

## Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 ja 33 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 ja 33 §:n muuttamisesta (HE 71/2023 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eleonoora Eilittä, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Lotta Heikkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Laura Aho, ympäristöministeriö
- tutkimusprofessori Hannu Ilvesniemi, Luonnonvarakeskus
- puheenjohtaja Markku Ollikainen, Suomen ilmastopaneeli
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja päästökauppa-asiantuntija Heikki Vierimaa, Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Bioenergia ry
- Energiateollisuus ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi päästökauppalaki ja muutettavaksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettua lakia. Samalla voimassa oleva päästökauppalaki sekä laki lentoliikenteen päästökaupasta ehdotetaan kumottavaksi. Esityksen taustalla on Euroopan komission heinäkuussa 2021 antama niin kutsuttu 55-valmiuspaketti, jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuo-

## Valiokunnan lausunto MmVL 13/2023 vp

nekaasupäästöjä vähintään 55 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä. Maa- ja metsätalousvaliokunta on käsitellyt EU:n 55-valmiuspakettia aikaisemmin laajasti oman toimialansa näkökulmasta ja kiinnittää tässä lausunnossa huomiota erityisesti hallituksen esityksen vaikutuksiin Suomen metsäteollisuudelle.

Vuodesta 2005 lähtien toiminut EU:n päästökauppa on keskeisin EU:n laajuinen politiikkatoimi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Nykyinen päästökauppa kattaa noin 40 prosenttia EU:n päästöistä. Päästökauppadirektiivin muutoksella päivitetty päästökauppasektorin päästövähennystavoite on 62 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta. Prosentuaalisen tavoitteen korotuksen lisäksi on päästökauppadirektiiviä muutettu muun muassa direktiivin soveltamisalaa laajentamalla ja ilmaisjakoa tehostamalla. Päästökauppadirektiivin soveltamisalan laajentaminen ja erityisesti meriliikenteen liittäminen päästökauppaan on merkittävä uudistus, joka edistää meriliikenteen vähähiilistymistä ja tarvittavien fossiilisia polttoaineita korvaavien ratkaisujen markkinoita. Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa, että meriliikenteen päästökaupalla tulee kuitenkin olemaan vaikutusta myös metsäteollisuuden ja maatalouden kustannuksiin ja kilpailukykyyn, sillä metsäteollisuuden viennissä ja maatalouden tuotantopanosten tuonnissa merikuljetusten kustannuksilla on keskeinen merkitys.

EU:n päästökauppaan kytkeytyy myös vuodesta 2023 asteittain käyttöön otettava hiilirajamekanismi (CBAM), joka asettaa kolmansista maista tuotaville tuotteille EU:n päästökaupan kustannusta vastaavan maksun. Hiilirajamekanismi tulee korvaamaan hiilivuodon ehkäisyyn tähtäävän päästöoikeuksien ilmaisjaon niillä sektoreilla ja niiden tuotteiden osalta, jotka tuotuna EU:hun kuuluisivat mekanismin soveltamisalan piiriin. Maa- ja metsätalousvaliokunta nostaa esiin, että hiilirajamekanismin käyttöönoton myötä kotimaisten kierrätyslannoitteiden kilpailukykyyn arvioidaan parantuvan suhteessa tuontilannoitteisiin. Tältä osin sääntely ohjaa myös osaltaan ravinteiden kierrätyksen edistämiseen. Kiertotaloustavoitteiden huomioon ottaminen ilmastotavoitteiden rinnalla on tärkeää myös arvioitaessa jätteenpolton päästökaupan vaikutuksia esimerkiksi biojätteen erilliskeräykseen. Hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää jätteenpolton päästöjen siirtoa taakanjakosektorilta päästökaupan piiriin, ja komissio arvioi jätteenpolton täysimääräistä sisällyttämistä EU:n päästökauppaan vuonna 2026.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialan kannalta tärkein muutos laitosten päästökaupassa koskee direktiivin kohtaa, jonka mukaan vuodesta 2026 alkaen päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle rajataan laitokset, joiden päästöistä yli 95 prosenttia syntyy kestäväksi todetun biomassan poltosta. Direktiivin muutoksen vaikutus alkaa vuonna 2026 kyseisten laitosten poistuessa päästökaupan soveltamisalasta, jolloin nämä laitokset eivät ole enää oikeutettuja saamaan maksuttomia päästöoikeuksia. Hallituksen esityksen mukaisesti ehto koskisi Suomessa noin 54 metsäteollisuuden ja energiatuotannon laitosta. Osa Suomen metsäteollisuuden tuotantolaitoksista on siten siirtymässä päästökaupan ulkopuolelle, mikä asettaa ne eriarvoiseen asemaan suhteessa muuhun teollisuuteen. Päästökaupan ulkopuolelle jäävillä laitoksilla ei ole mahdollisuutta saada maksuttomia päästöoikeuksia, ja kansainvälisessä kilpailuympäristössä toimivat ja hiilivuodolle alttiiksi todetut laitokset jäävät pois EU-tason hiilivuotosuojan piiristä.

