

Asia: VN/23899/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Energiaviraston lausunto arviomuistioon koskien fossiilisten polttoaineiden jakelun päästökauppaa

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa arviomuistioon koskien uutta fossiilisten polttoaineiden jakelua koskevaa päästökauppaa. Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Virastosta kaavaillaan uuden päästökaupan kansallista toimeenpanevaa viranomaista ja näin ollen Energiavirasto kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti uuden päästökauppajärjestelmän toimeenpanon näkökulmasta keskeisimpiin kysymyksiin.

Energiaviraston rooli toimeenpanosta vastaavana viranomaisena

Energiavirasto toimii nykyisen, yleisen päästökaupan kansallisena päästökauppaviranomaisena ja hoitaa tehtäviä, jotka liittyvät kasvihuonekaasujen päästölupien myöntämiseen ja muuttamiseen, päästökaupparekisterin kansallisiin toimintoihin, maksutta myönnettävien päästöoikeuksien myöntämiseen ja kirjaamiseen rekisteriin, päästöjen tarkkailun ja todentamisen valvontaan, todentajien hyväksymiseen sekä lain mukaisten muiden velvoitteiden valvontaan. Energiavirasto toimii myös Suomen huutokaupanpitäjänä. Uusi päästökauppa tulee noudattamaan hallinnollisilta rakenteiltaan nykyistä päästökauppaa, joten Energiaviraston vastuulle tulisi vastaavat tehtäväkokonaisuudet myös uuden päästökaupan osalta. Poikkeuksena ovat päästöoikeuksien ilmaisjakoon liittyvät tehtävät, joita ei uudessa päästökaupassa ole koska kaikki päästöoikeudet lasketaan liikkeelle huutokauppaamalla. Toisaalta on näköpiirissä, että uuteen päästökauppaan liittyvät, mm. kustannusvaikutuksiin kohdistuvat raportointivaatimukset tuovat lisää viranomaisvalvontaa verrattuna nykyiseen yleiseen päästökauppaan.

Uuden päästökaupan odotetaan vastaavan EU-laajuisesti päästökattavuudeltaan nykyistä yleistä päästökauppaa eli kyse on merkittävästä ja pysyvästä uudesta tehtäväkokonaisuudesta. On täysin välttämätöntä, että uuden tehtäväkokonaisuuden hoitamiseksi Energiavirastolle osoitetaan uusia

resursseja. Energiavirasto kannattaa arviomuistiossa sen henkilöresurssitarpeesta esitettyä vaikutusarviota ja toteaa, että kyseisessä kohdassa arvioidut resurssit ovat Energiavirastolle välttämättömät, jotta tehtävät voidaan hoitaa. Energiavirastolla tulee olla valmiudet ohjeistaa, vastaanottaa ja käsitellä hakemuksia siten, että jakelijoille voidaan myöntää päästöluvat direktiivin edellyttämässä aikataulussa vuoden 2025 alkuun mennessä. Energiavirasto huomauttaa, että kuvattu viranomaistehtävien hoito tulee edellyttämään lisäresursseja myös sähköisen asiointijärjestelmän pystyttämiseen ja ylläpitoon. Uuteen päästökauppaan liittyvästä, vuoteen 2024 kohdistuvasta säänneltyjen yhteisöjen (jatkossa jakelijoiden) raportointivelvoitteesta on säädetty päästökauppalain (311/2011) kokonaisuudistuksessa. Hallituksen esityksessä HE 71/2023 vp todetaan, että Energiavirasto tulee tarvitsemaan sille osoitettavien uusien lakisäätteisten tehtävien hoitamiseen lisäresursseja.

ETS2:n rakenteelliset haasteet, toteutusmallit ja toimeenpano

Uusi päästökauppa vahvistaa päästökaupan asemaa EU:n keskeisimpänä yhteisenä politiikkatoimena päästöjen vähentämiseksi ja laajentaa sen soveltamista taakanjakosektorin päästöihin. Päästökauppadirektiivissä säädetty uusi päästökauppajärjestelmä pitää kuitenkin sisällään merkittävän rakenteellisen epäkohdan, kun päästökaupalle säädetty soveltamisala on käytännössä mahdoton toimeenpanna sellaisenaan. Arviomuistiossa on kuvattu kattavasti tähän liittyvää problematiikkaa ja esitelty mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja toimeenpanolle. Energiavirasto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että ratkaistaessa kansallista toimeenpanoa, painotetaan järjestelmän toimeenpantavuutta ja tavoitellaan hallinnollisesti mahdollisimman kustannustehokasta ratkaisua, joka on oikeudenmukainen ja tasapuolinen. Hallinnollinen taakka ja epäselvä toimeenpano nostavat myös päästökaupasta kokonaisuudessaan aiheutuvia kustannuksia, eivätkä edistä päästöjen hillintää vaan päinvastoin, saattavat lisätä vastustusta päästöohjausta kohtaan.

