HE laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökauppa (ETS2)

Talousvaliokunta

8.10.2024



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Tausta

- Päästökauppadirektiiviin sisällytettiin uusi fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa (tieliikenteen, rakennusten erillislämmityksen ja muiden toimialojen päästökauppajärjestelmä, ETS2)
- ETS2 on yleisestä päästökaupasta erillinen järjestelmä, mutta noudattaa pitkälle samoja menettelyjä ja puitteita yleisen päästökaupan alla
- Arviomuistio toteuttamisvaihtoehdoista oli lausunnoilla 11/2023-1/2024
- Luonnos hallituksen esitykseksi lausunnoilla 5/2024-6/2024
- **Uusi päästökauppa tulee toimeenpanna 30.6.2024 mennessä**
- Päästökauppadirektiivin mukaan säännellyllä yhteisöllä tulee olla päästölupa 1.1.2025 mennessä ja sen tulee tarkkailla ja raportoida päästöjään tarkkailuasetuksen mukaisesti

Direktiivin mukainen soveltamisala

Soveltamisalaan kuuluu fossiilisten polttoaineiden* luovuttaminen kulutukseen seuraavilla aloilla, jotka vastaavat kasvihuonekaasuinventaareissa käytettäviä IPCC päästölähdeluokan koodeja

- tieliikenne (1A3b)
- rakennusten erillislämmitys (1A4a ja 1A4b)
- teollisuus ja rakentaminen (1A2)
- yleisen päästökaupan ulkopuolinen energiateollisuus ml. sähkön tuotanto (1A1)

Päästökaupan velvoitteet kohdistuvat polttoaineen jakelijaan (kulutukseen luovutukseen), eivätkä lähtökohtaisesti suoraan polttoaineen kuluttajaan

Direktiivin mukaisen soveltamisalan ulkopuolella:

1. Yleisen päästökauppaan kuuluvat toimialat
2. Polttoaineet, joiden päästökerroin on nolla (uusiutuvat polttoaineet)
3. Puolustusvoimat, maatalous, metsätalous, kalastus, vesiliikenne, raideliikenne ja lentoliikenne

*Polttoaineen määritelmä Energiaverodirektiivin mukaisesti (l. ei sisällä turvetta, polttopuuta ja muuta kiinteää biomassaa)

Päästöoikeuksien huutokauppa ja hinta

- Huutokaupat käynnistyvät vuonna 2027 tai mahdollisen hintatasoon perustuvan lykkäyksen myötä 2028
- Päästökattoa alennetaan lineaarisella (5,1%/5,38%) vähennyskertoimella vuosittain
- Päästöoikeudet huutokaupataan markkinoille täysimääräisesti (ei ilmaisjakoa), ensimmäisenä vuonna 130% vuotuisesta päästökiintiöstä
- Alkuvaiheessa käytössä hinnannousua hillitseviä mekanismeja: Päästöoikeuden hinnan ylittäessä 45€ (v. 2020 rahassa) tai hinnan noustessa liian nopeasti
- Komissio esitti lainsäädäntöaloitteen yhteydessä julkaistussa vaikutusarvioissa 50 euron hinta-arvion päästöoikeuden hinnalle ETS2:ssa. Polttoaineen kuluttajahinnassa ko. hintataso nostaisi hintoja n. 10-15 snt/l, polttoaineesta riippuen
- Komission esityksen antamisen jälkeen toteuttamat analyysit viittaavat mahdollisuuteen komission vaikutusarvioita huomattavasti korkeampaan päästöoikeuden hintaan

Kansallinen liikkumavara

- Päästökauppadirektiivin nojalla komissio antaa suoraan velvoittavia alemman asteisia säädöksiä ml.:
  - Todentamisasetus
  - Huutokauppa-asetus
  - Rekisteriasetus
  - Tarkkailuasetus (MRR)

Tästä huolimatta uusi päästökauppa sisältää merkittävää kansallista liikkumavaraa:

- Hinnoittelun käynnistyminen (kehysriihipäätöksen mukaisesti käynnistyy 2027)
- Käytännön toteutus
- Soveltamisala
- Mahdolliset hyvitykset

