

Asia: VN/23899/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen ympäristökeskuksen lausunto

Päästökaupan tarve rakennus- ja liikennesektoreille on ilmeinen:

Kuten päästökauppaa koskevan direktiivin 2023/959 alussa (johdannon kohta 2) tuodaan esiin, niin tarve toimenpiteille, jotka edesauttavat pysymistä Pariisin sopimuksen 1,5 celsiusasteen tavoitteessa on entistäkin kiireellisempi. Hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) kuudennessa arviointiraportissaan esittämien havaintojen mukaan ilmaston lämpeneminen voidaan rajoittaa 1,5 celsiusasteeseen vain, jos ryhdytään välittömästi vähentämään maailmanlaajuisia kasvihuonekaasupäästöjä voimakkaasti ja pysyvästi tämän vuosikymmenen aikana.

Direktiivissä todetaan (9), että kaikkien talouden alojen on tarpeen edistää asetuksessa (EU) 2021/1119 säädettyjen päästövähennysten saavuttamista. EU:n päästökauppajärjestelmän tavoitetasoa olisi sen vuoksi mukautettava vastaamaan vuoteen 2030 ulottuvaa koko talouden laajuista kasvihuonekaasujen nettopäästöjen vähennystavoitetta sekä tavoitetta saavuttaa ilmastoneutraalius viimeistään vuoteen 2050 mennessä ja pyrkimystä saavuttaa sen jälkeen negatiiviset päästöt asetuksessa säädetyllä tavalla.

Edelleen direktiivissä todetaan (81), että päästöoikeuksien huutokauppa on yksinkertaisin ja taloudellisesti tehokkain menetelmä päästöoikeuksien jakamiseksi, ja sillä vältetään myös ansiottomat voitot. Sekä rakennusten että tieliikenteen toimialaan kohdistuu suhteellisen pieni tai olematon kilpailupaine unionin ulkopuolelta, eivätkä ne ole alttiita hiilivuodon riskille. Sen vuoksi rakennuksia ja tieliikennettä koskevat päästöoikeudet olisi jaettava huutokaupalla ilman maksutta tapahtuvaa jakoa.

Päästökaupan mekanismista:

Uusi polttoaineiden jakelijoiden päästökauppajärjestelmä varmistaa sitä, että fossiilisten polttoaineiden käyttö ja päästöt vähenevät Euroopan Unionissa. Ehdotuksen mukaan päästövähennys säädetään noin 5 prosenttiin vuotta kohti päästöoikeuksien avulla, ja huutokaupattavia päästöoikeuksia on sen mukaisesti. Kysyntä vaikuttaa huutokaupan hintoihin, eli fossiilisten polttoaineiden hinta nousee. Tämä saa toimijoita vähentämään fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja samalla vähäpäästöisten biopolttoaineiden osuus polttoaineista (ja päästöttömien energianlähteiden osuus energiantarpeen kattamisesta) lisääntyy niiden kilpailuasetelman parantuessa. Vaikutukset syntyvät suurelta osin markkinamekanismien kautta ja siten päästökauppa edesauttaa kustannustehokkaita ratkaisuja päästöjen vähentämiseksi.

Taakanjakosektorille jää edelleen muitakin ohjauskeinoja, jotka vaikuttavat samaan suuntaan ja jotka tukevat toisiaan. Päästökaupassa asetettava päästökatto toimii ohjauskeinokokonaisuuden perälautana, joka varmistaa sen, että haluttu päästökauppa EU:ssa saavutetaan.

Kansalliseen liikkumavaraan kuuluvia asioita direktiivin implementoinnissa:

Laaja soveltamisala on kannatettava

Arviomuistiossa esitetään erilaisia vaihtoehtoja kansallisen sääntelyn toteuttamiseen. Kannatamme näistä vaihtoehtoa, jossa on laaja soveltamisala ja laajat puhdasta siirtymää edistävät tukiohjelmat. Päästökauppadirektiivi mahdollistaa soveltamisalan kansallisen laajennuksen, eli soveltamisalaa voi laajentaa nykyisen yleisen päästökaupan ja uuden 'jakelijoiden päästökauppajärjestelmän' ulkopuolisille toimialoille. Edellytyksenä laajennukselle on komission hyväksyntä. Arviomuistion mukaan käytännössä jakelijoiden päästökauppajärjestelmän ulkopuolisia toimialoja ovat maa- ja metsätalouden, raideliikenteen ja armeijan käyttämä polttoaine sekä vesi- ja lentoliikenteen polttoaine siltä osin, kun polttoaineen kulutus on yleisen päästökaupan ulkopuolella. Komissio on myös maininnut huviveneet erityisenä toimialana.

Soveltamisalan laajennuksesta syntyvät lisäiset tulot voidaan käyttää suoraan puhdasta siirtymää tukeviin toimiin sektoreilla, joihin hinnoittelu on kansallisesti laajennettu. Toimijat eivät saisi siten polttoaineen hinnan nousuun liittyviä kompensatioita, mutta voisivat saada avustuksia investoinneille, jotka edistävät irtautumista fossiilisista polttoaineista. Siten avustukset auttaisivat tulevaisuudessa välttämään jakelijoiden päästökaupan polttoaineen hintaan aiheuttaman lisäkustannuksen. Arviomuistion mukaan kyseeseen voisivat tulla muun muassa maa- ja metsätalouden puhdasta siirtymää tukevat toimet. Investointiavustusten voidaan arvioida samalla tukevan myös taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamista.

