

Asia: TEM/379/03.01.01/2018

Lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

viite: Lausuntopyynnön diaarinumero: TEM/379/03.01.01/2018

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI PÄÄSTÖKAUPPALAIN MUUTTAMISESTA

Fortum pitää tervetulleena keväällä 2018 voimaan tullutta päästökauppadirektiivin muutosta, jolla sisällytettiin neljännen päästökauppakauden käytännöt päästökauppadirektiiviin. Fortumin mielestä päästökauppa on kustannustehokas ja joustava keino kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja nyt tehdyt muutokset järjestelmään tehostavat päästökauppajärjestelmän toimintaa ja parantavat sen ennustettavuutta.

Ehdotuksen mukaan myös yhdyskuntajätteen polttolaitokset sisällytettäisiin päästökaupan piiriin. Tämä on mielestämme keskeisin muutos, johon haluamme erityisesti kiinnittää huomiota. Lisäksi haluamme esittää näkemyksiä valtion oikeudesta mitätöidä päästöoikeuksia vapaaehtoisesti sekä päästöluvan ja päästöjen tarkkailusuunnitelman erottamisesta toisistaan.

Jätteenpolton siirto päästökauppaan ei ole perusteltua

Fortumilla on pitkä kokemus erilaisten jätteiden käsittelystä ja energiahyötykäytöstä sekä siihen liittyvästä jätteiden analysoinnista, päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista useassa Euroopan maassa. Tältä pohjalta meille on muodostunut käsitys näihin liittyvistä käytännön haasteista ja kustannuksista sekä jätteenpolton lainsäädännöstä ja ohjauksesta.

Vaikka Fortum kannattaa vahvasti päästökauppaa ja myös sen laajentamista uusille sektoreille, emme pidä jätteenpolton sisällyttämistä päästökauppaan perusteltuna. Jätteenpolton siirto päästökauppaan ei tue päästökaupan tavoitteita. Päästökaupan tarkoitus on kannustaa vaihtamaan vähäpäästöisiin energialähteisiin energiantuotannossa. Yhdyskuntajätteen poltto on osa jätehuollon kokonaisuutta, jonka tehtävänä on käsitellä syntyvät jätteet ympäristölle ja ihmiselle haitattomaan muotoon. Jätteenpolttoa ei ole perusteltua tarkastella erillisenä toimintana, kun kysymys on koko jätehuoltoketjun päästöjen minimoinnista. Jätettä polttavan laitoksen mahdollisuudet vaikuttaa jätteen koostumukseen on erittäin rajalliset. Syntypaikkalajittelusta ja jätteiden esikäsittelystä jäljelle jäävät kierrätyskelvottomat jätteenpolttolaitokselle tulevat jätteet on poltettava joka tapauksessa, riippumatta siitä hyödynnetäänkö hukkalämpö vai ei.

Jätteenpolton siirto päästökauppaan ei myöskään ole kaikilta osin EU:n jätepolitiikan ja kiertotalousstrategian mukaista. Tarkasteltaessa koko jätehuoltoketjua paras tapa vaikuttaa kasvihuonekaasupäästöihin on edistää tuotteiden kierrätettävyyttä ja kierrätysmateriaalien hyötykäyttöä. Tähän tähtäävät muun muassa valtakunnallinen jätesuunnitelma ja EU:n kiertotalouspaketti.

Lakiesityksen perustelumuiotiossa todetaan, että päästökaupan hintaohjauksen vaikutus jätteenpolton päästövähennyksiin ja jätteiden materiaalikierrätyksen kasvamiseen ovat vaikeasti arvioitavissa. Lakiesityksen taustaraportissa (Pöyry Management Consulting) on kartoitettu materiaalikierrätyksessä edistyneiden maiden tilannetta. Mitään korrelaatiota päästökaupan ja jätteenpolton kasvihuonekaasupäästöjen tai materiaalihyödyntämisen kehittymisen välillä ei raportissa esitetä. Sen sijaan raportin sivulla 59 esitetystä yhteenvedosta nähdään, että Saksan paras materiaalihyödyntämisen osuus on saavutettu ilman päästökauppa- tai vero-ohjausta. Yhteenvedosta nähdään myös, että kolmen Pohjoismaan materiaalikierrätys on suunnilleen samalla tasolla erilaisista polton päästöjen taloudellisesta ohjauksesta huolimatta.

Lakiehdotus jätteenpolton siirrosta päästökauppaan on puutteellisesti valmisteltu

Fortum katsoo, ettei lakiehdotuksen valmistelussa jätteenpolton siirron osalta ole noudatettu hyvän lainvalmistelutyön periaatetta. Lain muutoksen perusteet puuttuvat talous- ja ympäristövaikutusten, etenkin päästövähennysten, osalta ja vaikutusten arviointia on tehty ainoastaan erittäin kevyesti kansallisen ilmastosuunnitelman yhteydessä. Alueellisista vaikutuksista, vaikutuksista jätehuollon kokonaisuuteen, energiamarkkinoilla kaukolämmön ja sähkön kilpailukykyyn ja jätteen kierrätykseen sekä jätteenpolton päästövähennysten kustannustehokkuudesta ei ole valmistelussa tehty arvioita.

