



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

1/24

TEM/EOS

20.3.2023

Arviomuistio päästökauppadirektiivin toimeenpanosta – Laitosten päästökauppa

SISÄLLYS

1	TAUSTA	3
2	PÄÄSTÖKAUPAN NYKYTILA	3
2.1	Päästöoikeuksien jakomenetelmät	5
2.2	Päästöoikeusmarkkinat	7
3	MUUTETUN PÄÄSTÖKAUPPADIREKTIIVIN KESKEINEN SISÄLTÖ	8
3.1	Päästövähennystavoite ja muutokset päästöoikeusmääriin	8
3.2	Soveltamisalaa koskevat muutokset	8
3.3	Muutokset päästöoikeuksien ilmaisjakoon	10
3.4	Päästöoikeusmarkkinaa ja markkinavakausvarantoa koskevat muutokset	12
3.5	Päästökaupan tulot ja rahastot	13
3.6	Muut muutokset	14
4	VAIKUTUSARVIOT	15
4.1	Ympäristövaikutukset	15
4.1.1	Kasvihuonekaasupäästöt	15
4.1.2	<i>Päästöjen hinnoittelu</i>	15
4.2	Yritysvaikutukset	16
4.2.1	<i>Soveltamisalan muutokset</i>	16
4.2.2	<i>Päästöoikeuksien ilmaisjaon muutokset</i>	17
4.2.1	<i>Kustannukset ja hallinnollinen taakka</i>	19
4.2.2	<i>Teknologioiden edistäminen liittyvät vaikutukset</i>	20
4.3	Vaikutukset valtiontalouteen ja viranomaisiin	20
4.3.1	<i>Huutokauppatulot</i>	20
4.3.2	<i>Viranomaiset</i>	21
5	KANSALLISEN SÄÄNTELYN TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT JA VAIKUTUKSET: YHDYSKUNTAJÄTTEEN POLTTO	22
5.1	Yhdyskuntajätteen polton nykytila	22
5.2	Yhdyskuntajätteenpolton sisällyttämisen vaikutukset	23
6	AHVENANMAAN TOIMIVALTA	23
7	TIETOTARPEET HALLITUKSEN ESITYKSEN VALMISTELUA VARTEN	24

1 TAUSTA

EU:n päästökauppajärjestelmä on keskeisin unionitason politiikkatoimi päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n päästökaupan piiriin kuuluvat tällä hetkellä suuret teollisuus- ja energiantuotantolaitokset sekä Euroopan talousalueen sisäinen lentoliikenne. Päästökaupan tavoitteena on ohjata päästöjen vähentämiseen kustannustehokkaasti. Päästökaupalla on EU:n tasolla ollut merkittävä vaikutus päästöjen vähentämiseen.

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla¹ asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä. Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi direktiiviehdotuksen EU:n päästökauppadirektiivin muuttamiseksi (COM (2021) 551 final) ja direktiiviehdotuksen päästökauppadirektiivin muuttamisesta lentoliikenteen osalta (COM (2021) 552 final). Lisäksi komissio antoi ehdotuksen päästökaupan markkinavakausvarantoa koskevan päätöksen muuttamisesta (COM (2021) 571 final).

Direktiivien päivitysten myötä pyritään vastaamaan kiristyneisiin päästövähennystavoitteisiin sekä laajentamaan päästökaupan vaikuttavuutta uusille toimialoille. Päästökauppadirektiivin soveltamisala on komission ehdotuksessa laajennettu sisällyttämällä meriliikenteen päästöt nykyiseen päästökauppaan sekä perustamalla taakanjakosektorille erillinen, fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa. Direktiivin päivitysten yhteydessä ehdotetaan lisäksi muita muutoksia. Komission ehdotuksen mukaisesti muutokset yleiseen päästökauppaan (ml. lentoliikenne ja merenkulku) tulisi saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä 31.12.2023 mennessä ja uusi jakelijoiden päästökauppa 30.6.2024 mennessä.

Kansallisesti päästökaupasta säädetään päästökauppalaisissa (311/2011) ja laissa lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010). Direktiivien toimeenpano edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Päästökauppadirektiivien toimeenpanon yhteydessä on tarkoitus kumota voimassa olevat lait ja säätää uusi päästökauppalaki, johon sisällytettäisiin uudet vaatimukset kokonaisuudessaan.

Päästökauppadirektiivin toimeenpanoa on valmisteltu syksystä 2022. Työ on käynnistetty arvioimalla direktiivien sisältö, kansallinen sääntelyn tarve sekä toteuttamisvaihtoehdot ja näiden vaikutukset. Työ on jakautunut neljään alatyöryhmään, joiden tehtävänä on ollut kartoittaa edellä mainittuja kysymyksiä arviomuistion muodossa. Ensimmäisessä vaiheessa lausunnoille laitetaan kiinteitä laitoksia, merenkulkua ja lentoliikennettä käsittelevät arviomuistiot.

Tässä arviomuistiossa käsitellään laitosten toimialoja koskevaa sääntelyä ja säädösmuutosten vaikutuksia siihen. Laitokset ovat olleet sisällytettynä yleiseen päästökauppaan vuodesta 2005. Arviomuistiossa kuvataan yleisen päästökaupan nykytilaa ja toimintaperiaatteita sekä direktiivin tuomat muutokset ja arvioidut vaikutukset laitoksia koskevaan sääntelyyn.

2 PÄÄSTÖKAUPAN NYKYTILA

Päästökauppajärjestelmästä säädetään kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/87/EY. Vuodesta 2005 lähtien

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta.

toiminut EU:n päästökauppa on keskeisin EU:n laajuinen politiikkatoimi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Päästökauppa kattaa noin 40 % EU:n päästöistä. Päästökaupassa tavoiteltu päästövähennys saavutetaan asettamalla päästöille koko järjestelmän kattava yhteinen vuosittain pienenevä päästökatto, jota vastaava määrä päästöoikeuksia laskeaan liikkeelle. Päästöoikeuksille muodostuu markkinoilla hinta, jonka perusteella toimijat arvioivat, onko niille kannattavampaa vähentää omia päästöjään vai ostaa päästöilleen päästöoikeuksia. Näin päästövähennykset tehdään siellä, missä se on kustannustehokainta.

Päästökauppa rakentuu päästökauppakausiin, jotka heijastelevat kulloinkin tavoiteltua EU:n kokonaispäästövähennystavoitetta. Päästökauppa käynnistettiin vuodet 2005-2007 kattaneella 1. kaudella, 2. kausi kattoi vuodet 2008-2012 ja kolmas vuodet 2013-2020. Nykyinen neljäs kausi kattaa vuodet 2021-2030 ja sillä pannaan toimeen Euroopan unionin vuoteen 2030 ulottuva päästövähennystavoite päästökauppasektorin osalta. Kauden 2021-2030 päästövähennystavoite oli 43 % vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta. Nyt sovittujen säädösmuutosten yhteydessä tavoite korotettiin 62 %:iin. Päästökauppakausien vaihtuessa on päästökauppaan tehty myös järjestelmän vaikuttavuutta ja toimivuutta kehittäviä sääntömuutoksia. Näistä keskeisimpiä ovat päästöoikeuksien jakomenetelmään tehdyt muutokset, harmonisaation syventäminen sekä ohjausvaikutuksen tehostaminen muun muassa markkinavakausvarannon käyttöön oton avulla.

Tällä hetkellä voimassa olevan päästökaupan säännöt ovat pitkälle harmonisoidut koko EU:n tasolla. Päästökauppaa säännellään direktiivin nojalla annetuilla Euroopan komission asetuksilla, jotka ovat kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Asetuksia on annettu päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista, todentamisesta, päästökaupparekisteristä, päästöoikeuksien huutokaupasta, päästöoikeuksien jakamisesta maksutta ja jakomäärien muuttamisesta. Laitoksia koskevasta päästökaupasta on säädetty kansallisesti päästökauppalailla (311/2011). Päästökauppalaain sääntelyä on lisäksi täydennetty useilla sen nojalla annetuilla valtioneuvoston sekä työ- ja elinkeinoministeriön asetuksilla. Keskeisimmät voimassa olevan päästökauppalaain säännökset koskevat päästökauppalaitosten päästölupaa ja tarkkailusuunnitelmaa, päästöoikeuksien jakoperusteita ja kirjaamista, velvoitteita ja seuraamuksia.

Yleisen päästökaupan piiriin kuuluvat suuret teollisuuslaitokset, kokonaislämpöteholtaan yli 20 MW:n laitokset sekä Euroopan talousalueen sisäinen lentoliikenne. Suomessa järjestelmään on sisällytetty myös 20 MW tai sitä pienempiä kaukolämpöä tuottavia laitoksia. Päästökaupan piiriin kuuluu EU-jäsenvaltioissa ja tietyissä ETA-maissa yhteensä noin 11 000 laitosta. Suomessa järjestelmä kattaa noin 500 laitosta tarkoittaen kasvihuonekaasukattavuudeltaan hieman alle puolta Suomen päästöistä. Taulukossa alla on listattu täsmällisemmin järjestelmän kattamat kiinteitä laitoksia koskevat toimialat Suomessa sekä toimialojen päästöt vuonna 2021.

Taulukko 1 Päästökauppasektorin kiinteiden laitosten toimialat ja päästöt Suomessa 2021.

Toimialat	2021 päästöt t CO ₂ e	Osuus päästökauppasektorin päästöistä
Polttolaitokset	8 102 853	39,9 %
Mineraaliöljyn jalostus	2 565 250	12,6 %
Metallimalmien pasutus ja sintraus ja pelletointi	8 984	0,0 %
Rauta- ja terästehtaat, mukaan lukien jatkuva valu	5 012 511	24,7 %
Rautametallien, rautaseokset mukaan luettuina, valmistus ja jalostus polttoyksiköissä	79 283	0,4 %
Muiden kuin rautametallien tuotanto tai jalostus polttoyksiköissä	66 813	0,3 %

Sementtiklinkkeriä tuottavat laitokset	906 599	4,5 %
Kalkin tuotanto tai dolomiitin tai magnesiitin kalsinointi	481 425	2,4 %
Lasia ja lasikuituja valmistavat laitokset	-	0,0 %
Keraamisia tuotteita polttamalla valmistavat laitokset	41 157	0,2 %
Mineraalivillan valmistus lasista, kivistä tai kuonasta	39 673	0,2 %
Kipsin kuivaus tai kalsinointi tai kipsilevyjen ja muiden kipsituotteiden valmistus	17 817	0,1 %
Massan ja paperin valmistus	2 204 894	10,9 %
Suurissa erissä tuotettavien orgaanisen kemian kemikaalien tuotanto	562 050	2,8 %
Vetykaasun ja synteetikaasun tuotanto	33 338	0,2 %
Typpihapon tuotanto	156 716	0,8 %
Muut direktiivin 2003/87/EY 24 artiklan mukaisesti hyväksytyt toiminnot (opt-in)	31 830	0,2 %
Päästöt yhteensä	20 311 193	100 %

Lähde: Energiavirasto

Päästökauppaan kuuluvien laitosten osuus Suomen kokonaispäästöistä oli vuonna 2021 oli noin 43 % päästöjen ollessa 20,3 Mt CO₂. Suomen päästökauppasektorin päästöt olivat vuonna 2021 noin 1,6 % yleisen päästökaupan kokonaispäästöistä. Vuoden 2010 jälkeen nykyisen päästökauppasektorin päästöt ovat vähentyneet keskimäärin noin 7 % vuodessa ja vuoteen 2005 verrattuna päästökauppasektorin päästöt olivat vähentyneet 45 % vuoteen 2020 mennessä.

Päästökauppalaki edellyttää, että järjestelmän soveltamisalaan kuuluvilla laitoksilla tulee olla toimivaltaisen viranomaisen myöntämä kasvihuonekaasujen päästölupa. Lupaan liittyvät päästöjen seuranta- ja raportointivaroitteita sekä velvoite palauttaa vuosittain toimivaltaiselle viranomaiselle päästöoikeusmäärä, joka vastaa laitoksen edellisen kalenterivuoden päästöjä. Yksi päästöoikeus vastaa yhtä hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Päästöluvun myöntää ja päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyy päästökauppaviranomainen. Päästökauppalain mukaisesti Suomen päästökauppaviranomainen on Energiavirasto, joka on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virasto.

