

Lausunto

08.01.2024

Asia: VN/23899/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto arviomuistiosta, joka koskee EU-laajuista fossiilisten polttoaineiden päästökauppaa. Päästökauppa kattaa tieliikenteen, rakennusten erillislämmityksen sekä teollisuuslaitosten käyttämän polttoaineen sekä työkoneiden käyttämän energian.

Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät muuhun käyttöön jaeltu polttoaine, kuten maa- ja metsätalouden, kalastuksen sekä vesi- ja lentoliikenteen polttoaineet. Maa- ja kalatalouden toimialojen ei tarvitse maksaa päästökaupan mukaista lisähintaa ostamistaan lämmitykseen tai työkoneisiin käytettävistä polttoaineista. Jäsenmailla on kuitenkin kansallisesti mahdollisuus sisällyttää myös soveltamisalan ulkopuoliset polttoaineet päästökauppaan.

Päästökauppajärjestelmässä on vuosina 2027–2029 hintavakaumusmekanismi, jonka mukaan päästöoikeuksia vapautetaan lisää, jos päästöoikeuksien hinta ylittää 45 euroa tonnilta tietyn ajanjakson aikana. Vertailun vuoksi teollisuuden ja energiantuotannon ETS-päästökaupassa hiilidioksiditonniin hinta on vaihdellut viime aikoina 80–100 euron tasossa.

Päästökaupan on arvioitu lisäävän bensiinin pumppuhintaa noin 16 sentillä litralta ja dieselin 11 senttiä litralta.

Päästökauppaan liittyy kaksi Suomen kannalta tärkeää rahoitusmekanismia, joista tuloutettavaa rahoitusta on mahdollista kohdentaa liikenteen käyttövoimamurroksen nopeuttamiseen. Liikenteen ja laajemmin koko taakanjakosektorin päästötavoitteiden saavuttamisen kannalta sosiaalirahastosta ja päästökauppatuloista saatavat tulot mahdollistaisivat investointeja muun muassa lataus- ja

tankkausinfrastruktuuriin, ajoneuvojen hankintatukeen sekä päästökaupan aiheuttamien kustannusten kasvun kielteisten vaikutusten vähentämiseen.

Päästökauppatuloja on mahdollista kohdentaa muun muassa päästöttömien ajoneuvojen käyttöönoton nopeuttamiseen, lataus- ja jakeluinfrastruktuurin tukitoimenpiteisiin sekä taloudellinen tukeen pieni- ja keskituloisille kotitalouksille, joiden liikkumiskustannukset ovat energiakustannusten takia korkeat.

Sosiaalisen ilmastorahaston rahoituksen jakautumista säännellään erillisessä direktiivissä. Sosiaalirahastosta tuloutettavia varoja voidaan kohdentaa päästökaupan aiheuttaman energian hintojen nousun takia kotitalouksien ja mikroyritysten tukemiseen. Rahastosta voitaisiin rahoittaa myös sellaisia liikennesektorin investointeja, jotka tuovat teknologianeutraalilla tavalla saataville päästöttömiä ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja. Näihin toimiin kuuluvat muun muassa taloudellinen tuki tai verokannusteet ajoneuvojen hankintaan, julkiseen ja yksityiseen lataus- ja tankkausinfrastruktuuriin.

Suomen vaihtoehtona on siirtää päästökauppaan liittymistä vuoden 2031 alkuun asti ns. opt-out-menettelyllä tai liittyä päästökauppajärjestelmään jo vuonna 2027. Vaikka jäsenmaat jäisivät pois päästökaupasta vuosiksi 2027–2030, niiden tulee tästä huolimatta osallistua sosiaalirahaston rahoittamiseen vuodesta 2026 alkaen sekä sitoutua käyttämään huutokauppatuloja vastaavan summan direktiivin mukaisiin päästövähennystoimiin. Suomelle syntyisi näin ollen joka tapauksessa kustannuksia polttoaineen jakelun päästökaupasta jo vuodesta 2026 alkaen.

