

Asia: VN/23899/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot koskien HE luonnosta

Direktiivin toimeenpano tuo Suomeen merkittävän uuden ohjauskeinon, jolla voidaan nopeuttaa fossiilisten polttoaineiden käytön lopettaminen. Tämä on linjassa Pariisin sopimuksen tavoitteiden sekä Dubain COP28-ilmastokokouksen Global Stocktake-päätelmiin sisältyvän kirjauksen kanssa, jossa viitataan siirtymään pois fossiilisista polttoaineista.

Uuden päästökaupan piiriin tulisi toimintoja, joiden päästöt ovat noin 15 Mt CO₂e vuodessa. Siten kyseessä on merkittävä uusi ilmastopoliittinen ohjauskeino. Päästökaupan toimeenpano tulee kuitenkin HE-luonnoksen mukaan etenemään varsin verkkaisesti ja perustelumuiustiossa arvioidaankin, että esimerkiksi tieliikenteen päästöt vähenisivät vain noin 0,15 Mt vuoteen 2030 mennessä. Näin ollen hallituksen tulee valmistella runsaasti muita toimia osana Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa, jonka päivitys on käynnistynyt.

Uusi päästökauppa täydentää verotusta sekä jakeluelvoitetta, jotka omalta osaltaan nostavat fossiilisten polttoaineiden kuluttajahintoja. WWF katsoo, että pitemmällä aikavälillä, mikäli uuden päästökaupan toteutus onnistuu hyvin, jakeluelvoitteesta voitaisiin vähitellen luopua.

Päästöoikeuden vaatiminen fossiilipäästöjä tuottavilta toimijoilta on Saastuttaja maksaa-periaatteen mukainen ohjauskeino ja siten kannatettava. Uudessa polttoaineiden päästökaupassa on myös - toisin kuin teollisuuden päästökaupassa - vältetty päästöoikeuksien ilmaisjakoa, vaan kaikki päästöoikeudet huutokaupataan.

WWF arvioi lain myönteisiksi vaikutuksiksi, että uuden päästökaupan myötä khk-tilinpitoa varten saadaan entistä tarkempaa tietoa fossiilisten polttoaineiden kulutuksesta.

WWF on pääasiassa tyytyväinen tapaan, jolla direktiiviä esitetään toimeenpantavan Suomessa. Jäljempänä esitämme eräitä kehitysehdotuksia.

Kompensaatiot

Hallituksen esityksessä korostetaan, että päästökaupan kustannuksia nostavaa vaikutusta on mahdollista kompensoida, mutta että se on tehtävä erillisillä budjettipäätöksillä. WWF korostaa, että kompensaatiot on rakennettava sosiaalisin perustein. Vuoden 2024 kehysriiheen periaatepäätös ammattidieselin käyttöönotosta on esimerkki ei-sosiaalisin perustein myönnettävästä kompensaatiosta, joka heikentää päästökaupan ohjausvaikutusta. WWF kehottaa hallitusta vielä harkitsemaan ammattidieseluudistuksen lykkäämistä, ja keskittymään sosiaalisesti oikeudenmukaisten kompensaatiomallien kehittämiseen.

Yhteiskunta on jo useiden vuosien ajan tukenut voimakkaasti öljypolttimien korvaamista muilla lämmitysratkaisuilla talojen. Perustelumuistion mukaan öljylämmitteisiä taloja olisi vuonna 2027 enää varsin vähän. Siten tarve kompensaatiotoimille on hyvin vähäinen.

Soveltamisala

WWF pitää hallituksen ehdotusta päästökaupan soveltamisesta direktiiviä laajemmin erittäin perusteltuna ja kannatettavana ratkaisuna. WWF korostaa, että fossiilisten polttoaineiden käytöstä on luovuttava yhteiskunnan kaikilla sektoreilla. Laaja päästökauppa luo yhteneväisiä kannusteita, jotka ulottuvat myös metsätalouden ja maatalouden työkaloihin.