2.1 Päästöoikeuksien jakomenetelmät

Päästöoikeuksien pääasiallinen liikkeellelaskutapa on päästökauppadirektiivin mukaisesti huutokauppa. Jäsenvaltiot myyvät yli puolet päästöoikeuksista huutokauppaamalla ne päästökaupan toiminnanharjoittajille ja muille markkinatoimijoille. Valtaosa jäsenvaltioista huutokauppaa päästöoikeutensa EU:n yhteisellä huutokauppapaikalla yhtäaikaisesti ja yhteisin menettelyin. Myös Suomi osallistuu yhteiseen huutokauppaan. Huutokauppaamenetelmänä on suljettu yhtenäishinnoittelu. Kunkin jäsenmaan nimeämä huutokaupanpitäjä vastaanottaa huutokaupoista saadut tulot ja tulouttaa ne valtiolle. Päästökauppalaissa säädetään päästöoikeuksien huutokaupasta. Suomen huutokaupan pitäjänä toimii päästökauppaviranomainen eli Energiavirasto. Tarkemmista huutokauppoista koskevista menettelyistä säädetään komission huutokauppa-asetuksessa (Komission asetus (EU) No 1031/2010).

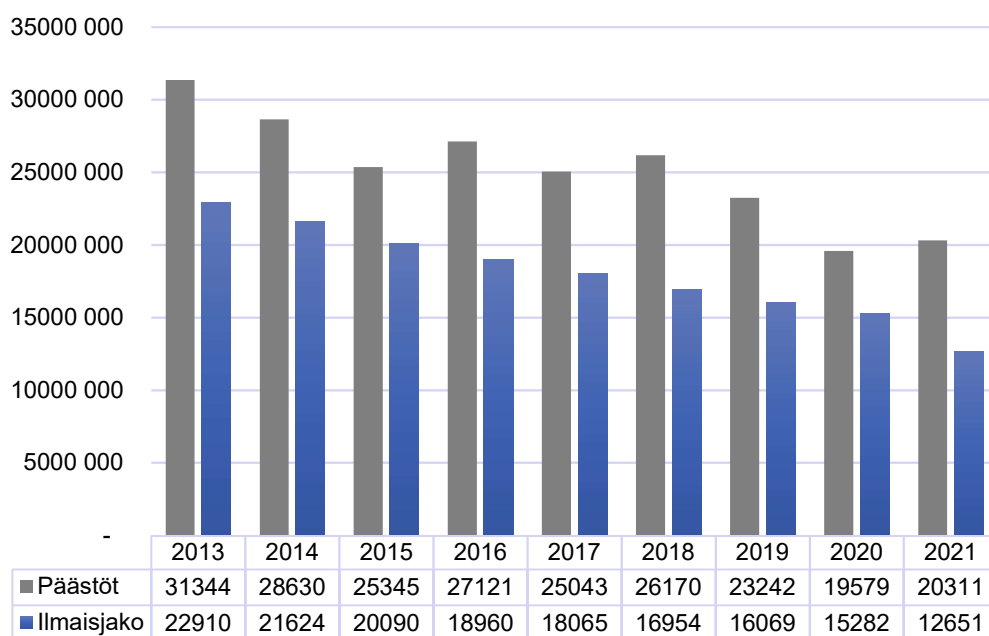
Jäsenvaltiot jakavat päästöoikeuksia maksutta tietyille teollisuuden toimialoille sekä kaukolämmön- ja jäähdytyksen tuotannolle. Taustalla on arvio, että tiettyihin päästökauppasektorin toimialoihin kohdistuu hiilivuotoriski. Hiilivuodolla tarkoitetaan tilannetta, jossa yritykset siirtävät tai perustavat tuotantoa Euroopan unionin ulkopuolelle välttääkseen EU:n päästökauppajärjestelmästä aiheutuvia kustannuksia. Komissio arvioi hiilivuodon riskin päästökauppadirektiivin sisältämien kriteerien mukaisesti. Hiilivuotoriskille alttiit toimialat (ns. hiili-

vuotoluettelon toimialat) saavat ilmaisjakoa 100 % ilmaisjakosääntöjen perusteella laskettavasta määrästä. Muut ilmaisjakoon oikeutetut toimialat saavat aluksi 30 % ilmaisjakosääntöjen mukaisesta määrästä, mutta osuus laskee vuoden 2026 jälkeen tasasuuruisin erin nollaan vuonna 2030. Osuuden lasku ei kuitenkaan koske kaukolämpöä tai -jäähdytystä. Sähköntuotannolle tai hiilidioksidin talteenotolle, varastoinnille ja kuljetukselle ei pääsääntöisesti myönnetä ilmaisjakoa.

Ilmaisjako määritetään laitoksille viideksi vuodeksi kerrallaan. Perusteena on tiedot laitosten tuotannon tasoista. Perusteena on myös eri tuotantoprosessien päästöintensiivisyyttä kuvaavat 54 vertailuarvoa, jotka komissio määrittä kaikista EU:n päästökauppajärjestelmän laitoksista parhaiten suorituvan 10 % mukaan. Näin ollen tuotetulle tuotannon määrälle saavat kaikki yhtä suuren määrän päästöoikeuksia mutta kunkin toimijan tuotannon päästöintensiivisyys ratkaisee sen, miten suuren osan laitoksen toteutuneista päästöistä ilmaisjako lopulta kattaa. Vertailuarvojen avulla pyritään palkitsemaan parhaiten suorituvia ja toisaalta varmistamaan, että päästöjen vähentäminen kannattaa ilmaisjaon kustannussuojasta huolimatta.

Ilmaisjaon vertailuarvoja alennetaan viiden vuoden välein, jotta ne vastaisivat tarkemmin teknologian kehitystä. Jakokausien aikana, eli kaudella 2021—2025 sekä kaudella 2026—2030, vertailuarvot pysyvät muuttumattomina. Kaudella 2021—2025 kukin vertailuarvo on vähintään 3 % ja enintään 24 % nykyistä matalampi, mikä vaikuttaa alentavasti myönnettävän ilmaisjaon määrään. Kaudella 2021-2025 sovellettavista vertailuarvioista on säädetty komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2021/447. Lisäksi ilmaisjaon määrä muutetaan tiettyjen reunaehtojen täytyessä.

Maksutta jaettavien päästöoikeuksien, eli ilmaisjaon määrä perustuu EU-tason harmonisointeihin sääntöihin, eikä jäsenvaltioilla ole harkinnanvaraa ilmaisjaon saajien tai määrän osalta. Ilmaisjakoon liittyvistä viranomaistehtävistä vastaa Suomessa Energiavirasto.



Lähde: Energiavirasto

Kuva 1 Myönnetyn ilmaisjaon määrä ja toteutuneet päästöt vuosina 2013-2021.

Yllä kuvassa 1 on esitetty suomalaisille ilmaisjakoa hakeneille toimijoille myönnetty ilmaisjaon määrä sekä toteutuneet päästöt vuosina 2013-2021. Kaikki ilmaisjakoon oikeutetut toiminnanharjoittajat eivät ole hakeneet ilmaisjakoa. Myönnetyn ilmaisjaon määrään

suhteessa päästöihin vaikuttavat toimijoiden tuotannon päästöintensivisyys sekä ilmaisajossa sovellettavat yksityiskohtaiset kertoimet. Päästöjen ja ilmaisjaon suhteessa on huomattavia eroja toimialoittain sekä toiminnanharjoittajakohtaisesti.

2.2 Päästöoikeusmarkkinat

Liikkeelle lasketuilla päästöoikeuksilla voi käydä vapaasti kauppaa päästöoikeusmarkkinoilla. Päästöoikeuksien markkinahinta muodostuu tällä jälkimarkkinalla. Kauppaa käydään sekä spot- että johdannaistuotteilla. Päästöoikeudet on luokiteltu rahoitusvälineeksi vuodesta 2018 lähtien. Valtaosa kaupankäynnin volyymistä tulee johdannaistuotteista ja kaupankäynti on pitkälle keskittynyt pörssialustoille. Myös välittäjän kautta, OTC-kaupankäynti ja toimijoiden välinen kaupankäynti ovat päästöoikeuksien markkinoilla edustettuina. Päästökaupan velvoitteen piiriin kuuluvien toiminnanharjoittajien lisäksi päästökaupamarkkinoilla aktiivisia ovat mm. pankit, vakuutuslaitokset sekä muut sijoitusmielessä toimintaa harjoittavat. Päästöoikeuden hinta on vaihdellut voimakkaasti kuluneen vuosikymmenen aikana ja ulkoisten shokkien, kuten suhdannevaihteluiden, merkitys on ollut huomattava. Sittemmin järjestelmään on tehty rakenteellisia korjauksia, jotka yhdessä kiristyvien päästövähennystavoitteiden kanssa ovat nostaneet hintaa vuodesta 2018 lähtien. Vuonna 2022 hintataso vaihteli voimakkaasti osin Ukrainan sodasta seuranneen energiakriisin seurauksena. Vuoden 2023 alussa kauppaa käytiin noin 90 euron tuntumassa ja helmi-maaliskuussa 2023 päästöoikeuden hinta on käynyt yli 100 eurossa. Huutokaupan selvityshinnat seuraavat jälkimarkkinan hintatasoa.

Kuvassa 2 on esitetty päästöoikeuden huutokaupan selvityshintojen kehitys vuoden 2012 lopulta vuoden 2022 loppuun.



Lähde: EEX

Kuva 2. Päästöoikeuksien huutokaupan selvityshinnan kehitys.

Markkinavakausvaranto

Päästökauppajärjestelmän yhteydessä toimii markkinavakausvaranto, jonka tavoitteena on rajoittaa historiallisesti kertynyttä päästöoikeuksien merkittävää ylitarjontaa päästöoikeusmarkkinoilla ja parantaa päästökauppajärjestelmän mukautumiskykyä mahdollisiin markkinoiden epätasapainoa aiheuttaviin tekijöihin. Varannon toiminta käynnistyi vuonna 2019 ja

sen käyttöönotosta on sovittu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2015/1814.

Markkinavakausvaranto toimii nykyisin siten, että markkinoilla kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän ollessa ennalta määritellyn vaihteluvälin ulkopuolella (400-833 miljoonaa päästöoikeutta), vähennetään tai kasvatetaan jäsenvaltioiden huutokauppaamaa päästöoikeuksien määrää. Komissio laskee ja julkaisee tiedon päästöoikeuksien määrästä vuosittain. Toistaiseksi kierrossa olevien päästöoikeuksien määrä on ollut huomattavasti vaihteluvälin yläraja-arvon yläpuolella ja vuodesta 2019 lähtien huutokaupattavia päästöoikeusmääriä on vähennetty vuosittain määrä, mikä vastaa 24 %:a kierrossa olevasta päästöoikeusmäärästä. Vuoden 2021 lopussa tämä kierrossa oleva päästöoikeusmäärä oli 1,45 miljardia päästöoikeutta ja markkinavakausvarantoon siirretään syyskuun 2022 ja elokuun 2023 välisenä aikana 348 miljoonaa päästöoikeutta huutokaupattavista päästöoikeuksista. Markkinavakausvarantoon tehtävä leikkaukset ovat vuodesta 2019 lähtien pienentäneet huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärää noin 40 %. Tarjonnan supistumisesta johtuva voimakas tilapäinen niukkuus markkinoilla on myös yksi selittävä syy päästöoikeuden hinnan nousulle.

Varantoa koskevien sääntöjen mukaisesti, mikäli kierrossa olevien päästöoikeuksien määrä laskee alle 400 miljoonan, palautetaan varannosta 100 miljoonaa päästöoikeutta huutokaupattavaksi. Päästöoikeusmäärän ollessa vaihteluvälissä, ei varantoon siirretä tai sieltä vapauteta päästöoikeuksia.

Markkinavakausvarannossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärää on rajoitettu siten, että vuodesta 2023 lähtien varannossa olevien päästöoikeuksien määrän ei tule ylittää edeltävänä vuonna huutokaupattujen päästöoikeuksien määrää. Komission julkaiseman laskelman mukaan varannon koko joulukuussa 2021 oli 2,6 miljardia päästöoikeutta.

3 MUUTETUN PÄÄSTÖKAUPPADIREKTIIVIN KESKEINEN SISÄLTÖ

3.1 Päästövähennystavoite ja muutokset päästöoikeusmääriin

Päästökaupan kunnianhimon tasoa on korotettu siten, että se on linjassa EU:n vuoden 2030 vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteen ja EU:n vuoden 2050 ilmastoneutraalustavoitteen kanssa, joista säädetään EU:n ilmastolaissa. Myös päästökaupan soveltamisalaan on tehty merkittäviä muutoksia. Päästökaupassa on tavoiteltu sääntömuutoksia, jotka kannustavat vähentämään tuotannosta syntyviä päästöjä.