Polttoaineiden jakelun päästökauppa on yksi tärkeimmistä tällä vuosikymmenellä liikenteen hinnoitteluun vaikuttavista mekanismeista. Ennen kompensatiomalleja ja -tapoja koskevia kansallisia ratkaisuja olisi selvitettävä eri vaihtoehtojen vaikutukset eri toimialojen kilpailukykyyn. Kotitalouksien näkökulmasta päästökaupan vaikutukset ovat suoraviivaisempia, ja niitä on käsitelty jo aiemmissa päästökaupan toteutusvaihtoehtoja kartoittaneissa tutkimuksissa. Elinkeinoelämän kilpailukykyyn ja mahdollisten kannalta olennaista on päästökaupan kustannusvaikutusten kompensointi yrityksille.

Tieliikenne ja rakennusten lämmitys kuuluvat EU:n päästölainsäädännössä taakanjakosektorin piiriin. Tieliikennettä säänneltäisiin tulevaisuudessa näin ollen sekä päästökaupan että taakanjakosektorin kansallisten toimien ja liikenteen verotuksen kautta. Tieliikenne tulisi irrottaa taakanjakosektorilta polttoainejakelun päästökaupan käynnistyessä, sillä samaa sektoria ei tulisi säännellä sekä päästökauppasektorin että taakanjakosektorin velvoitteilla. Koska taakanjakosektorin tavoitteet ja nykyiset politiikkatoimet vaihtelevat suuresti jäsenmaittain, on epäselvää, mitä vaikutuksia tällä olisi päästöoikeuden hinnalle 2030-luvulla, kun alkuvaiheen hintavakausmekanismi päättyisi vuonna 2029.

Polttoaineen jakelun päästökauppa on luonteeltaan myyntilupajärjestelmä, joka perustuisi polttoaineiden jakelijoiden ostamiin päästöoikeuksiin ja olisi polttoaineen hinnan näkökulmasta

ensisijaisesti veroluonteinen maksu. Suomessa hiilen hinta on sisällytetty osaksi polttoaineen hintaa valmisteveron hiilidioksidikomponentilla.

Polttoaineverotusta olisi perusteltua alentaa päästökaupan kustannuksia lisäävän vaikutuksen verran, sillä polttoaineiden hinnat ja verotasot ovat Suomessa eurooppalaisittain korkeat. Polttoaineverotuksen tason nostolle ei liikenne- ja kuljetussektorilla tehtyjen liikenteen päästövähennyksiä koskevien tiekarttojen perusteella ole Suomessa perusteltua tarvetta, sillä tieliikenteen päästövähennystavoitteet on mahdollista saavuttaa muilla toimenpiteillä – muun muassa tieliikenteen käyttövoimamurrosta nopeuttamalla. Ajoneuvovalmistajille asetetut hiilidioksidipäästöraja-arvot ja polttoaineiden korkea hinta ovat nopeuttaneet henkilöautoliikenteen sähköistymistä, mutta kuorma-autoliikenteessä polttoaineiden hintojen nousu johtaisi logistiikka- ja kuljetuskustannusten kasvuun, sillä sähköistymisen edellytykset ovat raskaassa kalustossa vielä heikot. Henkilöautoliikenteessäkin autokannan hitaan kierron takia polttoaineiden hintatasoa nostavat ohjaustoimet eivät ole sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta toivottavia, sillä valmisteveroaste on jo nyt korkea ja vanhimmalla autokannalla ajavilla kotitalouksilla on vielä kuluvan vuosikymmenen ajan rajalliset mahdollisuudet hankkia ladattavia autoja.

Päästökaupan hintavaikutusten kompensatiotarvetta arvioitaessa on lisäksi huomattava, että polttoaineiden hintoihin kohdentuu päästökaupan lisäksi myös monia muita hintapaineita. Fossiilisten polttoaineiden hinnan ennakoitaan kasvavan tulevaisuudessa jo yksinomaan raakaöljyn hinnan kasvaessa ja kasvu-uralle palaava uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoite nostaa osaltaan polttoaineiden hintaa. Päästökaupan aiheuttama polttoaineiden hintojen nousu tulisi lähtökohtaisesti kompensoida kokonaisuudessaan loppukäyttäjille. Kompensointimekanismit voisivat koostua seuraavista toimenpiteistä:

- alentamalla liikennepolttonesteiden valmisteveron tasoa
- ottamalla käyttöön ammattidiesel, jolla osa kerätystä valmisteverosta voidaan palauttaa kuljetusyrityksille
- nostamalla työmatkakulujen verovähennyksen tasoa.