Lakiehdotuksesta ei ilmene, johtaako sektorisiirto kasvihuonekaasupäästöjen tosialliseen vähenemiseen. Mielestämme sektorisiirto ei tule vähentämään jätteenpolton päästöjä, vaan kyseessä on ainoastaan päästöjen tilastollinen siirto päästökauppa-sektorille. Lisäksi kiertotaloustavoitteiden edetessä päästökaupan ohjaavan roolin jätteenpolton osalta voidaan

olettaa joka tapauksessa pienenevän, mikäli suurempi osa nyt kierrätyskelvottomasta jätteestä saadaan laadukkaan kierrätyksen tai uudelleenkäytön piiriin.

Fortum katsoo, että ennen päästökauppaan siirtoa tulisi olla selvyys jätteenpolton päästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta (MRV). Ruotsista saatujen kokemusten perusteella MRV-prosessiin ja sen hyväksyttämiseen liittyy suuri joukko haasteita, koska jätteenpolttoa ei sisälly komission EU-tasoiseen ohjeistukseen.

Soveltamisalan rajausta vaarallisen jätteen ja muiden erityiskäsittelyä vaativan jätteen osalta

Mikäli lain valmistelua jätteenpolton osalta kuitenkin jatketaan, Fortum kannattaa luonnoksessa esitettyä rajausta vaarallisten jätteiden polton jättämistä päästökaupan ulkopuolelle. Ehdotamme kuitenkin rajauksen laajentamista koskemaan kaikkia sellaisia laitoksia, joilla on toimintaa koskevan ympäristöluvan perusteella mahdollisuus polttaa merkittävä määrä vaarallisia jätteitä sekä muita erityiskäsittelyä vaativia jätteitä.

2§

1) polttoaineiden poltto laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 megawattia, ei kuitenkaan jätteiden poltto laitoksissa tai laitoksen osissa, joissa ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisessa ympäristöluvassa annettujen määräysten mukaisesti noudatetaan jätteiden polttolaitosta koskevia vaatimuksia ja joiden pääasiallinen tarkoitus on vaarallisen jätteen käsittely polttamalla; ympäristöluvassa määritelty käsiteltävä jäte koostuu merkittävässä määrin vaarallisista jätteistä ja muista erityiskäsittelyä vaativista jätteistä.

— — — — —

Tätä lakia sovelletaan polttoaineiden polttoon laitoksissa tai laitoksen osissa, joissa ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisessa ympäristöluvassa annettujen määräysten mukaisesti noudatetaan jätteiden polttoa koskevia vaatimuksia vain, jos Euroopan komissio hyväksyy laitoksen sisällyttämisen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään.

— — — — —

Laissa voitaisiin mielestämme asettaa kriteeri "merkittävässä määrin" rajaukselle osuutena käsiteltävän jätteen kokonaismäärästä:

Mikäli vaarallisten jätteiden ja erityisjätteiden määrä jätteenpolttolaitoksen ympäristöluvan sallituissa käsittelymäärissä on yli XX % käsiteltävän jätteen kokonaismäärästä, voidaan katsoa, että käsiteltävä jäte koostuu merkittävässä määrin vaarallisista jätteistä ja muista erityiskäsittelyä vaativista jätteistä.

Perusteluina vaarallisen jätteen ja muiden erityiskäsittelyä vaativan jätteen rajaamiselle päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle toteamme muun muassa seuraavaa.

Yhdyskuntajätteiden lisäksi polttamalla käsitellään myös vaarallisia jätteitä ja sellaisia erityisjätteitä, joita ei luokitella lainsäädännön mukaan vaaralliseksi jätteeksi, mutta joiden jätehuolto mukaan lukien polttokäsittely vaatii erityisiä toimia. Tällaisia jätteitä ovat mm. terveydenhuollon biologiset jätteet (esim. kudokappaleet, elinten osat, veri ja bakteeriviljelmät) ja pistävät ja viiltävät jätteet (käytetyt neulat ja lasiampullit), eläimistä saatavat sivutuotteet (EU:n sivutuoteasetuksen soveltamisalaan kuuluvat jätteet) sekä erittäin klooripitoiset muovijätteet (esim. PVC) tai pieninä pitoisuuksina pysyviä orgaanisia yhdisteitä sisältävät jätteet (bromipitoisia palonestoaineita sisältävät muovit jne.)

Vaarallisten jätteiden ja erityisjätteiden käsittelyyn kuuluu koko käsittelyketju jätteen syntypaikalta kuljetukseen, vastaanottoon, analysointiin, varastointiin, jätteenpolttoon ja poltossa syntyvien tuhkien ja muiden jätteiden tarkkailuun asti. Edellä kuvatun vaarallisen jätteen tai erityisjätteen polttaminen on selkeästi ensisijaisesti jätehuoltotoimi eikä se ole luokiteltavissa energiantuotantotoimeksi. Vaarallisten jätteiden sekä erityisjätteiden poistaminen materiaalikierrosta on edellytys turvalliselle kiertotaloudelle eikä tälle toiminnalle tule asettaa päästökaupan kaltaista ohjausinstrumenttia, jonka tavoitteet ovat vastakkaisia kiertotalouden puhdistamisen tavoitteille.