Arviomuistiossa esitetyistä malleista Energiavirasto pitää toimeenpantavana ainoastaan ratkaisua, missä soveltamisalaa laajennetaan kattamaan myös direktiivin soveltamisalan ulkopuolinen polttoaineiden käyttö. Arviomuistiossa käsitellään mahdollisuutta hyvittää hintavaikutus osin tai kokonaan sektoreille, joille päästökaupan soveltamisalaa kansallisesti laajennettaisiin. Energiavirasto yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen, että hyvityksiin liittyvät kysymykset ja ratkaisut tulisi arvioida eri aikataululla kuin päästökauppa nyt muutoin toimeenpannaan. Järjestelmän ensimmäiset vuodet tulevat keskittymään päästötietojen keruuseen, ennen kuin varsinainen hintavaikutus käynnistyy. Näinä vuosina on myös mahdollista kerryttää arvokasta lisätietoa järjestelmän toiminnasta kansallisesti sekä EU-tasolla ja hyödyntää tietoja ratkaisujen tueksi.

Arviomuistiossa on käsitelty mahdollisia ratkaisuja toteuttaa hyvitykset jälkikäteen. Mahdollisten mallien toimeenpanosta Energiavirasto toteaa, että kustannusten hyvittäminen jälkikäteen lisää jälleen päästökaupasta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja lisää järjestelmästä yhteiskunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Lisäksi hyvitysten laskennassa on käytännössä mahdotonta päästä ratkaisuun, missä korvaus vastaisi todellisia päästökaupasta aiheutuneita kustannuksia, vaan laskennassa joudutaan todennäköisimmin käyttämään oletuskertoimia ja keskiarvoja. Esimerkkinä tällaisesta hyvitysmekanismista toimii nykyisen yleisen päästökaupan yhteydessä toimiva komission valtioneuvoston päätösvaihtoehtoihin pohjautuva sähköistämistuki, jolla korvataan tietyille toimialoille päästökaupan sähkön hintaan aiheuttamaa kustannusta perustuen vakiokertoimiin ja päästökaupan keskimääräiseen hintaan.

Energiavirasto huomauttaa, että riippumatta valittavasta toimeenpanomallista, on direktiivin kansalliselle toimeenpanolle liian vähän aikaa, jotta kattavia vaikutustenarvioita ja toimeenpanoon liittyviä epäselvyyksiä voitaisiin täysin ratkaista ennen toimeenpanon käynnistymistä syksyllä 2024. Näin ollen toimeenpano joudutaan käynnistämään tilanteessa, missä järjestelmään liittyy epäselvyyksiä, mikä tekee tilanteesta erittäin haastavan niin sääntelyn kohteena oleville jakelijoille kuin päästökaupan kansalliselle viranomaiselle.

Järjestelmän sujuvalle toimeenpanolle on erittäin tärkeää, että sääntelyn kohde, jakelija, on selkeästi määritelty. Arviomuistiossa todetaan, että säännellyn yhteisön määritelmä vastaisi Suomessa valmisteverovelvollista, eli tyypillisesti nestemäisten ja kaasumaisten polttoaineiden osalta polttoaineen jakelijaa. Ratkaisu, missä pyritään mahdollisimman paljon nojaamaan jo olemassa oleviin, selkeisiin rakenteisiin, on oikeasuuntainen. Energiavirasto kuitenkin toteaa, että eri polttoaineiden jakeluketjuihin liittyy vielä paljon epäselvyyttä, eikä olemassa olevilla tiedoilla ole selvää, kuka sääntelyn kohde kaikissa eri tapauksissa on. Kun uuden päästökaupan velvoitteista säädetään lailla, on ensiarvoisen tärkeää, että on yksiselitteistä, keneen velvoite kohdistuu. Energiavirasto pitäisi perusteltuna, että asiaa selvitetään hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Kaksoislaskennan välttäminen

