



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta päästökauppalaiksi

Päästökauppalakia sekä lakia biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 §:n muuttamista koskevassa esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin ehdotuksen eri vaikutuksia. Esitysluonnoksessa on nostettu esille epävarmuuksia ja myös kielteisiä vaikutuksia.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esitysluonnoksessa tulisi esittää suuntaa antava arvio Suomen pitkän aikavälin päästövähennyksistä tai esityksen merkittävydestä päästövähennysten kannalta.
- Esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin ehdotuksen kustannuksia yrityksille esimerkiksi tiivisti taulukossa. Mitä ja kuinka mittavia toimia varustamoiden tulee toteuttaa vuoteen 2030 mennessä saaripoikkeuksen jälkeiseen aikaan sopeutumiseksi?

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on lyhennelmä esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi päästökauppalaki. Samalla voimassa oleva päästökauppalaki sekä laki lentoliikenteen päästökaupasta ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotetulla lailla pantaisiin osaltaan täytäntöön muutettu päästökauppadirektiivi laitosten, meriliikenteen ja lentoliikenteen päästökaupan osalta. Lisäksi ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön päästökauppadirektiiviin sisältyvät Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestö ICAO:ssa hyväksytty lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIA:a koskevat säännökset sekä uuden, erillisen tieliikenteen, rakennusten ja muiden toimialojen päästökaupan vuoden 2024 päästöjen raportointivelvoite, joka koskisi polttoaineen jakelijoita.

Esityksessä ehdotetaan, että päästökauppalaain soveltamisalaa laajennetaan ja täsmennetään vastaamaan päästökauppadirektiivin muutoksia. Muutetun päästökauppadirektiivin mukaisesti lain soveltamisala laajentuisi kattamaan meriliikenteen. Hallitusohjelman mukaisesti esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön määräaikainen saaripoikkeus, jonka myötä matkustaja-aluksille ei muodostuisi päästöoikeuksien



palauttamisvelvoitetta Ahvenanmaan ja Mannermaan välisten matkojen osalta vuoden 2030 loppuun saakka. Voimassa olevaan lakiin verrattuna laitosten osalta keskeisimmät direktiiviin tehdyt muutokset edellyttävät lähes yksinomaan biomassaa polttoaineenaan käyttävien laitosten soveltamisalan rajausta koskevien ehtojen muuttamista, soveltamisalalla toimivien päästöttömien laitosten sisällyttämistä päästökauppaan ja jätteenpolton sisällyttämistä soveltamisalaan päästöjen tarkkailun ja raportoinnin osalta.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi direktiivissä säädetyt muutokset maksutta jaettavien päästöoikeuksien myöntämistä koskien. Laitosten maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää vähennettäisiin hiilirajamekanismissä asetuksen mukaisilla toimialoilla sekä maksutta jaettavien päästöoikeuksien myöntämisen ehtoja kiristettäisiin 2026 alkaen. Lentoliikenteen maksutta jaettavista päästöoikeuksista luovutettiin asteittain vuoteen 2026 mennessä. Meriliikenteelle ei myönnettäisi maksutta jaettavia päästöoikeuksia.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin asian tausta. Esityksen valmistelu vaikuttaa huolelliselta ja myönteiseltä on, että valmistelua on tehty useammassa työryhmässä osallistaen aihepiirin kannalta olennaisia sidosryhmiä. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että aiheesta on tehty erilaisia arviomuistioita, joista on kerätty lausuntopalautetta.

Arviointineuvoston käsityksen mukaan esitysluonnos on merkityksellinen Ahvenanmaan maakunnan kannalta. Esitysluonnoksen lausuntoaika sijoittui kesäajalle (30.6. – 11.8.2023) ja ruotsinkielellä annettujen lausuntojen määräaika päättyi 27.9.2023.

