

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta (HE 119/2024 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eleonoora Eilittä, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Valteri Härmälä, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Laura Aho, ympäristöministeriö
- kehittämisspällikkö Hanna-Liisa Kangas, Suomen ympäristökeskus
- jäsen Lassi Ahlvik, Suomen ilmastopaneeli
- kehittämisspällikkö Johanna Vilkuna, Suomen Kuntaliitto
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Anna Virolainen-Hynnä, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- ilmastoasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- Autotuoajat ja -teollisuus ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Kiertovoima ry - KIVO
- Suomen Omakotiliitto ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f.

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta. Uudella lailla on tarkoitus panna täytäntöön päästökauppadirektiivi rakennusten erillislämmityksen, tieliikenteen ja muiden alojen erillisen päästökaupan osalta (Emissions Trading System, ETS2). Uuden päästökaupan soveltamisalaan kuuluvat yleisen päästökaupan ulkopuoliset polttoaineet eli polttoaineeverolain 2 ja 2 a §:ssä sekä sähköverolain 2 ja 2 a §:ssä tarkoitetut fossiiliset nestemäiset ja kaasumaiset polttoaineet pois lukien turve ja mäntyöljy. Lakia ei sovellettaisi kestävyyskriteerit täyttäviin nollapäästöisiin polttoaineisiin.

Valiokunta pitää lähtökohtaisesti hyvin kannatettavana päästökauppajärjestelmää, joka EU-tasoisena ohjauksena edistää kustannustehokasta päästövähennyspolitiikkaa ja tasoittaa myös maiden välistä kilpailutilannetta. Uudella polttoaineiden päästökaupalla saadaan vastaavan tehokkaan ohjauksen piiriin liikenne ja lämmitys. Samalla se luo kannustimen kehittää uusia fossiilivapaita polttoaineita, kuten sähköpolttoaineita. Polttoaineiden jakelijoiden päästökauppa tuo suurimman osan fossiilisten polttoaineiden päästöjä unionin asettaman päästökaton alle. Komission arvon mukaan yleisen päästökaupan (ETS1) ja uuden päästökaupan (ETS2) järjestelmät johtavat -88 prosentin nettopäästövähennykseen vuonna 2040.

Uuden päästökaupan osalta on huomattava, että siihen kuuluvat toimialat säilyvät kuitenkin osana taakanjakosektoria. Jakelijoiden päästökauppa poikkeaa siten merkittävästi yleisestä päästökaupasta, sillä se ei poista jäsenvaltioille asetettuja kansallisia tavoitteita taakanjakosektorin päästövähennyksille vuodelle 2030. Suomen osalta tavoite on -50 prosenttia vuoden 2005 tasoon verrattuna. Valiokunta korostaa, että sekä yleinen päästökauppa että uusi polttoaineen jakelijoiden päästökauppa tukevat osaltaan myös Suomen päästövähennystavoitteiden ja vuoden 2035 kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista. Uusi päästökauppa ei kuitenkaan yksin riitä Suomen taakanjakosektorille asetettujen tiukkojen tavoitteiden saavuttamiseen, joten keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman KAISUn tavoitteet ja lisätoimet ovat edelleen tärkeitä. Vuonna 2024 julkaistun energia- ja ilmastotoimien perusskenaariossa tehdyn arvon mukaan uuden päästökaupan vaikutus taakanjakosektorin päästöihin olisi 0,33 Mt.

Päästökauppajärjestelmän ohjausvaikutuksen voimakkuus riippuu päästöoikeuden hinnasta. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan uuden päästökaupan vaikutusarvioiden osalta komission analyysiin, jotka perustuvat päästöoikeuden hinta-arvioon 50 euroa/tonni. Uudempien mallinnusten perusteella päästöoikeuteen kohdentuu hintapainetta ja toteutuva hinta voi olla tätä korkeampi, jolloin myös ohjausvaikutus kasvaa. Tyypillisesti on oletettu, että päästöoikeuden hinta uudessa polttoaineen jakelun päästökaupassa olisi ainakin 2030-luvun alkuun asti merkittävästi matalampi kuin ennustettu päästöoikeuden hintataso yleisessä päästökaupassa. Päästöoikeuden hintaan liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta, ja kuten edellä on todettu, ovat myös merkittävästi ennakoituja korkeammat hinnat polttoaineen jakelun päästökaupassa mahdollisia.

