

Asia: VN/23899/2023

## **Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot koskien HE luonnosta**

VERONMAKSAJAIN KESKUSLIITTO RY

LAUSUNTO

Kalevankatu 4

00100 HELSINKI

28.6.2024

Lausuntopalvelu.fi

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI FOSSIILISEN POLTTOAINEEN JAKELUN PÄÄSTÖKAUPASTA

Yleistä päästökaupasta ja ETS2:sta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta (nk. ETS2). Lailla pantaisiin täytäntöön muutettu päästökauppadirektiivi. Lailla säädettäisiin tieliikennettä, rakennusten erillislämmityksen ja eräiden muiden alojen päästökauppa. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025.

Päästökauppajärjestelmässä sääntelyn kohteena oleva taho on velvollinen hankkimaan päästöjään vastaavan määrän päästöoikeuksia. Nyt säädettävässä ETS2:ssa niin kutsuttuja säänneltyjä yhteisöjä ovat lähtökohtaisesti valmisteverovelvolliset tahot, jotka jakelevat fossiilisia polttoaineita. Mainitut yhteisöt tarvitsevat päästökauppaa varten päästöluvan, päästöjen tarkkailusuunnitelman ja niiden tulee todennuttaa päästönsä vuodesta 2025 alkaen. Sääntelyn kohteena oleva taho on velvollinen palauttamaan päästöoikeuksia vuodesta 2027 alkaen jaettujen fossiilisten polttoaineiden määrän mukaisesti. Kaikki ETS2:n päästöoikeudet lasketaan liikkeelle huutokauppaamalla. Kaikkien jäsenvaltioiden osuudet lasketaan liikkeelle yhteisellä markkinapaikalla, yhtäaikaisesti ja yhdenmukaisin menettelyin.

Päästökauppajärjestelmässä päästöjen yläraja, päästökatto, määrittää päästöjen ylärajan ja sen taso on poliittinen päätös. ETS2:n päästökatto määräytyy esitysluonnoksen mukaan vuodelle 2027 siten, että vuoden 2024 toteutunutta päästötasoa alennettaisiin lineaarisella 5,1 prosentin vuotuisella päästövähennyskertoimella vuodesta 2024 vuoteen 2027. Vuoden 2028 päästökatto määritettäisiin soveltamisalaan kuuluvien toimialojen päästöjen vuosien 2024–2026 keskiarvon mukaan vähennettynä 5,38 prosentin suuruisella lineaarisella vähennyskertoimella vuodesta 2025. ETS2-järjestelmään perustetaan myös niin kutsuttu markkinavakausvaranto, josta vapautetaan huutokaupattavaksi ylimääräisiä päästöoikeuksia, mikäli päästöoikeuksien keskihinta ylittää tietyt esitysluonnoksessa mainitut tasot. Esitysluonnoksessa ei ole mainintaa, onko markkinavakausvarannossa päästöoikeuksien ylitarjontatilanteita varten olemassa mekanismia, joka poistaisi päästöoikeuksia järjestelmästä, eli torjuisi päästökaupan nk. vesisänkyefektiä. (1)

EU:n ”vanhaa” ns. yleistä päästökauppaa (ETS1) on pidetty toimivana ja vaikuttavana järjestelmänä, joka on ohjannut toimijoita päästövähennyksiin kustannustehokkaalla tavalla unionin alueen sisällä. Päästökauppa toteuttaa saastuttaja maksaa -periaatetta, mitä voi pitää oikeudenmukaisena lähtökohtana ympäristöpolitiikassa. Päästökaupan oloissa päästöjä on kannattavaa vähentää siellä, missä se on edullisinta. Suomen nykyisen päästökauppasektorin CO<sub>2</sub>-ekvivalenttipäästöt ovat Tilastokeskuksen tilaston mukaan alentuneet 31,3 megatonnista 19,0 megatonniin vuosien 2013–2022 välillä. Energiaviraston (3.4.2024) mukaan päästökauppasektorin CO<sub>2</sub>-ekv. päästöt alenivat vielä 3,7 megatonnia vuonna 2023 vuodentakaiseen nähden, eli sektorin päästöt olivat alle puolet vuoden 2013 tasosta.

