

Asia: VN/30314/2022

Arviomuistiot päästökauppadirektiivin toimeenpanosta (kiinteät laitokset, merenkulku ja lentoliikenne)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto arviomuistiosta päästökauppadirektiivin toimeenpanosta – Laitosten päästökauppa

Tausta

Osana Euroopan unionin ilmastotavoitteita edistävää 55-valmiuspakettia komissio antoi direktiiviehdotuksen EU:n päästökauppadirektiivin muuttamiseksi. Muutoksilla pyritään vastaamaan kiristyneisiin päästövähennystavoitteisiin sekä laajentamaan päästökaupan vaikuttavuutta uusille toimialoille.

Päästökauppadirektiivien kansallisen toimeenpanon yhteydessä on tarkoitus kumota voimassa olevat lait ja säätää uusi päästökauppalaki, johon sisällytetään uudet vaatimukset. Arviomuistiossa kuvataan sääntelyn nykytilaa, direktiivin tuomia muutoksia ja arvioituja vaikutuksia laitoksia koskevaan sääntelyyn.

Kierrätysteollisuus ry ottaa kantaa arviomuistion jätteenpoltoa koskevaan osioon. Kierrätysteollisuus ry edustaa yli viittakymmentä materiaalien keräyksessä, kierrätyksessä ja hyödyntämisessä toimivaa yritystä. Yhdistyksen jäsenet tuottavat muun muassa jätehuollon, jätteen käsittelyn ja hyödyntämisen palveluja maanlaajuisesti kaiken tyyppisille jätteille ja muokkaavat jätteistä erilaisia uusi- ja vaneriteollisuuden, biokaasua ja ravinteita muun muassa valmistavan teollisuuden, rakentamisen ja infrarakentamisen sekä maatalouden tarpeisiin.

Jätteistä uusioraaka-aineita valmistavat yritykset käyttävät jätteenpolttoa ja jätteen rinnakkaispolttoa ratkaisuna kierrätyskäsittelyn jäännösjätteille sekä jätevirroille, joille ei joko ole olemassa kierrätysratkaisuja tai jotka kannattaa kilpailullisessa markkinatilanteessa ohjata polttoon. Sellaiset päästökaupan aiheuttamat kustannusvaikutukset, jotka voitaisiin siirtää jätteenpolton vastaanottohintoihin, eli porttihintoihin, kohdistuisivat suoraan myös Kierrätysteollisuus ry:n jäseniin ja vaikuttaisivat erilaisten jätehuoltopalvelujen hinnoitteluun.

Arviomuistiossa on jätteenpolttoa koskevassa osiossa viitattu vuonna 2017 toteutetun selvityksen päätelmiin. Hiljattain valmistuneen Rambollin laatiman selvityksen päätelmiä ei ole vielä otettu huomioon. Kierrätysteollisuus ry:tä ei kuultu selvitystä laadittaessa ja yhdistys ottaa tässä yhteydessä myös kantaa Rambollin selvityksen arvioihin kierrätyksen edistymisestä.

Muutetun direktiivin mukaan päästökauppadirektiivin mukaista päästöjen vuosittaista tarkkailua ja raportointia sekä todentamista koskevia vaatimuksia ryhdytään soveltamaan yhdyskuntajätettä polttaviin, kokonaislämpöteholtaan yli 20 MW:n laitoksiin. Muutos ei koske vaarallisen jätteen käsittelyä. Komissio tulee tekemään vuonna 2026 arvion ja mahdollisen lainsäädäntöehdotuksen sektorin täysimääräisestä sisällyttämisestä järjestelmään vuodesta 2028 alkaen. Jäsenvaltioilla on vuoteen 2030 ulottuva mahdollisuus ns. opt-out menettelyyn eli mahdollisuus päättää lykätä sektorin täysimääräistä sisällyttämistä kuluvan päästökauppakauden loppuun saakka. Muutosten myötä päästökauppadirektiiviin on käytännössä rakennettu polku siitä, miten jätteenpoltto tullaan sisällyttämään direktiivin soveltamisalaan.

Jätteenpolton päästöihin ei tällä hetkellä kohdistu hiilidioksidipäästöjen hintaohjausta toisin kuin jätteen rinnakkaispolttolaitoksiin. Ympäristöluvassa jätteenpolttolaitoksiksi luokiteltujen laitosten päästöt (arinapolttolaitokset ja Lahden kaasutuslaitos) lasketaan osaksi taakanjakosektorin päästöjä, ja ne vastaavat noin 2,5 % sektorin päästöistä.