Päästöoikeuksien määrä leikkautuu lineaarisen vähennyskertoimen mukaisesti ensin 5,1 prosenttia ja sen jälkeen 5,38 prosenttia vuodessa. Tämä tarkoittaa, että päästöoikeuksien määrää leika-

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2024 vp

taan koko EU:n tasolla arviolta noin 60—70 Mt CO₂ vuosittain, mutta tarkka luku riippuu kunkin jäsenvaltion valitsemasta päästökaupan soveltamisalasta sekä vuosien 2024—2026 toteutuneista päästöistä.

Soveltamisala

Raideliikenne, kaupallinen vesiliikenne sekä lentoliikenteen käyttöön jaeltu lentopetroli ja -ben siini ehdotetaan rajattavaksi uuden päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. Näillä sektoreilla käytettävien polttoaineiden jakelujärjestelmä on luontaisesti eriytetty muusta polttoainejakeluis- ta, joten niiden rajaaminen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle on ollut perusteltua. Liittämi- nen päästökauppaan puolestaan aiheuttaisi päästökauppajärjestelmien päällekkäisyyden vuoksi monentyypisiä hankaluuksia.

Päästökauppadirektiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan kansallisesti maa- ja metsäta- louden polttoaineisiin sekä vapaa-ajan vesiliikenteen polttoaineisiin. Ehdotus on perusteltu, sillä Suomessa ei ole käytössä sellaista polttoaineiden jakelujärjestelmää, jossa polttoaineen loppu- käyttäjä voitaisiin luotettavasti tunnistaa ennakkoon. Soveltamisalan laajennus voi kuitenkin nos- taa maa- ja metsätalouden kustannuksia yhteensä noin 60 milj. euroa vuodessa, mikä tulee pää- ministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti kompensoida. Päästökauppa nos- taa fossiilisten polttoaineiden hintaa pysyvästi ja myös päästökauppadirektiivi mahdollistaa tie- tyin edellytyksin siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisen. Hyvitystä voidaan myöntää esi- merkiksi niille toimialoille, jotka ovat direktiivin mukaisen yleisen ja polttoaineen jakelun pääs- tökaupan soveltamisalan ulkopuolella, mutta jotka jäsenmaa on sisällyttänyt yksipuolisesti uuteen päästökauppaan soveltamisalan laajennuksen myötä. Hyvitysmekanismit eivät kuiten- kaan sisälly hallituksen esitykseen.

Hyvitysmekanismit

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että hyvitysmekanismit tulisi valmis- tella hyvissä ajoin ennen päästökaupan käynnistymistä ja niiden tulisi olla pitkäaikaisia ja enna- koitavia. Mekanismien tulisi tukea liikenne- ja työkonesektorin käyttövoimamurroksen nopeut- tamista. Kompensointi tulisi toteuttaa mahdollisuuksien mukaan niin, että se tukee fossiilisista polttoaineista irtaantumista ja näin vähentää tuen tarvetta jatkossa. Päästökaupan ohjausvaikutuk- sen säilyttävä kompensointi voidaan toteuttaa esimerkiksi tasapalautuksena, tai ohjaamalla varo- ja puhtaisiin investointeihin.

