

VN/23899/2023 Arviomuistio päästökauppadirektiivin toimeenpanosta - Uusi EU:n fossiilisten polttoaineiden jakelua koskeva päästökauppa. Työ- ja elinkeinoministeriö, 8.1.2024. Toimitettu lausuntopalvelu.fi kautta.



Suomen ilmastopaneeli

Lassi Ahlvik, Markku Ollikainen, Heikki Liimatainen, Jyri Seppälä, sihteeristö Sally Weaver. Lausunto valmisteltu 2020–2023 ja 2024–2027 panelistien yhteistyönä, sillä uusi paneeli ei ole vielä järjestäytynyt

Arviomuistio uuden EU:n fossiilisten polttoaineiden jakelua koskeva päästökaupan toimeenpanosta

Fossiilisen polttoaineen jakelua koskevan päästökaupan arviomuistiossa kuvataan direktiivin sisältö, sen mahdollistama liikkumavara sekä tarkastellaan kolmea vaihtoehtoista tapaa kansalliseksi toimeenpanoksi.

Fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva uusi päästökauppa (nk. ETS2) on nykyisestä yleisestä päästökaupasta erillinen järjestelmä, joka käynnistetään asteittain. Se on rakenteiltaan osin samankaltainen kuin yleinen päästökauppa, eli kyseessä on EU:n laajuinen järjestelmä, jolla on asteittain tiukentuva päästökatto. Erotuksena yleisestä päästökaupasta sääntelyn kohteena on polttoaineen kulutukseen luovuttaja eli jakelija, ei polttoaineen käyttäjä. Jakelija on velvollinen seuraamaan päästöjä sekä hankkimaan niitä vastaavan määrän päästöoikeuksia. Päästökauppa kattaa tieliikenteen, rakennusten erillislämmityksen, rakentamisen sekä nykyisen yleisen päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden ja energiantuotannon fossiilisen polttoaineen. Järjestelmä ei sisällä maksutta jaettavia päästöoikeuksia, vaan kaikki päästöoikeudet lasketaan liikkeelle huutokauppaamalla. Päästöoikeuksien hinta siirtyy lähes kokonaan polttoaineen toimitushintaan (riippuen markkinan luonteesta). Hinnannousua voidaan kompensoida kohdistamalla huutokauppatuloja kotitalouksille ja mikroyrityksille uuden sosiaalisen ilmastorahaston kautta.

Muistiossa esitellään kolme eri toteuttamisvaihtoehtoa jakelijoiden päästökaupalle kansallisen liikkumavaran puitteissa. Sääntely voidaan toteuttaa pyrkimällä tunnistamaan direktiivissä mainitut sääntelyn piiriin kuuluvat polttoaineen loppukäyttäjät ennakolta ja kohdistamalla sääntely niihin direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Tällöin ei olisi toimeenpanon vuoksi välttämätöntä tehdä direktiivin mahdollistamia soveltamisalaa koskevia kansallisia laajennuksia. Toinen mahdollisuus on sääntelyn toteutettavuuden helpottamiseksi laajentaa kansallisesti jakelijoiden päästökaupan soveltamisala kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin fossiilisiin polttoaineisiin. Kolmantena vaihtoehtona on ottaa lähtökohdaksi laaja soveltamisala ja hyvittää laajennuksesta johtuvia kustannuksia niille toimijoille, jotka eivät kuulu direktiivin mukaiseen soveltamisalaan. Hyvityksen toteuttamiseen on erilaisia vaihtoehtoja, jotka vaikuttavat eri tavoin järjestelmän luomiin kannustimiin.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Yleiset huomiot

Ilmastopaneeli kannattaa fossiilisten polttoaineiden kattavaa hintaohjausta sekä Suomessa että koko EU:n tasolla. Koko unionin tasoinen hintaohjaus tasoittaa EU-maiden välistä kilpailutilannetta ja edistää EU-tasolla kustannustehokasta päästövähennyspolitiikkaa. Uusi päästökauppa ei kuitenkaan poista jäsenvaltioille asetettuja kansallisia tavoitteita taakanjakosektorin päästövähennyksille vuodelle 2030, joten tarve kansallisiin lisätoimiin ei katoa Suomessa, jolle on asetettu 50 % vähennysvelvoite vuoteen 2030.

