

Asia: VN/23899/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

SAK kannattaa uutta EU:n fossiilisten polttoaineiden jakelua koskevan päästökaupan direktiiviä osana FF55 -lainsäädäntöpakettia. EU ja Suomi ovat sitoutuneet vähentämään nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja saavuttamaan hiilineutraalisuuden vuoteen 2050 mennessä. Osana tätä kokonaisuutta Suomen on vähennettävä päästökaupan ulkopuolisilla aloilla päästöjään vähintään 50 % vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä vuosittain yhä kiristyvällä päästövähennyspolulla.

Fossiilisten polttoaineiden jakelua koskeva päästökauppa on perusteltu keskeisenä keinona mm. siksi, että hintamekanismit on todettu tehokkaiksi päästötoimiksi. Myös järjestelmän sisään luodut kohtuutonta hinnannousua hillitsevät mekanismit ovat hyväksyttävissä, kunhan ne eivät heikennä merkittävästi toimien päästöohjausta.

Päästökaupan etu ohjauskeinona suhteessa puhtaaseen hintaohjaukseen (esim. verotus) on, että absoluuttinen päästökatto on tiedossa ja järjestelmän rakenne pakottaa toimijat saavuttamaan päästötavoitteen. Ylikansallisen päästökaupan etuna on myös se, että päästöt vähenevät ensiksi sektoreilta ja alueilta, joilla päästöjen vähentäminen on kustannustehokkainta.

Jakelua koskeva päästökauppa koskee suurinta osaa nykyisen taakanjakosektorin päästöistä. Taakanjakosektorilla on EU:ssa kansallisesti jaetut päästötavoitteet. On ristiriitaista, että ylikansallinen ja EU:n laajuinen jakelijoiden päästökauppa ei tuo muutoksia kansallisiin päästövähennystavoitteisiin niiden sektorien osalta, jotka uuteen järjestelmään kuuluvat. Ylikansallisen ohjauskeinon logiikka perustuu nimenomaan siihen, että päästövähennykset toteutuvat alueellisesti ja sektoreittain siellä missä se on kustannustehokkainta. Pidemmällä aikavälillä on tavoiteltava sitä, että taakanjakosektorin kansallisista päästövähennystavoitteista

luovutaan liikenteen, rakennusten erillislämmityksen ja muiden jakelijoiden päästökauppaan kuuluvien sektorien osalta.

Liikenne on jakelua koskevaa päästökauppaa koskevista taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästösektoreista selkeästi suurin. Nykytoimilla erityisesti Suomen liikenteen päästövähennystavoitteisiin ei päästä. Silti, edes kaikkia Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmia (KAISU) ei ole toimeenpantu. Orpon hallitus on laskenut mm. polttoaineverotusta ja heikentänyt fossiilittoman liikenteen tiekartan ja KAISU:n tärkeintä yksittäistä keinoa, biopolttoaineiden jakeluvaihtoa.

Soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin tarkoituksenmukaisin malli

Kuten arviomuistiossa todetaan, polttoaineen loppukäyttäjän tunnistaminen ennakkoon -vaihtoehto vaikuttaa hankalasti toteutettavalta. Jakelijalla on nykytilassa vain rajoitettu mahdollisuus tietää polttoaineen loppukäyttäjä sekä se, pitäisikö polttoaineesta palauttaa päästöoikeudet. Lisäksi käytännössä vastuu siitä, että päästökaupasektorilla kulutetusta polttoaineesta on suoritettu päästökaupan kustannukset, olisi käyttäjällä itsellään. Myös etukäteiseen polttoaineen loppukäyttäjän tunnistamiseen ja päästöoikeuden hinnasta johtuvaan kustannuksen kantamatta jättämiseen liittyisi merkittäviä epävarmuuksia.

Koska loppukäyttäjän etukäteiseen tunnistautumiseen perustuva ja tarkkarajainen jakelijoiden päästökaupan soveltamisalaa noudattava toteutusmalli ei ole järjestettävissä nykyisen polttoaineen jakelujärjestelmän- ja infrastruktuurin puitteissa, tarkoituksenmukaisin malli lienee soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin.