Lainsäädännössä ei ole määritelty erikseen vaarallisen jätteen tai ei-vaarallisen jätteen polttolaitosta eikä vaarallisen jätteen polttamiselle määrätä lainsäädännössä käytettäväksi tiettyä tekniikkaa. Päästörajat sekä polton tehokkuuteen liittyvät vaatimukset ovat samat sekä vaarallisia että ei-vaarallisia jätteitä poltettaessa. Sen sijaan vaarallisten jätteiden vastaanottoon ja toiminnanharjoittajan velvollisuuteen hankkia tietoja käsiteltävistä vaarallisista jätteistä on määräyksiä jätteenpolttoasetuksessa.

Ehdottamaamme soveltamisalaan kuuluvat laitokset on määritettävissä ympäristöluvan perusteella. Ympäristöluvassa luetellaan jätteenpolttolaitoksessa käsiteltävät jätteet luokiteltuna vaarallisiin ja ei-vaarallisiin, nykyisin myös käyttäen jäteluettelon ns. EWC-koodia, joka yksilöi jätetyypin joko siihen toimialaan, josta jäte on syntynyt tai ryhmittelee muutoin varsin tarkasti. Jos jätteenpolttolaitoksella on ympäristölupa vastaanottaa vaarallisia jätteitä, annetaan näiden jätteiden käsittelystä ympäristöluvasta erityismääräyksiä. Jos laitokselle myönnetään lupa käsitellä erityisjätteitä, kuten terveydenhuollon erityisjätteet tai eläinperäiset sivutuotteet, joihin liittyy muuta säännöstöä, on ympäristöluvassa määräyksiä myös näiden jätteiden käsittelyyn liittyen.

Valtion oikeus mitätöidä päästöoikeuksia vapaaehtoisesti

Fortum on vahvasti tukenut päästökaupan vahvistamista sekä päästökaupan kanssa päällekkäisten politiikkatoimien päästökauppaan aiheuttamien vaikutusten arviointia ja lieventämistä. EU:n vastikään hyväksyttyyn hallintomallilainsäädäntöön (Governance Regulation) sisältyy velvoite (artikla 25) komissiolle arvioida kansallisten ilmasto- ja energiasuunnitelmien vaikutusta päästökauppaan. Tämä on mielestämme tärkeä askel päästökauppaa tähän saakka heikentäneiden muiden politiikkatoimien vaikutusten tunnistamiseksi. Hallintomallissa ei kuitenkaan esitetä arvioinnissa todettujen vaikutusten lieventämistoimia.

Päästökauppadirektiiviin sisältyvä päästöoikeuksien vapaaehtoinen mitätöinti yhdistettynä em. hallintomallin arviointivelvoitteeseen on mielestämme hyvä keino tehostaa päästömarkkinaa. Fortum tukee vapaaehtoisen mitätöinnin mahdollistava muutosta, koska sillä voidaan lieventää kansallisten toimien päästökauppaa heikentävää vaikutusta. Päästöoikeuksien mitätöinti estää oikeuksien käytön muualla. On myös huomattava, että päästökaupan ohjausvaikutusta heikentävä politiikka vähentää valtion huutokauppatuloja ja huutokaupasta ilmastotyöhön saatavaa rahoitusta.

Fortum pitää tarpeellisen tiukentaa muistion sanamuotoja: valtioneuvoston pitää analysoida kansallisen politiikan vaikutukset päästökauppaan ja mitätöidä oikeuksia, jos on nähtävissä, että päästökauppamekanismit eivät näin tee.

Päästöluvan ja päästöjen tarkkailusuunnitelman erottaminen toisistaan

Fortum kannattaa luvan ja tarkkailusuunnitelman erottamista toisistaan tukien tavoitteita, joita muutoksella haetaan:

Ehdotetusta muutoksesta seuraisi, että osa päästöjen tarkkailusuunnitelman muutoksista olisi mahdollista tehdä siten, että toiminnanharjoittaja itse päivittäisi muutoksen laitoksen tarkkailusuunnitelmaan ilman, että päästökauppaviranomaisen olisi tarvetta muuttaa tarkkailusuunnitelmaa koskevaa hallintopäätöstään tai myöntämäänsä päästölupaa. Tarkkailusuunnitelmaan päivittämällä tehtävät muutokset olisivat nykyistä joustavammin, nopeammin ja edullisemmin toteutettavissa sekä toiminnanharjoittajan että päästökauppaviranomaisen näkökulmasta.

Lisätietoja lausunnosta antaa ilmastoasioiden päällikkö Kari Kankaanpää, 050-453 2330, kari.t.kankaanpaa@fortum.com

Kunnioittaen,

FORTUM OYJ

Kankaanpää Kari
Fortum Oyj - Yhteiskuntasuhteet