SUOMEN ILMASTOPANEELI

Asia: HE 119/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta. Maa- ja metsätalousvaliokunta, 18.10.2024.

Suomen ilmastopaneeli
Lassi Ahlvik, sihteeristö Sally Weaver

Taustaa

Ehdotetulla lailla pantaisiin osaltaan täytäntöön muutettu päästökauppaa koskeva direktiivi rakennusten erillislämmityksen, tieliikenteen ja eräiden muiden alojen päästökaupan osalta. Muutetun päästökauppadirektiivin myötä EU:ssa perustetaan uusi polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa. Polttoaineen jakelun päästökauppa kattaa taakanjakosektorin päästöjä ja sen tarkoituksena on edesauttaa jäsenmaiden taakanjakovelvoitteiden saavuttamista. Esityksessä ehdotetaan, että polttoaineen jakelun päästökauppa koskisi kulutukseen luovutettuja fossiilisia polttoaineita. Ehdotuksen mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi polttoon tarkoitetun fossiilisen polttoaineen luovuttaminen kulutukseen.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Ilmastopaneeli kannattaa fossiilisten polttoaineiden kattavaa hintaohjausta sekä Suomessa että koko EU:n tasolla. Koko unionin tasoinen hintaohjaus tasoittaa EU-maiden välistä kilpailutilannetta ja edistää EU-tasolla kustannustehokasta päästövähennyspolitiikkaa. Kohoava päästöjen hinta kannustaa fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämiseen esimerkiksi liikenteessä ja lämmityksessä, joihin löytyy jo päästöttömiä ratkaisuja. Samalla se luo kannustimet kehittää uusia fossiilivapaita polttoaineita, kuten sähköpolttoaineita. Jakelijoiden päästökauppa tuo suurimman osan fossiilisten polttoaineiden päästöjä unionin asettaman päästökaton alle. Komission arvion mukaan nykypolitiikan jatko (päästökauppajärjestelmät ETS1 ja ETS2) johtaa –88 % nettopäästövähennykseen vuodelle 2040 (vrt. komission suositus –90 %).

Taakanjako-asetuksen velvoitteet. Jakelijoiden päästökauppa (ETS2) poikkeaa merkittävällä tavalla yleisestä päästökaupasta (ETS1), sillä se ei poista jäsenvaltioille asetettuja kansallisia tavoitteita taakanjakosektorin päästövähennyksille vuodelle 2030. Suomen osalta tavoite on –50 % vuoden 2005 tasoon verrattuna.

Jakelijoiden päästökauppa on EU-tasoinen eikä siten aseta kattoa Suomen tämän järjestelmän piirissä oleville päästöille. Tästä johtuen päästökaupan kautta saavutettava kansallinen päästövähennysvaikutus on epävarma ja riippuu siitä, miten päästöoikeuksien hinta kehittyy. Hyvin todennäköisesti ETS2 ei kuitenkaan yksin riitä Suomen tavoitteiden saavuttamiseen. Tämän takia tarve kansallisiin lisätoimiin ei katoa Suomessa, jolle on asetettu 50 % vähennysvelvoite vuoteen 2030. Suomen ei tulisi livetä keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) toimista, vaan ne tulisi pannaan täytäntöön riittävin ohjauskeinoin. Tämänhetkisen arvion mukaan taakanjakosektorin tavoitteista mennään kumulatiivisesti n. 1 Mt CO2 yli vuosille 2021–2030, ja vuodelle 2030 päästökehitys on n. 2 MtCO2 päästöallokaation yli. Huomautettakoon, että kansalliset päästövähennykset pienentävät toimijoille aiheutuvaa kustannusta päästöoikeuksien oston kautta, mutta ne eivät vaikuta Suomen valtion päästöoikeuksien huutokaupasta saatavaan tuloon. Käytännössä päästöoikeudet myydään tällöin suomalaisten sijaan muille EU:ssa toimiville jakelijoille

