Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Valmistelija: Kehittämispäällikkö Hanna-Liisa Kangas
Yhdyskuntaratkaisut, esikunta

9.10.2024 SYKE/2024/1870

Eduskunnan ympäristövaliokunta
ymv@eduskunta.fi

Julkinen

Viite: Ympäristövaliokunta tiistai 15.10.2024 klo 10.00 / HE 119/2024 vp / Asiantuntijapyyntö
Asia: HE 119/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+119/2024

Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijalausunto

Tarve uudelle päästökaupalle on ilmeinen

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua laista fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta eduskunnan ympäristövaliokunnalle. Tarve toimenpiteille, jotka edesauttavat pysymistä Pariisin sopimuksen 1,5 celsiusasteen tavoitteessa on entistäkin kiireellisempi. Hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) kuudennessa arviointiraportissaan esittämien havaintojen mukaan ilmaston lämpeneminen voidaan rajoittaa 1,5 celsiusasteeseen vain, jos ryhdytään välittömästi vähentämään maailmanlaajuisia kasvihuonekaasupäästöjä voimakkaasti ja pysyvästi tämän vuosikymmenen aikana. Suomessa ja EU:ssa ns. taakanjakosektorin päästöt eivät ole vähentyneet yhtä nopeasti kuin ETS1 päästökauppasektorin päästöt. Merkittäville taakanjakosektorin aloille ulottuva uusi päästökauppa (ETS2) on Suomen ympäristökeskuksen mukaan lupaava uusi ohjauskeino päästöjen vähentämisessä. ETS2-päästökauppatulot ovat Suomessa ainutlaatuinen mahdollisuus rahoittaa oikeudenmukaista kestävyyssiirtymää.

Päästökauppadirektiivin soveltamisala

Uusi päästökauppa kattaa tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen, yleisen päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden ja rakentamisen. Nämä kattavat nykyisen päästökaupan ulkopuolisen polttoaineen jakelun lukuun ottamatta maa- ja metsätalouden, vesiliikenteen, raideliikenteen, ilmailun sekä puolustusvoimien käyttämää polttoainetta. Maat voivat myös yksipuolisesti lisätä aloja päästökauppaan (opt in). Hallituksen esityksessä (s.30) ehdotetaan päästökauppadirektiivin soveltamisalaa laajennettavan kansallisesti maa- ja metsätalouden polttoaineisiin sekä vapaa-ajan vesiliikenteen polttoaineisiin. Suomen ympäristökeskus tukee päästökaupan kansallista laajentamista. Pidemmällä aikavälillä Suomen ympäristökeskus suosittelee päästökaupan toimialojen EU:n laajuista harmonisointia.

Päästöoikeuksien kokonaismäärä sekä lineaarinen vähennyskerroin

Päästöoikeuksien kokonaismäärä eli päästökatto määrätään 2024–2027 niin että vuoden 2024 kokonaispäästöistä tulee vähentää vuosittain 5,1 prosenttia lineaarisella vä-

hennyskertoimella vuoteen 2027 asti. Vuoden 2028 alkaen päästökatto määritetään uudestaan ja lineaarinen vähennyskerroin on sen jälkeen 5,38 prosenttia.

Suomen vuoteen 2030 ulottuvien taakanjakosektorin päästövelvoitteiden saavuttamiseen uusi päästökauppa ei hallituksen esityksessä viitatun perusura-arvion mukaan riitä. Lisäksi hallituksen esittämät muutokset jakeluvelvoitteeseen tulevat vaikeuttamaan taakanjakosektorin velvoitteiden täyttämistä suhteessa perusuraan. Näin ollen tarvitaan merkittäviä lisätoimia, jotta Suomi saavuttaa taakanjakosektorin velvoitteensa. Mikäli ETS2 muodostuu keskeiseksi instrumentiksi vähentää siihen kuuluvien sektoreiden päästöjä vuoden 2030 jälkeen, voi olla perusteltua harkita muista päällekkäisistä toimista, kuten jakeluvelvoitteesta, luopumista vähitellen. Tähän vaikuttaa muun muassa se, onko taakanjakosektorilla edelleen kansalliset velvoitteet vuoden 2030 jälkeen, vai siirretäänkö ETS2-regulaation piirissä olevat päästöt EU-tasoisen regulaation piiriin.

Päästöoikeuksien huutokauppa ja huutokauppatulojen käyttö

ETS2-päästöoikeudet lasketaan liikkeelle huutokauppaamalla eikä uusi järjestelmä sisällä maksutta jaettavia päästöoikeuksia. ***Suomen ympäristökeskus pitää tätä hyvänä ja oikeudenmukaisena lähtökohtana päästökauppajärjestelmälle.***

Osa huutokauppatuloista kohdennetaan Sosiaaliseen ilmastorahastoon (SCF). Suomen saanto SCF:stä on korkeintaan 348 miljoonaa euroa vuosina 2026–2032. Jäsenvaltiot saavat myös suoraan päästökaupan huutokauppatuloja, ja niiden käytöstä määrätään direktiivissä. ***Suomen ympäristökeskus suosittelee, että päästökauppatulot ohjataan suoraan tai vähintään välillisesti päästöjä sosiaalisesti oikeudenmukaisesti vähentäviin toimenpiteisiin.***

