

Lausunto
13.11.2023
VN/30314/2022

Liitetieto
Julkisuus
Salassapitoperuste

Lausuntopyyntö talousvaliokunnan kokous 14.11.2023

**Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto HE 71/2023 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle
päästökauppalaiksi sekä laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista
annetun lain 2 ja 33 §:n muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua
otsikkoasiassa. Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu asiasta seuraavaa:

Lailla pantaisiin täytäntöön muutettu päästökauppaa koskeva direktiivi
laitosten, meriliikenteen ja lentoliikenteen päästökaupan osalta sekä
CORSIA:a (kv. lentoliikenteen CO₂-päästöjen hyvitysjärjestelmä) koskevat
säännökset ja uuden jakelijoiden päästökaupan vuoden 2024
raportointivelvoite. Liikenne- ja viestintäministeriö on vastannut hallituksen
esityksen valmistelusta siltä osin kuin se koskee päästökaupan
soveltamista meri- ja lentoliikenteeseen sekä CORSIA:n toimeenpanoa.

Muutoksilla toteutetaan kansallisesti EU:n päästökauppadirektiivin
uudistusta. Direktiivimuutokset ovat vastaus EU:n
päästövähennystavoitteiden kiristymiseen. Lain soveltamisala laajenisi
kattamaan laitosten ja lentoliikenteen lisäksi myös meriliikenteen.
Päästökauppa on pitkälle harmonisoitua EU:ssa. Meri- ja lentoliikenteen
osalta merkittävää kansallista harkintavaltaa sisältyy meriliikennettä
koskevan saaripoikkeuksen hyödyntämiseen.

Päästökauppa laajenee meriliikenteeseen 1.1.2024 alkaen. Meriliikenne
tulee asteittain päästökaupan piiriin: päästöoikeudet palautetaan osalle
vuosien 2024 ja 2025 päästöistä ja täysimääräisesti vuoden 2026
päästöille ja sen jälkeen.

Hallitus esittää, että Suomi ottaa käyttöön saaripoikkeuksen. Tämä
tarkoittaa, että matkustaja-aluksille ei muodostu päästöoikeuksien
palauttamisvelvoitetta Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välisten matkojen
osalta vuosina 2024-2030. Poikkeuksen käyttönotolla voidaan lieventää
päästökaupan vaikutuksia meriliikenteestä riippuvaiseen Ahvenanmaahan
ja välttää päästökaupan kustannuksia. Välttelyiksi kustannuksiksi on
arvioitu vuonna 2026 18,1 miljoonaa euroa. Varustamot, joilla liikennöintiä
poikkeuksen piirissä, saavat lisääikaa sopeutua päästökauppaan

Poikkeus vaikuttaa negatiivisesti kuljetusten toimintaympäristön
tasapuolisuuteen ja kilpailuun ja poikkeuksen soveltaminen voi heikentää
päästökaupan vaikutusta meriliikenteen päästövähennyksiin. Riski, että
varustamot pidentäisivät reittejään käydäkseen poikkeuksen vuoksi
Ahvenanmaalla päästökaupan välttämiseksi, on kuitenkin arvioitu
vähäiseksi. Saaripoikkeusta on tarkasteltu valtiontukisääntöjen
näkökulmasta osana hallituksen esityksen valmistelua. Tarkastelussa ei
ole pystytty sulkemaan pois mahdollisuutta, että saaripoikkeuksen
soveltamisen kautta yritykselle syntyvä taloudellinen etu voitaisiin katsoa

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, joka pääsääntöisesti tulisi ilmoittaa SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti Euroopan komissiolle.

Meriliikenteen päästökauppaan liittämisen vuosittaisiksi kustannuksiksi arvioitiin vuonna 2026 Suomen ulkomaankauppaa ja matkustajia palvelevan meriliikenteen osalta 400-500 miljoonaa euroa. Vastaavasti päästökaupan kustannuksiksi muodostuisi vuonna 2030 500-600 miljoonaa euroa. Päästökaupan arvioitu alentavan kansantuotetta: vaikutus syntyy tuonnin kallistumisesta, viennin hintakilpailukyyn heikkenemisestä ja viennin supistumisesta. Meriliikenteen kustannuksia lisää myös FuelEU Maritime –asetus, joka käytännössä velvoittaa 2025 alkaen lisäämään vähitellen vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttöä meriliikenteessä.

Muissa EU-maissa kohdataan samankaltaisia kustannusvaikutuksia ja ne tasaavat suhteellisesti Suomen kilpailukyyn ja kansantalouteen kohdistuvia vaikutuksia. Johtuen etäisyyksistä, meriliikenteen roolista ja talvimerenkulusta vaikutukset Suomen ulkomaankaupan hintakilpailukyvyllä voivat olla suhteellisesti suuremmat kuin muiden EU-maiden ulkomaankaupalle.

Meriliikenteen päästövähennystoimien odotetaan luovan liiketoimintamahdollisuuksia Suomen merkittävälle meriklusterille ja energiateknologioiden aloille, kun kysyntä ympäristöystävällisille ratkaisuille lisääntyy.