Soveltamisalan laajennus perustuu direktiivin 30 j artiklaan. Lakiehdotuksen säännöksistä tai säännöskohtaisista perusteluista ei kuitenkaan ilmene direktiivin 30 j artiklan 1 kohdan mukaisesti, että päästökaupan soveltaminen muihin kuin liitteen III mukaisiin toimialoihin on mahdollista vasta vuodesta 2027 alkaen. Hallituksen olisi syytä varmistaa, että polttoaineen jakelijoihin sovellettavat velvoitteet voidaan suunnitellusti ottaa käyttöön.

Päästökauppaa ei HE-luonnoksen mukaan sovellettaisi turpeeseen. Turve on kuitenkin kivihiileen verrattavissa oleva fossiilinen polttoaine. HE-luonnoksessa todetaan, että yli 95 % biomassaa käyttävät laitokset siirretään pois teollisuuden päästökaupasta muutaman vuoden kuluttua. Näin ollen näissä laitoksissa mahdollisesti käytetty turve ei sisältyisi enää päästökauppaan. Suomessa ei ole vielä tupeen polton lopettamista varmistavaa sitovaa lainsäädäntöä. Siksi turve olisi lisättävä uuteen päästökauppaan.

2 luku

Lakiehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että päästölupaa koskeva hakemus tulisi toimittaa vuoden 2025 loppuun mennessä, vaikka direktiivin 30 b artiklan 1. kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa, ettei tammikuusta 2025 alkaen mikään säännelty yhteisö harjoita liitteessä III tarkoitettua toimintaa, ellei kyseisellä säännellyllä yhteisöllä ole tähän lupaa. Säännöskohtaisissa perusteluissa ratkaisua on perusteltu direktiivin toimeenpanon myöhästymisellä. WWF:n mielestä direktiivin mukainen tiukempi aikataulu olisi perusteltu.

WWF huomauttaa, että direktiivin 30 f artiklan 3 kohta koskien vaatimusta siitä, että säännellyt yhteisöt raportoisivat vuodesta 2028 alkaen, kuinka suuren osuuden päästöoikeuksien palauttamiseen liittyvistä kustannuksista se on keskimäärin siirtänyt kuluttajille edellisenä vuonna, ei näy lakiehdotuksen mukaisissa säännösehdoituksissa. WWF pitää tärkeänä sitä, että päästökaupan toimeenpanon vaikutuksista saadaan läpinäkyvästi tietoa, jota voidaan hyödyntää sekä tutkimuksessa että järjestelmän kehittämisessä.

Lisäksi WWF huomauttaa, ettei lakiehdotukseen sisälly varsinaisia toimia, joilla direktiivin 30 f artiklan 5 kohdan mukaisesti rajoitettaisiin riskiä päästökaupan alaan kuuluvien päästöjen laskemisesta kahteen kertaan, sekä riskiä siitä, että palautetaan uuden päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan kuulumattomia päästöjä koskevia päästöoikeuksia.

Direktiivin 30 f artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltio voi sallia yksinkertaistettuja tarkkailu-, raportointi- ja todentamistoimenpiteitä säännellyille yhteisöille, joiden kulutukseen luovutettujen polttoaineiden määriä vastaavat vuotuiset päästöt ovat alle 1 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Esityksessä ehdotetaan 5 §:n säätämistä, jolla säännöskohtaisten perustelujen mukaan mahdollistetaan kevennetty menettelyt pienille toimijoille. Pykälän mukaan säännelty yhteisö voi sopia velvoitteensa siirtämisestä kokonaan toiselle säännellylle yhteisölle, jos säännelty yhteisö vastaanottaa ainoastaan tämän lain soveltamisalaan kuuluvaa polttoainetta. Kyseisen pykälän tai tätä koskevien säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, että järjestely voisi koskea vain sellaisia toimijoita, joilla päästöt ovat alle 1000 hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodessa. Asiasta säädetään välillisesti lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdassa, jonka mukaan säänneltynä yhteisönä ei kuitenkaan pidetä polttoaineen loppukäyttäjää/loppukuluttajaa, joka käyttää polttoaineen itse ja jonka vuotuinen polttoaineenkulutus on enintään 1 tonni hiilidioksidia. WWF:n mukaan 5 §:n mukaisesta kevennetyn menettelyn soveltamisalasta voitaisiin säätää tätä koskevassa pykälässä tarkemmin tai vähintään lisätä soveltamisalaa koskeva raja pykälää koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin.