Toteutusmalli

- Polttoaineen loppukäytön tunnistaminen ennakkoon mahdotonta nykyisen polttoaineen jakelun ja verotuskäytännön varassa.
- Polttoaineen jakelijoilla ei velvollisuutta tai mahdollisuutta valvoa loppukäytön tapaa
- Soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi myös muille sektoreille luovutettuun fossiiliseen polttoaineeseen
  - Päästökauppa koskisi myös maa- ja metsätalouden ja vapaa-ajan vesiliikenteen
  - Ulkopuolelle jäisi ETS1-laitosten polttoainekäyttö sekä polttoaineen erillisjakelu kaupalliseen vesiliikenteeseen, raideliikenteeseen, lentoliikenteeseen ja maanpuolustukseen.
- Sääntelyn kohde (säännelty yhteisö) lähtökohtaisesti sama kuin valmisteverovelvollinen taho, mutta sopiminen velvoitteiden siirrosta mahdollistettaisiin

HE keskeiset ehdotukset

Soveltamisalan keskeiset määritelmät

- *polttoaineella* nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 2 ja 2 a §:n ja sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 2 §:n 2 kohdan a ja c alakohdan ja 2 a §:n mukaisia polttoaineita ja energiatuotteita;
- *kulutukseen luovutuksella* valmisteverolain (182/2010) 8 §:ssä tarkoitettua polttoaineen kulutukseen luovutusta;
- *säännellyllä yhteisöllä* valmisteverotuslain (182/2010) 12 ja 13 §:n, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 3 §:n ja sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 20a ja 20b §:n verovelvollisia, jotka luovuttavat polttoainetta kulutukseen tai sitä, joka luovuttaa polttoaineen verovelvolliselle ja sopimuksen mukaan on ottanut vastuun säännellyn yhteisön tehtävistä. Säänneltynä yhteisönä ei kuitenkaan pidetä polttoaineen loppukäyttäjää/loppukuluttajaa, joka käyttää polttoaineen itse ja jonka vuotuinen polttoaineenkulutus on enintään 1 tonni hiilidioksidia;

Soveltamisala ja säännelty yhteisö

- Lakia sovelletaan säännellyn yhteisöön, joka luovuttaa kulutukseen polttoon tarkoitettuja polttoaineita
- Lakia ei sovelleta:
  1. polttoaineisiin jotka käytetään teollisessa tuotannossa apuaineena tai raaka-aineena;
  2. Päästökauppalain (1270/2023) soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa käytettyihin polttoaineisiin;
  3. maanpuolustuksen käyttöön toimitettuihin polttoaineisiin;
  4. raideliikenteen käyttöön toimitettuihin polttoaineisiin;
  5. polttoaineisiin, jotka voidaan toimittaa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 9 a § (1399/2010) 2 momentissa tarkoitetulla tavalla verottomasti suoraan valtuutetun varastonpitäjän verottomasta varastosta tai muulla tavoin järjestettynä tai sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 21 §:n 2 momentin mukaisesti.
  6. lentopetroli ja –bensiini
- Säännelty yhteisö voisi sopia velvoitteensa siirtämisestä kokonaan toiselle säännellylle yhteisölle, jos säännelty yhteisö vastaanottaa ainoastaan lain soveltamisalaan kuuluvaa polttoainetta. Sopimus velvoitteen siirrosta tulee tehdä kokonaiseksi kalenterivuodeksi. Sopimuksesta on ilmoitettava Energiavirastolle

Päästökaupan keskeiset velvoitteet

- Säännellyn yhteisön on:
  - haettava polttoaineen kulutukseen luovutukseen päästölupa sekä päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntä;
  - tarkkailtava kulutukseen luovutettujen polttoaineiden päästöjä, laadittava niistä vuosittain päästöselvitys ja huolehdittava sen todentamisesta;
  - palautettava unionin rekisteriin vuosittain edellisenä kalenterivuotena kulutukseen luovuttamiensa polttoaineiden kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia;
  - ilmoitettava Energiavirastolle päästöluvan mukaisen toiminnan muutoksista, päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista ja säännellyn yhteisön vaihtumisesta.
- Energiavirasto vastaa viranomaistehtävistä
- Lisäksi laissa säädettäisiin todentajan tehtävistä, tarkastus- ja tiedonsaantioikeudesta sekä seuraamuksista

Vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

- Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu päästöoikeuden komission vaikutusarvioissa käytetyllä n. 50 euron hinnalla. Hintaan liittyy merkittävää epävarmuutta.
- Jakelijoiden päästökauppa nostaisi päästöoikeuden 50 euron tonnihinnalla bensiinin sekoitehintaa 16 senttiä litralta ja dieselin sekoitehintaa 11 senttiä litralta vuonna 2030. Fossiilisen lämmityspolttoöljyn hinnankorotukseksi päästöoikeuden hinnalla 50 euroa/tonni muodostuisi 13,3 senttiä/l.
- Kotitalouksien asemaan vaikutukset kohdistuvat etenkin fossiilista polttoainetta ostaviin autollisiin kotitalouksiin sekä öljylämmitetyssä asunnossa asuviin kotitalouksiin.
- Polttoaineen hinnannousulla on vaikutusta yritysten kuljetuskustannuksiin, yritysten kilpailukykyyn ja kustannustasoon. Kuljetuskustannukset vaikuttavat Suomen elinkeinoelämän kilpailukykyyn merkittävästi.
- Suurimmalle osalle teollisuudesta kohdistuu päästökaupan kustannus jo nykyisellään yleisen päästökaupan piiriin kuuluvan ostolämmön kautta. Teollisuuden omasta polttoainekäytöstä syntyvien päästöjen tuottama lisäkustannus on yksittäisenä tekijänä pieni.

Vaikutukset ajokustannuksiin

- Päästökaupan vaikutusta tieliikennepolttoaineiden hintaan on arvioitu vuonna 2022 Rambollin toteuttamassa selvityksessä.
- Päästökauppa nostaisi päästöoikeuden 50 euron tonnihinnalla bensiinin sekoitehintaa 16 senttiä litralta ja dieselin sekoitehintaa 11 senttiä litralta vuonna 2030. Laskelmassa on huomioitu vuonna 2021 voimassa olleen jakeluvelvoitelain mukainen uusiutuvan polttoaineen osuus polttoainesekoitteessa vertailuhinnassa. Muiden velvoitteiden kustannuslisää ei ole arvioitu.
- Päästökaupan 50 euron tonnihinta kasvattaisi henkilöauton vuotuisia arvonlisäverollisia käyttökustannuksia keskimäärin 113 euroa, pakettiauton 133 euroa, linja-auton 1 855 euroa, kuorma-auton ilman perävaunua 314 euroa ja perävaunullisen kuorma-auton 3 643 euroa. Päästökaupan vaikutus koko tieliikenteen vuotuisiin ajokustannuksiin olisi 517 miljoonaa euroa vuonna 2030.
- Korkeilla polttoaineen hinnoilla polttoaineen kulutus joustaa. Jos litrahinnat ovat vuonna 2030 noin 2,20 euroa, pienentävät kysyntämuutokset arvioituja kustannusvaikutuksia henkilöautoilla noin 12 prosenttia ja kuorma-autoilla noin 4 prosenttia.
- Hallituksen päätöksen mukainen ammattidiesel kompensoi kustannuksia.

Tulot ja niiden käyttö

	2027	2028	2029	2030
Päästöoikeuden hinta ETS2, €	30	50	55	55
Huutokauppatulot ETS2, miljoonaa euroa	445	537	488	452

- Tulot riippuvat päästöoikeuden hinnan ja huutokaupattavien oikeuksien määrän kehityksestä ja arvio on suuntaa antava.
- Päästökauppadirektiivi velvoittaa jäsenmaata käyttämään päästökaupan tulot tai niitä vastaavan summan direktiivin artiklassa 10 (3) mainittuihin tarkoituksiin.
- Komission antamalla omien varojen esityksellä voi tulevaisuudessa olla vaikutusta tulojen jakautumiseen jäsenmaan ja EU-budjetin välillä. Myöskään kansallisen laajennuksen tulovaikutusta ei ole huomioitu.
- Suomessa päästökauppatulot ovat valtion yleiskatteellisia tuloja, eikä korvamerkintää käytetä.

Soveltamisalan laajentaminen

- Komission hyväksyttävä jäsenmaan hakemus soveltamisalan laajentamisesta. Laajennuksen tulee koskea *sektoria.*
- Laajennuksen myötä päästöoikeuksien määrää kasvatetaan markkinoilla ja tulot kuuluvat täysimääräisesti laajennuksen tehneelle jäsenmaalle. Arviolta kyse olisi 50 euron päästöoikeuden hintaa käyttäen n. 69,5 milj. euron lisäisistä vuotuisista tuloista.
- Arviomuistion lausuntopalautteen perusteella malli on toteuttamiskelpoinen ja kannatettava mm. tasapuolisen hintaohjauksen ja markkinoiden vääristymisen välttämiseksi, sekä hallinnollisesti kevyin ja kustannustehokkain.
- Laajennus koskisi maa- ja metsätaloutta ja vapaa-ajan vesiliikennettä.
- Arvio CO2-päästöjen kattavuuden laajennuksesta 1,39 Mt v. 2021. Yhteensä päästökaupan soveltamisala kattaisi Suomessa n. 15 Mt CO2-päästöjä.

