LAUSUNTO 13.11.2023

Keskuskauppakamari

Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä uudeksi päästökauppalaiksi

Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä päästökauppalaiksi sekä laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 ja 33 §:n muuttamisesta.

Keskuskauppakamari on osallistunut lakiin liittyvään valmistelutyöhön merenkulun päästökauppaan liittämistä sekä hiilirajamekanismia koskevissa työryhmissä.

Lakiesityksen tavoitteista

Keskuskauppakamari tukee EU:n ilmastolaissa asetettua tavoitetta EU:n ilmastoneutraaliudesta vuonna 2050. Päästökauppa on EU:n tärkein väline päästöjen vähentämiseksi unionin alueella. Vuonna 2005 käyttöönotettu päästökauppa on osoittautunut toimivaksi päästövähennyskeinoksi.

Päästökauppalaki toimeenpanee EU:n lainsäätäjien hyväksymiä muutoksia EU:n päästökauppaan. Keskuskauppakamari toteaa, että EU:n päästökaupan laajeneminen ja kiristyminen on yleisesti ottaen kannatettava ja tehokas toimenpide EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Koko EU:n laajuinen, toimiviin markkinoihin ja teknologianeutraaliuteen perustuva päästöjen hinnoittelu on yleensä parempi ratkaisu kuin jäsenmaissa kansallisesti toteutettavat toimenpiteet, jotka johtavat erilaisiin ratkaisuihin EU:n sisämarkkinoilla ja voivat asettaa suomalaiset yritykset kilpailijoihin nähden erilaiseen asemaan.

Keskuskauppakamari pitää perusteltuna, että voimassa oleva päästökauppalainsäädäntö Suomessa korvataan uudella päästökauppalailla. Muutokset EU:n päästökauppaan ovat pääosin suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä jäsenmaissa ja astuvat siten sellaisenaan voimaan. Päästökauppalaissa on siten vain yksittäisiä kansalliseen päätöksentekoon kuuluvia valintoja, kuten saaripoikkeuksen hyödyntäminen.

Olennaista kansallisessa toimeenpanossa onkin ennakoida, miten päästökaupan muutokset ja päästöoikeuden kasvava hinta vaikuttavat suomalaisten yritysten toimintaympäristöön, ja miten tähän vastataan Suomen kilpailukyvyn turvaamiseksi. Esimerkiksi vientiteollisuuden logistiikan kustannukset nousevat meriliikenteen päästökauppaan lisäämisen myötä.

55-valmiuspaketin käsittelyssä Suomi pyrki vaikuttamaan kansallisten erityispiirteidensä huomioimiseksi muun muassa talvimerenkulkua ja yli 95-prosenttisesti biomassaa käyttävien laitosten osalta. Talvimerenkulku huomioidaan päästökaupassa osittain ja määräaikaisesti,

pääosin biomassaa käyttävät laitokset taas jäävät jatkossa päästökaupan ulkopuolelle. Keskuskauppakamari toteaa, että Suomen on jatkettava vaikuttamistyötä tulevien päästökauppadirektiivin muutosten yhteydessä.

Kansallisesta toimeenpanosta ja vaikutuksista

Ilmaisjaon asteittainen päättyminen hiilirajamekanismin (CBAM) soveltamisaloilla haastaa energiaintensiivisiä vientialoja erityisesti, koska mekanismi ei suojaa eurooppalaisia yrityksiä kolmansilla markkinoilla. Hiilirajamekanismi voi toisaalta edistää hiilen hinnoittelun käyttöönottoa EU:n ulkopuolella, mikä tasoittaisi eurooppalaisten ja suomalaisten yritysten kilpailukenttää ja edistää maailmanlaajuisten ilmastotavoitteiden saavuttamista. Ilmaisjaon väheneminen korostaa Suomen kansallista kilpailukykyä parantavien politiikkatoimien sekä teollisuuden vähähiilistymisen tukemisen tärkeyttä. Esimerkiksi teollisuuden sähköistymistuen jatko kaudella 2026–2030 olisi perusteltua.