Päästökauppa edistäisi hiilidioksidipäästöjen talteenottoa ja hyödyntämistä sekä kierrätyksen edistymistä

Kierrätysteollisuus ry pitää direktiiviin rakennettua polkua jätteenpolton sisällyttämisestä päästökauppaan kannatettavana. Päästökauppa kannustaisi jätteenpolttolaitoksia ottamaan käyttöön hiilidioksidipäästöjen talteenotto- ja hyödyntämisratkaisuja, joista on jo olemassa kehityshankkeita ja suunnitelmia ja joiden voidaan arvioida olevan sektorin pääasiallinen ratkaisu sen tuottamien hiilidioksidipäästöjen hallintaan. Ilman päästökaupan kannustinta investointien hiilidioksidin talteenotto- ja hyödyntämisratkaisuihin arvioidaan yleistyvän hitaasti.

Suhteessa EU:n kierrätykselle asettamiin tavoitteisiin Suomeen on rakentunut ylikapasiteettia jätteenpoltoon. Lisäkapasiteettia rakennetaan yhä pääkaupunkiseudulle. Ylimääräistä kapasiteettia täytetään jo nyt jätteiden tuonnilla, jonka määrän arvioidaan tulevaisuudessa kasvavan etenkin, jos

kansallinen jätepolitiikka onnistuu ohjaamaan Suomessa tuotettuja jätteitä kierrätykseen EU:n velvoittamassa tahdissa. Kapasiteetin täyttämisen jätteiden tuonnilla tarkoitetaan, etteivät sektorin päästöt vähene merkittävästi ilman hiilidioksidin talteenottoratkaisuja.

Hyvät perusteet päästökauppaan sisällyttämiselle ovat vahvistuneet viime vuosina Suomen vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen myötä. Myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa on tunnistettu tarve vähentää jätteenpolton kasvihuonekaasupäästöjä. Vaikka jätehuoltosektorin päästöissä on ollut myönteistä kehitystä kaatopaikan metaanipäästöjen osalta, tulee sektorin päästöjä edelleen vähentää, jolloin ohjauksen kohdistuminen jätteenpolttoon on perusteltua.

Hiilidioksidipäästöjen ohjauksen lisäksi päästöoikeuskaupan jätteenpoltolle aiheuttaman kustannuslisän voidaan arvioida vaikuttavan myös jätteiden kierrätyksen edistymiseen, mikä edistäisi Suomen kansallista kiertotaloustavoitetta ja edistäisi osaltaan EU:n asettamien kierrätysvelvoitteiden saavuttamista.

Kierrätysteollisuus ry katsoo, että jätteenpolton päästöjen hinnoittelu ennustetuilla päästöoikeuden hinnoilla vaikuttaisi päästöjen hillinnän lisäksi jätehuollossa tehtäviin ratkaisuihin. Päästökaupan myötä syntyvä kustannuslisä voi vaikuttaa kierrätystä edistävien jätteenkäsittelyratkaisujen hintakilpailukykyyn ja antaa kannusteen uusien ratkaisujen kehittämiseksi.

Vaikka jätteenpolttolaitoksilla itsessään on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa syötevirtaansa, päästökauppa kannustaisi hintavaikutuksensa kautta jätehuoltoketjun muita toimijoita ohjaamaan kierrätyskelpoisia jätevirtoja muihin käsittelyvaihtoehtoihin.

Jätteenpolttolaitoksissa poltetaan merkittäviä määriä sekalaista yhdyskuntajätettä, eli sekajätettä. Kuntien jätelaitosten toteuttamat sekajätteen koostumustutkimukset (alaviite 1) osoittavat, että poltettava sekajäte sisältää kierrätyskelpoisia jätelajeja. Poltettavan sekajätteen keskimääräinen valtakunnallinen koostumus on seuraava: 32 % biojätettä, 17 % muovia, 9 % paperia, 8 % kartonkia ja pahvia, 6 % tekstiilejä ja jalkineita, 2 % lasia, 2 % metallia, 1,5 % puuta, 1 % sähkölaitteita ja akkuja ja alle prosentti vaarallisia jätteitä. Tämän lisäksi sekajätteessä on 18 % muuta sekalaista jätettä.