Säännelty yhteisö

- Säännellyn yhteisön keskeiset velvoitteet samat kuin yleisessä päästökaupassa: päästöluvan hakeminen; päästöjen tarkkailu, raportointi ja todennuttaminen; päästöoikeuksien palauttaminen
- Direktiivin lähtökohtana sääntelyn kohteelle on valmisteverovelvollisuus. Direktiivi antaa sääntelyn kohteen määrittämiseen myös muita mahdollisuuksia.
- Suomessa on valmisteverovelvollisia direktiivin soveltamisalalla alustavan arvion mukaan hieman alle sata yhteisöä. Joukossa on myös pieniä toimijoita.
- Tyypilliset toimialat teollisuus (energia, kemia) ja kauppa, mutta myös muita aloja
- Mahdollistettaisiin sopimuksen myötä säännellyn yhteisön velvoitteiden siirto toiselle säännellylle yhteisölle (suuremmalle jakelijalle).
- Tahot, jotka käyttävät merkittäviä määriä polttoainetta ETS2-soveltamisalan ulkopuolisessa raaka- tai apuainekäytössä (ei energiakäytössä) joutuisivat hakeutumaan itse säännellyksi yhteisöksi, mikäli toimija ei halua suorittaa päästökaupan hintaa ETS2 ulkopuolisesta käytöstä.

Ympäristövaikutukset

- Kesäkuussa julkaistun PEIKKO-hankkeen tulosten mukaan polttoaineen jakelun päästökaupan päästövähennysvaikutus olisi 0,33 Mt CO2 v. 2030. Vaikutus voi olla merkittävämpi tämän jälkeen, jos päästöoikeuden hinnat nousevat.
- Aikaisempia arvioita:
- Ilmastopaneelin raportin 4/2022 mukaan jakelijoiden päästökauppa 50 euron tonnihinnalla vähentäisi **tieliikenteen päästöjä** 0,15 Mt CO2-ekv. vuodessa (vaihteluväli 0,07-0,4 Mt CO2-ekv.) vuonna 2030.
- VTT arvioi Komission esityksen antamisen jälkeen, että ko. hinnalla voitaisiin saavuttaa enintään 0,3-0,4 Mt CO2-ekv.vuotuiset päästövähennykset.
- Erillislämmityksen, työkoneiden ja kaukolämmöntuotannon arvio KAISU:n mukaan n. 0,2 Mt CO2-ekv.
- Päästövähennysarvioissa oletuksena on, ettei polttoaineiden hintoja muilla keinon alenneta.

Päästölähde	IPCC-kategoria	Kuuluu direktiivin mukaiseen soveltamisalaan	Sisällytetään soveltamisalaan kansallisella päätöksellä	Ei kuulu soveltamisalaan
Energiateollisuus*	1A1	0,23		
Teollisuus ja rakentaminen*	1A2	0,82		
Teollisuuden työkoneet	1A2gvii	1,14		
Tieliikenne	1A3b	9,38		
Rautatieliikenne	1A3c			0,70
Kaupan, palveluiden ja julkisen sektorin lämmitys	1A4ai	0,87		
Kaupan, palveluiden ja julkisen sektorin työkoneet	1A4ii	0,29		
Kotitalouksien lämmitys	1A4bi	0,68		
Kotitalouksien työkoneet	1A4bii	0,16		
Maa-, metsä- ja kalatalousrakennusten lämmitys	1A4ci		0,38	
Maa- ja metsätaloustyökoneet	1A4cii		0,87	
Kalastusalukset	1A4ciii			0,10
Vapaa-ajan vesiliikenne**	1A3d		0,15	
Kotimaan vesiliikenne**	1A3d			0,20
Kotimaan lentoliikenne	1A3a			0,08
Muut (ml. puolustusvoimat)	1A5			0,69
Yhteensä		13,58	1,39	2,58

Kiitos