

Asia: VN/23899/2023 Hallituksen esitys laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta. Työ- ja elinkeinoministeriö, 28.6.2024. Toimitettu lausuntopalvelu.fi-sivuston kautta

Suomen ilmastopaneeli

Lassi Ahlvik, sihteeristö Sally Weaver

Hallituksen esitys laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta. Ehdotetulla lailla pantaisiin osaltaan täytäntöön muutettu päästökauppaa koskeva direktiivi rakennusten erillislämmityksen, tieliikenteen ja eräiden muiden alojen päästökaupan osalta.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva uusi päästökauppa (nk. ETS2) on nykyisestä yleisestä päästökaupasta erillinen järjestelmä, joka käynnistetään asteittain. Se on rakenteiltaan osin samankaltainen kuin kiinteiden laitosten päästökauppa (ETS1), 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.

Päästökauppa on kooltaan suunnilleen saman kokoinen kuin ETS1, ja se on keskeinen osa Fit-for-55 pakettia ja todennäköisesti myös Euroopan ilmastopolitiikan arkkitehtuuria matkalla kohti tulevia v. 2040 ilmastotavoitteita. Järjestelmä tuo liikenteen ja erillislämmityksen päästöt ensimmäistä kertaa EU-tasoisesta päästökaton alle. Päästökauppa on taloudellinen ohjauskeino, joka luo jakelijoille, kotitalouksille ja yrityksille kannustimet vähentää päästöjään haluamallaan tavalla. Järjestelmä on teknologianeutraali ja päästövähennykset voidaan toteuttaa teknologioilla, joita ei ole vielä käytössä. Tämä luo toimijoille kannustimet kehittää uusia puhtaita ratkaisuja.

Järjestelmään luodaan hintavakautta varten niin kutsuttu markkinavakausvaranto. Siinä missä ETS1 markkinavakausvarannon tarkoitus oli estää liian matalat hinnat (ja heikko ohjausvaikutus), ETS2 markkinavakausvaranto pyrkii estämään liian korkeat hinnat (ja niiden aiheuttamat suuret kustannukset).

Fossiilisten polttoaineiden hintaohjaus. 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. 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.

Yhteisvaikutus taakanjakosektorin velvoitteiden kanssa. Uusi päästökauppa poikkeaa merkittävästi tavalla yleisestä päästökaupasta, sillä se ei poista jäsenvaltioille asetettuja kansallisia tavoitteita taakanjakosektorin päästövähennyksille vuodelle 2030. HE kiinnittää ansiokkaasti huomiota siihen, että jakelijoiden päästökauppa ei poista taakanjakoasetuksen velvoitteita, jotka Suomen osalta ovat -50 % vuoteen 2005 verrattuna. 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 kehittyä. Hyvin todennäköisesti ETS2 ei kuitenkaan riitä Suomen tavoitteiden saavuttamiseen. Tämän takia tarve kansallisiin lisätoimiin ei katoa Suomessa, jolle on asetettu 50 % vähennysvelvoite vuoteen 2030. Suomen ei tulisi livetä keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) toimista, vaan ne tulisi pannaan täytäntöön riittävin ohjauskeinoin. Suuremmat kansalliset päästöt kasvattavat toimijoille aiheutuvaa kustannusta päästöoikeuksien oston kautta, mutta se ei kasvata päästöoikeuksien huutokaupasta saatavaa tuloa. KAISU:n toimien taloudellisessa arvioinnissa tulisi huomioida nämä Suomen kansantaloudelle koituvat vaikutukset.

Päästökaupan hinta- ja ohjausvaikutus. Päästöoikeuksien määrä leikkautuu lineaarisen vähennyskertoimen mukaisesti ensin 5,1 % ja sen jälkeen 5,38 % vuodessa. Tämä tarkoittaa, että päästöoikeuksien määrää leikataan n. 60-70 Mt joka vuosi, mutta tarkka luku riippuu lopullisesta soveltamisalasta ja vuosien 2024-2026 toteutuneista päästöistä. Päästöoikeuden hinta riippuu siitä, miten helposti jakelijat, kotitaloudet ja yritykset pystyvät toteuttamaan nämä vuosittaiset päästövähennykset. Epävarmuutta liittyy etenkin eurooppalaisen erillislämmityksen reagointiin päästöhintojen noustessa, sillä tästä on vain vähän tutkimuskirjallisuuteen perustuvia arvioita.