Päästökaupan etu suhteessa muuhun hintaohjaukseen on se, että päästöjen määrää voidaan ohjata hallinnollisesti asetetulla päästökatoilla. Direktiivin mukaan järjestelmän päästökatto ei ole vielä tiedossa, vaan se määrittyy tulevan päästökehityksen mukaan. Järjestelmään kuuluvan markkinavakauserävarannon johdosta päästöjen lopullinen määrä myös riippuu päästöoikeuksien hinnasta. Jos huutokaupassa määrittyvä hinta nousee direktiivissä määritellyllä tavalla nopeasti tai ylittää 45 € kahtena kuukautena peräkkäin, ylimääräisiä päästöoikeuksia vapautetaan markkinavakauserävarannosta huutokaupattavaksi. Päästöoikeuden hintaa on

vaikeaa ennustaa tarkasti, sillä se riippuu eri käyttövoimien kehityksestä, muiden maiden valitsemista ohjauskeinoista sekä markkinatoimijoiden hintaodotuksista. Jakelijoiden päästökauppa on EU-tasoinen eikä siten aseta kattoa Suomen tämän järjestelmän piirissä oleville päästöille. Tästä johtuen päästökaupan kautta saavutettava kansallinen päästövähennysvaikutus on epävarma ja riippuu siitä, miten päästöoikeuksien hinta kehittyy. Arviomuistiossa esitelty nykytoimiskenaario ei kuvaa tämänhetkistä todellista tilannetta, sillä hallitusohjelman linjaukset ja talouden tilanne muuttavat aiempia arvioita päästökaupasta. Arviomuistiossa ei liioin ole päivitetty CO₂-veron tasoja vastaamaan nykyistä alennettua tasoa.

Osallistuminen ETS2:en 2030

Arviomuistio tarkastelee ansiokkaasti päästökaupan alkamisen lykkäämiseen liittyviä riskejä Suomelle joka tapauksessa koituvasta kustannuksesta sosiaalirahastosta sekä toimijoiden raportointivelvoitteesta. Muistiossa esitetyn alustavan arvion mukaan vuosina 2026–2032 Suomen maksut sosiaalirahastoon olisivat yhteensä 596 milj. euroa ja Suomen kokonaissaanto rahastosta on korkeintaan 348 miljoonaa euroa vuosina 2026–2032. Jos päästökauppaan osallistutaan, Suomi saa tulevaisuudessa huutokauppatuloja jakelijoiden päästöoikeuksien huutokauppaamisesta arviolta noin 500 miljoonaa euroa vuodessa, jotka on käytettävä direktiivin mukaisiin käyttökohteisiin. Jos Suomi lykkää osallistumistaan ja huutokauppatulot jäävät saamatta, on sama summa silti osoitettava näihin käyttökohteisiin. Ilmastopaneeli yhtyy tähän arvioon ja korostaa tarvetta luoda toimijoille heti varma näkymä toiminnan ja investointien pohjaksi sekä luoda rahoitusta sosiaalirahaston maksuihin. Täten on perusteltua liittyä järjestelmän kaupankäyntiin eikä jättäytyä pois.