Valiokunnalle on esitetty, että esimerkiksi tavaraliikenteen kannalta toimiva hintavaikutuksia hil- litsevä toimi on hallituksen esittämän ammattidiesel-järjestelmän käyttöönotto, jolloin kompen- saatio kohdistuisi suoraan yritysten kuljetuskustannuksiin. Ammattidiesel-järjestelmään tulisi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää investointiverohyvityksen tai hankintatuen tapaisia meka- nismeja, jotka kannustaisivat kuljetusalaa investoimaan vähäpäästöiseen kalustoon ja esimerkiki- si varikkolatausjärjestelmiin. Investointituen kaltaisilla hyvitysmekanismilla tähdättäisiin fos- siilisen dieselin kulutuksen vähentämiseen, mikä vähentäisi pitkällä aikavälillä tehokkaimmin päästökaupan hintavaikutuksia elinkeinoelämälle nopeuttaen käyttövoimamurrosta. Maatalous- sektorin hyvitysjärjestelmissä tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää olemassa olevia maa- talouden energiaveron palautusjärjestelmiä. Hyvityksissä on tarkoituksenmukaista ottaa huo-

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2024 vp

mioon myös investointitukiluonteiset hyvitysmallit, jotka tähtäävät energiatehokkuuden parantamiseen ja siirtymään fossiilisista polttoaineista uusiutuviin vaihtoehtoihin.

Uuden päästökauppajärjestelmän käyttöönotto lisää tarvetta arvioida ja uudistaa liikenteen verotusta ja rahoitusta jo lähivuosina. Valtioneuvosto on lokakuun alussa linjannut aloittavansa liikenteen verotuksen ja rahoituksen laajan kokonaisuudistuksen. Pitkäjänteiset fossiilisen polttoainejakelun päästökaupan hyvitysmallit ja huutokauppatalojen kohdentaminen liikennesektorin kustannustehokkaisiin päästövähennystoimiin tulisi suunnitella osana liikenteen verotuksen kokonaisuudistusta.

Huutokauppatalojen käyttö

Uudet päästökauppatalot tarjoavat mahdollisuuden rahoittaa oikeudenmukaista kestävyys siirtymää. Hallituksen esityksessä ei linjata huutokauppatalojen käyttökohteita, vaan niitä koskeva suunnitelma laaditaan myöhemmin. Suomen tulee raportoida tulojen tai niitä vastaavan summan käytöstä vuosittain Euroopan komissiolle. Jäsenvaltioiden tulee laatia sosiaalisesta ilmastorahastosta tuloutuvien määrärahojen käyttämistä koskeva ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelma komissiolle 30.6.2025 mennessä.

Uuden järjestelmän päästöoikeudet lasketaan liikkeelle huutokauppaamalla eikä uusi järjestelmä sisällä maksutta jaettavia päästöoikeuksia. Osa huutokauppataloista kohdennetaan Sosiaaliseen ilmastorahastoon (Social Climate Fund, SCF). Sosiaalisen ilmastorahaston tavoitteena on vähentää uuden päästökauppajärjestelmän aiheuttaman hinnannousun negatiivisia vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille, mikroyrityksille ja liikenteen käyttäjille ja edistää irtautumista fossiilisista polttoaineista. Rahasto toimii määräaikaaisesti vuosina 2026—2032. Se rahoitetaan polttoaineen jakelun päästökaupan huutokauppataloista ja kansallisella osarahoituksella, jonka osuus on 25 prosenttia. Suomen saanto rahastosta on korkeintaan 348 milj. euroa sen toimintavuosina. Jäsenvaltiot saavat myös suoraan päästökaupan huutokauppataloja, ja niiden käytöstä määrätään direktiivissä. On kuitenkin huomattava, että omien varojen päätöksen neuvottelut ovat EU:ssa kesken, joten vielä on auki, katsotaanko päästökauppatalot omaksi varaksi, jolloin ne siirrettäisiin unionin talousarvioon ja sosiaalirahasto rahoitettaisiin unionin talousarvion kautta.