Hallituksen esityksessä (s.39) mainitaan että öljylämmitteisen pientalon lämmityskustannukset nousisivat keskikulutuksella noin 300 euroa vuodessa päästökaupan vaikutuksesta. Öljylämmityksestä luopumista on vauhditettu Suomessa erilaisilla tukimuodoilla, ns. ELY-tuella, energia-avustuksella sekä korotetulla kotitalousvähennyksellä. Näistä energia-avustus kohdistui laajempiin energiakorjauksiin ja kaksi muuta tukea öljykattiloista luopumiseen. Energia-avustus oli voimassa 2020–2023 ja ELY-tuki on voimassa 2020–2025. Korotettu kotitalousvähennys öljylämmityksestä luopumisen työn osuuteen on voimassa 2022–2027. Suomen ympäristökeskuksen alustavien tutkimustulosten perusteella vuoteen 2024 mennessä jaetut avustukset (sama tulos koskee kaikkia em. tukimuotoja) ovat kohdistuneet eniten korkeimman tulotason asukkaille. Eli mitä korkeampaan tulotason luokkaan mennään, sitä enemmän avustusta on saatu, ja vastaavasti alin tulodesiili on saanut tukia kaikkein vähiten. Koska öljykattiloiden vaihdossa on edetty jo pitkälle, ollaan todennäköisesti pian tilanteessa, missä kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevat pientalojen öljylämmittäjät eivät ole vaihtaneet lämmitysmuotoaan. Tämä yhdistettynä lämmitysöljyn kohoavaan hintaan saattaa ajaa osan öljylämmittäjistä energiaköyhyyteen. ***Oikeudenmukaisen siirtymän nopeuttamiseksi Suomen ympäristökeskus suosittelee tulosidonnaista siirtymäkauden (esim. 2025–2032) tukea alhaisimpien tulodesiilien kotitalouksille öljylämmityksen vaihtoon. Tämä tuki vastaisi hyvin direktiivissä velvoitettuja päästökauppatulojen käytön prioriteetteja. Tähän tukeen voisi kohdentaa sosiaalisen ilmastorahaston rahoitusta.***

Rakennussektori on hyvin suhdanneriippuvaista ja energia-avustuksen lopettaminen vain muutaman vuoden jälkeen on ollut haastavaa rakennussektorille. Korjausrakentaminen voisi paikata uudisrakentamisen vajetta heikompina talouden aikoina. Esimerkiksi Viron energia-avustusta vastaava KredEx -tukijärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2010 saakka ja sitä on kehitetty koko ajan toimimaan entistä tehokkaammin

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | syke.fi

Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

ja oikeudenmukaisemmin. Pitkäkestoinen politiikka luo rakennussektorin yrityksille vakaan toimintaympäristön. ***Suomen ympäristökeskus suosittelee, että rakennuskannan energiatehokkuuden parantamista tuettaisiin pitkäkestoisella energia-avustuksen kaltaisella instrumentilla (vrt. Viron KredEx-avustus), kunnes rakennuskannan energiatehokkuus on kestävällä tasolla. Tässä tuki-instrumentissa tulisi huomioida vähävaraisten kotitalouksien priorisoitu tuki sekä energiatehokkuudeltaan heikoimmassa kunnossa olevien rakennusten ja syvien energiakorjausten priorisointi. Tämä tuki vastaisi hyvin direktiivissä velvoitettuja päästökauppatulojen käytön prioriteetteja.***

Pienituloisten kotitalouksien asema ja etenkin niin sanotun energiaköyhyyden paheneminen sekä liikenteessä että asumisessa on keskeinen kysymys. Liikenteen sähköistyminen ei (vielä) hyödytä autoriippuvaista osaa pienituloisista, ja joukkoliikenteen hintoihin voi syntyä korotuspaineita päästökaupan seurauksena. ***Liikennesektorilla olisikin oikeudenmukaisuusnäkökulmasta syytä rahoittaa huutokauppatuloilla sellaisia toimenpiteitä, jotka tukevat pienituloisia vähentämällä autoriippuvuutta ja edistämällä siirtymää kestävämpiin kulkumuotoihin, eli joukkoliikenteeseen, kävelyyn ja pyöräilyyn.*** Joukkoliikenteen kohtuuhintaisuus on myös tärkeä elementti***. Autokannan sähköistyminen on keskeistä etenkin haja-asutusalueilla asuvien pienituloisten kotitalouksien liikenteen päästöjen vähentämiseksi ja auttaisi myös kohtuullistamaan autoilun kustannuksia***.

Hyvitykset

Mahdolliset sektorikohtaiset hyvitykset kansallisen soveltamisalan laajennuksen myötä päästökaupan piiriin tuleville sektoreille vaativat erillisen valmistelun. Hyvitysten järjestelyiden EU-säännöt eivät ole vielä selvillä. Kuitenkin kansallista liikkumavaraa näiden suhteen on enemmän kuin muiden huutokauppatulojen käytössä. Siten päästöjen vähenemisen varmistaminen on erityisen tärkeää näiden huutokauppatulojen käytön osalta. ***Suomen ympäristökeskus pitää tärkeänä, että hyvitysmekanismin toteutuksessa tulee varmistua siitä, että hyvitykset eivät vaarantaisi päästöjen vähentymistä vaan sitä vastoin tukisivat sitä.*** Tulisi harkita hyvitysten suuntaamista esim. investointituki-instrumenttina vihreän siirtymän hankkeisiin, joissa pyritään mm. energiatehokkuuden paranemiseen ja liikenteen muutoksiin pois fossiilisista polttoaineista.

Lausunnon valmisteluun osallistuivat
Hanna-Liisa Kangas, kehittämispäällikkö
Ari Nissinen, kehittämispäällikkö
Sampo Soimakallio, kehittämispäällikkö
Emilia Suomalainen, johtava tutkija
Sampo Pihlainen, erikoistutkija

Lähteitä

Kurnitski ym. 2023. Suositukset energiakorjausten avustuksen kehittämiseksi – DecarbonHome

Jakelu ymv@eduskunta.fi
Kopio kirjaamo@syke.fi

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | syke.fi