Metsäteollisuus on Suomessa jo pitkälle irtautunut fossiilisista polttoaineista ja on Suomen merkittävin uusiutuvan energian tuottaja. Vähiten päästöjä tuottavat laitokset kirittävät koko toimi-

## Valiokunnan lausunto MmVL 13/2023 vp

alan päästövähennyksiä laskemalla tuotekohtaisia vertailuarvoja, joihin maksuttomien päästöoikeuksien jakaminen perustuu. Maa- ja metsätalousvaliokunta suhtautui 55-valmiuspakettia käsitellessään erittäin varauksellisesti komission ehdotukseen päästökaupan soveltamisalan rajan muuttamisesta biomassaa käyttävien laitosten osalta 95 prosenttiin nykyisen 100 prosentin sijaan (mm. MmVL 13/2022 vp ja MmVL 32/2021 vp — U 60/2021 vp). Soveltamisalan rajan muutos tarkoittaa, että merkittävä määrä teollisuuden päästöjä on siirtymässä päästökaupan tuoman ohjauksen ulkopuolelle taakanjakosektorille. Valiokunta pitää edelleen tärkeänä, että sääntely kannustaa fossiilisista polttoaineista irtautumiseen ja investoimaan mahdollisimman suuren, kestävyyskriteerit täyttävän biomassaosuuden käyttöön. On tärkeää tarvittaessa kansallisin toimin turvata verokohtelun yhtenäisyys ja riittävät kannusteet fossiilisista polttoaineista irtautumiseksi. Lisäksi valiokunta korostaa, että eri tavoin saavutettuja päästövähennyksiä tulee kohdella teknologianeutraalisti. Päästökauppadirektiivin muutoksen aiheuttamiin ongelmiin tulee puuttua ensisijaisesti vaikuttamalla Euroopan komission tulevaan työohjelmaan ja päästökauppadirektiivin edellyttämään vuonna 2026 tehtävään komission selvitykseen.

Laitosten osalta päästökaupan piiriin kuuluvat suuret teollisuuslaitokset sekä kokonaislämpöteholtaan yli 20 megawatin laitokset. Suomessa järjestelmään on jo voimassa olevan lain mukaan sisällytetty myös 20 megawattia tai sitä pienempiä kaukolämpöä tuottavia laitoksia. Hallituksen esitys sisältää päästökauppalaain muutoksen, jonka mukaan lain soveltamisalan mukaista 20 megawatin kokonaistehorajaa tarkasteltaisiin aiemman nimellislämpötehon sijaan kokonaispolttoainetehon kautta komission soveltamisalan ohjeistuksen mukaisesti. Muutos kokonaislämpötehosta polttoainetehon soveltamiseen tulisi lakiesityksen mukaan sovellettavaksi lain voimaantullessa 1.1.2024. Muutetun direktiivin mukaan laitoksen kokonaispolttoainetehoa määritettäessä otetaan jatkossa huomioon myös yksinomaan biomassaa käyttävät yksiköt laitoksella. Aiemman säännön mukaan ne on rajattu laskennan ulkopuolelle. Direktiivin muutos tulee voimaan vuodesta 2026 alkaen. Hallituksen esitykseen sisältyvät päästökauppalaain muutokset saattavat yhdessä johtaa tilanteeseen, jossa biomassaa käyttäviä laitoksia siirtyy ensin nopealla aikataululla lain soveltamisalaan 1.1.2024 lukien ja poistetaan siitä 1.1.2026. Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että päästökauppalaain 18 luvun siirtymäsääntelyä tulee vielä tältä osin muuttaa lykkäämällä 20 megawatin kokonaistehorajan tarkasteluun liittyvän soveltamisalan muutoksen voimaantuloa. Näin voidaan välttää soveltamisalan muutoksista aiheutuvaa turhaa hallinnollista taakkaa.

Hallituksen esityksen mukaisesti Suomen valtion päästöoikeuksien myynnistä saatavat huutokauppatulot vaihtelevat vuosina 2024—2030 arviolta 500—765 miljoonan euron välillä. Päästökauppadirektiivissä huutokauppatulojen käyttöön liittyvää ohjausta on kiristetty niin, että jäsenvaltioiden on jatkossa käytettävä kaikki huutokauppatulot tai niitä vastaava summa direktiivissä määriteltyihin puhdasta siirtymää edistäviin toimiin. Päästökauppadirektiivi mahdollistaa huutokauppatulojen käyttämisen muun ohella ilmastotoimiin maankäyttösektorilla, kuten esimerkiksi hiilidioksidin sitomiseen metsätoiminnan ja maaperän avulla. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että jäsenmaat voivat edelleen hyödyntää päästökaupan huutokauppatuloja tukemaan kansallisia ilmastotavoitteita ja EU-velvoitteiden saavuttamista, sekä kansallista ilmastonmuutoksen sopeutumistyötä.

## Valiokunnan lausunto MmVL 13/2023 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

*että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 17.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Anne Kalmari kesk

jäsen Markku Eestilä kok

jäsen Tiina Elo vihr

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Veronika Honkasalo vas

jäsen Laura Huhtasaari ps

jäsen Antti Kangas ps

jäsen Teemu Kinnari kok

jäsen Milla Lahdenperä kok

jäsen Timo Suhonen sd

jäsen Paula Werning sd

jäsen Peter Östman kd

varajäsen Petri Huru ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina