

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi päästökauppalain ja energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi päästökauppalain ja energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 24/2025 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eleonoora Eilittä, työ- ja elinkeinoministeriö
- juristi Linda Finska, Energiavirasto
- toimitusjohtaja Harri Laurikka, Bioenergia ry
- ekonomisti, ilmastopolitiikan asiantuntija Petteri Haveri, Energiateollisuus ry
- johtaja Ville Hulkkonen, Metsäteollisuus ry
- ohjelmajohtaja Bernt Nordman, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- liikenne- ja viestintäministeriö
- ympäristöministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi päästökauppalakia ja Energiavirastosta annettua lakia. Esi-tyksen mukaan lakeihin tehtäisiin pääosin lakitekniisiä korjauksia sekä voimassa olevan säänte-lyn selkeytyksiä.

Ehdotetut muutokset koskevat päivityksiä komission täytäntöönpanoasetusta koskeviin viittauk-siin, korjauksia pykälissä ilmenneisiin teknisiin virheisiin sekä voimassa olevan sääntelyn sel-keyttämistä komission antamien täytäntöönpanoasetusten sekä ohjeistusten johdosta. Lisäksi Energiavirastosta annettuun lakiin tehtäisiin Energiaviraston tehtäviä koskeva tekninen muutos.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2025.

Valiokunnan mietintö TaVM 7/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen taustalla on EU:n päästökauppadirektiivin uudistus, joka toimeenpantiin Suomessa yleisen päästökaupan osalta 1.1.2024 voimaan tulleella päästökauppalailla. Päästökauppalakiin sisällytettiin myös lentoliikenteen päästökauppaa koskevat säännökset. Polttoaineen jakelua (ETS2) koskeva päästökauppa on toimeenpantu erillisellä lailla fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta.

Komissio on päästökauppadirektiivin uudistuksen myötä päivittänyt alemman asteista suoraan sovellettavaa sääntelyä sekä antanut ohjeistuksia direktiivin toimeenpanosta. Nyt ehdotetut muutokset liittyvät tarpeeseen päivittää ja selkeyttää kansallista sääntelyä komission antamien täytäntöpanoasetusten sekä ohjeistusten myötä sekä korjata tiettyjä lain säännöksissä ilmenneitä teknisiä virheitä.

Esityksessä ehdotetaan yli 95 prosenttia biomassaa käyttävien laitosten sääntelyn selkeyttämistä. Tavoitteena on varmistaa samantyyppisten laitosten yhdenmukainen kohtelu päästöjen hinnoittelussa sekä se, että taakanjakosektorin päästöt eivät kasva mahdolliseen fossiilisen polttoaineen liksäisen käytön johdosta.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esitystä perusteltuna ja puoltaa siihen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomana.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Ehdotuksen keskeinen sisällöllinen selkeytys liittyy päästökauppadirektiivin uudistukseen sisältyneeseen ns. 95 prosentin sääntöön. Ehdotuksella selkeytettäisiin 95 % biomassaa käyttävien laitosten sääntelyä. Ehdotuksen mukaan vuodesta 2026 päästökaupan ulkopuolelle suljetut laitokset tulisivat uudestaan päästökaupan piiriin, mikäli ne lisäisivät fossiilisen polttoaineen käyttöä. Ehdotettu sääntelyn selkeytys tehtäisiin päästökauppadirektiivin epäselvän sanamuodon sekä komission asiaa koskevan, kansallisesta tulkinnasta poikkeavan ohjeistuksen vuoksi. Sekä alan toimijat että Energiavirasto ovat pitäneet tarpeellisena selkeyttää sääntelyä tältä osin.

Päästökauppadirektiivin mukaan yli 95 % kestävää biomassaa vuosina 2019—2023 käyttävät laitokset suljetaan päästökaupan ulkopuolelle vuodesta 2026. Päästökauppadirektiivin säännös on viety sellaisenaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Päästökauppadirektiivissä ei säädetä siitä, miten säännöksen perusteella ulossuljettu laitos tulisi takaisin päästökaupan soveltamisalaan.