Tämä malli perustuu tehokkuuteen ja hallinnolliseen yksinkertaisuuteen sekä selkeyteen. Se tosin toisi direktiivin soveltamisalan hinnoittelun piiriin myös siihen kuulumattomat maa- ja metsätalouden, kalastusluvat, vesiliikenteen, raideliikenteen ja päästökauppaan kuulumattoman ilmailun jakelijoiden päästökaupan. Silti, laaja soveltamisala ratkaisisi toimeenpanon keskeiset haasteet eikä vaatisi arviomuistion mukaan muutoksia nykyiseen polttoaineen jakeluun. On myös tärkeää, että malli ei mahdollistaisi hintojen vuotamista jakelijoiden päästökaupan ulkopuolisille sektoreille. Lisäksi kyseessä olisi myös hallinnollisesti kevein vaihtoehto.

Jakelijoiden päästökaupan kansallinen CO₂-veroon perustuva lykkääminen (opt out) ei ole fiskaalisesta näkökulmasta SAK:n mukaan tarkoituksenmukaista. Ei ole myöskään selvää, täyttäisikö Suomi lykkäämisen edellytykset.

Päästöoikeuksien huutokauppatuloja käytettävä Suomessa myös oikeudenmukaisen siirtymän toimiin.

Jäsenmaille on säädetty paljon hyvin perusteltuja huutokauppatulojen käyttöä koskevia vaatimuksia. Valitettavasti Suomessa ei ole toistaiseksi käytetty näitä tuloja lainkaan mm. onnistuneen vihreän siirtymän kannaltakin yhteen keskeisen toimeen: työntekijöiden osaamisen päivittämiseen.

Kun päästökauppatulot lisääntyvät fossiilisten polttoaineiden jakelua koskevan kaupan myötä, on toimet päästökauppadirektiivin artiklan 10 k) ”taitojen kehittämiseen ja työvoiman uudelleen kohdentamiseen, jotta voidaan edistää oikeudenmukaista siirtymää ilmastoneutraaliin talouteen erityisesti alueilla, joihin työpaikkojen siirtyminen on eniten vaikeutunut, tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa, ja investoiminen sellaisten työntekijöiden täydennys- ja uudelleenkoulutukseen, joihin siirtymä mahdollisesti vaikuttaa, mukaan lukien meriliikenteen työntekijät;” toimeenpanemiseksi aloitettava välittömästi.

Tämä olisi yksi mahdollinen tapa rahoittaa Pariisin ilmastopoliittisten mukaisia työntekijöiden oikeuksia vahvistavia oikeudenmukaisen siirtymän toimia, jotka pitäisi sisällyttää Suomen energia- ja ilmastosuunnitelmiin. SAK on esittänyt jo pitkään, viimeksi valtioneuvoston selontekoa Keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisten suunnitelmaksi ja Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategian osalta lausussa, että työllisyys- ja osaamistarvekartoitusten lisääminen kaikkiin ilmasto- ja energiasuunnitelmiin pitäisi olla velvoittava, jotta poliitikot ja valtionhallinto voisivat arvioida ja ennakoita ilmastotoimien vaikutukset työvoiman uudelleen kohdentamiseen ja taitojen päivittämiseen nykyistä paremmin.

Myös ympäristövaliokunta on korostanut viitaten ilmasto- ja energiastrategiasta antamaansa lausuntoon YmVL 45/2022 vp että: ” energiamurroksen liiketoimintamahdollisuuksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota osaavan työvoiman saatavuuteen. Esimerkiksi fossiilisten alojen työntekijöitä tulisi tukea osaamisen päivittämisessä, jotta siirtymä vähähiilisten ja päästöttömien ratkaisujen osajiksi on mahdollisimman joustavaa. Täydennys- ja uudelleenkoulutuksen riittävää resursointia tulee edistää pitkäjänteisesti. Yksi tehokas tapa edistää oikeudenmukaista siirtymää on myös tehdä työllisyys- ja osaamistarvevaikutusten arvioinnista velvoittava osa kaikkien ilmastopoliittisten suunnitelmien ja toimenpideohjelmien valmistelua. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa arvioidaan menetettävien työpaikkojen ohella myös uusien työpaikkojen syntymistä sekä vastaamista muuttuviin osaamistarpeisiin”.