Päästöoikeuden hinnasta saadaan luotettavia arvioita vasta, kun ensimmäiset johdannaiset tulevat markkinoille ja kun oikeuksien huutokaupat alkavat. Ohessa on kuitenkin Ilmastopaneelin näkemyksen mukaan tärkeimpiä hintaan vaikuttavia tekijöitä:

- Päästökaupassa on sisäänrakennettuna "pehmeä hintakatto". Jos päästöoikeuden keskihinta ylittää raja-arvon 45 € / t CO₂ kahden peräkkäisen kuukauden ajan, vapautetaan 20 Mt CO₂ edestä päästöoikeutta markkinoille. Päästöoikeuksien vapautumisesta huolimatta päästöoikeuksien määrä jatkaa laskuaan, joskin hitaammin, joten hinta voi hyvin nousta tuota raja-arvoa korkeammaksi.
- Päästövähennyksiin voi vaikuttaa politiikkatoimilla. Jos esimerkiksi sosiaalisen ilmastorahaston varoja suunnataan laajasti fossiilisista lämmitysmuodoista irtaantumiseen, on päästöoikeuden hinnan nousulle huomattavasti vähemmän hintapainetta.
- ETS 2:ssa on mahdollisuus tallettaa päästöoikeuksia, eli toimijat voivat varautua tulevaan oikeuksien tarpeeseen ostamalla päästöoikeuksia jo aiemmin. Tästä johtuen odotusarvoiset hinnat kasvavat markkinoilla maltillisesti, noin korkokannan verran vuosittain. Hintakehityksessä on todennäköisesti myös paljon vaihtelua, varsinkin kaupankäynnin alkuvaiheessa. Nopean hinnan nousun estämiseksi järjestelmässä vapautetaan markkinavakausvarannosta päästöoikeuksia.
- Euroopan komission on tiedonannossaan esittänyt -90 % nettopäästövähennystavoitteen vuodelle 2040, ja vuoden 2030 jälkeinen politiikka-arkkitehtuuri on tältä osin auki. On mahdollista, että kiinteiden laitosten päästökauppa (ETS1) ja jakelijoiden päästökauppa (ETS2) yhdistyvät vuoden 2030 jälkeen. Tämän mahdollisuuden olemassaolo todennäköisesti konvergoi kahden järjestelmän päästöoikeuksien hintoja jo ETS2:n alkaessa vuonna 2027.

Hintavaikutusten hyvitys. Suomi on päättänyt ottaa käyttöön direktiivin minimivaatimuksia laajemman ETS 2:n kansallisen soveltamisalan (mukaan otetaan maa- ja metsätalouden polttoaineet sekä vapaa-ajan vesiliikenteen ja yleisen päästökaupan ulkopuolisen lentoliikenteen polttoaineet). Tämä luo laajat kannustimen päästöjen vähentämiseen ja osaltaan auttaa taakanajakosektorin tavoitteiden toteutumisessa. ETS2-lainsäädännön puitteissa soveltamisalan laajentamisen yhteydessä puhutaan näiden lisäisten sektorien kustannusten kompensoinnista. Ilmastopolitiikkaan liittyvässä keskustelussa taas huomio on ollut myös muiden sektorien ja toimijoiden kustannusten hyvityksestä. Päästövähennysten näkökulmasta kompensointi tulisi pyrkiä toteuttamaan kumoamatta päästökaupan ohjausvaikutusta. Tämä voidaan toteuttaa joko tasapalautuksena, tai ohjaamalla varoja vihreän siirtymän investointeihin, jotka vähentävät sektoreiden riippuvuutta fossiilisista polttoaineista. Esimerkiksi kehysriihessä 2024 päästökaupasta aiheutuvia kustannuksia korvaamaan ehdotettu nk. ammattidiesel voidaan toteuttaa päästöohjaavuus säilyttäen, jos se on tasapalautus eikä tämänhetkisen ehdotuksen mukaisesti suoraan polttoaineen kulutukseen perustuva.