Fossiilisten polttoaineiden hintaohjaus. Päästökaupan vaikutus Suomen ja EU:n päästöihin riippuu sen päästöoikeuden hinnasta, sekä siitä, miten helposti jakelijat, kotitaloudet ja yritykset pystyvät vähentämään päästöjään. Molempiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Päästöoikeuden hinnasta saadaan luotettavia arvioita vasta, kun ensimmäiset johdannaiset tulevat markkinoille ja

kun päästöoikeuksien huutokaupat alkavat. HE viittaa vaikutustenarvioissaan analyyseihin, jotka perustuvat komission aiempaan hinta-arviona 50 €/tCO2. Uudempien mallinnusten perusteella päästöoikeuteen kohdentuu hintapainetta ja toteutunut hinta voi olla tätä korkeampi, jolloin myös ohjausvaikutus kasvaa.

Päästöoikeuksien määrä leikkautuu lineaarisen vähennyskertoimen mukaisesti ensin 5,1 % ja sen jälkeen 5,38 % vuodessa. Tämä tarkoittaa, että päästöoikeuksien määrää leikataan koko EU:n tasolla arviolta noin 60–70 Mt CO2 vuosittain, mutta tarkka luku riippuu kunkin jäsenvaltion valitsemasta soveltamisalasta sekä vuosien 2024–2026 toteutuneista päästöistä. Päästökaupan alkuvaiheessa on pehmeä hintakatto, joka vapauttaa 20 Mt CO2 vuodessa hinnan ylittäessä 45 €/tCO2, mikä ei välttämättä riitä painamaan hintaa alas, jos edullisia päästövähennystoimia ei löydy. Epävarmuutta liittyy etenkin eurooppalaisen erillislämmityksen reagointiin päästöhintojen noustessa, sillä tästä on vain vähän tutkimuskirjallisuuteen perustuvia arvioita. Päästöoikeuksien hintaan voi vaikuttaa politiikkatoimilla. Jos esimerkiksi sosiaalisen ilmastorahaston varoja suunnataan laajasti fossiilisista lämmitysmuodoista irtaantumiseen, on päästöoikeuden hinnan nousulle huomattavasti vähemmän hintapainetta. Mahdollisuus kiinteiden laitosten päästökaupan (ETS1) ja jakelijoiden päästökaupan (ETS2) yhdistymisestä vuoden 2030 jälkeen todennäköisesti yhtenäistää kahden järjestelmän päästöoikeuksien hintoja jo ETS2:n alkaessa vuonna 2027. Direktiivissä mainitaan myös mahdollisuus vapauttaa mainittua enemmän päästöoikeuksia, jos komissio ilmastonmuutoskomitean avustamana katsoo, että tämä on perusteltua.

Hintavaikutusten hyvitys. Suomi on päättänyt ottaa käyttöön direktiivin minimivaatimuksia laajemman ETS 2:n kansallisen soveltamisalan. Tämä luo laajat kannustimen päästöjen vähentämiseen ja osaltaan auttaa taakanajakosektorin tavoitteiden toteutumisessa. ETS2-lainsäädännön puitteissa soveltamisalan laajentamisen yhteydessä puhutaan näiden lisäisten sektorien kustannusten kompensoinnista. Päästökauppa nostaa fossiilisten polttoaineiden hintaa pysyvästi. Kompensointi tulisi toteuttaa niin, että se tukee fossiilisista polttoaineista irtaantumista ja näin ollen vähentää tuen tarvetta jatkossa. Päästökaupan ohjausvaikutuksen säilyttävä kompensointi voidaan toteuttaa esimerkiksi tasapalautuksena tai ohjaamalla varoja puhtaisiin investointeihin. Suora veronpalautus, jossa kustannuksia korvataan suorassa suhteessa fossiilisten polttoaineiden käyttöön ei ole kannatettavaa päästöjen näkökulmasta – tasapalautus taas ylläpitää ohjausvaikutusta. Kohdistamalla kompensaatio vähähiilisten vaihtoehtojen hankintaa, vältetään suorien veronpalautusten aiheuttama fossiilinen tukiloukku, joka keinotekoisesti ylläpitää fossiilisiin pohjaavaa toimintaa.