Jotta työntekijät voisivat kokea ilmastopoliittiset toimet hyväksyttävänä, on tärkeää vahvistaa ennakoivaa työntekijöiden uudelleen- ja täydennyskoulutuksen resursointia sekä opiskelun ja työttömyyden aikaista riittävää sosiaaliturvaa. Tätä tarvetta lisää entisestään Orvon hallituksen suunnittelema aikuiskoulutustuen lopettaminen ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan leikkaaminen.

Esimerkiksi Espanjassa on solmittu oikeudenmukaisen siirtymän sopimuksia työmarkkinatoimijoiden ja hallituksen kesken, joissa investoidaan 250 miljoonaan euroa ensin yksityisomistuksessa oleviin kaivoksiin vuoteen 2027 saakka osana oikeudenmukaisen siirtymä strategiaa, joita toteuttaa oikeudenmukaisen siirtymän instituutti (muistio Spain, four years towards a just energy transition https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/Publicaciones%20ES%20y%20EN/Spain_4%20years%20towards%20a%20just%20energy%20transition.pdf .) Rahoituksella on tuettu kaivosalueiden yritystoimintaa ja puhtaan energian aloitteita viiden vuoden aikana (2019–2023). Sopimus tarjoaa mm. varhaiseläkkeen yli 48-vuotiaille kaivostyöntekijöille sekä uudelleen koulutuksen vihreisiin töihin ja ympäristön kunnostamiseen. Neuvotteluissa odotetaan vastaavanlaista sopimusta julkiselle kaivossektorille.

Suomessa oikeudenmukaisen siirtymän toimien pitäisi painottua läpileikkaavasti vähintäänkin kaikille niille aloille, joilla murros on suurin. Toimia tarvitaan ainakin energiaintensiiviselle teollisuudelle (teräs, kemikaali, ja metsäteollisuus) ja muillekin energiatoimialoille kuin vain turvetoimialalle.

Työmarkkinatoimijat mukaan arvioimaan päästökaupan vaikutuksia kotitalouksille ja yrityksille sekä suunnittelemaan sosiaalisia ilmastotoimia

Arviomuistiossa erityisesti polttoaineen hinnan nousun oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioiminen jää suppeaksi. Siinä todetaan vain, että suurituloiset kuluttavat selvästi enemmän polttoainetta. Oikeudenmukaisuusvaikutuksia on selvitettävä syvemmin, jotta esim. sosiaalisen ilmastotoimirahaston varat kyetään kohdentamaan oikeudenmukaisesti.

Sekä liikenteen että lämmityksen osalta uuden päästökauppajärjestelmän käyttöönotto pitäisi kytkeä hankkeisiin, joissa selvitetään energia- ja liikenneköyhyyden yleisyyttä ja ehkäisyä Suomessa.

Liikenteen, ml. joukkoliikenne, päästöohjauksen tulee kompensoida pieni- ja keskituloisille silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Kompensaatiomallissa pitäisi voida ottaa huomioon myös erilaisia muuttujia, kuten asuinpaikka. Mitä enemmän muuttujia otetaan huomioon, sitä monimutkaisemmaksi ja tätä kautta haastavammaksi toteuttaa kompensatiomalli muuttuu. Kompensaatiotoimenpiteitä suunniteltaessa on kuitenkin varmistettava, etteivät ne mitätöi tavoiteltua päästöohjauksivaikutusta. On myös huomioitava se, että pitkällä aikavälillä liikenteen päästöohjaustoimenpiteistä johtuvat kustannukset eivät ole välttämättä pysyviä, vaan liikkumisen kustannukset voivat alentua esimerkiksi teknologian kehittyessä.

Lämmityksen osalta direktiivin vaikutusten on arvioitu osuvan erityisesti pienituloisiin öljylämmitteisiin kotitalouksiin. Myös päästökaupan vaikutukset lämmityksessä on kompensoitava riittävästi tukitoimilla lämmitysmuodon muuttamiseen, erityisesti pieni- ja matalamman tason keskituloisille.

Hyvä, että myös direktiivin vaikutukset yrityksiin ja niiden kilpailukykyyn arvioidaan luvussa 5.3.

Kun keskeisimpiä kompensatioita niin kotitalouksille kuin yrityksille arvioidaan ja laaditaan EU:n komissiolle sosiaalisen ilmastotoimien tukisuunnitelma, olisi toimet valmisteltava yhdessä työmarkkinatoimijoiden ja muiden relevanttien sidosryhmien kanssa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Laaka Mari
SAK ry