Päästökaupan muutokset kasvattavat myös EU:n innovaatiorahaston kokoa, painottaen muun muassa meriliikenteen ja CBAM:n soveltamisalaan kuuluvat toimialojen vähähiilistymistä. Suomen on panostettava innovaatiorahaston mahdollisuuksien tehokkaaseen hyödyntämiseen energiaintensiivisessä teollisuudessa ja liikenteessä, jonka sujuvuus ja kustannuskilpailukyky ovat Suomen ulkomaankaupalle erityisen tärkeää.

Yli 95-prosenttisesti biomassaa käyttävät laitokset siirtyvät niiden päästökaupasta ulossulkemisen myötä taakanjakosektorin päästölaskentaan. Muutos on myös ilmastotavoitteiden kannalta ongelmallinen, sillä se käytännössä rankaisee niitä teollisuuden toimijoita, jotka ovat jo pitkällä fossiilisista polttoaineista irtautumisessa. Lakiluonnoksen vaikutusarvion mukaan näiden laitosten päästöt olivat keskimäärin 0,25 miljoonaa CO2-tonnia vuosina 2019–2021. Keskuskauppakamari huomauttaa, että vaikutusarvioissa ei esitetä arvioita, miten tämä vaikuttaa Suomen taakanjakosektorin velvoitteiden täyttämiseen. On myös epäselvää, koskeeko uusi ETS2-päästökauppa näitä laitoksia.

Lakiluonnoksen § 33 sisältyvä raportointivelvoite polttoaineen jakelijoille pohjustaa uutta erillistä polttoaineen jakelijoita koskevaa päästökauppaa (ns. ETS2), joka astuu voimaan vuonna 2027. Keskuskauppakamari huomauttaa, että Suomen on otettava pian kantaa siihen, otetaanko uusi polttoaineen jakelijoiden päästökauppa Suomessa käyttöön normaaliaikataulussa vai hyödyntääkö Suomi mahdollisuutta lykätä käyttöönottoa. Vaihtoehtojen vaikutuksista ja myös päästökaupan soveltamisalan rajauksista tarvitaan lisätietoa. Tätä koskeva arviomuistio on vielä valmisteilla ja valtioneuvosto antaa ETS2:n toimeenpanosta erillisen hallituksen esityksen vuonna 2024.

Keskuskauppakamari korostaa, että uuden polttoaineen jakelijoita koskevan päästökaupan käynnistyminen on merkittävä muutos ja aiheuttaa tarpeen tarkastella liikenteen verotuksen ja maksujen kokonaisuutta, jotta päästöjä ei hinnoitella kaksinkertaisesti ja jotta Suomen logistinen kilpailukyky ei heikkene.

Meri- ja lentoliikenteen päästökauppa

Kuten vaikutusarvioissa todetaan, meriliikenteen kustannukset vaikuttavat Suomeen suhteellisesti monia muita EU-maita enemmän, sillä 91 prosenttia Suomen tavaraviennistä ja 75 prosenttia tavaratuonnista liikkuu meriteitse. Meriliikenteen sisällyttäminen päästökauppaan lisää merikuljetusten kustannuksia arviolta 500–600 miljoonaa euroa vuonna 2030.

Jäävahvisteisia aluksia koskee 5 prosentin helpotus päästöoikeuksien palauttamisessa. Poikkeus ei kuitenkaan kata jäissä kulun aiheuttamia lisäkustannuksia, ja on voimassa vain vuoden 2030 loppuun saakka. Suomen on jatkettava vaikuttamistyötä talvimerenkulun huomioimiseksi tulevissa päästökauppadirektiivin muutoksissa.