Komission ohjeistuksen mukaisesti v. 2026 alusta lähtien päästökaupasta pois suljettavat laitokset pysyisivät päästökaupan ulkopuolella vähintään seuraavan päästökauppakauden alkamiseen vuonna 2031 saakka. Nykyinen direktiivi ei sisällä asiaa koskevia uudelleentarkasteluja. Päästökauppadirektiivin sisältyvä yli 95 % kestävää biomassaa käyttävien laitosten siirtyminen päästökaupan ulkopuolelle tai takaisin päästökauppaan vaikuttaa osaltaan taakanjakosektoriin. Kyseisten laitosten siirtäminen päästökaupan ulkopuolelle kasvattaa jossain määrin taakanjakosektorin päästöjä.

Valiokunnan mietintö TaVM 7/2025 vp

Kansallisesti 95 prosentin sääntöä on tulkittu siten, että soveltamisalan ulkopuolelle rajatun laitoksen tulisi hakeutua uudestaan päästökaupan piiriin alittaessaan 95 prosentin rajan, ja nyt ehdotettu sääntely vahvistaisi tämän, komission ohjeistuksesta poikkeavan tulkinnan. Fossiilisen polttoaineen käyttö rajattaisiin enintään 5 prosenttiin, jonka jälkeen laitos tulisi uudestaan päästökaupan hinnoittelun piiriin. Fossiilisen polttoaineen käyttöä ei siten voisi lisätä rajattomasti laitoksissa taakanjakosektorilla. Osalle laitoksista voi toisaalta syntyä kannuste lisätä fossiilisen polttoaineen määrää ja alittaa 95 prosentin raja, jos laitoksen tavoitteena on päästä uudestaan päästökaupan piiriin. Pienten, kansallisesti soveltamisalaan sisällytettyjen ns. opt in -laitosten osalta päästökaupan soveltamisalaan kuulumisen määrittäminen kaukolämpöverkon päälaitoksen biomassaosuuden perusteella. Niitä ei siten koskisi 95 prosentin raja, ja ne voisivat käyttää fossiilista polttoainetta haluamansa määrän.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella sääntelyn ja siihen nyt tehtävän selkiytyksen laitospohjaiset vaikutukset vaihtelevat laitoksen koosta ja toiminnasta riippuen ja niiden arviointi on vaikeaa. Osalle laitoksista on hyötyä olla päästökaupan ulkopuolella, koska hallinnollinen taakka järjestelmän piiriin kuulumisesta on suhteellisen korkea. Osalle laitoksista taas voi syntyä merkittävä taloudellinen vaikutus ilmaisjaon loputtua.

Ehdotuksia on talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa pidetty oikeustilaa selkeyttävänä; muutostarve on seurasta päästökauppadirektiivin epäonnistuneena pidetystä 95 prosentin säännöstä ja sen tulkintaan liittyvistä epäselvyyksistä tilanteessa, jossa komission ohjeistukseen sisältyvä tulkinta poikkeaa kansallisesta lainsäädännöstä.

Kilpailuympäristön vääristymisen lisäksi 95 prosentin sääntö hämärtää toiminnanharjoittajien hiilidioksidin talteenoton ja sen varastoinnin ja jatkojalostamisen tulevaisuuden näkymää. Kysymys liittyy myös päästökaupparjestelmää uudistettaessa mahdollisesti käyttöönotettaviin, teknisiä nieluja koskeviin taloudellisiin kannustiimiin, joiden piiriin nyt päästökaupan ulkopuolelle suljettavat laitokset eivät jatkossa kuuluisi.

Komissio on käynnistänyt päästökaupan uudistamisesta konsultaation, joka edeltää seuraavaa päästökaupparjestelmää koskevaa uudelleentarkastelua kesällä 2026. Talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida tässä yhteydessä sääntelyn toimivuutta kattavasti ja korostaa, että Suomen tulee aktiivisesti vaikuttaa sääntelyn kehittämiseen siten, että päästökaupparjestelmä kokonaisuutena toimii EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan kustannustehokkaan ja teknologianeutraalina ohjauksena sekä edistää teknisten nielujen käyttöönottoa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 24/2025 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö TaVM 7/2025 vp

Helsingissä 7.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Miapetra Kumpula-Natri sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen