

Asia: VN/23899/2023

Arviomuistio päästökauppadirektiivin toimeenpanosta - Uusi EU:n fossiilisten polttoaineiden jakelua koskeva päästökauppa

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kuntaliiton lausunto päästökauppadirektiivin toimeenpanon arviomuistiosta

Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö on lähettänyt lausunnolle EU:n päästökauppadirektiivin toimeenpanoa tarkastelevan arviomuistion. Siinä kuvataan uuden fossiilisten poltto-aineiden jakelua koskevan päästökaupan vaatimuksia, arvioidaan vaikutuksia ja esitellään direktiivin mahdollistamat kansalliset toteuttamisvaihtoehdot. Arviomuistio ei ota kantaa siihen, miten direktiivi kannattaisi Suomessa toimeenpanna. Hallituksen esitys kansallisesta toimeenpanosta on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2024.

Uusi polttoaineen jakelijoiden päästökauppa kattaa tieliikenteen, rakennusten erillis-lämmityksen, rakentamisen sekä nykyisen yleisen päästökaupan ulkopuolisen teolli-suuden ja energiantuotannon fossiilisen polttoaineen. Direktiivin lopullinen sovelta-misala kattaa Suomessa noin 53 prosenttia taakanjakosektorin kokonaispäästöistä. Järjestelmässä päästöoikeudet huutokaupataan EU:n tasolla ja niille asetetaan yhteinen katto, joka pienenee vuosittain kohti asetettua päästövähennystavoitetta. Uusi päästökauppa on yleisestä päästökaupasta erillinen järjestelmä, joka on luonteeltaan päästövähennystoimi taakanjakosektorille.

Kuntaliitto on antanut lausuntopalveluun seuraavan lausunnon asiasta.

Suhtaudumme myönteisesti EU:n laajuiseen fossiilisten polttoaineiden jakelun pääs-tökauppaan. Direktiivin implementoinnissa on kuitenkin kansallisesti ratkaistava di-rektiivin soveltamisalan toimeenpanoon liittyviä haasteita, joita on kuvattu arviomuis-tiossa. Epävarmaa on, mille tasolle päästöoikeuden hinta asettuu päästöoikeuksien huutokaupan käynnistyessä vuonna 2027. Alkuvaiheessa on kuitenkin käytössä hin-nannousua hillitseviä mekanismeja.

Kannatamme direktiivin kansallisessa toteutuksessa sellaisen mallin luomista, joka kannustaa hintaohjauksella fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämiseen ja joka ei aiheuta kohtuuttomia kustannuksia millekään taholle. Kunnat ja kaupungit eivät voi saavuttaa liikenteen päästöjen vähentämistavoitteitaan, ellei valtio käytä vaikuttavas-ti sen käsissä olevia ohjauskeinoja käyttövoimamurroksen vauhdittamiseen. Vähähiili-seen talouteen siirtymisessä tarvitaan tasa-arvoa ja reiluttta. Erityishuomion kohtee-na tulee olla haavoittuvassa asemassa olevat kotitaloudet, jotka ovat alttiita energian ja polttoaineen hinnannoususta aiheutuville taloudellisille ongelmille.

Direktiivi antaa mahdollisuuden lykätä hinnoittelua vuoden 2030 loppuun saakka, jos jäsenmaassa on käytössä päästöoikeuden hintaa vastaava kansallinen hiilidioksidive-rotus ja muut edellytykset täyttyvät. Tämä ei kuitenkaan vähentäisi jäsenmaan mak-suvelvoitetta uuteen ilmastotoimien sosiaalirahastoon. Jäsenmaan on myös joka ta-pauksessa sitouduttava käyttämään huutokauppatuloja vastaava summa direktiivin mukaisiin käyttökohteisiin, jotka tukevat energiakäännettä. Katsomme, että päästö-kaupan toimeenpanon lykkäys ei ajaisi Suomen ilmastotavoitteita, eikä liikenteen päästövähennystavoitteita. Todennäköisesti lykkääminen myös heikentäisi Suomen vaikutusmahdollisuuksia päästökauppajärjestelmän edelleen kehittämisessä EU:ssa.

Jäsenmaiden tulee toimittaa kansalliset suunnitelmat sosiaalirahaston varojen käy-töstä komissiolle 30.6.2025 mennessä. Suomen tulee ohjata järjestelmästä saamansa tuotot toimijoiden energiakäänteen vauhdittamiseen ja liikenteen vähähiilistämiseen. Esitämme, että tuotoista osa ohjataan kuntien ja alueiden ilmastotyön rahoitukseen. Tätä rahoitus tulisi käyttää ilmastotyöhön ja tukitoimiin, joilla tuetaan energiakään-nettä sekä heikoimmassa asemassa olevia kotitalouksia ja seutuja. Kunnat ovat rat-kaisevassa asemassa puitteiden luomisessa kestäville energiaratkaisuille ja liikkumi-selle, joten niiden tukeminen tässä työssä on tärkeää.

Ilmastopoliittista ohjausta virtaviivaistettava ja vaikutuk-sia arvioitava

Erilaisia ilmastopoliittisia ohjauskeinoja on otettu käyttöön sekä EU-tasolla että kan-sallisella tasolla. Samaan suuntaan ajavat ohjauskeinot joko täydentävät toisiaan tai ovat päällekkäisiä. Kuntaliitto on huolissaan siitä, että eri hallinnan tasoilta tulevat aloitteet ovat luoneet monimutkaisen toimintaympäristön, mikä on uhka sen lä-pinäkyvyydelle ja vaikuttavuudelle. Kokonaisuuden hallinta, yhteisvaikutuksen tunnis-taminen ja tehokkuuden varmistaminen on vaativaa. Nopeassa siirtymässä on ohjaus-keinojen vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointiin ja seurantaan resurssoitava, jotta on riittävä ymmärrys siitä, millaisella ohjauksellisella kokonaisuudella päästään tar-vittaviin päästövähennystavoitteisiin ja millaisia haittavaikutuksia on kompensoitava, sekä tehtävä mahdollisia korjausliikkeitä tarvittaessa.

EU:n 55-valmiuspaketti sisältää useita rakennusten lämmityksen kasvihuonekaasu-päästöjä vähentäviä velvoitteita ja niiden tiukennuksia energiatehokkuusdirektiivissä (EED), uusiutuvan energian direktiivissä (RED III) ja rakennusten energiatehokkuusdi-rektiivissä (EPBD). Näiden taakanjakosektoriin kuuluvien velvoitteiden ja lämmityksen päästökaupan yhteisvaikutuksia ja mahdollisia päällekkäisyyksiä olisi hyvä tarkastella valmistelun yhteydessä. Koska erillislämmityksen osalta ei päästökaupan päästövä-hennyspotentiaalia ole laskettavissa, on huolehdittava, ettei

kehitetä sellaisia hallinnollisesti raskaita kokonaisuuksia, missä varsinaiset päästövähennykset jäävät pieniksi.

Arvioitu päästövähennys on varsin vähäinen etenkin liikenteen osalta, sillä arviomustion mukaan liikenteen päästövähennyspotentiaali on 0,15-0,4 Mt CO₂-ekv. vuodessa, kun kotimaan liikenteen päästöt olivat arviomustion mukaan 9,8 Mt vuonna 2022. Tällaisenaan liikenteen päästökauppa onkin täydentävä ohjauskeino, sillä liikenteen päästötavoitteissa on päästävä huomattavasti merkittävimpiin päästövähennyksiin. Merkittävien kansallisten taloudellisten ohjauskeinojen lisäksi on huomioitava, että kunnilla ja kaupungeilla on käytössään etenkin liikenteen kulkutapajakaumaan vaikuttavia keinoja. Päästökaupan vaikuttavuutta voidaan lisätä ohjaamalla päästökaupan tulot tehokkaasti päästöjä vähentäviin kokonaisuuksiin, missä huomioidaan eri hallinnon tasot.

Kuntien rakennuksia ja öljylämmitystä koskevan tietopohjan haasteet

Arviomustiossa (s. 54) kuvataan kuntien öljylämmitteisten rakennusten nykytilannetta. Virallisten tietojen mukaan vuoden 2021 lopulla (tuorein tieto) kunnissa, kuntien liikelaitoksissa ja kuntayhtymissä oli yhteensä 5 926 öljy- tai kaasulämmitteistä rakennusta. Tiedot eivät kuitenkaan ole ajantasaisia, sillä lämmitysjärjestelmän muutoksesta ei välity tietoa rakennustietojärjestelmään, jollei muutokseen tarvita toimenpidelupaa. Toimenpidelupa tarvitaan maalämmön energiakaivojen tekemiseen, mutta esimerkiksi vaihto kaukolämpöön tai ilma-vesilämpöpumppuun ei sitä vaadi.