Myös kaupan alalla syntyvien jätteiden koostumusta on arvioitu vuonna 2022 (alaviite 2). Lähiaikoina julkaistavien tulosten mukaan kaupan alan seka- ja energijätevirrat sisältävät merkittäviä määriä muovia, biojätettä ja pahvia sekä kartonkia. Jätteenpolttolaitoksissa poltetaan myös esimerkiksi sekalaista rakennus- ja purkujätettä, joka sisältää esimerkiksi muovia ja puuta.

Kierrätysteollisuus ry katsoo, että tällä hetkellä jätteenpolttolaitoksissa poltetaan sellaista jätettä, jolle olisi jo nyt olemassa vaihtoehtoisia käsittelytapoja, jos syntypaikkalajittelu toimisi tehokkaammin ja hinnoittelu markkinoilla mahdollistaisi jätteen ohjaamisen kierrätyskäsittelyyn.

Ajan kuluessa kierrätysteknologiat myös kehittyvät ja jätteestä valmistettujen uusioraaka-aineiden kysyntä kasvaa. Pidemmällä aikavälillä kaikki kierrätyskelppoinen jäte pitäisi saada kierrätykseen.

Se, millainen jäte on kierrätyskelvotonta, riippuu jätehuoltoketjun muista ratkaisuista ja teknologisesta kehityksestä ja on näin ollen ajassa muuttuva käsite. Jätteiden syntyapaikkalajittelulla, erilliskeräyssäätelyllä ja -ratkaisuilla, jätemaksujen kautta tapahtuvalla hintaohjauksella ja muilla ratkaisuilla on mahdollista vaikuttaa siihen, millaista jätettä ohjautuu jätteenpoltoon.

Tarkkailun ja raportoinnin mahdollistettava kattava arviointi

Muutetun direktiivin mukaan vuosittaista tarkkailua ja raportointia sekä todentamista koskevia vaatimuksia ryhdytään soveltamaan yhdyskuntajätettä polttaviin laitoksiin.

Kierrätysteollisuus ry kannattaa sitä, että tarkkailu, raportointi ja todentaminen koskisi kaikkea jätteenpolttolaitoksessa poltettavaa jätettä eikä vain yhdyskuntajätettä. Tämä mahdollistaisi jatkossa arvioinnin siitä, mitkä jätteenpolttolaitoksen syötteet ovat päästöjen hillinnän näkökulmasta merkittäviä. Kuten arviomuistiossa todetaan, jätteenpolttolaitoksissa poltetaan sekalaista yhdyskuntajätettä, sekalaista rakennus- ja purkujätettä ja lisäksi useita muita jätelajeja, joista osa on peräisin teollisista toiminnoista, osa terveyden- ja sairaudenhoidosta ja osa jätteiden käsittelyssä jäljelle jääviä jätteitä. Jätteenpolttolaitosten ympäristöluvista käyvät ilmi sallitut syötevirrat ja niiden maksimikapasiteetti, VAHTI-raportoinnista tosiasiallisesti poltetut syötevirrat.

Huomioita Rambollin raportin päätelmistä

Työ- ja elinkeinoministeriön Rambollilta tilaamassa selvityksessä (2023) esitetään eräitä arvioita siitä, miten päästökauppa vaikuttaisi jätteen kierrätykseen. Lähtöoletuksena on, että kierrätysaste kasvaa EU:n velvoittamassa tahdissa. Nyrkkisääntö onkin, että kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi poltosta tulisi ohjata pois vähintään 500 000 tonnia jätettä vuoteen 2030 mennessä. Käytännössä kierrätysasteen kasvu ei toteudu yksinään tavoiteasetannan kautta, vaan nimenomaan erilaisten ohjauskeinojen myötävaikutuksella. Päästökaupalla voi olla sen porttimaksuihin aiheuttaman hintalisän kautta ohjaava vaikutus.

Päästökauppa tulee nostamaan jätteenpolton kustannuksia, jotka selvityksen mukaan tulevat hyvin pitkälti siirtymään jätteen porttimaksuihin, ja joissain määrin myös kaukolämmön hintaan. Tämä huomioon ottaen Kierrätysteollisuus ry ei pidä täysin uskottavana selvityksen päätelmää siitä, että päästökauppa ei edistäisi päästöoikeuden ennakoiduilla hintatasoilla myös kierrätystä. Selvityksen päätelmä edustaa tältä osin siihen valittuja haastateltavia tahoja, pääasiallisesti

jätteenpolttolaitosten ja niihin jätettä sanktioituilla sopimuksilla toimittamaan sitoutuneiden kuntien jätelaitosten näkökantaa.