Lentoliikenne on vuosina 2012-2023 ollut ainoana liikennemuotona päästökaupan piirissä. Päästökauppalain uudistuksen taustalla olevilla direktiivin muutoksilla pyritään tehostamaan lentoliikenteen päästökaupan päästövähennysvaikutusta. Keskeinen toimi tästä näkökulmasta on lentoliikenteen päästöoikeuksien ilmaisjaon asteittainen vähennys ja lakkautus. Vuonna 2024 lentoyhtiöt saavat 75 prosenttia nykytason ilmaisjaosta ja vuonna 2025 enää 50 prosenttia. Vuodesta 2026 lähtien lentoliikenteen päästöoikeudet ovat huutokaupan piirissä. Ainoa poikkeus on tukimekanismi, jonka kautta lentoyhtiöt voivat vuoden 2030 loppuun saakka saada rajatusti maksutta jaettavia päästöoikeuksia käyttämällä kestäviä lentopolttoaineita. Lisäksi päästökauppajärjestelmän ilmastovaikutuksia tehostaa päästöoikeuksien kokonaismäärää alentavan lineaarisen vähennyskertoimen korotus 2,2 prosentista 4,4 prosenttiin.

Lentoliikenteen päästökaupan soveltamisala säilyy vuoden 2026 loppuun saakka nykyisellään, eli järjestelmää sovelletaan ETA-alueen sisäisten lentojen hiilidioksidipäästöihin. Päästökauppadirektiivin muutosten tarkoituksena on myös toimeenpanna EU:n alueella Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestö ICAO:ssa vuonna 2016 hyväksytty kansainvälisen lentoliikenteen CO₂-päästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIA, jota sovelletaan päästökauppaa täydentävästi ETA-ajan ylittävillä lennoilla.

CORSIA:a koskevat keskeiset määräykset on sisällytetty esitettyyn uuteen päästökauppalakiin. Molemmat järjestelmät koskevat toistaiseksi ainoastaan hiilidioksidipäästöjä, mutta päästökauppajärjestelmään on direktiivimuutosten mukaisesti tarkoitettu vuoden 2025 alusta lähtien

sisällyttää lentoliikenteen muita kuin CO₂-päästöjä koskeva tarkkailu-, raportointi- ja todentamisjärjestelmä. Näitä päästöjä ovat mm. vesihöyry, erilaiset oksidit ja pienhiukkaset, joilla kokonaisuudessaan on hiilidioksidia merkittävämpi ilmastoa lämmittävä vaikutus lentoliikenteessä. Järjestelmästä saatavien kokemusten pohjalta myöhemmin arvioidaan mahdollisuudet sisällyttää nämä päästöt päästöoikeuksien hankintavelvoitteiden piiriin.

Päästökauppaa ja CORSIA:a yhdistävät useat toimijoita tai viranomaisia koskevat määräykset, minkä vuoksi arvioitiin perustelluksi sisällyttää myös CORSIA:a koskeva sääntely esitettyyn päästökauppalakiin. CORSIA myös vaikuttaa EU:n lentoliikenteen päästökaupan tulevaisuuteen, sillä komissio arvioi vuonna 2026 globaalin järjestelmän tehokkuuden ja jos se ei täytä nyt sovittuja kriteerejä, se tulee esittämään päästökaupan laajennusta vuoden 2027 alusta lukien. Tämän vuoksi esityksessä on alustavasti arvioitu kustannusvaikutuksia myös päästökaupan nykyistä laajemmilla soveltamisaloilla, jotta mahdollisen muutoksen merkitys havainnollistuu.

Päästökaupan ja CORSIA:n vaikutuksista Suomessa: päästökauppakustannukset ilma-aluksen käyttäjille (käytännössä Finnair) olivat vuonna 2022 noin 38,4 miljoonaa euroa. Päästökauppasääntöjen muutoksen myötä vuosikustannuksiksi on vuonna 2024 arvioitu noin 65 miljoonaa euroa, vuonna 2025 noin 75-80 miljoonaa euroa ja vuonna 2026 noin 100-105 miljoonaa euroa. Soveltamisalan laajeneminen vuonna 2027 ETA-alueelta lähteviin lentoihin noin kaksinkertaistaisi kustannukset ja myös saapuvien lentojen mukaan lukeminen kolminkertaistaisi kustannukset. Mahdollisista laajennuksista tehdään päätökset kuitenkin aikaisintaan vuonna 2026. Suomen saamat lentoliikenteen päästöoikeuksien huutokauppatulot lisääntyvät merkittävästi: vuoden 2023 arvioidusta kymmenen miljoonan euron tasosta huutokauppatulojen ennakoidaan nousevan vuonna 2026 noin 45 miljoonan euron tasolle. CORSIA:n kustannukset Finnairille ovat noin 35–50 miljoonaa euroa vuosien 2024–2035 aikana, eli 12 vuoden kustannukset vastaisivat noin päästökaupan nykyisiä vuosikustannuksia.

Lisääntyvät päästökustannukset kannustavat lentoyhtiöitä päästöjen vähentämiseen. Päästövähennyksiä syntyy myös teollisuudessa, jolta vapautuvia päästöoikeuksia lentoyhtiöt ostavat. Lentoyhtiöiden paine lentolippujen hintojen nostamiseen kasvaa, koska toimialan kansainvälinen kilpailu on kovaa ja 55-valmiuspaketissa on myös muita kustannuksia nostavia aloitteita.

Lentoliikenteen päästökauppalaki (34/2010) ehdotetaan kumottavaksi ja kaikki päästökauppaa koskevat määräykset koottaisiin uuteen päästökauppalakiin.

Niina Honkasalo
Neuvotteleva virkamies

Janne Mänttari
Hallitusneuvos