Muutetun direktiivin mukaisesti yleisen päästökaupan päästövähennystavoite vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta on 62 %. Tavoitteen saavuttamiseksi aiempi lineaarinen 2,2 %:n vuotuinen vähennyskerroin nostetaan vuosiksi 2024-2027 4,2 %:iin ja edelleen vuosiksi 2028-2030 4,3 %:iin. Lisäksi liikkeelle laskettavaa päästöoikeusmäärää leikataan kertaluonteisesti vuonna 2024 90 Mt ja 27 Mt vuonna 2026. Leikkausten avulla saadaan laskennallisesti 4,2 %:n vähennyskerroin alkamaan jo 4. kauden alusta vuodesta 2021.

3.2 Soveltamisalaa koskevat muutokset

Merkittävin yleisen päästökaupan soveltamisalaa koskeva muutos on meriliikenteen sisällyttäminen 1.1.2024 alkaen asteittain täysimääräisesti osaksi järjestelmää. Samana vuonna, meriliikenteen sisällyttämisen vuoksi, päästöoikeuksien kokonaismäärään lisätään 78,4 miljoonaa päästöoikeutta. Lineaarista vähennyskerrointa sovelletaan myös meriliikenteen sisällyttämisen vuoksi lisättyihin päästöoikeuksiin. Päästökauppa koskee meriliikenteessä 2024 alkaen hiilidioksidipäästöjä ja 1.1.2026 alkaen lisäksi metaani- ja dityppioksidipäästöjä.

Päästökaupan piiriin tulevat bruttovetoisuudeltaan 5 000 ja sitä suurempien alusten matkat, joilla kuljetetaan kaupallisesti rahtia tai matkustajia sekä päästöt EU-maiden satamissa. Matkoista syntyvät päästöt sisällytetään 100 %, mikäli ne aiheutuvat EU-maiden satamien välillä. Matkoista EU-satamien ja 3. maiden satamien välillä sisällytetään 50 % syntyneistä päästöistä. Bruttovetoisuudeltaan 5 000 ja sitä suuremmat offshore-alukset tulevat päästökaupan piiriin 1.1.2027 alkaen.

Vuosien 2026 ja 2027 alusta, meriliikenteen muiden kasvihuonekaasujen kuin hiilidioksidin ja offshore-alusten sisällyttämisen johdosta, päästöoikeuksien kokonaismäärää lisätään määrällä joka vastaa toimintojen viimeisintä saatavilla olevaa päästödataa. Laivayhtiöihin tullaan sovellettaman monelta osin samoja sääntöjä kuin kiinteisiin laitoksiin. Meriliikenteen sisällyttämistä päästökauppaan ja siihen liittyviä vaikutuksia käsitellään erillisessä meriliikennettä koskevassa arviomuistiossa.

Biomassan käyttöön liittyvä soveltamisalan muutos

Voimassa olevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle rajautuvat yksinomaan biomassaa käyttävät laitokset. Muutetun direktiivin mukaisesti laitokset, joiden päästöistä yli 95 % syntyy kestävyyskriteerit täyttävän biomassan poltosta, suljetaan päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle. Biomassan poltosta syntyvien päästöjen osuus lasketaan ilmaisjaon jakokauden perusteella. Komissiolta saadun tiedon mukaan muutos arvioitaisiin ensimmäisen kerran vuosia 2019-2023 koskevien päästötietojen perusteella ja arvio tehtäisiin samassa yhteydessä, kun laitoksille määritetään päästöoikeuksien ilmaisjakoa vuosille 2026-2030. Komissiolta saadun tiedon mukaan laitokset poistuisivat soveltamisalasta 2026 alkaen.

Yhdyskuntajätteen poltto

Muutetun direktiivin mukaan 1.1.2024 alkaen päästökauppadirektiivin päästöjen tarkkailua ja raportointia sekä todentamista koskevia vaatimuksia ryhdytään soveltamaan yhdyskuntajätettä polttaviin, kokonaislämpöteholtaan yli 20 MW:n laitoksiin. Muutos ei koske vaarallisen jätteen käsittelyä. Tämä tarkoittaa, että laitosten tulee tarkkailla, todentuttaa ja raportoida hiilidioksidipäästönsä vuosittain. Komissio tulee tekemään vuonna 2026 arvion sekä mahdollisen lainsäädäntöehdotuksen sektorin täysimääräisestä sisällyttämisestä järjestelmään vuodesta 2028 alkaen mukaan lukien vuoteen 2030 ulottuva jäsenvaltioiden mahdollisuus ns. opt-out menettelyyn eli mahdollisuuteen päättää lykätä sektorin täysimääräistä sisällyttämistä kuluvan päästökauppakauden loppuun saakka.

Muut soveltamisalaa koskevat muutokset

Muutetun direktiivin mukaan arvioitaessa täytyykö laitoksella 20 MW:n kynnys soveltamisalaan kuulumiseksi eli määritettäessä laitoksen nimellistä kokonaislämpötehoa, huomioidaan jatkossa myös yksinomaan biomassaa käyttävät yksiköt laitoksella. Voimassa olevan direktiivin mukaan ne ovat rajattu laskennan ulkopuolelle. Muutos astuu voimaan vuodesta 2026 alkaen.

Voimassa olevan direktiivin mukaan päästökauppaa sovelletaan direktiivissä luetelluista toimintoista aiheutuviin päästöihin. Direktiivin soveltamisalaa koskevaa kirjausta on muutettu siten, että jatkossa päästökauppaa sovelletaan direktiivissä lueteltuihin toimintoihin, riippumatta siitä, aiheutuuko niistä päästöjä vai ei.

Muutetun direktiivin mukaisesti, mikäli päästövähennystoimen seurauksena laitoksen, jonka toiminto on polttoaineen poltto laitoksessa, kokonaislämpöteho putoaa alle soveltamisalarajakynnyksen 20 MW, tulee jäsenvaltion tarjota toiminnanharjoittajalle mahdollisuus säilyä soveltamisalassa kuluva ja sitä seuraava ilmaisjaon viisivuotiskausi.

Vety- ja synteetikaasun tuotantokapasiteetin alarajaa lasketaan rajasta 25 t/päivä rajaan 5 t/päivä, mikä tarkoittaa, että jatkossa myös nykyistä huomattavasti pienemmät tuotantoyksiköt sisällytetään päästökaupan soveltamisalaan. Kipsin ja hiilimustan tuotantojen kohdalla ei jatkossa enää arvioida soveltamisalaan kuulumista nimellisen kokonaislämpötehon vaan tuotantokapasiteetin alarajan perusteella. Kipsille alaraja on 20 t/päivä ja hiilimustalle 50 t/päivä.

Öljynjalostusta koskevaa määritelmää on muutettu siten, että jatkossa soveltamisalaan kuuluu öljyn jalostaminen polttoyksiköissä, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 MW. Aiemmin määritelmä on kattanut mineraaliöljyn jalostuksen. Direktiivin muotoilua on muutettu koskien hiilidioksidin kuljetusta geologisesti varastoitavaksi. Voimassa oleva direktiivi kattaa kuljetuksen ainoastaan putkistossa, muutettu muotoilu mahdollistaa myös muut kuljetusmuodot.

3.3 Muutokset päästöoikeuksien ilmaisjakoon

Energiatehokkuustoimiin liittyvä velvoite

Muutetun direktiivin mukaisesti laitosten, jotka kuuluvat energiatehokkuusdirektiivin (2012/27/EU) artiklan 8(4) mukaisen energiakatselmuksen tekemistä koskevan velvoitteen tai sertifioidun energianhallintajärjestelmän toimeenpanoa koskevan velvoitteen piiriin, tulee jatkossa, ehtona täysimääräiselle ilmaisjaoille, noudattaa katselmuksesta tehtävän raportin tai energiahallintajärjestelmän suosituksia siltä osin kuin niiden edellyttämien investointien takaisinmaksuaika on enintään kolme vuotta ja investointien kustannukset ovat oikeasuhteisia. Muutoin kyseisen laitoksen toiminnanharjoittajalle myönnettävien ilmaisten päästöoikeuksien määrää pienennetään 20 %:lla. Ilmaisjako myönnetään täysimääräisenä myös siinä tapauksessa, että toiminnanharjoittaja voi osoittaa ottaneensa käyttöön muita toimia, jotka johtavat vastaavan suuruisiin päästövähennyksiin kuin toimet, mitä katselmoinnissa suositeltiin toteutettavan.

Asetettava ehto katselmoinnin tai energiahallintajärjestelmän suositusten noudattamisesta arvioitaisiin komissiolta saadun tiedon mukaan viiden vuoden välein ja siihen liittyvät tiedot tulisi toimittaa viranomaiselle ilmaisjakohakemuksen yhteydessä. Tiedot tulee olla todentettuja. Direktiivin mukaan komissio tulee antamaan ehtoon liittyviä harmonisoituja sääntöjä ilmaisjakoa koskevissa säädöksissä. Sääntöjen tulisi varmistaa, että ehdosta ei synny kilpailuhaittaa, se kohtelee laitoksia tasapuolisesti säilyttäen toimille asetetun ympäristöta-voitteen.

Päästöintensiivimpien laitosten lisäraportointivelvoite

Päästökauppadirektiivi velvoittaa jatkossa päästöintensiivimpiä laitoksia laatimaan ilmastoneutraaliussuunnitelman ehtona täysimääräiselle ilmaisjaoille. Päästöintensiivisimmiksi katsottaisiin toiminnanharjoittajat, joiden laitosten päästöt ovat korkeammat kuin 80 %:lla niistä laitoksista, johon vastaavaa vertailuarvoa sovelletaan. Suunnitelma tulee muutetun direktiivin mukaan toimittaa 1.5.2024 mennessä. Mikäli suunnitelmaa ei ole asianmukaisesti tehty määräaikaan mennessä, kyseisen laitoksen toiminnanharjoittajalle myönnettävien maksuttomien päästöoikeuksien määrää pienennetään 20 %:lla. Ilmaisjakoa laske- taan kuitenkin enimmillään 20 % energiatehokkuustoimiin ja ilmastoneutraaliussuunnitel- maan liittyvien velvoitteiden yhteysvaikutuksena.

Ilmastoneutraaliussuunnitelmassa noudatetaan direktiivissä mainittua menettelyä suunnitel- man tavoitteista ja sisällöstä. Sen tulee olla linjassa EU:n ilmastolaissa säädetyin EU:n il- mastoneutraaliustavoitteen kanssa ja siinä tulee kuvata keinot ja tarvittavat investoinnit, jotta laitos saavuttaisi ilmastoneutraaliuden. EU:n tavoitteena on saavuttaa hiilineutraali- suus vuoteen 2050 mennessä. Suunnitelmassa tulee kuvata kunkin toimenpiteen ja inves- toinnin vaikutus kasvihuonekaasupäästöjen vähentymiseen. Suunnitelmaan sisältyy välita- voitteet, joiden avulla mitataan etenemistä kohti ilmastoneutraaliutta. Ensimmäinen välita- voite on direktiivin mukana vuoden 2025 loppu ja tämän jälkeen aina viiden vuoden välein. Välitavoitteiden saavuttamiseen liittyvät tiedot ja toimenpiteet tulee olla todentajan varmen- tamia. Mikäli välitavoitteita ei saavuteta, myönnetään laitoksen toiminnanharjoittajalle enim- millään 80 % muutoin myönnettävästä ilmaisjakomäärästä.

Sekä energiatehokkuustoimiin että ilmastoneutraaliussuunnitelmaan liittyvien ehtojen täyttämättä jättämisen johdosta jakamatta jäävät päästöoikeudet käytetään ensisijaisesti muiden laitosten hyväksi estämään tarvetta soveltaa monialaista korjauskerrointa. Mikäli

päästöoikeuksia jää yli tämän tarpeen jälkeen huutokaupataan ne ja 50 % tuloista osoitetaan Innovaatorahastolle. Toiset 50 % osoitetaan jäsenmaille käytettäväksi hiilirajamekanismin piiriin kuuluvien toimialojen hiilivuotoriskin torjumiseksi.