\*\* Päästökauppajärjestelmä on toimiva työkalu tavoitella kustannustehokkaita päästövähennyksiä. ETS2:n käyttöönoton yhteydessä on kuitenkin tarkasteltava uudelleen Suomen polttoaineiden hintaan vaikuttavaa sääntelyä. \*\*

Vaikutukset polttoaineiden hintoihin

Esitysluonnoksessa mainitaan Rambollin vuonna 2022 valmistuneesta selvityksestä, jossa on tehty arvioita päästökaupan vaikutuksesta polttoaineiden sekoitehintoihin vuonna 2021 voimassaolleen jakeluelvoitelain mukaisesti vuodelle 2030. Arvioissa bensiinin sekoitehinta nousisi 16 snt/l ja dieselin 11 snt/l, mikäli päästöoikeuden hinta olisi 50 euroa/CO<sub>2</sub>t. Esitysluonnoksessa arvioidaan Suomen saamia huutokauppatuloja vuonna 2027 päästöoikeuden 30 euron hinnalla, minkä perusteella hintavaikutusten voi odottaa olevan pienemmät ETS2:n alkuvaiheessa kuin vuotta 2030 koskevissa arvioissa. Toisaalta vuonna 2030 päästöoikeuden hinnaksi arvioidaan 55 euroa Suomen huutokauppatuloja koskevassa arviossa, eli hieman korkeammaksi kuin Rambollin selvityksessä mainittu 50 euron hinta. Esitysluonnoksessa ei eritellä, miksi päästöoikeuden hinnan arvioidaan olevan vuonna 2027 huomattavasti matalampi kuin jäljempinä vuosina. Esitysluonnoksessa todetaan, että päästöoikeuden hintaan ETS2:ssa liittyy merkittävää epävarmuutta.

Mahdollisilla sääntelymuutoksilla polttoaineiden verotukseen tai jakeluelvoitteeseen voidaan kuitenkin vaikuttaa kompensoivasti polttoaineiden hintoihin. Pääministeri Orpon hallitus toteutti vuonna 2024 liikennepolttoaineiden 168 miljoonan euron veronalennuksen ja päätti pitää jakeluelvoitteen tason vuonna 2024 ennallaan vuoden 2023 tasolla. Myöhemmin vaalikaudella hallitusohjelman mukaan on määrä toteuttaa toinen 100 miljoonan euron veronalennus liikennepolttoaineiden hiilidioksidiverokomponenttiin sekä alentaa jakeluelvoitetasoja vuosille 2025–2027. Jakeluelvoitetta koskevan hallituksen esityksen luonnoksen perusteella jakeluelvoite nousisi 31,0 prosenttiin vuonna 2028, eli 8,5 prosenttiyksikköä vuodesta 2027, minkä voi arvioida kohottavan polttoaineiden hintoja selvästi. Euroopan komission 55-valmiuspaketti sisälsi ehdotuksen energiaverodirektiivin uusimisesta, mikä aiheuttaisi muutoksia Suomen energiaverotukseen, joskin direktiivin uudistamisen toteuttamisen aikataulu on epäselvä.

Koska ETS2 vaikuttaisi myös rakennusten lämmitykseen, 50 euron päästöoikeuden hinnalla täysin fossiilisen lämmityspolttoaineen hinnankorotukseksi arvioidaan esitysluonnoksessa 13,3 snt/l muiden tekijöiden pysyessä ennallaan. Öljylämmitteisen pientalon lämmityskustannuksen nousuksi arvioidaan 294 euroa per vuosi ja taloyhtiön asunnon osalta vastaavasti alle 100 euroa asuntoa kohti. ETS2 aiheuttaisi kustannuspainetta fossiilisen polttoaineen loppukäyttäjille myös työkoneissa, maa-, metsä- ja kalataloudessa, vapaa-ajan vesi- ja lentoliikenteessä sekä ETS1:n ulkopuolelle jäävässä teollisuudessa ja lämmöntuotannossa.