WWF muistuttaa siitä, että lain tarkoitus on hillitä fossiilisten polttoaineiden käyttöä. Yksi vaihtoehto on nollapäästöiseksi laskettavien polttoaineiden käyttö. Lain 11 pykälän toimeenpanossa ja

valvonnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei biokomponenttien määrää ole mahdollista ylläpitää.

4 luku

Päästöoikeuksien huutokaupasta

Lakiehdotuksen 19 §:ssä säädetään, että Suomen huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärää lisätään, jos soveltamisalaa laajennetaan kansallisen päätöksen myötä. Kirjaus on oleellinen, koska lakiehdotuksen mukaisesti Suomi haluaa laajentaa kyseessä olevan päästökauppajärjestelmän soveltamisalaa. Soveltamisalan laajentaminen ja tämän myötä kasvava päästöoikeuksien kokonaismäärä perustuu direktiivin 30 j artiklaan. Lakiehdotukseen on lisättävä arvio siitä, miten paljon huutokaupattavien päästöoikeuksien määrä kasvaa soveltamisalan laajentamisen myötä.

5 luku

HE-luonnoksen 24 § mukaan säännellyn yhteisön on palautettava päästöoikeudet vasta kalenterivuoden päätyttyä, seuraavan vuoden toukokuun loppuun mennessä. Ottaen huomioon, että soveltamisalan piirissä on myös joitakin varsin pieniä toimijoita, ehdotettuun menettelyyn liittyy riski, että konkurssimenettelyllä pyritään välttämään päästökaupan velvoitteita.

7 luku Valvonta ja seuraamukset

WWF pitää ehdotettuja pykäläiä tarkoituksenmukaisina.

Säännelty yhteisö

Palaute ehdotetutesta säännellyn yhteisön määritelmästä ja velvoitteiden siirrosta sopimuksella sekä sääntelyn kohdetta koskevista vaikutuksista

WWF pitää HE-esitystä tältä osin tarkoituksenmukaisena.

Maa-, metsä- ja kalatalous

Miten ja kenelle mahdolliset hyvitykset tulisi toteuttaa erityisesti maa-, metsä- ja kalatalouden toimialoilla?

Vuonna 2024 päivitettyissä vähähiilisyystiekartoissa alan yritykset ovat sitoutuneet vähentämään päästöjään koko arvoketjussaan. Yrityksillä on hyvä kyky kantaa vastuuta omien ja alihankkijoiden työkoneiden investoinneista. WWF arvioi siten, ettei koko sektoria kattavia kompensatiotoimia tarvita.

Liikennesektorin toimijat

Mitä vaikutuksia soveltamisalarajauksella on toimintaanne?

Vuonna 2024 päivitettyissä vähähiilisyystiekartoissa alan yritykset ovat sitoutuneet vähentämään päästöjään koko arvoketjussaan. Yrityksillä on hyvä kyky kantaa vastuuta omien ja alihankkijoiden logistiikkapalveluiden kustannuksista. Päästökauppa luo kannusteita investoida vähäpäästöiseen teknologiaan. On suuri riski, että laajat kompensatiotoimet vähentäisivät tämän ohjauskeinot vaikuttavuutta.

Miten mahdolliset hyvitykset niille yritysmuotoisille toimijoille, joiden käyttämä polttoaine tulee soveltamisalan piiriin, voisi toteuttaa?

-

Ojanen Raija
WWF Suomi - Ilmasto-ohjelma