Monialaiseen korjauskertoimeen liittyvä poikkeus

Muutetun direktiivin mukaan jatkossakin huolehditaan siitä, että päästöoikeuksia lasketaan liikkeelle huutokauppaamalla ja ilmaisjakona siinä suhteessa, miten direktiivi edellyttää, eli 53 % huutokauppaamalla ja 47 % ilmaisjakona. Tarvittaessa tämän suhteen säilyttämiseksi sovelletaan monialaista korjauskerrointa, minkä seurauksena kaikkien ilmaisjakoa saavien laitosten ilmaisjakomäärää pienennetään samalla kertoimella huomioimatta laitosten päästöintensivisyyttä. Monialaista korjauskerrointa ei jatkossa kuitenkaan sovelleta laitoksiin, joiden päästöintensivisyys on alhaisempi kuin päästöintensivisyydeltään kaikkein vähäpäästöisimpien 10 %:n keskimäärin kunkin vertailuarvon osalta.

Vertailuarvoihin liittyvät muutokset

Ilmaisjaon laskennassa sovellettavat vertailuarvot päivitetään toimeenpanosäädöksellä seuraavan kerran vuosille 2026-2030. Päivityksellä pyritään entisestään kannustavaan päästöjen vähentämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen. Muutetun direktiivin mukaan päivityksellä huomioidaan myös laitosten uudet ja olemassa olevat teknologiset ratkaisut päästöjen vähentämiseksi, jotta varmistetaan laitosten kilpailukyky. Lisäksi muutetun direktiivin mukaan vertailuarvojen päivityksessä tulisi huomioida materiaalien kiertopotentiaali. Päivitys tulee toteuttaa siten, ettei vertailuarvoon vaikuta kyseisessä prosessissa käytetty raaka-aine, polttoaine tai sovellettava tuotantoprosessi vaan se on näistä riippumaton.

Tuotekohtaiset vertailuarvot ilmaistaan t CO₂e / tuotettua yksikköä kohden. Vertailuarvon taso määrittyy lähtökohtaisesti päästöintensivisyydeltään 10 % tehokkaimpien laitosten tietojen keskiarvona. Direktiivi asettaa kuitenkin sekä minimi- että maksimitason, kuinka paljon vertailuarvon tulee päivityksen yhteydessä vähintään tai enintään muuttua, huolimatta siitä, miten paljon vertailuarvo muuttuisi laitoksilta kerätyn datan perusteella. Muutetun direktiivin mukaan laskettaessa vertailuarvot uudelleen kaudelle 2026-2030, tulee määritettävän vertailuarvon pienentyä sovellettavalla vertailujaksolla vähintään 0,3 % vuodessa. Vastaavasti kutakin vertailuarvoa voidaan kiristää enimmillään 2,5 %:n vuositahtilla. Poikkeuksena tähän on kuuma metalli –vertailuarvo, minkä päivityksessä ei tulla huomioimaan vuosina 2021-2022 käytössä olleita laitoksia ja joihin kuuma metalli-vertailuarvoa tullaan jatkossa soveltamaan sen määritelmän muuttuessa. Myös aromaattisten aineiden ja synteettisten kaasujen vertailuarvoihin sovelletaan poikkeusta, näitä vertailuarvoja tullaan päivittämään samalla prosentilla kuin jalostamotuotteiden vertailuarvoa.

Hiilirajamekanismin käyttöönottoon liittyvät muutokset

EU ottaa vuodesta 2023 asteittain käyttöön hiilirajamekanismin (CBAM), joka asettaa kolmansista maista tuotaville tuotteille EU:n päästökaupan kustannusta vastaavan maksun. Euroopan unionin neuvosto ja parlamentti hyväksyivät alustavasti hiilirajamekanismissäätöjen joulukuussa 2022. Hiilirajamekanismi otetaan käyttöön asetuksessa tarkemmin määritetyissä tuotteissa, jotka koskevat rautaa ja terästä, alumiinia, sementtiä, lannoitteita ja vetyä, sekä näiden tuotteiden tiettyjä prekursoreita sekä tuontisähköä. CBAM-maksuja ryhdytään keräämään tuontituotteilta EU:n ulkorajoilla asteittain vuodesta 2026 alkaen ja vuodesta 2034 eteenpäin maksu peritään täysimääräisenä. Vastaavassa tahdissa kun CBAM maksujen kattavuutta lisätään, tulee päästöoikeuksien ilmaisjako näillä sektoreilla väheneään. Hiilirajamekanismi tulee korvaamaan hiilivuodon ehkäisyyn tähtäävän päästöoikeuksien ilmaisjaon niillä sektoreilla, niiden tuotteiden osalta, jotka tuotaina EU:hun kuuluisivat mekanismin soveltamisalan piiriin. Päästöoikeuksien ilmaisjaolla on pyritty estämään riskiä hiilivuodolle hillitsemällä päästökaupan kustannusvaikutuksia globaaleilla markkinoilla toimiville yrityksille, kun taas CBAM siis pyrkii estämään riskiä hiilivuodolle asettamalla päästökaupan vaikutusta vastaavan kustannuksen tietyille tuontituotteille.

Alla taulukossa on kuvattu CBAM-maksun asteittainen käyttöönotto ja ilmaisjaon asteittainen väheneminen eli ns. CBAM-kerroin, josta säädetään muutetussa päästökauppadirektiivissä.

Taulukko 2 Ilmaisjakoon sovellettava CBAM-kerroin vuosina 2026-2034

Vuosi	CBAM-kerroin (%)
2026	97,5
2027	95
2028	90
2029	77,5
2030	51,5
2031	39
2032	26,5
2033	14
2034	0

Hiilirajamekanismin käyttöönoton vuoksi jakamatta jääneet päästöoikeudet tullaan vähentämään ilmaisjako-osuudesta ja laskemaan liikkeelle huutokauppaamalla. Osuudesta saadut tulot siirtyvät Innovaatorahastolle. Komissio tulee tekemään 31.12.2025 mennessä selvityksen hiilirajamekanismin mahdollisesta laajentamisesta ja voi sen johtopäätöksiin perustuen antaa vuoden 2025 loppuun mennessä lainsäädäntöehdotuksen mekanismin soveltamisalan laajentamiseksi. Jos komissio antaa lainsäädäntöehdotuksen, sen tulee laatia myös yksityiskohtainen vaikutustendarvio. Komissio tulee lisäksi tekemään 31.12.2027 mennessä selvityksen koskien hiilirajamekanismin toimivuutta hiilivuotoa ehkäisevänä toimenpiteenä ja mikäli havaitaan, että vientituotteisiin kohdistuu hiilivuotoriski, tulisi komission laatia WTO-sääntöjen kanssa yhteensopiva lainsäädäntöehdotus hiilivuotoriskin torjumiseksi.

Muut päästöoikeuksien ilmaisjakoon liittyvät muutokset

Tietyissä bruttokansantuotteen ja kaukolämmön päästöjen pohjalta määritettävissä jäsenvaltioissa voidaan vuosina 2026-2030 myöntää kaukolämmölle 30 % enemmän ilmaisjakoa kuin mihin tuotanto olisi muutoin oikeutettu. Ehtona ilmaisjaoille on, että laitokset toteuttavat vastaavan ilmastonneutralisuussuunnitelman kuin mihin päästöintensivisimmät laitokset velvoitetaan täyden ilmaisjaon saamiseksi. Lisäksi laitosten tulee investoida ylimääräisen ilmaisjaon arvoa vastaava määrä toimiin, jotka merkittävästi vähentävät laitosten päästöjä vuoteen 2030 mennessä. Lisäilmaisjakoa kaukolämmön tuotannolle ovat oikeutettuja myöntämään Bulgaria, Latvia, Puola ja Tšekki.

Voimassa olevien sääntöjen mukaisesti jäsenvaltiot, joiden BKT/asukas vuonna 2013 oli alle 60 % EU:n keskiarvosta, voivat myöntää sähköntuotannolle ilmaisjakoa valtiontukisääntöjen puitteissa vuoden 2030 loppuun saakka, pyrkimyksenä nykyaikaistaa ja monipuolistaa energia-alaa. Muutetussa direktiivissä tätä oikeutta rajataan siten, että sähköntuotannon ilmaisjakoa voidaan myöntää vain vuoden 2024 loppuun saakka. Käyttämättä jääneet päästöoikeudet ohjataan joko ehdon piiriin kuuluvien jäsenvaltioiden huutokappakiintiöihin tai modernisaatorahastoon.

3.4 Päästöoikeusmarkkinaa ja markkinavakausvarantoa koskevat muutokset

Mekanismi liiallisen hinnannousun ehkäisemiseksi

Voimassa olevan direktiivin mukaan komissio voi kutsua koolle ilmastonmuutoskomitean, jos päästöoikeuden hinta on noussut poikkeuksellisen nopeasti, ts. jos päästöoikeuden hinta on yli kuutena peräkkäisenä kuukautena yli kolminkertainen verrattuna päästöoikeuden keskimääräiseen hintaan kahtena edeltävänä vuonna. Edelleen, jos komitea päätyy siihen, että päästöoikeuden hinta ei vastaa markkinoiden perusteita, voidaan hinnannousun suuruus huomioiden antaa jäsenvaltioille lupa aikaistaa huutokaupattavan päästöoikeuksien määrän huutokauppaamista tai antaa lupa huutokaupata enintään 25 % päästökaupan uusien osallistujien varannosta.

Mekanismia koskevia sääntöjä on muutettu siten, että se toimii jatkossa automaattisemmin ja reaktiivisemmin äkillisen hinnannousun tilanteessa. Jatkossa jos päästöoikeuden hinta on yli kuutena peräkkäisenä kuukautena yli 2,4 kertainen verrattuna päästöoikeuden keskimääräiseen hintaan kahtena edeltävänä vuonna, vapautetaan markkinavakausvarannosta 75 miljoonaa päästöoikeutta. Direktiiviin on myös tarkennettu, miltä ajanjaksolta päästöoikeuden hinta määritetään sekä velvoitteet komissiolle, miten ja milloin asiasta raportoidaan. Mekanismia voidaan soveltaa vain kertaalleen 12 kuukauden ajanjaksolla.

Markkinoiden valvonta

Päästökauppadirektiiviin lisätään uusi rooli Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle ESMA:lle. Sen tulee säännöllisesti seurata päästöoikeusmarkkinoiden toimivuutta ja läpinäkyvyyttä seuraten erityisesti hinnan kehitystä, kaupankäynti volyymeja, huutokauppojen toimintaa ja kaupankäyntiä yleisesti mukaan lukien sijoitusmielessä markkinoilla toimivien positioita. Direktiivi velvoittaa ESMA:n jatkossa yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon muiden asiaan kuuluvien viranomaistahojen kanssa. Myös komission seuranta- ja raportointivelvoitteita markkinan toimintaan liittyen on kasvatettu.

Markkinavakausvaranto

Markkinavakausvarannon niin kutsuttu sisäänottoprosentti säilytetään 24 %:ssa vuoteen 2030 saakka. Päästökauppadirektiivissä säilyy jo aiemmin voimassa olleet rajat 400-833 miljoonaa tonnia tarkoittaen, että markkinoilla kierrossa olevien päästöoikeuksien määrän ollessa tässä vaihteluvälissä, ei varannosta vapauteta eikä varantoon siirretä päästöoikeuksia huutokaupoista. Direktiivimuutoksen myötä kierrossa olevien päästöoikeuksien määrän ylittäessä uuden 1096 miljoonan päästöoikeuden raja-arvon, vähennetään jatkossakin tulevasta huutokaupoista 12 kuukauden ajalta päästöoikeusmäärä, joka vastaa 24 %:a kierrossa olevien päästöoikeuksien määrästä.

Markkinoilla kierrossa olevien päästöoikeuksien määrän ollessa yli 833 mutta alle 1096 miljoonaa päästöoikeutta, vähennetään 12 kuukauden ajalta huutokaupattavista päästöoikeuksista määrä, joka ylittää 833 miljoonaa päästöoikeutta. Toisin sanoen, kierrossa ollessa 1096 miljoonaa päästöoikeutta, huutokaupattavaa määrää leikataan 1096 Mt-833 Mt = 263 Mt.

Kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän laskennassa huomioidaan jatkossa myös päästöoikeudet, jotka on laskettu liikkeelle lentoliikenteen ja meriliikenteen sisällyttämisen vuoksi. Lentoliikenteen ja meriliikenteen päästöoikeudet huomioidaan myös markkinavakausvarannon huutokaupattavaksi tarkoitettujen päästöoikeuksien laskennassa. Edelleen liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän laskentaa muutetaan siten, että huomioiduksi tulevat ainoastaan päästöoikeudet, jotka on laskettu liikkeelle eikä ole siirretty varantoon. Muutoksen arvioidaan tekevän liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien laskennasta selkeämpää, eikä se vaikuta aikaisempiin liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän laskentoihin.