## Päästökauppa ja päällekkäiset ohjauskeinot

Päästökauppasektorilla ei ole ilmastopolitiikan näkökulmasta tarvetta säännellä samoja päästölähteitä, sillä ne eivät normaalisti vähennä päästökauppaa koskevan soveltamisalan päästöjä,

mutta ne lisäävät kustannuksia. Kun päällekkäiset toimet vähentävät päästöjä yhtäällä, se vapauttaa päästöoikeuksia käytettäväksi toisaalla (nk. vesisänkyefekti), minkä vuoksi kansallisten toimien vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta ylikansallisen päästökauppajärjestelmän sisällä voidaan kyseenalaistaa (2). Kansallisilla toimilla voidaan toki edelleen vaikuttaa kansallisiin päästöihin, mutta niiden vaikutus ylikansallisen päästökauppajärjestelmän sisällä voi olla olematon.

ETS2-järjestelmän sisällä päästövähennys jäsenvaltiossa A voi käytännössä mahdollistaa ETS2:n alaisten päästöjen lisäämisen jäsenmaassa B. Toisaalta, kun taakanjakosektoriin kuuluvan ETS2:n päästöt kasvavat, jäsenvaltion B taakanjakosektorin päästötavoitteiden saavuttaminen vaatisi lähtökohtaisesti lisätoimia jäsenvaltio B:lle ETS2-sektorin ulkopuolisella taakanjakosektorilla. Tämän suuntaisesti todetaan Ruotsin ETS2:ta koskevassa hallituksen esityksessä. (3) ETS2 ei ole oma itsenäinen päästövähennyssektorinsa, vaan EU:n laajuinen päästövähennystoimi taakanjakosektorille.

Suomella on tavoite liikenteen kasvihuonekaasujen puolittamisesta vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasoon nähden. Keskeisiä ohjauskeinoja Suomen ETS2:n piiriin lukeutuvalla sektorilla ovat esimerkiksi liikenne- ja lämmityspolttoaineiden verotus sekä biopolttoaineiden jakeluelvoitteet. Polttoaineverotuksella on ympäristötavoitteiden lisäksi keskeinen fiskaalinen merkitys, kun taas jakeluelvoitteella on ympäristötavoitteidensa ohella myös tavoite ”luoda uusiutuville liikennepolttoaineille kysyntää pitkälle tulevaisuuteen ja siten edistää investointeja uusiutuvia liikennepolttoaineita tuottaviin tuotantolaitoksiin” . (4)

Koska biopolttoaineiden maailmanmarkkinahinnat ovat fossiilisia polttoaineita korkeampia, jakeluelvoite nostaa polttoaineiden hintaa. Siksi että polttoaineiden hiilidioksidivero on biopolttoaineille fossiilisia kevyempi, jakeluelvoite alentaa valtion verotuottoja. Lisäksi biopolttoaineiden jakeluelvoitetta on kritisoitu, sillä jakeluelvoitteeseen liittyy riski, ”että nestemäisiin biopolttoaineisiin käytetyt raaka-aineet aiheuttavat trooppista metsäkatoa, heikentävät metsien hiilinielua ja monimuotoisuutta sekä kilpailevat peltopinta-alasta ruoantuotannon kanssa” . (5) Jakeluelvoitteen osalta Ympäristövaliokunta on todennut mietinnössään vuoden 2023 lopulla jakeluelvoitteen alentamista vuodelle 2024 koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä, että alemmasta kansallisesta jakeluelvoitteesta huolimatta Suomessa käyttämättä jääneet biopolttoaineet käytetään jossakin muualla ja että näiden biopolttoaineiden päästövähennysvaikutus toteutuu kuitenkin globaalilla tasolla (6). Osa jakeluelvoitteen päästövähennyspotentiaalista perustuu sen aiheuttamaan polttoaineiden hinnan nousuun, joka olisi saavutettavissa myös verotuksella, mikä olisi fiskaalisesti huomattavasti kestävämpi ratkaisu etenkin ajankohtaisessa valtiontalouden tilanteessa.

