

Asia: VN/23899/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Bioenergia ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto uutta päästökauppaa (ETS 2) koskevasta arviomuistiosta.

#### Päästötilanne

Tilastokeskuksen 14.12. julkistamien tietojen mukaan taakanjakosektorin päästöt ovat vähentyneet vuonna 2022 arviomuistiossa esitettyä pikaennakkotietoa selvästi vähemmän (0,3 vs. 0,8 MtCO<sub>2</sub>).

Bioenergia ry kiinnittää huomiota siihen, että fossiilittoman liikenteen tiekarttaa tai KAISUssa linjattuja toimia päästöjen vähentämiseksi ei nykytilanteessa olla täysimääräisesti toteuttamassa. Siten niissä arvioidut toimiin perustuvat päästövähennykset eivät toteutune ilman muita kompensoivia elementtejä. Tilanteeseen saadaan lisävaloa nyt luotavissa uusissa skenaarioissa (PEIKKO VN-TEAS). On tärkeää, että uuden päästökaupan toimeenpanon ratkaisut perustetaan tuoreimpaan käsitykseen päästöjen tilanteesta.

#### Päästökaupan luonne

Kuten arviomuistiossa todetaan, uusi päästökauppa on luonteeltaan EU:n laajuinen päästövähennystoimi taakanjakosektorille eikä oma itsenäinen päästövähennyssektori. Tämä johtuu siitä, että päästökauppaan osallistuvat toiminnot säilyvät osana erikseen säädeltä taakanjakosektoria. Arviomuistion mukaan uuden päästökaupan osuus taakanjakosektorista oli 2021 14,7 MtCO<sub>2</sub> eli yli 50 % taakanjakosektorin päästöistä. Siten on tärkeää huomata, että järjestelmän käyttöönoton myötä taakanjakosektorilla siirrytään merkittävässä määrin kansallisen tason päästövähennystoimista EU-laajuisiin toimiin, mikä vähentää kansallista harkintavaltaa myös jatkossa. 2030-luvulla uudesta päästökaupasta on kuitenkin mahdollista luoda EU-päästökaupan kaltainen erillinen päästövähennyssektori tai yhdistää se EU-päästökauppaan.

Koska kyse on täysin uudesta päästökauppajärjestelmästä, jolla on vielä edellä mainittu erityinen ominaisuus, on markkinan toimivuutta, likviditeettiä ja hintatasoa vielä hyvin vaikea arvioida – erityisesti sekundäärimarkkinoiden osalta. Uuteen päästökauppaan liittyvä huutokauppa

jakomenetelmänä kuitenkin tarjoaa joka tapauksessa mahdollisuuksia oikeuksien hankintaan ja ”vähimmäislikviditeetin”.

## Soveltamisala

Arviomuistion sivulla 23 käsitellään uuden päästökaupan soveltamisalaa, jonka tulkinta EU-lainsäädännön nykytilanteessa (ml. vielä käsittelyssä oleva energiaverodirektiivin päivitys) ei ole helppoa.

Direktiivin liitteessä III todetaan selkeästi, että rakennusten, tieliikenteen ja muilla toimialoilla polttoon käytettävien polttoaineiden luovutus kulutukseen kuuluu direktiivin soveltamisalaan. Poikkeus (b) tähän on kuitenkin sellaisten polttoaineiden luovutus kulutukseen, joiden päästökerroin on nolla. Tämä poikkeus koskee siten kestäviksi uusiutuvan energian direktiivissä luettuja biopolttoaineita.

Lisäksi soveltamisalasta todetaan seuraavasti: ”Polttoaine on määritelty 3 artiklan alakohdan a kohdassa f), jonka mukaan polttoaineella tarkoitetaan mitä tahansa direktiivin 2003/96/EY (Energiaverodirektiivi) 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua energiatuotetta, mukaan lukien mainitun direktiivin liitteessä I olevissa taulukoissa A ja C luetellut polttoaineet, sekä kaikkia muita mainitun direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tuotteita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi tai joita tarjotaan myytäväksi tai käytetään moottoripolttoaineena tai lämmityspolttoaineena, myös sähkön tuotantoon. Käytännössä polttoaineen määritelmä kattaa laajasti polttoaineet kuten bensiini, diesel, kevyt polttoöljy ja kivihiili. Sen sijaan määritelmän myötä polttoaineeksi ei katsottaisi turvetta, polttopuuta ja muuta kiinteää biomassaa.”