Päivitettyjen sääntöjen mukaisesti markkinavakausvarannon koko rajataan 400 miljoonaan päästöoikeuteen. Voimassa olevan sääntelyn mukaan vuodesta 2023 lähtien mitätöidään markkinavakausvarannosta ne päästöoikeudet, joiden määrä ylittää edellisenä vuotena huutokaupattujen päästöoikeuksien määrän. Muutos pienentää varannon kokoa vuodesta 2024 lähtien.

3.5 Päästökaupan tulot ja rahastot

Päästökaupan tulot

Jäsenvaltioiden tulee jatkossa osoittaa käyttävänsä kaikki sille kuuluvat huutokauppatulot tai niitä vastaavan summan direktiivissä listattuihin käyttökohteisiin. Aiemmin ilman velvollisuutta oleva kehotus koski 50 % jäsenvaltiolle kuuluvista tuloista. Direktiivin mahdollistamia huutokauppatulojen käyttökohteita on muutettu ja laajennettu aiemmasta. Jäsenvaltioiden huutokauppatuloista tultaneen osa ohjaamaan Euroopan unionin budjettiin niin sanottuna

omana varana. Komissio antoi asiasta 21.12.2021 ehdotuksen neuvoston päätökseksi. Omia varoja koskevat neuvottelut ovat kesken.

Muutetun direktiivin mukaan 50 miljoonan päästöoikeuden huutokauppaamisesta saatavat tulot tullaan ohjaamaan ilmastotoimien sosiaalirahastoon. Näiden päästöoikeuksien huutokauppaaminen toteutetaan vuonna 2025.

Innovaatorahasto

Voimassa olevien sääntöjen mukaisesti Innovaatorahastolle kuuluu vuoteen 2030 mennessä tulot 450 miljoonan päästöoikeuden huutokauppaamisesta sekä Innovaatorahastoa edeltäneen NER300-rahoitusmekanismin käyttämättä jääneet tulot. Muutetun päästökauppadirektiivin mukaan Innovaatorahaston kokoa kasvatetaan ohjaamalla sinne päästöoikeuksia seuraavista lähteistä:

- hiilirajamekanismin käyttöönoton takia jakamatta jäävät päästöoikeudet;
- päästöoikeudet, jotka lisätään päästökattoon päästökaupan laajentuessa 2026 kattamaan merenkulun metaani- ja typpioksidipäästöt ja 2027 bruttovetoisuudeltaan 5000 tai sitä suuremmat offshore alukset;
- 5 miljoonaa päästöoikeutta lentoliikenteen päästöoikeuksia;
- lentoliikenteen päästöoikeuksista saatavat tulot, jotka jäävät yli toimijan lopettaessa toiminnan EU-alueella sekä
- puolet päästöoikeuksista, jotka jäävät mahdollisesti jakamatta ilmaisjaon energiatehokkuusehdon tai ilmastoneutraaliussuunnitelmaa koskevan veloitteen takia.

Innovaatorahastolle osoitettuja päästöoikeuksia tullaan huutokauppaamaan etupainotteisesti, jotta varmistetaan riittävästi varoja innovaatioiden edistämiseen ja kasvattamiseen.

Muutetun direktiivin myötä Innovaatorahaston rahoituskohteita on laajennettu. Erityishuomioita tulisi antaa tukemaan vähähiiliteknologioita sektoreilla, joilta CBAM:n myötä ilmaisjako asteittain poistuu sekä meriliikennesektorin vähähiilistämiseen. Innovaatorahaston kautta voidaan jatkossa rahoittaa hankkeita myös tarjouskilpailumenettelyllä kuten hiihinnänerosopimuksilla.

Modernisaatorahasto

Modernisaatorahastoon ohjattavien päästöoikeuksien osuutta kasvatetaan. Voimassa olevien sääntöjen mukaisesti 2 % vuosien 2021-2030 päästöoikeuksien kokonaismäärästä huutokaupataan modernisaatorahaston hyväksi. Muutetun direktiivin myötä tämän lisäksi 2,5 % vuosien 2024-2030 päästöoikeuksien kokonaismäärästä huutokaupataan modernisaatorahaston hyväksi. Tästä uudesta osuudesta hyötyvät modernisaatorahaston kautta ne jäsenvaltiot, joiden bruttokansantuote asukasta kohden on ollut vuosina 2016-2018 vähemmän kuin 75 % EU:n keskiarvoon verrattuna. Uudesta rahoitusosuudesta tulee hyötymään 13 jäsenvaltiota mukaan lukien Kreikka, Slovenia ja Portugali.

Päästökauppadirektiivissä säädetään myös tietyistä muutoksista kohteisiin, joita Modernisaatorahaston kautta voidaan rahoittaa.

3.6 Muut muutokset

Artiklan 10a (6) mukainen tuki

Päästökaupan epäsuorien kustannusten tukea ei tarkennettujen sääntöjen mukaisesti jatkossa saa kohdistaa epäsuorille kustannuksille, jotka ovat ilmaisjaon piirissä (10a6). Tällä pyritään varmistamaan, että sähköistymisen yleistyessä ei ilmaisjaon piirissä olevalle sähköä käyttävälle prosessille myönnetä päällekkäistä tukea kulutetun sähkön perusteella.

Jakamatta jääneet päästöoikeudet

Muutetun direktiivin mukaisesti päästöoikeudet, jotka on jääneet jakamatta laitoksen toiminnan lopettamisen takia, laitoksen tuotantotason laskun tai muun syyn takia, jonka johdosta ilmaisjakomäärää on muutettava, siirretään niin sanottuun uusien osallistujien varantoon.

Määräaikoja koskevat muutokset

Päästökaupan veloitteisiin liittyviä määräaikoja on muutettu siten, että jatkossa toiminnanharjoittajien tulee palauttaa edeltävän vuoden päästöjään vastaava määrä päästöoikeuksia vuosittain aina 30.9. mennessä kun määräaika voimassa olevassa direktiivissä on 30.4. Määräaika 30.9. koskee myös päästöoikeuden ylitysmaksua. Myös määräaikaa, jolloin ilmaisjakona myönnettävät päästöoikeudet tulee jakaa toiminnanharjoittajille, on siirretty aiemmasta 28.2. määräajasta ollen nyt 30.6. Muutosten taustalla on tarve huomioida aikataulussa vuosittainen ilmaisjaon muutosten käsittelylle. Päästöoikeuksien palauttamista koskeva määräaika koskee niin laitosten toiminnanharjoittajia kuin meriliikenteen ja lentoliikenteen toimijoita.

Hiilidioksidin talteenotto ja hyödyntäminen (CCU)

Jatkossa toiminnanharjoittajalla ei ole päästöoikeuksien palautusvelvollisuutta niiden päästöjen osalta, jotka on otettu talteen ja hyödynnetty siten, että ne ovat pysyvästi kemiallisesti sidottu tuotteeseen eivätkä vapaudu sen normaalin käyttöiän tai elinkaaren päättymisen jälkeenkään. CCU-teknologian yksityiskohtaisemmasta hyväksyttävyydestä tullaan säätämään komission delegoidulla säädöksellä.

4 VAIKUTUSARVIOT

4.1 Ympäristövaikutukset

4.1.1 Kasvihuonekaasupäästöt

Päästökauppa on EU-tasolla toimiva hintaohjausmekanismi, jonka päästövähennysvaikutuksia ei voi kansallisella tasolla säädellä. Vuoteen 2030 mennessä koko järjestelmän tasolla päästöjen tulee laskea yleisen päästökaupan kattamilla sektoreilla yhteensä 62 % verrattuna vuoden 2005 tasoon. On mahdollista, että tavoite tullaan ylittämään, koska päästöoikeuksien siirrot markkinavakausvarantoon efektiivisesti kiristävät päästökattoa vähintään tilapäisesti ja osin pysyvästi, kun päästöoikeuksia on mitätöity.

Päästövähennystavoitteen ja sitä myötä päästökaupan hintaohjauksen kiristymisen arvioidaan vauhdittavan päästövähennyksiä päästökauppasektorilla entisestään myös Suomessa. Muutetun direktiivin kansallisia päästövähennysvaikutuksia ei ole arvioitu.

Päästökauppasektorin päästökehitykseen vaikuttavat fossiilisten energialähteiden vähenevän käytön ohella muun muassa teollisuuden sähkön kysyntä, säästä riippuvainen lämmitysenergian kulutus sekä pohjoismainen vesivoimatilanne, joka vaikuttaa sähkön pörssihintaan ja sitä kautta sähkön tuontiin ja sähkön erillistuotannon tarpeeseen. Keskeistä on myös teollisuuden käyttöönottamat uudet teknologiset ratkaisut päästöjen vähentämiseksi.

4.1.2 Päästöjen hinnoittelu

Yleisen päästökaupan kiristynyt päästövähennystavoite yhdessä päästökauppaan sovittujen laajennusten ja muiden muutosten kanssa luovat kokonaisuuden, joilla arvioidaan olevan huomattavia vaikutuksia päästöoikeuksien, kysyntään, tarjontaan sekä edelleen päästöoikeuden hintaan. Kokonaisuuteen ja ennusteisiin tulevasta kehityksestä liittyy huomattavia epävarmuuksia.

Tulevina vuosina liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrään vaikuttavat laskevasti aleneva päästökatto, markkinavakausvarantoon tehtävät leikkaukset sekä vuosina 2024 ja 2026 päästökattoon tehtävät kertaluonteiset vähennykset. Vastaavasti samanaikaisesti liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrää kasvatetaan soveltamisalalaajennusten myötä. Päästöoikeuksien tarjontaa lisätään päästökauppakauden alkuvuosina, kun niin sanottuja REPowerEU –toimia tullaan rahoittamaan huutokauppaamalla etupainotteisesti jäsenmaiden huutokauppaosuuksia sekä Innovaatorahastolle osoitettuja päästöoikeuksia

vuoteen 2026 saakka, yhteensä 20 miljardin euron rahoituksen keräämiseksi. REPowerEU-suunnitelmalla pyritään vahvistamaan EU:n strategista riippumattomuutta monipuolista-malla energiahuoltoa ja parantamalla EU:n energiahuollon riippumattomuutta ja varmuutta. REPowerEU rahoitus tullaan kanavoimaan elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) kautta. Komissio antoi REPowerEU rahoitusta koskevan asetusehdotuksen COM (2022)231 toukokuussa 2022 ja se hyväksyttiin lopullisesti helmikuussa 2023.

Edelleen muutetun päästökauppadirektiivin mukaan myös Innovaatorahaston päästöoi-keuksia tullaan huutokauppaamaan etupainotteisesti ja markkinavakausvarannosta tullaan laskemaan päästöoikeuksia Innovaatorahaston lisärahoittamiseksi.

Päästöoikeuksien kysyntää määrittävät fundamentit, kuten päästöttömän ja vähäpäästöisen energian saatavuus ja kustannukset sekä talouden suhdanteiden vaihtelut. Päästökauppa-kauden edetessä, teollisuuden roolin markkinoilla odotetaan kasvavan ilmaisjaon vähenty-essä ja edelleen hiilirajamekanismin käyttöönoton myötä. Keskeiseksi tekijäksi arvioidaan muodostuvan siten teollisuuden päästövähennystoimet ja teknologiset muutokset sekä ai-kataulu, jolla niiden käyttöönotto tapahtuu. Sekä lentoliikenteen toimijoiden, että laivayhtiöi-den odotetaan kasvattavan kysyntää yleisen päästökaupan päästöoikeuksille.

Päästöoikeuksien etupainotteinen liikkeelle lasku päästökauppakauden alkuvuosina tarkoit-taa voimakkaammin pienenevää tarjontaa päästökauppakauden lopulla. Tämän arvioidaan vahvistavan kiristyvän vuosittaisen vähennyskertoimen vaikutusta erityisesti päästökauppa-kauden lopulla, jolloin vähennyskerrointa kiristetään 4,4 %: iin. Yhtäaikaisesti markkinava-kausvaranto reagoi kierrossa olevien päästöoikeuksien määrään ja on mahdollista, että etupainotteinen liikkeellelasku ei näy vastaavana lisäntyneenä tarjontana alkukaudesta koska markkinavakausvarannon vaikutus huutokaupattavien päästöoikeuksien määrään on niin suuri. Epävarmuus kysynnän ja tarjonnan dynamiikasta on suuri.

Päästöoikeuden hinta on 4. kauden ensimmäisinä vuosina noussut odotettua enemmän. Asiantuntijoiden arviot hinnan kehityksestä vuoteen 2030 saakka vaihtelevat suuresti.