Päästökaupan hiilen hinnoittelun näkökulmasta Suomen valmisteveron rakenne on ongelmallinen, sillä verotuksen painopiste on energiasisältöön perustuvassa verokomponentissa. Polttoaineiden hiilidioksidiveron määrän laskentaperusteena olevaa hiilidioksiditonin arvoa laskettiin tammikuun 2024 alussa 77 eurosta 62 euroon. Hallitusohjelmaan on kirjattu myös toinen myöhemmin valmisteveron alennus, joka kohdistuisi polttoaineiden hiilidioksidiverokomponenttiin. Toisen veronalennuksen toteutuessa olisi epävarmaa, täyttäisikö valmisteveron taso Suomessa enää päästökaupan liittymiseen lykkäystä koskevat hiilen hintaa koskevat edellytykset.

Päästökauppaan liittyminen avaisi tietä polttonesteiden valmisteveron uudistamiselle. Uusiutuvien polttoaineiden ja sähköpolttoaineiden kilpailukyvyyn parantamiseksi polttoaineverotusta tulisi uudistaa siten, että hiilidioksidiveron osuutta valmisteverotuksessa nostettaisiin merkittävästi ja samalla energiasisältöveron osuutta laskettaisiin. Esimerkiksi Ruotsissa, jossa

liikennepolttonesteiden verotus on Suomea alemmaa, liikennepolttonesteiden hiilidioksidiveron taso on noin 130 euroa hiilidioksiditonille. Uusiutuvien polttoaineiden verotason alentaminen on olennaisen tärkeää, jotta voitaisiin hillitä kasvavan jakeluvelvoitteen aiheuttamaa painetta polttoaineiden kuluttajahintoihin.

Alustavan näkemyksemme mukaan Suomen olisi perusteltua liittyä päästökauppajärjestelmään jo alkuvaiheessa siten, että päästökaupan aiheuttama liikennepolttoaineiden hintojen nousu kompensoidaan loppukäyttäjille veromuutoksilla ja päästökaupasta kertyvät tulot ohjataan ensisijaisesti autokannan sähköistymistä nopeuttavien toimenpiteiden toteuttamiseen. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa lataus- ja jakeluinfrastruktuuri-investointien tuet, vähäpäästöisten autojen hankintakannusteet, kierrätyspalkkio ja autokannan kierron nopeuttaminen. Kasvavien liikkumis- ja kuljetuskustannusten kompensointitarpeen ja -tapojen ja mahdollisten hyvitysmallien kansallisten päätösten valmisteluun jäisi aikaa vuoden 2027 alkuun asti.

Koska päästökauppaan on joka tapauksessa liityttävä viimeistään vuonna 2031, koska Suomella on taakanjakosektorilla yksi Euroopan korkeimmista päästövähennystavoitteista, ja koska päästökaupan raportointi- ja tarkkailuvaatimukset sekä maksuvelvoitteet sosiaalirahastoon ja päästövähennystoimiin syntyisivät myös opt-out-vaihtoehdossa, Suomen kannalta olisi perusteltua liittyä mukaan jo vuonna 2027. Arviomuistion mukaan ei voida olla täysin varmoja, täyttääkö Suomen verojärjestelmä opt-out-menettelyn kriteerit. Lisäksi olisi epävarmaa, täyttäisikö Suomen energiaverojärjestelmä opt-out-menettelyn vaatimukset koko lykkäysjakson ajan – erityisesti tilanteessa, jossa valmisteveron hiilidioksidiveron osuutta on laskettu, riskinä olisi, että vuosikymmenen loppuvuosilla hiilivero alittaisi päästötonnin hinnan päästökaupassa ja edellytykset eivät täytyisikään.