Edellä olevan perusteella sellaisten nestemäisten ja kaasumaisten biopolttoaineiden, joiden kestävyttä ei ole erikseen osoitettu, luovuttaminen kulutukseen voisi kuulua soveltamisalaan. Bioenergia ry katsoo, että pienten biokaasutuottajien kustannusten lisääminen vielä entisestään viime vuoden veroratkaisujen jälkeen olisi täysin epäjohdonmukaista ympäristötavoitteiden näkökulmasta. Hallituksen esityksessä soveltamisala olisi tältä osin hyvä kuvata selkeästi perusteluineen. Lisäksi esityksessä tulisi selventää, miten soveltamisalan kanssa jatkossa on tarkoitus toimia, mikäli EU päätyy päivittämään energiaverodirektiiviä 2003/96/EY. Bioenergia ry katsoo, että kotimaiset polttoaineet turve ja kiinteä biomassa tulisi jatkossakin pitää soveltamisalan ulkopuolella. Tämä tukee fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämistä, energian toimitus- ja huoltovarmuutta Suomessa sekä uuden päästökaupan toteutettavuutta käytännössä.

## Yhteys Sosiaaliseen ilmastorahastoon

Arviomuistiossa on hyvin kuvattu uuden päästökaupan yhteys samassa yhteydessä (osana 55-valmiuspakettia) perustettuun Sosiaaliseen ilmastorahastoon. Suomi vastusti neuvotteluissa rahaston perustamista ja on selvä nettomaksaja siihen, vaikka julkisen taloutemme tila on hyvin heikko. Bioenergia ry pitää tärkeänä, että Suomi pyrkii jatkossa siihen, että rahaston merkitys vähenee uuden päästökaupan osalta ja 2030-luvun ilmastopolitiikassa laajemminkin.

## Päästöoikeuksien palauttaminen ja mitätöinti

Bioenergia ry katsoo, että kansalliselle poikkeukselle päästöoikeuksien palauttamisesta vuoteen 2031 on asetettu niin paljon hankalia ehtoja, että sen soveltamisesta saattaa olla enemmän haittaa kuin hyötyä. Mikäli uskotaan, että päästökaupasta uuden päästökaupan soveltamisalalla on joka tapauksessa tulossa pysyvä ratkaisu, on tarkoituksenmukaista ottaa järjestelmä käyttöön 2027. Myös taakanjakosektorin päästökehityksen näkymät puoltavat tätä ratkaisua. Järjestelmän

käyttönoton vaikutukset kansalliseen hiilidioksidiveroon uuden päästökaupan soveltamisalalla ja kahdenkertaisen verotuksen tarkoituksenmukaisuus on kuitenkin syytä arvioida huolellisesti. On huomionarvoista, ettei esimerkiksi jakelijoiden päästökaupan jo käynnistäneellä Saksalla ole käytössä erillistä polttoaineiden CO<sub>2</sub>-veroa.

### Päästölupa

Jos päästöoikeuksien palauttaminen aloitetaan vasta 2028, tulee päästö lupien hakemiseen 2025 alkuun mennessä luoda tarvittaessa jonkin verran joustoa. Päästö luvan oikea-aikainen myöntäminen ei ole kynnyskysymys pääasian, eli päästöjen seurannan ja raportoinnin aloittamisen 2025 alkaen, osalta.

### Päästöjen tarkkailu ja raportointi

Bioenergia ry katsoo, että on perusteltua ottaa käyttöön yksinkertaistettu päästöjen tarkkailu- ja raportointimenettely pienille toimijoille (alle 1 000 tCO<sub>2</sub>/a) direktiivin mahdollistamalla tavalla.

### Uuden päästökaupan toteutusmallit

Kuten arviomuistiossa todetaan, Suomessa ei ole käytössä sellaista polttoaineiden jakeluverkkoa- tai järjestelmää, jonka perusteella polttoaineen loppukäyttäjä voitaisiin luotettavasti tunnistaa, ja polttoaineen käyttökohteen tunnistamisessa ennakolta on monia, liiallisia vaikeuksia.

Bioenergia ry arvion mukaan todennäköisyys sille, että päästökauppajärjestelmiä ja mahdollisesti niiden välisiä rajoituksia koskevaa sääntelyä muutetaan 2030 jälkeen, on merkittävä. Siten uuden päästökaupan toteutusmalleissa tulisi lähteä siitä, ettei Suomen nykyisiä jakelujärjestelmiä lähdetä tässä vaiheessa muuttamaan. Lupaavin malli toteuttaa uusi päästökauppa on Bioenergia ry:n arvion mukaan soveltamisalan laajentaminen ja jälkikäteiset, yrityksille kohdennetut, ja mahdollisimman automaattiset, edellisen vuoden päästöoikeuden toteutuneeseen keskihintaan perustuvat hyvitykset. Bioenergia ry toteaa, että maa- ja metsätalouden polttoaineiden (mm. käyttö koneellisissa puunkorjuu- ja metsänhoitotöissä sekä haketuksessa) kansallinen sisällyttäminen uuden päästökaupan soveltamisalaan lisäisi uusiutuvan, kestävä bioenergian tuotannon ja/tai käytön kustannuksia ja olisi siten perusteltua hyvittää täysimääräisesti ammattikäytössä soveltamisalan laajennuksesta saatavilla ylimääräisillä huutokauppatuloilla. Energiaverotuksen kautta hyvitys ei metsätaloudessa olisi nykytilanteessa mahdollista (arviomuistio s. 59).