4.2 Yritysvaikutukset

4.2.1 Soveltamisalan muutokset

Muutettu direktiivi laajentaa yleisen päästökaupan kattavuutta, kun meriliikenne liitetään as-teittain mukaan vuodesta 2024. Lisäksi päästökaupan soveltamisalassa toimivien päästöt-tömien laitosten sisällyttämisen soveltamisalaan, vedyntuotantolaitosten kokorajaan tehdyn muutoksen sekä 20 MW:n kokonaislämpötehon laskentatapaan tehdyn muutoksen arvioi-daan kasvattavan päästökaupan laitoslukumäärää jossain määrin. Tarkempaa arviota lai-toslukumäärästä EU-tasolla tai kansallisesti ei ole tehty.

Biomassan käyttöön liittyvä muutos

Kansallisesti merkittävin soveltamisalaan liittyvä muutos on biomassan käyttöön kohdistuva rajaus, jonka seurauksena laitokset joiden päästöistä yli 95 % syntyy biomassan poltosta, suljetaan soveltamisalan ulkopuolelle. Komissio on arvioinut, että muutos vaikuttaisi EU-tasolla noin 300 laitokseen. Päästöoikeuksiin kohdistuva vaikutus on komission esittämän mukaisesti noin 5,5 miljoonaa päästöoikeutta. Direktiivimuutoksen perustelujen mukaan aiempi rajaus sulkea ainoastaan 100 % biomassaa käyttävät laitokset pois sovelta-misalasta, on johtanut tilanteeseen, missä merkittävästi biomassaa polttoaineenaan käyttävät laitokset ovat saaneet ilmaisjakoa määrän, mikä on ylittänyt niiden päästöt. Näin ollen on tarpeen asettaa uusi raja soveltamisalaan kuulumiselle. Uuden rajauksen katsotaan direktii-vin mukaan tuovan enemmän varmuutta siitä, mitkä laitokset ovat päästökaupan sovelta-misalassa ja mahdollistavan päästöoikeuksien ilmaisjaon jakautumisen tasaisemmin sekto-reille joilla riski hiilivuodolle on suurempi.

Suomessa lähes yksinomaan biomassaa käyttäviä laitoksia on sekä massa- paperiteollisuudessa että energiantuotannossa. Ehdon yksityiskohtaisempiin kansallisiin vaikutuksiin liittyy suurta epävarmuutta koska tietoa biomassan polton päästöjen osuudesta arviointiin sovellettavalta ajanjaksolta 2019-2023 ei ole vielä saatavilla ja toisaalta on epäselvää, miten toiminnanharjoittajat mahdollisesti pyrkivät sopeuttamaan omaa toimintaansa uuden rajauksen ollessa voimassa.

Saatavissa olevan tiedon pohjalta (tarkoitetaan vuosia 2019-2021) ehto rajaisi 54 laitosta pois päästökaupan soveltamisalasta, kun tarkastelussa ovat laitokset, joiden päästöistä yli 95 % syntyy biomassan poltosta. Tämä on karkeasti noin 10 % päästökauppaan sisällytettyistä laitoksista Suomessa. Näiden laitosten päästöt fossiilisten polttoaineiden poltosta olivat noin 250 000 tCO₂ vuodessa keskimäärin vuosina 2019-2021. Laitoksista valtaosa on joko kokonaislämpötehoaan yli 20 MW:n energiantuotantolaitoksia tai pienempiä opt-in laitoksia. Päästöistä valtaosa syntyy metsäteollisuuden laitoksista. Laitosten poistuessa päästökaupan soveltamisalasta eivät ne ole enää oikeutettuja päästöoikeuksien ilmaisjakoon.

Vastaavan viitejakson ajalta arvioituna, Suomessa on lukuisia laitoksia, joiden biomassaosuus on yli 90 % mutta alle 95 %. Näiden laitosten päästöt fossiilisen polttoaineen poltosta olivat noin 520 000 t CO₂/vuosi keskimäärin.

Päästökauppaan kuuluvien laitosten rajautuessa päästökauppasektorin ulkopuolelle, tulee niiden fossiilisten polttoaineen käytöstä aiheutuvat päästöt jatkossa huomioida taakanjakosektorin päästölaskennassa.

Yhdyskuntajätteen poltto

Direktiivin muutos edellyttää, että yksinomaan yhdyskuntajätettä polttoaineenaan polttavat laitokset ryhtyvät tarkkailemaan päästöjään jo vuoden 2024 alusta. Tämä tarkoittaa, että laitosten toiminnanharjoittajien tulee luoda päästöjen tarkkailumenetelmät ja hyväksyttää tarkkailusuunnitelma päästökauppaviranomaisella. Laitosten tulee raportoida todennetut päästötiedot jatkossa vuosittain ja ensimmäinen päästöselvitys tulisi jättää päästökauppaviranomaiselle keväällä 2025. Avoimena on, tuleeko laitosten hakea myös toiminnalleen päästölupaa.

Hyväksytyt tarkkailumenetelmät, päästölupia ja todentamista koskevat säännöt on harmonisoitu EU-tasolla. Yhdyskuntajätteen polttoon liittyviä vaatimuksia tullaan tarkentamaan näissä säädöksissä.

Jätteenpolttolaitoksia oli vuonna 2022 Suomessa kymmenen. Jätteenpolttolaitosten yhteenlasketut hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2021 noin 0,7 miljoonaa tonnia.

4.2.2 Päästöoikeuksien ilmaisjaon muutokset

Energiatehokkuustoimiin liittyvä velvoite

Muutetun direktiivin mukaan erityisesti suurille energiankuluttajille luodaan lisäkannustimia ottaa käyttöön kustannustehokkaita päästövähennystoimia. Täyden ilmaisjaon saamiseksi asetetaan jatkossa ehto energiakatselmoinnin tai sertifioidun energianhallintajärjestelmän suositusten noudattamisesta siltä osin, kun kyse on takaisinmaksuajaltaan enintään kolmen vuoden investoinneista. Sovellettava takaisinmaksuaika viittaa pienempiin hankkeisiin ja jatkuvaan energiatehokkuuden parantamiseen laitoksilla. Ehdon toimeenpano liittyy olennaisesti energiatehokkuusdirektiiviin (2012/27/EU) ja sen kansalliseen toimeenpanoon energiatehokkuuslailla (1429/2014). Energiatehokkuusdirektiivin muuttamista koskevat neuvottelut ovat kesken, ja on toistaiseksi epäselvää, miten nämä kaksi sääntelykehikkoa sovitetaan yhteen.

Energiakatselmusten tavoitteena on analysoida katselmuskohteen energiankäyttö, selvittää energiansäästöpotentiaali ja esittää kustannustehokkaita toimenpide-ehdotuksia energiatehokkuuden parantamiseksi. Suomessa energiatehokkuuslakia täydentävä valtioneuvoston asetus (20/2015) velvoittaa suuret yritykset tekemään kohdekatselmuksia osaan energian-

käyttöpaikoistaan. Lisäksi pienet- ja keskisuuret yritykset voivat liittyä vapaaehtoisin, tuettuihin energiakatselmuksiin. Energiatehokkuuslain mukaan yritys voi vapautua pakollisen katselmoinnin teosta, mikäli sillä on käytössään jokin seuraavista:

- sertifioitu ISO 50 001 energianhallintajärjestelmä;
- sertifioitu ISO 14 001 ympäristöjärjestelmä ja sertifioitu ETJ+ energianhallintajärjestelmä tai
- yritys osallistuu vapaaehtoiseen energiaterhokkuussopimusjärjestelmään ja sillä on käytössään energiaterhokkuusjärjestelmä ETJ+, johon sisältyy vähimmäisvaatimusten mukainen energiakatselmus.

Merkittävä osa päästökaupan toiminnanharjoittajista Suomessa kuuluu voimassa olevan energiaterhokkuusdirektiivin mukaisen velvoitteen piiriin. Nykyisellään suurten yritysten katselmointien kaikista katselmusraportteihin kirjatusta toimenpide-ehdotuksista toteutetaan karkeasti puolet, hajonnan ollessa suurta. Katselmuksissa ei välttämättä tehdä täsmällisiä toteutusvalmiita toimenpide-ehdotuksia vaan ne voivat perustua myös asiantuntija-arvioihin potentiaalisista toimenpiteistä. Näin ollen nykyisellään raportteihin kirjattavat suositukset eivät välttämättä ole kannattavia tai muista syistä toteuttamiskelpoisia ehdotuksia, kun niitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin. On toistaiseksi epäselvää, miten ehdon täyttymistä tullaan arvioimaan, koska on mahdollista, että ehdon täyttäviä investointeja ei löytyisi kaikkien toiminnanharjoittajien ilmaisjaon piirissä olevilta laitoksilta lainkaan tai toiminnanharjoittajalla ei olisi velvoitetta tehdä kohdekatselmuksia ja kirjata toimenpiteitä kyseisille laitoksille. On näköpiirissä, että energiaterhokkuusdirektiivistä käytävien neuvottelujen yhteydessä tullaan muuttamaan määritelmää, kenellä on jatkossa velvoite tehdä energiakatselmointi, jonka arvioidaan vaikuttavan siihen, keneen päästökauppadirektiivin mukainen velvoite tulee kohdistumaan.

Energianhallintajärjestelmät ovat luonteeltaan erilaisia ja on toistaiseksi epäselvää, miten investointikriteerin täyttymistä tullaan arvioimaan. Komissiolta saadun tiedon mukaan ehdon täyttymistä arvioidaisiin viiden vuoden välein ja siihen liittyvät tiedot tulisi toimittaa viranomaiselle ilmaisjakohakemuksen yhteydessä. Tietojen tulee olla todentajan varmentamia. Ehdon yksityiskohtaisemmasta sääntelystä mukaan lukien miten varmistetaan laitosten tasapuolinen kohtelu, tullaan säätämään ilmaisjakoasetuksessa ((EU) 2019/331).

Päästöintensiivimpien laitosten lisäraportointivelvoite

Ilmastoneutraaliussuunnitelmien vähimmäissisällöstä tullaan säätämään komission täytäntönnpanosäädöksellä eikä ole vielä tietoa, sisältyykö toimeenpanon yksityiskohtiin lainkaan kansallista harkintaa.

Komission esittämän arvion mukaan ehto koskisi EU-tasolla 500 laitosta. Vaikutuksista Suomessa toimiviin laitoksiin tai vaikutuksia toimialoittain ei ole tiedossa. On mahdollista, että ehto kattaa yksittäisiä laitoksia Suomesta. Ehdon päästövähennysvaikutuksista ei ole esitetty arviota. Myöskään ehdon vaikutuksesta ilmaisjaon vähenemiseen ei ole arviota.

Hiilirajamekanismin käyttöönoton vaikutukset

Hiilirajamekanismin käyttöönoton johdosta päästöoikeuksien ilmaisjako tulee asteittain poistumaan niillä sektoreilla, joilla mekanismi otetaan käyttöön, niiden tuotteiden osalta, jotka tuotaina EU:hun kuuluisivat hiilirajamekanismin soveltamisalan piiriin. Hiilirajamekanismi tulee siis näillä päästökaupan piiriin kuuluvilla sektoreilla korvaamaan ilmaisjaon hiilivuotoriskiä hillitsevänä toimenä. Suomessa toimii tällä hetkellä yhdeksän laitosta, joiden ilmaisjakoon CBAM:n arvioidaan vaikuttavan. Laitokset toimivat lannoite-, rauta ja teräs tai sementtisektoreilla. Näille laitoksille vuodelle 2021 myönnetty ilmaisjako kattoi lannoitesektorilla noin 70 %, rauta ja teräs -sektorilla noin 97 % ja sementtisektorilla noin 85 % vuoden 2019 päästöistä.

Päästöoikeuksien ilmaisjaon etuna on, että se suojaa sekä EU:hun että EU:n ulkopuolelle suuntautuvaa tuotantoa, toisin kuin hiilirajamekanismi, joka suojaa vain EU:hun suuntautuvaa tuotantoa. Ilmaisjako ei kuitenkaan kata kaikkia tuotteiden tuotannosta syntyviä pääs-

töjä ja niistä aiheutuvia kustannuksia, lisäksi myönnettävät ilmaisjakomäärät tulevat tulevaisuudessa edelleen vähenemään, kun päästöoikeuksien määrä kokonaisuudessaan vähennee EU:n kiristyvän päästötavoitteen myötä.