Samalla tärkeäksi tavoitteeksi seuraavalla EU-parlamenttikaudella olisi nostettava liikennesektorin irrottaminen taakanjakosektorilta, jonne se ei enää päästökaupan käynnistyessä luontaisesti sovellu. Päästökaupan hyväksyttävyyttä lisää vuoteen 2030 asti ulottuva 45 euron hintakatto, joka tuo hintavaikutuksiin ainakin jonkin verran ennakoitavuutta ja mahdollistaa valmisteverotason alentamisen tulevaa hintatasoa ennakoiden.

Päästökaupan kompensatio- ja hyvitysmalleja koskevan kansallisen päätöksen valmistelu olisi luontevaa kytkeä osaksi hallitusohjelmaan kirjattua liikenteen rahoituksen ja verotuksen kokonaisuudistusta. Päästökauppa muodostaa uuden merkittävän veroluonteisen hinnoittelumekanismiin, joka tulisi valmistella tällä hallituskaudella osana liikenteen laajempaa kokonaisverouudista. Jos päästökauppaan liittymistä lykättäisiin, päätökset hintavaikutusten kompensoimisesta ja päästökaupan kansallisesta toteutuksesta siirtyisivät käytännössä seuraavalle hallituskaudelle. Liikenteen verotuksen ja taloudellisten ohjaustoimien pitkäjänteisyyden ja liikenteen hinnoittelun ennakoitavuuden takia olisi tärkeää tehdä päästökaupan aiheuttamien hintavaikutusten kompensointitarpeesta linjaukset jo kuluvalle hallituskaudella.

Soveltamisalaa koskevista toteutusmalleista pidämme perustelluimpana vaihtoehtoa, jossa päästökauppaa sovellettaisiin kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin, ja hintavaikutuksia kompensoitaisiin verotusta muuttamalla. Loppukäyttäjän tunnistaminen edellyttäisi mittavia muutoksia nykyiseen jakelujärjestelmään ja vaihtoehtoisena toteutustapana olevat erilliset toimialakohtaiset hintavaikutuksen hyvittämisen mallit olisivat hallinnollisesti raskaita.

Liikenteen päästövähennysten edistämisen kannalta on tärkeää, että jäsenmaille palautettavat huutokauppatulot korvamerkitään päästövähennystoimien toteuttamiseen. Liikennesektorille asetetun vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttaminen edellyttää käyttövoimamurroksen nopeuttamista. Kansallisesti liikenteen päästövähennykset nojaavat edellisen hallituskauden aikaiseen fossiilittoman liikenteen tiekarttaan, jonka toimenpiteistä vain murto-osaan on riittänyt rahoitusta valtion budjetista. Ilman merkittävää lisäpanostusta käyttövoimamurroksen nopeuttamiseen liikenteen päästövähennystavoitteet uhkaavat jäädä saavuttamatta.

Polttoaineiden jakelun päästökaupalla on vaikutuksia myös uusiutuvien polttoaineiden kysyntään ja kustannustehokkuuteen. Vaikutukset uusiutuvien liikennepolttoaineiden kysyntään riippuvat myös lämmitykseen käytettävän kevyen polttoöljyn kysynnän kehityksestä. Mikäli rakennusten energiatehokkuutta voidaan vähentää ja korvata fossiilisen polttoöljyn käyttöä uusiutuvilla energianlähteillä, liikennesektorille kohdistuu vähemmän vähentämispainetta. Mikäli rakennusten lämmityksen päästökauppa ohjaa ensisijaisesti uusiutuvan polttoöljyn käyttöön, liikennesektorilla voisi ilmetä jakeluelvoitteeseen kohdistuvia uusiutuvien polttoaineiden saatavuusongelmia. Polttoaineen jakelun päästökaupan ennakoidaan lisäävän uusiutuvien polttoaineiden kysyntää merkittävästi. Korkean jakeluelvoitteen maissa mekanismi parantaisi jakeluelvoitteen kustannustehokkuutta, sillä korkea jakeluelvoite vähentää tarvetta fossiilisten polttoaineiden päästöoikeuksien ostolle.

Kunnioitavasti

Tero Lausala

toimitusjohtaja, Autoalan Keskusliitto

Tero Kallio

toimitusjohtaja, Autotuojat ja -teollisuus ry

Kalenoja Hanna
Autotuoja ja -teollisuus ry ja Autoalan Keskusliitto ry