Päästökauppa kattaisi taakanjakosektorilta noin 14,7 Mt eli 54 % sektorin päästöistä ja laajennetulla kattavuudella 15,8 Mt eli 58 % päästöistä suhteessa vuoden 2021 tilanteeseen. Muistion arvio päästövähennysvaikutuksesta vuonna 2030 jos osallistutaan kaupankäyntiin, olisi 0,4–0,6 Mt (liikenne 0,15–0,3 Mt, lämmitys 0,1 Mt, työkoneet 0,1 Mt ja muut 0,1 Mt). Ilmastopaneelin alustavan arvion mukaan soveltamisalan laajennus toisi vähintään 0,1 Mt lisää päästövähennyspotentiaalia vuonna 2030. Ilmastopaneelin loppuvuodesta 2023 tekemän arvion mukaan vuoden 2030 taakanjakosektorin tavoitteesta ollaan noin 2–3 Mt jäljessä nykyisillä päätetyillä toimilla ja hallituksen linjauksilla, ja päästökaupan lykkääminen kasvattaisi kuilua entisestään. Vaikka vaikutus päästöihin ei ole suuri, korvaavia lisätoimia taakanjakosektorille voi olla vaikea löytää ja hintaohjaus olisi kustannustehokas tapa saavuttaa ne.

Pitkällä tähtäimellä on varteenotettava mahdollisuus, että 2030 jälkeen kaikki fossiiliset päästöt sisällytetään yhteen päästökauppajärjestelmään. Tähän varautuminen puoltaa jakelijoiden päästökauppaan osallistumista heti alusta alkaen ja laajalla soveltamisalalla, kun käynnissä on opetteluvaihe ja järjestelmä on joustava (etupainotteinen huutokauppa ja hinnan rajoittamiseen pyrkivät toimet). Hallinnollista taakkaa lisäävä väliaikaismenettely ei ole toivottavaa, ja Orpon hallitusohjelmassakin on lukuisia kirjauksia hallinnollisen taakan keventämisestä.

Toteuttamisvaihtoehdot

Toteuttamisvaihtoehto 1. Loppukäyttäjien identifiointi. Ilmastopaneeli yhtyy arviomuiston johtopäätökseen siitä, että loppukäyttäjien identifiointi on haastavaa, jakelijoille työlästä ja vaatisi hallinnollisesti uusia seurantajärjestelmiä. Tämä vaihtoehto on syytä hylätä.

Toteuttamisvaihtoehto 2. Direktiiviä laajempi sovellutusala. Arviomuistio näkee monia etuja siinä, että päästökauppa laajennetaan vastaamaan nykyisiä polttoaineiden käyttäjiä. Ilmastopaneeli on samaa mieltä. Ilmastopaneeli katsoo, että tämä ratkaisu tuo laajimman vähennyksentaakanjakosektorin päästöihin ja samalla minimoit toimijoiden ja hallinnon transaktiokustannukset.

Toteuttamisvaihtoehto 3. Direktiiviä laajempi sovellutusala ja hintavaikutusten hyvittäminen. Arviomuistiossa käsitellään päästökaupasta seuraavien kustannusten kompensointia vuosittain jälkikäteen osittain tai kokonaan kaikille tai osalle niistä loppukäyttäjistä, jotka eivät kuulu direktiivin mukaisesti kaupan alaan. Vaihtoehtoisesti hyvitys voidaan toteuttaa energiaverotuksen kautta tai käyttämällä kaupasta saatavat lisätulot vihreää siirtymää edistäviin toimiin kyseisillä sektoreilla. Päästövähennysten näkökulmasta kompensointi pitäisi pyrkiä toteuttamaan kumoamatta päästökaupan ohjausvaikutusta. Tämä voidaan toteuttaa tasapalautuksena, tai ohjaamalla varoja vihreän siirtymän investointeihin, jotka vähentävät sektoreiden riippuvuutta fossiilisista polttoaineista.

Ilmastopaneeli korostaa lopuksi, että jakelijoiden päästökauppa luo kahdella eri tapaa kannustimet fossiilisten päästöjen vähentämiseen. Kohoava hinta kannustaa fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämiseen liikenteessä ja lämmityksessä, joihin löytyy jo päästöttömiä ratkaisuja. Samalla se luo kannustimet kehittää uusia fossiilivapaita polttoaineita, erityisesti sähköpolttoaineita. Ilmastopaneeli muistuttaa myös, että tarvittaessa liikenteen kansallista päästökauppa on liitettävissä EU:n jakelijoiden päästökaupan rinnalle perälaudaksi tavoitteiden saavuttamiseksi.