Hiilirajamekanismin etu ilmaisjakoon nähden arvioidaan olevan, että sen tarjoama suoja hiilivuotoriskiä vastaan ei heikkene päästötavoitteen kiristymisen myötä. Komissio on korostanut, että sen mielestä pitkällä aikavälillä hiilirajamekanismi on ilmaisjakoa yhteensopivampi hiilivuodon ehkäisykeino EU:n kireämpien ilmastotavoitteiden kanssa. Valtiovarainministeriössä virkatyönä tehty arvio päästöoikeuksien ilmaisjaon ja hiilirajamekanismin muodostamien hiilivuotosuojien toimivuudesta tulevaisuudessa viittaa siihen, että hiilirajamekanismi voisi muodostaa päästöoikeuksien ilmaisjakoa suuremman hiilivuotosuojan Suomessa. Arvio pohjautui komission ehdotukseen hiilirajamekanismin sektorikattavuudesta. Toisin kuin ilmaisjako, hiilirajamekanismi ei ole osa päästökauppaa, vaan vain täydentää sitä, ja siksi kiristyvät päästötavoitteet eivät suoraan vaikuta hiilirajamekanismin toimivuuteen. Hiilirajamekanismin kattavuuteen ja toimivuuteen hiilivuotosuojana tulevina vuosina liittyy avoimia kysymyksiä. On mahdollista, että Komissio tulee esittämään mekanismin soveltamisalan laajentamista vuoden 2025 lopulla ja edelleen vuoden 2027 lopulla sen tulee tehdä selvitys mekanismin toimivuudesta hiilivuotoa ehkäisevänä toimenä.

Vertailuarvojen kiristämisen vaikutukset ilmaisjaon laskentaan

Ilmaisjaon laskennassa vuosina 2026-2030 sovellettavat vertailuarvot tullaan määrittämään komission toimesta laitoksilta kerättyjen tietojen pohjalta ja niistä tullaan säätämään vertailuarvoja koskevassa erillisessä toimeenpanosäädöksessä. Lähtökohtaisesti kunkin vertailuarvon määrittävät päästöintensivisyydeltään paras 10 % laitoksista. Direktiivissä säädettyjen vähimmäis- ja enimmäiskiristystasojen nostaminen 0,2 %:sta 0,3 %iin ja vastaavasti 1,6 %:sta 2,5%:iin tarkoittaa, että määritettäessä vertailuarvot kaudelle 2026-2030 tulevat ne kiristymään aiempaa jyrkemmin. Aiemmin sovelletuilla kiristysprosentteilla vertailuarvoja kiristettiin vähintään 3 % mutta enintään 24 %. Päivitetyillä vuotuisilla kiristysprosentteilla kokonaiskiristys tulisi olemaan arviolta enintään 50 % ja vähintään 6 % aiemmasta tasosta.

Kuuma metalli –vertailuarvolle säädetty poikkeus tarkoittaa, että vertailuarvoa määritettäessä ei laskennassa huomioida tiettyjä hiljattain merkittävän päästöjä vähentävän teknologisen muutoksen tehneitä laitoksia. Tällä poikkeuksella halutaan estää, ettei kyseinen vertailuarvo laskisi huomattavasti enemmän ja siten muun muassa altistaisi toimialaa merkittäväälle hiilivuotoriskille.

4.2.1 Kustannukset ja hallinnollinen taakka

Päästökauppa aiheuttaa sen soveltamisalassa oleville toiminnanharjoittajille suoria kustannuksia sekä laajemmin välillisiä kustannuksia yhteiskunnan eri toimijoille, kun päästökaupan kustannus siirtyy välillisesti kulutetun sähkön hintaan. Yksittäisen toiminnanharjoittajan suorat kustannukset ovat riippuvaisia tuotannon päästöintensivisyydestä, mahdollisesta ilmaisajosta suhteessa toteutuneisiin päästöihin sekä päästöoikeuden hinnasta. Päästökaupan toiminnanharjoittajilla on tyypillisesti hyvin vaihtelevia käytäntöjä hallita päästökaupasta aiheutuvia kustannuksia ja tähän vaikuttavat muun muassa toimijan koko sekä päästöjen merkitys kustannuksena toimijan tuotannossa. Muutetun päästökauppadirektiivin aiheuttamia muutoksia kustannusvaikutuksiin ei ole arviomuistion valmistelun yhteydessä arvioitu. Tuleviin kustannuksiin vaikuttavat keskeisimpänä päästöoikeuden hintakehitys sekä toiminnanharjoittajan mahdollisuudet vähentää tuotannon päästöjään, sekä päästövähennystoimiin liittyvät kustannukset.

Muutetun direktiivin arvioidaan lisäävän erityisesti päästöoikeuksien ilmaisjakoon liittyvää hallinnollista taakkaa, kun uusia vaatimuksia pannaan toimeen. Ilmaisjaon lisävaatimuksista aiheutuu mahdollisesti ainakin tietojen todentamiseen liittyviä lisäkustannuksia. Toiseksi on epäselvää, aiheutuuko vaatimuksista myös viranomaispäätöksiin liittyviä lisäkustannuksia.

Päästökaupan veloitteet tulevat ulottumaan jatkossa uusiin toimijoihin, kun jätteenpolttoa harjoittavien toiminnanharjoittajien tulee ryhtyä tarkkailemaan ja raportoimaan päästötietojaan. Lisäksi soveltamisalan määrittämiseen liittyvien muiden muutosten johdosta uusille laitoksille tulee aiheutumaan hallinnollista taakkaa ja kustannuksia päästökaupan veloitteista.

4.2.2 Teknologioiden edistäminen liittyvät vaikutukset

Innovaatorahasto

Direktiivissä sovittujen rahoituslähteiden johdosta Innovaatorahaston koon arvioidaan kasvavan noin 212 miljoonalla päästöoikeudella nykyisestä 450 miljoonasta päästöoikeudesta vuoteen 2030 mennessä. Arvioon liittyy epävarmuutta muun muassa siksi, ettei kaikkia Innovaatorahaston hyväksi huutokauppattavia päästöoikeusmääriä ole arvioitavissa.

Innovaatorahaston kokoon vaikuttaa päästökauppadirektiivissä sovitun lisäksi REPowerEU-suunnitelma, jonka toimintaa tullaan rahoittamaan 12 miljardilla eurolla Innovaatorahastolle kuuluvilla huutokauppattuloilla. Vastaavasti Innovaatorahastoon tullaan osoittamaan päästöoikeuksia markkinavakausvarannosta korvaamaan niitä vähennyksiä, joita REPowerEU:n rahoittamisesta rahastolle syntyy. Näiden nettovaikutus Innovaatorahaston kokoon on noin 123 miljoonan päästöoikeuden vähennys Innovaatorahastosta. Vaikutus huomioiden Innovaatorahaston koko vuoteen 2030 mennessä olisi vähintään 539 miljoonaa päästöoikeutta, eli vähintään 89 miljoonan päästöoikeuden lisäys voimassa olevaan direktiiviin. Arvioon liittyy epävarmuutta.

Muut vaikutukset

Muutetun päästökauppadirektiivin mukaan päästökauppajärjestelmän tulisi kannustaa päästöjä vähentävien ja nollapäästöihin tähtävien teknologioiden käyttöönottoon. Tähän kokonaistavoitteeseen pyritään erityisesti ilmaisjakoon tai epäsuorasti siihen liittyvien yksityiskohtaisten soveltamisalaa koskevien muutosten avulla. Jatkossa kun päästökauppaan tullaan sisällyttämään myös direktiivissä luetelluilla toimialoilla toimivat päästöttömät laitokset, on näiden laitosten mahdollista hyötyä päästökaupasta taloudellisesti, kun niiden on mahdollista hakea tuotannolleen ilmaisjakoa. Lisäksi päästöttömät laitokset tullaan huomioidaan vertailuarvojen määrittämisessä, mikä osaltaan myös kannustaa muita toimijoita vähentämään päästöjään, kun ilmaisjako suhteessa toteutuneisiin päästöihin pienenee. Poikkeuksen tähän ehtoon muodostavat laitokset, joiden päästöistä yli 95 % on peräisin kestävän biomassan poltosta, eli laskennallisesti lähes tai täysin nollapäästöisiä. Nämä laitokset rajautuvat jatkossa päästökaupan ulkopuolelle.

Päästökaupassa tullaan jatkossa paremmin huomioimaan CCS:n yhteydessä sovellettavat eri kuljetusratkaisut, kun soveltamisala kattaa myös muut kuin putkiston kautta kuljetetun hiilidioksidin. CCU-ratkaisut tullaan myös huomioimaan, tosin tämä tulee edellyttämään uutta sääntelyä komissiolta ja näin ollen käytännössä ratkaisujen hyödyntämiseen voi mennä vielä useampi vuosi.

Nyt muutettu direktiivi ei mahdollista negatiivisten päästöjen, kuten ilmakehästä talteen otettujen ja pysyvästi varastoitujen kasvihuonekaasupäästöjen huomioimista päästökaupan päästölaskennassa. Muutettu direktiivi velvoittaa komissiolta tekemään vuonna 2026 selvityksen, kuinka negatiiviset päästöt voitaisiin jatkossa huomioida päästökaupassa.

4.3 Vaikutukset valtiontalouteen ja viranomaisiin

4.3.1 Huutokauppattulot

Yleiseen päästökauppaan sovitut muutokset vaikuttavat jäsenmaiden huutokauppattuloihin. Aiempaa voimakkaammin laskeva päästökatto sekä päästökattoon vuosina 2024 ja 2026

tehtävät leikkaukset vähentävät huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää, lisäksi vaikutukseltaan merkittävä mutta hankalasti toiminnaltaan ennakoitavan markkinavakausvarannon ennakoitaan vähentävän huutokaupattavia päästöoikeusmääriä myös tulevaisuudessa. Meriliikenteen sisällyttäminen soveltamisalaan kasvattaa huutokaupattavaa päästöoikeusmäärää. Tästä huolimatta, ja erityisesti kun huomioidaan päästökauppadirektiivin ulkopuolisten REPowerEU:n ja vielä keskeneräisen omia varoja koskevan ehdotuksen vaikutukset, arvio on, että jäsenmaiden osuus huutokaupattavasta päästöoikeusmäärästä tulee laskemaan merkittävästi. REPowerEU-kokonaisuutta tullaan osin rahoittamaan päästökaupasta saatavilla tuloilla, jotka olisivat muutoin kuuluneet jäsenmaille. Lisäksi huutokaupattuloihin odotetaan vaikuttavan vielä kesken olevat neuvottelut koskien EU:n omia varoja, missä huutokaupattuloja on ehdotettu yhdeksi EU:n omaksi varaksi.

Arvioitaessa muutosten vaikutuksia kansalliseen tulokertymään, sovelletaan hinta-arviona alla kuvattua. Päästöoikeuden hinnan kehitystä on hyvin vaikea arvioida 2030 saakka. Käytettävä arvio on linjassa Carbon Pulse –palvelun 30.1.2023 julkaiseman eri analyysitalojen arvioita käsittelevän koonnin kanssa.

Taulukko 3 Sovellettava päästöoikeuden hinta-arvio ja arvio kansallisista huutokaupattuloista

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Päästöoikeuden hinta eur/ CO ₂ t	90	95	100	105	110	115	120
Arvio huutokaupattuloista (EU:n oma vara-vähennystä ei huomioitu) milj. eur	528	666	629	720	642	554	456

Koska sekä päästöoikeuden hinnan kehitykseen, että jäsenmaiden osuuteen huutokaupattavien päästöoikeuksien määrästä liittyy merkittäviä epävarmuuksia, on myös arvio huutokaupattulojen määrästä huomattavan epävarma. Yllä olevan taulukon lukujen pohjalta voidaan todeta, että huutokaupattulojen määrän arvioidaan kääntyvän laskuun päästökauppakauden lopulla huolimatta päästöoikeuden hinnan noususta. Mikäli päästöoikeuden huutokaupattuloja ohjataan omaksi varaksi, pienenee kansallinen kertymä merkittävästi.

Merenkulun sisällyttäminen päästökauppaan kasvattaa huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää arviolta noin 10 % ja näin ollen laskennallisesti kansallisista tuloista noin 10 % muodostuu meriliikenteen sisällyttämisen johdosta huutokaupattuloista päästöoikeuksista. Laivayhtiöille ei myönnetä päästöoikeuksien ilmaisjakoa. Esitetystä arviossa kansallisista huutokaupattuloista ei ole mukana lentoliikenteen päästöoikeuksien huutokaupattuloja. Niihin liittyvää arviota on käsitelty lentoliikenteen päästökauppaa koskevassa arviomuistiossa.