Päästökaupan jätteenpolton vastaanottohinnalle aiheuttamaa kustannuslisää voidaan verrata jäteverotuksen ohjausvaikutukseen. Jäteveroa on kannettu 1990-luvulta asti kaatopaikoille sijoitetuista jätteistä. Vero on todennetusti ohjannut jätettä pois kaatopaikoilta, koska vain 1,5 % verotettavien jäteluokkien jätteistä ohjautuu enää kaatopaikalle (alaviite 3). Merkittävä vaikutus on ollut myös orgaanisen jätteen kaatopaikkakiellolla. Jätettä tuottavien yritysten tekemiin päätöksiin jätehuoltoratkaisujen hankinnasta jätteenpolton porttihinnan nousulla voidaan arvioida olevan samansuuntainen vaikutus kuin jäteverolla on ollut.

Kotitalouksien kohdalla on totta, että jätehuoltokustannusten muutoksen vaikutus lajittelukäyttäytymiseen voi olla pieni etenkin silloin, kun jätemaksut maksetaan osana vastiketta. Tätä käytetään selvityksessä perusteena sille, ettei kuntien vastuulla oleva kotitalouksien jäte ohjautuisi vaihtoehtoiseen käsittelyratkaisuun, vaikka porttimaksujen kohoaminen siirtyisi suoraan kotitalouksien jätemaksuihin. Samaan aikaan ohjaava hinnoittelu on kuitenkin jätepolitiikan keskeinen instrumentti, jolla kuntien jätelaitokset jo nyt ohjaavat tai voisivat ohjata jätettä sekajätteestä erilliskeräykseen. Ohjaava hinnoittelu tarkoittaa sitä, että sekajäteastian tyhjennysmaksu on korkeampi kuin erilliskerättävien jätteiden tyhjennysmaksut, mikä kannustaa lajitteluun.

Selvityksessä ei myöskään tuoda esiin sitä, tulisiko kuntien jätelaitosten hakea muita kilpailukykyisiä ratkaisuja keräämänsä jätteen käsittelylle, jos polton porttihinnat nousevat päästökaupan aiheuttaman kustannuksen myötä. Vaikka yksittäisen kotitalouden kannustin muuttaa käyttäytymistään (=vähentää syntyvää jätettä ja/tai lajitella jäte tehokkaammin) on arvioitu selvityksessä heikoksi, kunnilla voi olla kannustin valita niiden vastuulla olevalle jätteelle muita käsittelyratkaisuja.

Raportissa todetaan myös, että tuotetun energian lisäksi jätteenpolttolaitosten tarkoitus on kierrätyskelvottoman jätteen hävittäminen, eli ne toimivat osana jätehuoltoa. Päätelmänä tästä on, että laitosten mahdollisuudet vähentää poltettavan jätteen määrää tai muuttaa sen laatua ovat rajalliset verrattuna tavanomaisen energiantuotantolaitokseen, joka ostaa polttoaineen markkinoilta. Arvio pitää polttolaitosten osalta paikkansa, mutta ei ota huomioon sitä, että jätteen tuottajat ja jätehuoltoketjun muut toimijat eivät ohjaa jätettä polttoon vain sillä perusteella, onko jätevirta muutoin hyödynnettävissä vai ei, vaan kilpailullisessa markkinatilanteessa vastaanottohintojen perusteella.

Alaviitteet:

1) Sekajätteen koostumustietopankki:

https://kivo.fi/yymmarramme/koostumustietopankki/kotitalousjätteen_koostumus_yhteenvedo/

2)Kaupan alan jätteiden koostumusta on selvitetty Suomen Ympäristökeskuksen Circwaste-hankkeessa. Raportti julkaistaan lähiaikoina.

3)Ramboll 2022, Selvitys jäteveron kehittämisestä,
<https://ym.fi/documents/1410903/38678498/Selvitys+j%C3%A4teveron+kehitt%C3%A4misest%C3%A4+Raportti+30032022.pdf/e803e17f-092e-af55-c1da-5907815b4a23/Selvitys+j%C3%A4teveron+kehitt%C3%A4misest%C3%A4+Raportti+30032022.pdf?t=1649137556870>

Osallistumme mielellämme jatkovalmisteluun ja keskusteluihin jätteenpolton päästökaupan vaikutuksista kierrätyssektoriin.

Mia Nores, +358 44 330 0928, mia.nores@kierratysteollisuus.fi

Katja Moliis, +358 50 525 5762, katja.moliis@kierratysteollisuus.fi

Moliis Katja
Kierrätysteollisuus ry