Jos laajennusta ei tehdä, niin toteutuksessa on lukuisia mahdollisia ongelmia ja lisäkustannuksia, joita on kuvattu myös arviomuistiossa. Näistä mainittakoon valvonnan ongelma, josta ilmeisenä seurauksena olisi mahdollisuus päästökaupan kiertämiseen.

Laajennus tukisi myös taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamista. Näistä syistä laajennuksen käyttöönotto Suomessa olisi perusteltua. Samalla tulisi kiinnittää huomiota ohjauskeinokokonaisuuteen ja eri ohjauskeinojen välisiin suhteisiin. Päästökaupan laajennus muuttaa olennaisesti ohjauskeinokokonaisuutta ja voi antaa aihetta muuttaa muita käytettäviä ohjauskeinoja.

Huutokauppatulojen käyttö vain päästöjä vähentäviin investointeihin ja toimenpiteisiin

Päästöoikeuksien huutokaupasta saatavien tulojen käyttötarkoituksiin on tärkeä kiinnittää huomiota, varsinkin koska tulot ovat merkittäviä ja siten niillä voidaan merkittävästi helpottaa investointeja, jotka auttavat päästöjen vähentämisessä (arviomuistiossa esitetty arvio polttoaineiden päästökaupan tuloista Suomelle on noin 500 miljoonaa euroa vuodessa). Käyttötarkoitukset on lueteltu direktiivissä, mutta lista on pitkä ja osa käyttötarkoituksista on varsin yleisesti määriteltyjä (kohdat a-l artiklassa 10 sekä luvun IV kohteet, joilla vaikutetaan uuden päästökauppajärjestelmän sosiaalisiin näkökohtiin). Esimerkiksi seuraava käyttötarkoitus voisi periaatteessa tarkoittaa myös toimenpiteitä, jotka lisäävät päästöjä, jos luodut tuet auttavat fossiilisten polttoaineiden käytön jatkamiseen: ”toimenpiteet... joilla annetaan taloudellista tukea pieni- ja keskituloisiin liikenteen käyttäjiin liittyviin sosiaalisiin näkökohtiin puuttumiseksi”.

Käyttötarkoituksia olisikin direktiiviä implementoitaessa syytä täsmentää siten, että päästökaupan huutokauppatulot kohdentuvat mahdollisimman hyvin päästöjä vähentävään toimintaan, tai jos toiminnalla on erityisen merkittäviä sosiaalisia etuja niin toimet eivät kuitenkaan saisi lisätä päästöjä.

Arviomuistion mukaan kansallista liikkumavaraa on vielä enemmän niiden tulojen käytön osalta, jotka ovat seurausta jäsenmaan yksipuolisesta soveltamisalan laajentamisesta. Laajennuksen tehnyt jäsenmaa päättää täysimääräisesti näiden tulojen käytöstä puhdasta siirtymää tukeviin toimiin sektoreilla, joihin hinnoittelu on kansallisesti laajennettu. Yllä esitetty vaatimus päästöjen vähenemisestä on erityisen tärkeä näille huutokauppatuloille, koska mahdollisten toimenpiteiden määrittely on niin yleisellä tasolla.

Huutokauppatulojen käyttäminen energiaköyhyyden torjumiseksi

Pienituloisten kotitalouksien ongelmallinen asema eli niin sanotun energiaköyhyyden paheneminen sekä liikenteessä että asumisessa tulee jonkin verran esiin arviomuistion sivuilla 48–49. Liikenteen sähköistyminen ei (vielä) hyödytä autoriippuvaista osaa pienituloisista, ja joukkoliikenteen hintoihin voi syntyä korotuspaineita päästökaupan seurauksena. Oikeudenmukaisuusnäkökulmasta olisi syytä rahoittaa huutokauppatuloilla sellaisia toimenpiteitä, jotka tukevat pienituloisia ja samalla siirtymää kestävämpiin kulkumuotoihin, eli vähäpäästöisten autojen ohella joukkoliikennettä ja kevyttä liikennettä ja ns. ”liikenne palveluna” (MAAS) -ratkaisuja. Asumisessa olisivat tärkeitä muun muassa öljykattiloiden vaihtotuen, ARAn energia-avustuksen, ja latausinfraan tukien ottaminen jälleen käyttöön.

Määräaikainen hiilidioksidiveroon perustuva hinnoittelun lykkäys

Syke pitää tärkeänä Suomen sitoutumista päästökaupan ehdotettuun aikatauluun, eikä pidä implementoinnin lykkäyksen hakemista järkevänä. Lykkäminen heikentäisi kannustimia päästövähennysten toteuttamiseen tällä vuosikymmenellä. Lisäksi lykkäminen loisi merkittävää epävarmuutta toimintaympäristöön. Kuten arviomuistio toteaa, komissio tulisi tarkastelemaan myös jälkikäteen lykkäyksen edellytyksenä olevien kriteerien toteutumista. Jos komissio jälkikäteen toteaisi, etteivät lykkäyksen ehdot toteudukaan, joutuisivat jakelijat palauttamaan kokonaisuudessaan kyseisten vuosien päästöjä vastaavat päästöoikeudet. Tämä tarkoittaisi valtavaa

yhtäkkistä shokkia toimintaympäristöön ja kielteiset vaikutukset polttoaineen jakelujärjestelmän toimijoihin ja hintaan saattaisivat olla hyvin suuret.

Lausunnon valmisteluun osallistuivat kehittämispäällikkö Ari Nissinen, johtava neuvonantaja Mikael Hildén, kehittämispäällikkö Hanna-Liisa Kangas, erikoistutkija Sampo Pihlainen ja johtava tutkija Emilia Suomalainen.

Nissinen Ari
Suomen ympäristökeskus SYKE - Ilmastoratkaisut-yksikkö