4.3.2 Viranomaiset

Laitosten päästökaupan muuttamisesta aiheutuvat viranomaisvaikutukset kohdistuvat keskeisimmin kansalliseen päästökauppaviranomaiseen Energiavirastoon sekä viranomaisroolissa toimiviin päästökaupan todentajiin.

Päästökaupan tarkkailun käynnistyminen jätteenpolttolaitoksissa sekä soveltamisalan muuttaminen siten, että se tulee kattamaan aiemmin soveltamisalaan kuulumattomia laitoksia, tulee edellyttämään, että Energiavirasto perehtyy ja ohjeistaa uusia laitoksia niitä koskevista velvoitteista sekä huolehtii niihin liittyvistä viranomaistehtävistä.

Päästöoikeuksien ilmaisjakoon tulevat muutokset, kuten energiatehokkuuteen liittyvä vaatimus sekä hiilirajamekanismin käyttöönotto, tulevat lisäämään hallinnollista taakkaa ja työmäärää sekä todentajille että Energiavirastolle. Hiilirajamekanismin käyttöönotto ei arvioida vähentävän päästökaupasta aiheutuvien viranomaistehtävien määrää ennen vuotta 2034,

jolloin ilmaisjako poistuu hiilirajamekanismin soveltamisalan tuotteiden tuotannolta kokonaan.

Päästökaupan määräaikoja koskevat muutosten arvioidaan osaltaan selkiyttävän niihin liittyvien tehtävien hoitamista sekä todentajille että Energiavirastolle.

Esityksen vaikutuksista valtion talousarvioon päätetään osana vuoden 2024 talousarviota sekä julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2024-2027.

5 KANSALLISEN SÄÄNTELYN TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT JA VAIKUTUKSET: YHDYSKUNTAJÄTTEEN POLTTO

Direktiivi muutokset edellyttävät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Voimassa oleva päästökauppalaki tullaan kumoamaan ja säätämään uusi päästökauppalaki. Päästökauppalakiin viedään nykyiset säännökset sekä uudet direktiivimuutoksen mukaiset säännökset.

Yleistä päästökauppaa koskeva EU-tason sääntely on hyvin yksityiskohtaisesti harmonisoitu koko järjestelmän tasolla, eikä järjestelmässä ole juurikaan liikkumavaraa kansallisille toteuttamisvaihtoehdoille. Keskeisin liikkumavara, mitä jo voimassa oleva direktiivi sisältää, on mahdollisuus kansallisesti sisällyttää päästökauppaan direktiivin ulkopuolisia toimialoja.

Yhdyskuntajätteen polton sisällyttäminen soveltamisalaan on keskeisin muutetun direktiivin toimeenpanon yhteydessä tarkasteltava, kansallista liikkumavaraa sisältävä asia. Muutoksen myötä päästökauppadirektiiviin on käytännössä rakennettu polku, miten toimiala tullaan sisällyttämään soveltamisalaan koko järjestelmän tasolla. Keskeinen laitosten toimintaan vaikuttava muutos on tarkkailun käynnistyminen vuonna 2024, mitä on yksityiskohtaisemmin käsitelty seuraavassa luvussa. Uudelleen arvioinnin jälkeen on oletettavaa, että täysimääräinen sisällyttäminen tapahtuu vuonna 2028 kuitenkin siten, että jäsenmailla olisi opt-out mahdollisuus vuoden 2030 loppuun saakka. Jätteenpolton osalta voidaan kansallisesti tarkastella, olisiko perusteltua sisällyttää toimiala päästökaupan hintaohjauksen piiriin jo ennen vuotta 2028 vai tulisiko edetä direktiivin osoittamalla aikataululla.

5.1 Yhdyskuntajätteen polton nykytila

Suomessa poltetaan jätteitä sekä jätteenpoltto- että rinnakkaispolttolaitoksissa. Jätteenpolttolaitosten päästöt sisältyvät tällä hetkellä taakanjakosektorin piiriin, kun taas rinnakkaispolttolaitosten päästöt kuuluvat päästökauppasektorille. Rajausta on perustunut päästökauppadirektiiviin sisältyneeseen määritelmään, jonka mukaan yhdyskuntajätettä ja ongelmajätettä polttavat laitokset eivät kuulu järjestelmän soveltamisalan piiriin.

Laitos luokitellaan joko jätteenpolttolaitokseksi tai rinnakkaispolttolaitokseksi ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisesti. Jätteenpolttolaitosten ensisijaisena tarkoituksena on osana jätehuollon kokonaisuutta käsitellä jätteet ympäristölle ja ihmiselle haitattomaan muotoon. Jätteen käsittelyn ohessa laitokset tuottavat sekä lämpöä että sähköä. Ne käyttävät polttoaineena pääasiassa syntypaikkalajittelun jälkeen jäljelle jäävää sekalaista yhdyskuntajätettä kotitalouksista, kaupoista, palveluista ja muusta vastaavasta toiminnasta sekä lisäksi muita jätteitä mm. sekalaista rakennus- ja purkujätettä. Jätteen tuottajat maksavat ns. porttimaksun jätteenpolttolaitoksille tuotavasta jätteestä, eli polttolaitokset eivät maksa käyttämästään polttoaineesta vaan saavat siitä tuottoja.

Suomessa toimivien kymmenen jätteenpolttolaitoksen yhteenlasketut hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2021 noin 0,7 miljoonaa tonnia. Määrä vastaa noin 2,5 % taakanjakosektorin kokonaispäästöistä. Jätteenpolttolaitosten päästöt ovat nousseet selvästi vuoden 2005 jälkeen jätteenpolton lisääntyneenä merkittävästi. Suurin osa jätteenpolttokapasiteetista on valmistunut vuoden 2012 jälkeen.

Jätteenpolttolaitoksilla on jätehuollossa myös keskeinen rooli vaarallisten jätteiden ja erityistä käsittelyä vaativien jätteiden käsittelyssä ja haitallisten aineiden poistamisessa materiaalikierroista. Lisäksi jätteenpolttolaitoksissa käsitellään orgaanista ainesta sisältäviä kiertäykseen tai kaatopaikkasijoitukseen soveltumattomia jätteitä. Tässä tarkoituksessaan jätteenpolttolaitokset mahdollistavat turvallisen ja haitattoman kiertotalouden, mutta eivät välttämättä tehokasta energiantuotantoa varsinkin, jos kyseessä on lämpöarvoltaan heikompi-laatuiset jättepolttoaineet. Täten jätehuollon näkökulmasta jätteenpolttolaitosten ei voida katsoa olevan luonteeltaan yksinomaan energiantuotantolaitoksia.

Päästökauppaan sisällytetyt rinnakkaispolttolaitokset polttavat muun polttoaineen ohella myös jätteitä. Toiminnassa on nykyisin 25 rinnakkaispolttolaitosta. Laitokset saattavat käyttää polttoaineena yhdyskuntajätteestä sekä rakennus- ja purkujätteestä valmistettua polttoainetta. Rinnakkaispolttolaitokset käyttävät myös teollisuusjätteistä valmistettua jättepolttoainetta.

5.2 Yhdyskuntajätteenpolton sisällyttämisen vaikutukset

Jätteenpolton päästöjen sisällyttämisestä päästökauppaan on teetetty hallinnon sisäinen selvitys vuonna 2017. Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä selvitys, missä päivitetään tilannekuvaa ja päästökauppaan sisällyttämisen vaikutusarvioita. Alla on kuvattu vaikutuksia pohjautuen vuoden 2017 selvitykseen.

Vuoden 2017 selvityksessä todetaan, että siirtämällä taakanjakosektorin alainen jätteenpolto päästökaupan piiriin saadaan sen päästöt hintaohjauksen piiriin, mikä kannustaisi tekemään päästövähennyksiä. Täysimääräisestä sisällyttämisestä päästökauppaan aiheutuisi jätteenpolttolaitoksille päästöoikeuksien hankintakustannuksia sekä hallinnollisia kustannuksia.

Päästökaupan voidaan arvioida vaikuttavan sekä laitoksella tuotettavan sähkön ja lämmön tuotantokustannuksiin ja sen myötä todennäköisesti myös laitokselle tuotavan jätteen ns. porttimaksuun. Kohonnut porttimaksu todennäköisesti nostaisi asukkaiden ja muiden jätteen tuottajien jätemaksuja. Päästökaupan vaikutus jätteenpolttolaitosten porttimaksuun riippuu päästöoikeuden hinnasta. Vaikka jätteenpolttolaitoksilla ei ole samanlaista mahdollisuutta vaikuttaa käytettävään polttoaineeseen kuin muilla päästökaupan piirissä olevilla laitoksilla, loisi päästökauppaan kuulumisen jätteenpolttolaitoksille kuitenkin taloudellisen kannustimen vaikuttaa mahdollisuuksiensa rajoissa polttoaineensa koostumukseen erityisesti fossiiliperäisten jätteiden osalta.

6 AHVENANMAAN TOIMIVALTA

Päästökauppadirektiivin täytäntöönpano Ahvenanmaalla kuuluu maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan ja 18 §:n 22 kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan. Voimassa oleva päästökauppadirektiivi on saatettu Ahvenanmaalla voimaan niin kutsuttuna blankettilakina annetulla maakuntalailla (ÅFS 2009:31). Lain nojalla päästökauppalain säännöksiä on sovellettu tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta sellaisenaan maakunnassa.

Päästöoikeuksien jakamista ja muuta hallintoa koskevasta valtakunnan ja maakunnan välisestä tarkemmasta toimivallanjaosta säädetään tasavallan presidentin asetuksessa kasvihuonekaasujen päästökauppaa koskevien hallintotehtävien hoidosta Ahvenanmaan maakunnassa (27.8.2021/801).

7 TIETOTARPEET HALLITUKSEN ESITYKSEN VALMISTELUA VARTEN

Hallituksen esityksen valmistelua varten on tunnistettu lisätietotarpeita seuraavista aiheista.

Jätteenpolton täysimääräisen sisällyttämisen vaikutukset ja erot, mikäli kansallisesti sektori sisällytettäisiin täysimääräisesti päästökaupan piiriin jo ennen vuotta 2028, jolloin järjestelmätason sisällyttämisen arvioidaan tapahtuvan. Tähän liittyen työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä selvitys, jonka tulokset ovat käytettävissä jatkovalmistelussa myöhemmin keväällä 2023.

Soveltamisalaa koskevien, yksityiskohtaisten muutosten vaikutuksia kansallisesti on tarpeen kartoittaa. Kyseisiä muutoksia ovat muun muassa öljyn jalostusta ja vedyntuotantoa koskevat muutokset.

Lisätietotarpeita on tunnistettu kohdistuvan päästökauppadirektiivissä säädetyn täysin uuden, erillisen polttoaineen jakelua koskevan päästökaupan yhtymäkohtiin ja mahdollisiin vaikutuksiin yleisen päästökaupan soveltamisalassa oleviin laitoksiin. Muutetun direktiivin mukaisesti yleisen päästökaupan soveltamisalaan kuuluva polttoaineen käyttö on rajattu direktiivissä uuden päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle. Uudessa päästökaupassa sääntelyn kohteena tulevat olemaan polttoaineen jakelijat. Direktiivin soveltamisalaan on sisällytetty ne toimialat, joiden kuluttaman polttoaineen hintaan päästökaupan vaikutuksen tulee ulottua. Soveltamisalaan kuuluvat fossiilisten polttoaineiden luovuttaminen kulutukseen tieliikenteessä ja yleiseen päästökauppaan kuulumattomassa energiantuotannossa sekä teollisuudessa. Soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu päästökauppadirektiivin liitteessä I määritellyt toiminnot, eli yleisen päästökaupan soveltamisalassa tapahtuva polttoaineen kulutus.

Rajaamiseen liittyviin kysymyksiin kuten järjestelmien mahdolliseen päällekkäisyyteen ja uuden päästökaupan toimeenpanoon liittyviin ratkaisuihin liittyy vielä epäselvyyttä, joita on tarpeen kartoittaa. Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä aiheeseen liittyvä selvitys, jonka tuloksia tullaan hyödyntämään sekä laitosten päästökauppaa koskevan hallituksen esityksen valmistelussa, että uuden polttoaineen jakelua koskevan päästökaupan kansallisessa toimeenpanossa. Uutta päästökauppaa koskevan kansallisen toimeenpanon tulee muutetun päästökauppadirektiivin mukaisesti olla valmis 30.6.2024 mennessä.