Arviointineuvosto katsoo, että kuulemisen kautta saadaan olennaista tietoa esitysluonnoksen vaikutuksista. Täten olisi hyvä huolehtia, että keskeiset sidosryhmät ja muut toimijat pystyvät tosiasiallisesti lausumaan esitysluonnoksesta suomeksi ja ruotsiksi. Säädösvalmistelussa tulee huolehtia, että myös ruotsinkieliset lausunnot voidaan ottaa tosiasiallisesti esityksen jatkovalmistelussa huomioon.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa on nostettuavoimesti esille arvioiden epävarmuuksia. Esitysluonnoksessa esimerkiksi tuodaan esille, että osa arvioista on tehty ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan ja joitakin arvioita on muutettu tämän jälkeen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että joitakin esityksen kielteisiä vaikutuksia on myös kuvattu. Esitysluonnoksessa käsitellään esimerkiksi sitä, että Ahvenanmaan kautta kulkeville reiteille ja matkustajaluksille kohdistuva saaripoikkeus vääristää Suomen ja Ruotsin välisten kuljetusreittien kilpailua sekä kilpailua reiteillä Manner-Eurooppaan.



Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tietojen havainnollistamiseen käytetty taulukoita.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulee mahdollisuuksien mukaan arvioida tarkemmin esityksen yhteisvaikutuksia 55-valmiuspaketin muiden aihepiirin kannalta olennaisten ehdotusten kanssa. Esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi lentämisen kustannuksia ja lentoyhtiöiden kilpailukykyä arvioitaessa on perusteltua ottaa huomioon 55-valmiuspaketin aloitteet päästökauppaa laajemmin. Voivatko ehdotukset olla joltakin osin päällekkäisiä ja lisätä toimijoiden raportointivelvollisuuksia?

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on viitattu erilaisiin selvityksiin ja mallinnuksiin vaikutusarvioista.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tunnistettu esityksen vaikutuksia kuluttajien asemaan. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on esitetty myös suuntaa antavia määrällisiä arvioita esimerkiksi lentolippujen hinnanmuutoksista.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tunnistettu pääosin hyvin erilaisia vaikutuksia yrityksille, esimerkiksi vaikutuksia yritysten raportointiin ja hallinnollisen taakan merkityksellisyyteen on tunnistettu.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi kuvata vielä tarkemmin ehdotuksen keskeisiä kustannuksia yrityksille, esimerkiksi taulukossa. Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että joillekin toimialoille tulee tulevien vuosien aikana erilaisia kustannuksia, mutta toisaalta ehdotus tuo uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja potentiaalia erilaisiin innovaatioihin.

Esitysluonnoksen mukaan saaripoikkeus antaa voimassaolonsa ajan poikkeuksen piirissä olevia reittiosuuksia operoiville varustamoille taloudellista pelivaraa toteuttaa päästökauppaan sopeutumistoimenpiteitä sekä mahdollisuuden suunnitella alusten käyttöä ja investointien toteutusjärjestystä sen mukaan, missä päästökaupan kustannukset kohdataan joko heti päästökaupan alkaessa tai vasta myöhemmin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, mitä ja kuinka mittavia toimia varustamoiden tulee toteuttaa vuoteen 2030 mennessä saaripoikkeuksen jälkeiseen aikaan sopeutumiseksi. Voiko saaripoikkeus mahdollistaa uusien innovaatioiden syntymistä?



2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu riittävästi vaikutuksia kansantalouteen ja valtiontalouteen.

2.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotetun lain tarkoituksena on edistää laitosten, meriliikenteen ja lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Päästöjen vähentämisellä pyritään positiivisiin vaikutuksiin ympäristön ja ilmaston kannalta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää suuntaa antava arvio Suomen pitkän aikavälin päästövähennyksistä tai esityksen merkittävydestä päästövähennysten kannalta. Esitysluonnoksesta ei saa riittävää käsitystä, miten päästökauppalaain soveltamisalan laajentaminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä.

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tunnistettu erilaisia vaikutuksia Ahvenanmaahan. Esitysluonnoksen mukaan saaripoikkeuksen hyödyntäminen sen voimassaoloaikana voi lieventää kustannusten nousua ahvenanmaalaisille kotitalouksille. Poikkeuksen soveltaminen vähentää osin varustamojen painetta nostaa matkalippujen hintoja sekä rahtihintoja, joiden nousu voisi kohdistua kulutustavaroiden ja palvelujen hintaan Ahvenanmaalla.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esityksen luonnoksesta päästökauppalaiksi sekä laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 §:n muuttamisesta (hankenumero: TEM078:00/2022), jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 6.9.2023. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 20. syyskuuta 2023

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Annika Collin

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuden korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.