Arviomuistion sivulla 45 todetaan, että ”Päästökauppadirektiivi on toimeenpantava jakelijoiden päästökaupan osalta kansallisesti 30.6.2024 mennessä. Aikataulu ei kuitenkaan koske mahdollisia jakelijoiden päästökaupasta seuraavia hyvityksiä tai kompensatioita. Jos toteutusmalliksi valittaisiin soveltamisalan laajentamiseen kaikkiin polttoaineisiin sekä jälkikäteisiin hyvityksiin perustuva malli, voidaan hyvitysten kohteita ja suuruutta koskevat kysymykset arvioida myöhemmin siten, että päätös niistä tehtäisiin ennen päästökaupan käynnistymistä (2027/-28).” Bioenergia ry painottaa, että soveltamisalan mahdollinen laajentaminen edellyttää vähintään selkeää poliittista linjausta 30.6.2024 mennessä kustannusten hyvittämisestä ja hyvityksen pääperiaatteista.

### Uuden päästökaupan vaikutukset

Arviomuistio käsittelee kustannuksia, joita syntyisi soveltamisalan laajentamisesta maa- ja metsätalouteen. Sivulla 52 todetaan, että maataloustraktoreiden päästöjen ollessa 15% työkoneiden päästöistä, lisäkustannukset olisivat 50 euron päästöoikeuden hinnalla noin 18,5 miljoonaa euroa maataloustraktoreille. Metsätraktoreille kustannuksen sanotaan vastaavasti olevan 4%:n

päästöosuudella noin 5 miljoonaa euroa. Käsittelemme mukaan metsätalouden kustannusten tarkastelusta puuttuvat motot ja hakkurit, jolloin metsätalouden koneiden (metsätraktorit, motot ja hakkurit) lisäkustannus voisi yhteensä olla noin 16,5-17 miljoonaa euroa eli lähes maataloustraktoreiden tasoa. Lisäksi on huomattava, että maataloustraktoreiksi luokiteltavia traktoreita käytetään myös muualla kuin maataloudessa, esimerkiksi polttoaineintensiivisessä turvetuotannossa sekä maarakentamiseen ja muuhun rakentamiseen luettavissa maa- ja kiviaineskuljetuksissa sekä tienhoidossa.

Bioenergia ry toteaa, että arviomuistion mukaan liikennepolttoaineiden jakeluelvoitteen lasku 2020-luvulla nostaa uudesta päästökaupasta syntyviä kustannuksia Suomessa. Samoin keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (KAISU) linjattu kevyen polttoöljyn toteuttamatta jäänyt jakeluelvoitteen nosto olisi laskenut uudesta päästökaupasta syntyviä kustannuksia Suomessa.

Arviomuistiossa vaikutuksia lämmitykseen on tarkasteltu vain päästökaupan ulkopuolisen pienen ja keskisuuren teollisuuden öljynkäytön näkökulmasta. Uusi päästökauppa lisää kuitenkin arviomme mukaan kaikkien niiden polttoaineiden käytön kustannuksia, joita hankitaan Suomessa työkoneiden avulla ja/tai kuljetetaan tieliikenteessä käyttökohteisiin. Näitä ovat erityisesti uuden päästökaupan soveltamisalan laajentamisen tapauksessa kotimaiset bioenergia ja turve, jolloin vaikutuksia syntyy myös huoltovarmuuteen. Polttoaineiden kustannukset kasvavat lisäksi myös nykyisellä päästökauppasektorilla (ml. sähkön ja kaukolämmön tuotanto) sen ulkopuolelle jäävän sektorin lisäksi. Osa näistä kustannuksista on mahdollista kompensoida hyvitysjärjestelmillä tai esimerkiksi ammattidieselin käyttöön otolla. Suorien ja välillisten kustannusten tarkempi selvittäminen osana hallituksen esityksen valmistelua ja käsittelyä eduskunnassa on edellytys hyvillä päätöksillä soveltamisalan laajentamisesta ja siihen liittyvistä hyvitysjärjestelmistä.

Lisätiedot: Harri Laurikka, harri.laurikka@bioenergia.fi, puh. 040-1630 465

Laurikka Harri  
Bioenergia ry