Valiokunta toteaa, että direktiivin mukaan päästökauppatalot ohjataan suoraan tai välillisesti päästöjä sosiaalisesti oikeudenmukaisesti vähentäviin toimenpiteisiin. Energiatehokkuustoimien lisäksi tukirahoitusta tarvitaan myös viimeisten öljylämmitystä käyttävien alhaisen tulotason kotitalouksien lämmitysmuodon vaihtamisen tukemiseen ympäristöystävälliseen vaihtoehtoon. Suuri osa on jo aikaisemman avustuksen turvin tehnyt lämmitystapamuutosremontin. Suomessa asuu hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuitenkin öljylämmityksessä kotitalouksissa edelleen huomattava määrä ikääntyviä, mikä alhaisen tulotason lisäksi voi vaikuttaa öljylämmityksestä luopumisen investointimahdollisuuksiin ja -halukkuuteen varsinkin tilanteissa, joissa rakennus sijaitsee muuttotappioalueella tai sillä ei ole paljon elinkaarta jäljellä.

Valiokunta toteaa lopuksi, että hallituksen esityksellä yli 95 prosenttia biomassaa käyttävät laitokset tulevat mukaan uuden päästökaupan soveltamisalaan käyttämänsä fossiilisen polttoaineen (poislukien turve) osalta. Mahdollisten uusien päästökauppavelvoitteiden ja

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2024 vp

kilpailun vääristymisen lisäksi päätös voi vähentää intressiä joutua 95 prosenttia biomassaa käyttävien laitosten piiriin tulevaisuudessa eli päätös ei kannusta vähentämään päästöjä. Ympäristövaliokunta viittaa aikaisempiin lausuntoihinsa (esimerkiksi YmVL 5/2024 vp — E 9/2024 vp ja YmVL 6/2024 vp — E 10/2024 vp), joissa se on toivonut, että päästökaupasta vuoden 2026 alusta poistettavat, yli 95 prosenttia kestävä biomassaa käyttävät laitokset siirrettäisiin takaisin päästökaupan kannusteiden piiriin. Juuri nämä laitokset ovat potentiaalisimpia kohteita biogeenisen hiilidioksidin talteenotolle ja ilmastohyötyjen toteuttamiselle. Tämä tukisi alan teknologiakehitystä ja investointeja. Päästökauppadirektiivin muutoksen vaikutuksiin tulee pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan direktiivin edellyttämän vuonna 2026 tehtävän komission selvityksen yhteydessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
varajäsen Marko Kilpi kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2024 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on kirjaus, että hallituskaudella ei tehdä kansallisesti sellaisia päätöksiä, jotka lisäävät maatalouteen kohdistuvia kustannuksia.

Päästökauppadirektiivin soveltamisalan laajentaminen kansallisesti maa- ja metsätalouden polttoaineisiin nostaa kuitenkin maa- ja metsätalouden kustannuksia merkittävästi.

Päästökauppadirektiivin tausta on EU:ssa, mutta sen soveltamisalan laajentaminen kansallisesti vuodesta 2027 alkaen on hallituksen oma päätös.

Hallituksen esityksessä arvioitu maa- ja metsätalouden kustannusten nousu 60 milj. euroa vuodessa on hyvin varovainen.

On hyvin ongelmallista, että hyvitysmekanismit eivät sisälly hallituksen esitykseen.

Samassa yhteydessä, kun päätetään vapaaehtoisesti laajentaa päästökauppadirektiivin soveltamisalaa, tulisi ehdottomasti päättää myös hyvitysmekanismeista.

Hyvitysmekanismien tulee vastata kustannusten todellista nousua eli sen tulee korvata täysimääräisesti maa- ja metsätaloudelle aiheutuva kustannusten nousu.

Maa- ja metsätaloutta ei olisi pitänyt ottaa mukaan päästökauppadirektiivin soveltamisalan laajentamiseen Suomessa. Nyt kun näin on kuitenkin tehty, tulisi samalla säätää täysi kompensatio ja varmistaa, että hallitusohjelman hyvät kirjaukset toteutuvat.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.11.2024

Vesa Kallio kesk
Hanna Kosonen kesk