Päästökauppalakiesityksessä esitetään, että Suomi hyödyntää direktiivin salliman ns. saaripoikkeuksen, jota on mahdollista hyödyntää vuoteen 2030 asti. Saaripoikkeuksen koskee Suomessa käytännössä Ahvenmaan ja Manner-Suomen välistä liikennettä matkustaja-autolauttojen tai muiden matkustaja-alusten (pl. risteilijät) osalta. Keskuskauppakamari toteaa, että poikkeuksen toimeenpanossa on kiinnitettävä erityistä huomiota kilpailuvääristymien ehkäisemiseen.

Myös lentoliikenne on erittäin keskeinen osa Suomen kansainvälistä saavutettavuutta. Lentoliikenteen ilmaisten päästöoikeuksien jaon päättyminen vuonna 2026 nostaa lentoliikenteen kustannuksia merkittävästi. Suomen kansainvälisen saavutettavuuden kannalta on tärkeää kohdistaa kansallisia päästökauppatuloja meriliikenteen ja lentoliikenteen päästövähennysten tukemiseen, kuten kestäviin lentopolttoaineisiin (SAF).

EU:n ja kolmansien maiden välisessä meri- ja lentoliikenteessä on EU:n yksipuolisten ratkaisujen sijaan tavoiteltava kattavia kansainvälisiä ratkaisuja IMO:n ja ICAO:n ja CORSIA-järjestelmän puitteissa. Esimerkiksi lentoliikenteessä EU:n yksipuolinen päästökaupan laajentaminen voi johtaa uudelleenreitityksiin EU:n ulkopuolelle.

Hiilidioksidin talteenotto ja hyödyntäminen

Päästökauppadirektiivi luo edellytyksiä hiilidioksidin talteenotolle ja hyödyntämiselle (CCS/CCU). Toiminnanharjoittaja voi jatkossa jättää päästöoikeuksia palauttamatta niiden päästöjen osalta, jotka on otettu talteen tai hyödynnetty pysyviin tuotteisiin. CCS/CCU-teknologialla voi olla merkittävä rooli sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisessa että teollisuuden vähähiilistymisessä. Fossiilisten polttoaineiden osalta hiilidoksidin talteenotto on kuitenkin viimesijainen ratkaisu ja ensisijaista on niiden korvaaminen teollisten prosessien sähköistämisellä ja vaihtoehtoisilla polttoaineilla.

Päästökauppalain § 74 selkeyttää hiilidioksidin talteenoton sääntelyä täsmentämällä direktiivin mukaisesti, että päästöoikeuksien palauttamiselta voi välttyä talteenottamalla ja kuljettamalla hiilidioksidia varastointia varten tai pysyvästi sitomalla sen tuotteisiin. Tämä muodostaa tärkeän taloudellisen kannustimen talteenoton edistämiseen.

CCS/CCU-sääntelyn kokonaisuus on kuitenkin edelleen epäselvä. Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että Suomi on aktiivinen hiilidioksidin talteenottoa ja hyödyntämistä koskevan EU- ja kansallisen sääntelyn selkeyttämisessä. Hiilidioksidin pysyvän varastoinnin mahdollistaminen yrityksille edellyttää myös kansainvälistä yhteistyötä, sillä Suomen alueella ei ole varastointiin soveltuvia kohteita (VNTEAS-selvitys 2023[1]).

Suomelle erityinen mahdollisuus on biogeenien hiilidoksidin talteenotto metsäteollisuudessa ja energiantuotannossa. Biogeenisen hiilidioksidin talteenoton laskentaperusteet ja taloudelliset kannustimet ovat vielä auki. Biogeenisen hiilidioksidin talteenotto, varastointi ja hyödyntäminen pitkäaikaisiin tuotteisiin voi olla tulevaisuudessa tärkeä lisätoimi Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen.

Kunnioittavasti,

Teppo Säkkinen
Johtava asiantuntija
Keskuskauppakamari

[1] PUBLICATIONS OF THE GOVERNMENT'S ANALYSIS , ASSESSMENT AND RESEARCH ACTIVITIES 2023:19: Carbon dioxide use and removal;
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164795/VNTEAS_2023_19.pdf