Kuntaliiton tekemän kyselyn (toukokuu 2022) perusteella lämmitysjärjestelmä on jo vaihdettu noin 2/3:an öljylämmitteisistä rakennuksista, luultavasti pääasiassa kaukolämpöön. Osassa rakennuksista (13 %) lämmitysjärjestelmän vaihto oli jo päätetty tehdä ja osassa (10 %) ei ollut toistaiseksi suunnitelmia tehdä mitään (purku, myynti, tulevaisuus epäselvä). Vajaat 10 % rakennuksista sijaitsi sellaisissa olosuhteissa (saaret ym.), joissa öljylämmitykselle ei nähty huolto- ja toimitusvarmaa vaihtoehtoa. Nämä rakennukset (500-600 kpl) ovat melko varmasti käytössä vielä päästökaupan hinnoittelun käynnistyessä, minkä lisäksi käytössä saattaa olla saman verran muita öljylämmitteisiä rakennuksia.

Öljylämmityksestä luopuminen on joka tapauksessa 2000-luvulla edennyt kunnissa huomattavasti nopeammin kuin virallisten tilastojen pohjalta voisi päätellä.

Päästökauppatulojen käytössä huomioitava kuntien rooli

Kuntaliitto on aiemmissa lausunnoissaan esittänyt, että laajentuvan päästökaupan tuotot kohdennetaan siihen jäsenmaahan, josta ne kerätään. Päästökauppadirektiivissä on määritelty huutokauppatulojen käyttökohteet. Kuntaliitto pitää tärkeänä HSL:n lausunnossa nostettua huomiota siitä, että arviomustiossa ei käy ilmi, miten direktiivin tunnistamat käyttökohteet on määritetty. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kansallisesti on mahdollista ohjata tuki kaikkiin tarvittaviin kestävän energijärjestelmän sekä kestävän liikkumisen kannalta tarpeellisiin ratkaisuihin. Lisäksi on huomioitava, että kuntien ja kaupunkien rooli kestävyyssiirtymässä kattaa niiden omien toimintojen lisäksi myös esim. asukkaiden kestävien liikkumISRatkaisujen

mahdollistaminen esim. kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistämässä tai vähähiilisen kaukolämmön tuottajana.

Energiaköyhyyttä pystytään vähentämään ja välttämään eri tavoin ja Ilmastopoliittisen ohjauksen kehittyessä tarvitaan mahdollisesti uusia tapoja kompensoida sen haittavaikutuksia. Energiaköyhyys menee sosiaalipolitiikan alueelle, mikä on suureksi osaksi EU:n jäsenvaltioiden vastuulla. EU:lla on sosiaaliasioissa vain rajoitettu toimivalta, mutta se on kuitenkin ajan kuluessa ottanut käyttöön monia sosiaalialan välineitä, mistä laajennetun päästökaupan sosiaalirahasto on yksi esimerkki.

Kuntaliitto on aikaisemmissa lausunnoissaan suhtautunut kriittisesti ehdotukseen sosiaalirahastosta, eikä pidä ehdotettua monimutkaista mekanismia määräaikaisenaan vaikuttavimpina ja hallinnollisesti järkevimpänä tapana varmistaa oikeudenmukaisuus. Erilaisten kansallisten ja paikallisten haittojen hyvittäminen olisi voitava kokonaisuudessaan suunnitella ja toteuttaa jäsenvaltioissa läheisyysperiaatetta noudattaen. Kun sosiaalirahaston kansallista suunnitelmaa laaditaan, on huolehdittava, että tuki kohdistuu pientuloisille ja tukee myös osaltaan siirtymää pois fossiilisista, kuten öljylämmityksestä luopumista.

SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen ...

Johtaja ..

Yhdyskunta- ja ympäristöyksikkö

Jalonen Pauliina
Suomen Kuntaliitto ry