Päästökauppadirektiivissä säädetään, että päästökauppojen välistä päällekkäistä päästöjen laskentaa, ns. kaksoislaskentaa tulee välttää, kuten myös kaksinkertaista päästökaupan hinnoittelua. Tähän liittyen päästökaupan tarkkailua ja raportointia koskevaan toimeenpanosäädökseen on viety yksityiskohtaisempia velvoitteita ja raportointivaatimuksia sekä nykyisen päästökaupan toiminnanharjoittajille että uuden päästökaupan jakelijoille. Velvoite tulee lisäämään nykyisen päästökaupan toimijoiden hallinnollista taakkaa mutta samanaikaisesti on epäselvää, onko päästöjen erottelua mahdollista tehdä kaikissa tapauksissa ja myöhemmin, onko mahdollista, olla kohdistamatta kustannusvaikutusta tapauksissa, missä polttoaineen loppukäyttäjä ei ole tiedossa. Tarkkailua ja raportointia koskevat säännöt on pitkälle harmonisoitu EU-tasolla ja toistaiseksi on epäselvää, onko niissä kansallista liikkumavaraa. Energiavirasto toteaa, että olisi ensiarvoisen tärkeää, että uudet velvoitteet voidaan perustella ja niiden välttämättömyys ja hyödyllisyys osoittaa. Kaksoislaskennan välttämisen kohdalla tämä ei toistaiseksi ole toteutumassa.

Kustannuspoikkeus

Päästökauppadirektiivi mahdollistaa, että jäsenmaa voi hakea komissiolta hyväksyntää hiilidioksidiverojärjestelmälleen ja, edellytysten täyttyessä, vapauttaa jakelijan palauttamasta päästöjään vastaan päästöoikeuksia. Päästökauppadirektiivissä säädetään yksityiskohtaisesti menettelystä, mitä vapautus käytännössä edellyttää. Menettely ei vapauta jakelijoita päästökaupan muista velvoitteista, vaan niiden tulee täysimääräisesti noudattaa päästöjen tarkkailuun ja raportointiin liittyviä velvoitteita. Lisäksi poikkeuksen soveltuvuutta, eli että jakelijan maksama kansallinen vero on päästöoikeuden hintaa korkeampi, tullaan arvioimaan jakelijakohtaisesti vuosittain viranomaisen toimesta. Menettely edellyttää myös, että komissio hyväksyy

kustannuspoikkeuksen soveltamisen kuhunkin jakelijaan kunakin vuonna. Energiavirasto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että yllä kuvattu, jakelijakohtaista tarkastelua edellyttävä menettely on hallinnollisesti huomattavan työläs ja lisää päästökaupasta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi kustannuspoikkeuksen arviointi jälkikäteen edellisen kalenterivuoden ajalta tarkoittaa, että jakelijoiden on haastavaa hallita päästökaupan kustannuksiin liittyviä riskejä. Tällä hetkellä uuden päästökaupan vaikutuksesta polttoaineiden hintoihin ja siitä, miten kustannuspoikkeus vaikuttaisi eri polttoaineiden hinnoitteluun, ei ole saatavilla tietoa. Näin ollen jää avoimeksi, millaisia hyötyjä poikkeuksen käytöstä kansallisesti lopulta olisi.

Uuden päästökaupan käyttöönotto

Uusi päästökauppa tulee käynnistymään asteittain. Energiavirasto pitää asteittaisuutta erittäin tärkeänä, kun otetaan käyttöön näin suurta ja merkittävää uutta ohjauskeinoa, mihin lisäksi liittyy vielä yllä kuvattuja epäselvyyksiä sekä rakenteessa että toimeenpanossa. Myös nykyinen, vuodesta 2005 käynnissä ollut päästökauppa on käynyt läpi merkittäviä rakenteellisia muutoksia sen toimivuuden parantamiseksi. Näin tulee käymään myös uuden päästökaupan kohdalla. Saman aikaisesti on kuitenkin erittäin tärkeää pyrkiä luomaan vakaa ja ennakoitava sääntely-ympäristö uuden päästökaupan ympärille.

Energiavirasto on osallistunut arviomuistion valmisteluun ja sen näkemykset on huomioitu valmistelun yhteydessä.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Sinnemaa Anna-Maija
Energiavirasto