Vuosina 2021–2023\* (vuoden 2023 ennakkotieto) Suomen taakanjakoasetuksen mukaiset taakanjakosektorin päästöt ovat alittaneet taakanjakosektorin päästokiintiön noin 1,4–1,6 megatonnilla joka vuosi. (7) Kiintiö on alittanut siitä huolimattakin, että jakeluelvoitetta alennettiin tilapäisesti 7,5 prosenttiyksikön verran vuosille 2022 ja 2023.

Biopolttoaineiden (etenkin kestävien) tarjonta on kuitenkin rajallista ja näin ollen biopolttoaineet niukkana resurssina olisi perusteltua kohdistaa sinne, missä fossiiliseen energiaan perustuvien teknologioiden korvaaminen on vaihtoehtottominta. Liikennepolttoaineita koskeva jakeluelvoite ohjaa biopolttoaineita kaikkeen tieliikenteeseen. Tieliikenne pitää sisällään esimerkiksi henkilöautoliikenteen, jota varten on jo olemassa tekniikkaa, joka hyödyntää paitsi päästötöntä, myös kotimaista ja energiatehokkaampaa käyttövoimaa perinteisiin polttoon perustuviin teknologioihin nähden. Kun nollapäästöisten polttoaineiden tarjonta on luonteeltaan niukkaa, päästöjen vähentämisen näkökulmasta kestävä ratkaisu on, että liikkumismuodot itsessään tuottaisivat mahdollisimman vähän päästöjä. Päästötavoitteiden saavuttamista henkilöautoliikenteessä päästöttömillä polttoaineilla on taloudellisesti, energiatehokkuuden tai niukkojen raaka-aineiden näkökulmista vaikeaa perustella, mutta jakeluelvoite siihen käytännössä kuitenkin ohjaa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelma sisältää kirjauksen paitsi tieliikenteen jakeluelvoitteen muutoksista, myös kirjauksen liikenteen rahoituksen ja verotuksen kokonaisuudistuksen käynnistämisestä. ETS2:n voimaantulo uudistaa liikenteen rahoitusta, olkoonkin, että päätös ETS2:sta on peräisin EU:sta. Kehysriihen yhteydessä hallitus linjasi ammattidieselin käyttöönotosta keinona kompensoida ETS2:n vaikutuksia polttoaineiden hintaan raskaalle liikenteelle. Tämän ohella hallitus on jo aiemmin linjannut liikennepolttoaineiden 100 miljoonan euron veronkevennyksestä, joka toteutettaisiin syksyllä 2025 annettavalla esityksellä. Mikäli ETS2:n kustannusvaikutusta halutaan kompensoida erityisesti ammattiliikenteelle, ammattidiesel on tarkkarajaisempi keino kuin yleinen polttoaineverojen alennus. Hallitus ei kehysriihen yhteydessä ilmoittanut ryhtyvänsä toimiin ETS2:n vaikutusten kompensoimiseksi muuten kuin raskaan liikenteen osalta.

Liikenteen rahoituksen ja verotuksen kokonaisuudistuksessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, mitkä olisivat tehokkaimmat keinot vaikuttaa liikenteen päästöihin, jotta kansallinen päästövähennystavoite saavutetaan. Uudistuksessa erityistarkasteluun tulee ottaa biopolttoaineiden jakeluelvoite, joka nostaa polttoaineiden hintaa; joka alentaa valtion verotuloja; johon liittyy riski kielteisistä ympäristövaikutuksista (trooppinen metsäkato; metsien hiilinielut ja monimuotoisuus; kamppailu peltopinta-alasta) ja jonka vaikutusta globaaleihin ilmastopäästöihin voi tulkita korkeintaan vähäiseksi. Valtiontalouden nykytila alleviivaa jakeluelvoitteen kriittisen tarkastelun tarvetta.

