöä ja investointien toteutusjärjestystä sen mukaan”. Kyseessä on harvinaisen epäonnistunut perustelu, sillä sen nojalla kaikelle muullekin päästökaupan piirissä olevalle laivaliikenteelle olisi tullut myöntää sama poikkeus. Yhdelläkään aikaansa seuraavalla laivayhtiöllä ei ole ollut epäselvyyttä siitä, että päästöohjaus tulee tiukentumaan.

Ilmastopaneeli suosittaa, että Suomi ei ota käyttöön saaripoikkeusta.

Yleinen päästökauppa: 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 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.

Lentoliikenne

Lentoliikenteen päästöjen suhteellinen osuus globaaleista päästöistä kasvaa sitä mukaa kun monilla muilla sektoreilla päästöt laskevat. Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta huolestuttavaa on lentämisen määrän voimakas kasvu ennen koronapandemiaa, samalla kun kestävien polttoaineiden käyttö on ollut edelleen vähäistä. Matkustajamäärät Suomessa tai globaalisti eivät tosin vielä ole palautuneet pandemian alkua edeltäneelle tasolle, mutta lentoliikenteen suoritteiden ennustetaan kasvavan voimakkaasti tulevina vuosikymmeninä.

Lentoliikenteen päästökaupan päästöohjausta edistetään uudessa päästökauppadirektiivissä eritoten ilmaisjaon asteittaisen lakkauttamisen ja päästöoikeuksien lineaarisen vähennyskertoimen korottamisen seurauksena. Kuten hallituksen esitys tunnistaa, tämä lisää lentoyhtiöiden kannustimia päästöjen vähentämiseen erilaisin keinoin, esimerkiksi uuden vähäpäästöisemmän teknologian käyttöönoton tai kestävien lentopolttoaineiden käytön avulla. Näin voidaan myös vauhdittaa kysyntää kestäville, ja esimerkiksi synteettisille polttoaineille, joiden kehittämiseen Suomesta löytyy osaamista.

Ilma-aluksen käyttäjillä olisi kuitenkin vuosina 2024–2030 mahdollisuus saada rajatusti ilmaisia päästöoikeuksia, jos ne korvaavat fossiilista lentokerosiinia kestävällä lentopolttoaineella. Mekanismin arvioidaan edistävän päästöjen vähentämistä. Mekanismi tarjoaa yhteensä 20 miljoonaa päästöoikeutta ja se kattaa vähintään puolet fossiilisen ja kestävän lentopolttoaineen hintaerosta. Tällainen mahdollisuus on positiivinen, mikäli jouduttaa puhtaita ratkaisuja. Rajallisuutensa vuoksi mekanismin vaikutus jäänee vähäiseksi.

ICAOn jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, ovat sitoutuneet kansainvälisessä CORSIA-järjestelmässä siihen, että vuoteen 2019 verrattuna kasvavat lentoliikenteen päästöt kompensoidaan hankkimalla hiilinieluyksiköitä. Tämän odotetaan luovan merkittävän kansainvälisen kompensaatiomarkkinan. Ilmastovaikutukset riippuvat täysin hankittavien kompensaatioiden laadusta ja ilmastokestävyydestä. Suomen tulee pitää huolta CORSIAn puitteissa, että hankittavat yksiköt oivat aidosti ilmastokestäviä ja lisäisiä, sekä sosiaalisesti oikeudenmukaisia. On hyvä, että päästökauppadirektiivin mukaan komissio tarkastelee vuonna 2026 CORSIAn vaikuttavuutta ja ehdottaa tarvittaessa päästökaupan laajentamista.

Lentämisen ilmastoa lämmittävä vaikutus on seurausta lentojen hiilidioksidi- ja muiden päästöjen yhteenlasketusta vaikutuksesta. IPCC:n (2022[1]) mukaan nykyisellään muiden kuin CO2-päästöjen osuus säteilypakotteesta on 66 %. Tätä taustaa vasten myös muiden päästöjen sääntely on merkittävää. Muiden kuin hiilidioksidin sisällyttämistä EU:n päästökaupan velvoitteiden piiriin tarkastellaan ja direktiivin mukaan aikaisintaan vuonna 2028 arvioidaan, voidaanko ne lisätä päästöoikeuksien palauttamisvelvoitteiden piiriin. Näiden päästöjen raportointivelvoite alkaa direktiivin mukaan vuonna 2025.

Ilmastopaneeli suosittaa, että Suomi jouduttaa kaikkien kasvihuonekaasupäästöjen sisällyttämistä lentoliikenteen päästökauppaan.

Polttoaineen jakelijoiden päästökauppa

Hallituksen esityksessä päästökauppalaiksi säädetään uuteen polttoaineen jakelijoiden päästökauppaan liittyen vain raportointivelvoitteesta. Uusi päästökauppa tulee direktiivin mukaan toimeenpanna kansallisella lainsäädännöllä 30.6.2024 mennessä, ja tähän liittyen odotetaan hallituksen esitystä. Polttoaineen jakelijoiden

[1]IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926

päästökauppa on yleisestä päästökaupasta irrallinen, ja sen piirissä olevat päästöt luetaan edelleen taakanjakosektorin päästöihin. KAISUssa jakelijoiden päästökaupan päästövähennysvaikutukseksi on arvioitu 0,4 Mt CO2-ekv. kotimaan liikenteen päästöihin ja 0,2 Mt CO2-ekv. rakennusten lämmityksen ja työkoneiden päästöihin.

Ilmastopaneeli muistuttaa tässä yhteydessä, että taakanjakosektorin päästötavoitteiden turvaamiseksi on tärkeää, että Suomi toimeenpanee polttoaineen jakelijoiden päästökaupan ensi tilassa.

Hallituksen talousarvioesityksen yhteydessä tekemät esitykset esimerkiksi jakeluvelvoitteen korottamisen jarruttamisesta, kuntien ilmastoperustaisten julkisen liikenteen tukien lopettamisesta, polttoaineverotuksen laskusta, ja rakennusten energiaremonttien tukemisen lakkauttamisesta, yhdessä monien muiden leikkausten kanssa, heikentävät Suomen mahdollisuuksia saavuttaa taakanjakosektorin tavoitteet vuonna 2030. Ilmastopaneeli arvioi, että yhdessä eräiden aiempien päätösten kanssa nämä linjaukset johtavat siihen, että Suomen päästöt vuonna 2030 taakanjakosektorilla ovat noin 3 Mt suuremmat kuin taakanjakosektorin tavoite edellyttää. Suomella ei ole varaa jättää käyttämättä polttoaineen jakelijoiden päästökaupasta saatavaa päästövähennysten vivutusta.

Päästökauppa vähentää päästöjä Suomessa kustannustehokkaasti

Lainsäädännön arviointineuvosto[2] 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 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 myönteinen uudistus.

---

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

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.