\*\* Ilmastotoimien priorisointi on tarpeen kustannustehokkaiden päästövähennysten tavoittelussa, kun päällekkäinen sääntely lisääntyy. Kansallinen polttoaineiden jakeluelvoite korkeilla veloitetasoilla vaatisi vahvoja perusteita etenkin ennen vuotta 2030. \*\*

\*\* Veronmaksajain Keskusliitto katsoo jakeluelvoitteen olevan viimesijainen keino vuoden 2030 liikenteen päästövähennystavoitteen saavuttamisessa ja se tulee ottaa tarkasteluun myös ETS2:n hintavaikutusten kompensoinnissa. Ammattidiesel on tarkkarajainen keino kompensoida ETS2:n vaikutusta raskaalle liikenteelle. \*\*

\*\* Suomi ei tarvitse ETS2:n oheen liikenteen kansallista päästökauppaa, sillä päällekkäistä sääntelyä voidaan toteuttaa jo olemassa olevilla ilmastopolitiikan välineillä. \*\*

## Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksen mukaan ETS2:n neuvotteluiden ohessa sovittiin asetuksesta Sosiaalisesta ilmatorahastosta. Sosiaalisen ilmatorahaston on tarkoitus vastata päästökaupan aiheuttamasta hintojen noususta koituviin ongelmiin haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille, mikroyrityksille ja liikenteen käyttäjille sekä edistää irtautumista fossiilisista polttoaineista.

Esitysluonnoksen mukaan Suomen maksut rahastoon huutokauppatuloilla rahoitetusta osuudesta on yhteensä 596 miljoonaa euroa vuosina 2026–2032. Suomen saanto rahastosta samana aikana on korkeintaan 348 miljoonaa euroa. Suomen kansallisen rahoituksen määrä vuosina 2026–2032 on esitysluonnoksen mukaan 116 miljoonaa euroa. Esitysluonnoksen taulukossa 2 esitetään, että Suomen huutokauppatulot olisivat vuosina 2027–2030 annetuilla päästöoikeuden keskihinnoina 445–537 miljoonaa euroa per vuosi. Noin 1,5 Mt:n suuruisen (vuoden 2021 päästötietojen mukaisesta) soveltamisalan laajentamisen piiriin kuuluvan osasta koituvien päästökauppatulojen arvioidaan olevan noin 73,5 miljoonaa euroa.

\*\* Veronmaksajain Keskusliitto katsoo, että päästökauppatulojen tulisi kertyä kokonaisuudessaan Suomen valtion budjettiin ja suhtautuu sikäli kielteisesti EU:n Sosiaaliseen ilmatorahastoon. \*\*

Teemu Lehtinen  
toimitusjohtaja

Janne Kalluinen  
ekonomisti

1 Sitra: Vesisänky-efekti. <https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/vesisankyefekti/>

2 Itkonen (2020). Välineet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi.  
<https://ilmastoraportti.juhaitkonen.fi/paallekkaiset.html>

3 Regeringens proposition 2023/24:142, s.45.

<https://www.regeringen.se/contentassets/652356ea1384474d976c5824ac180716/eus-nya-utslappshandelssystem-for-fossila-branslen-prop.-202324142.pdf>

4 Hallituksen esitys HE 53/2023 vp.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_53+2023.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_53+2023.aspx)

5 Suomen Luonnonsuojeluliitto (2022).  
<https://www.sll.fi/2022/06/17/jakeluvaihteen-laskeminen/>

6 Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/YmVL\\_17+2023.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/YmVL_17+2023.aspx)

7 Tilastokeskus.  
[https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_khki/statfin\\_khki\\_pxt\\_13n3.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__khki/statfin_khki_pxt_13n3.px/)

## Säännelty yhteisö

**Palaute ehdotetusta säännellyn yhteisön määritelmästä ja veloitteiden siirrosta sopimuksella sekä sääntelyn kohdetta koskevista vaikutuksista**

-

## Maa-, metsä- ja kalatalous

**Miten ja kenelle mahdolliset hyvitykset tulisi toteuttaa erityisesti maa-, metsä- ja kalatalouden toimialoilla?**

-

## Liikennesektorin toimijat

**Mitä vaikutuksia soveltamisalarajauksella on toimintaanne?**

-

**Miten mahdolliset hyvitykset niille yritysmuotoisille toimijoille, joiden käyttämä polttoaine tulee soveltamisalan piiriin, voisi toteuttaa?**

-

Kalluinen Janne  
Veronmaksajain Keskusliitto ry