

Asia: VN/23899/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

St1 Nordic Oy (St1) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto päästökauppadirektiivin toimeenpanoa koskevasta arviomuistiosta.

YLEISTÄ

EU:n päästökaupan laajentamisella tieliikenteeseen, rakennuksiin ja muihin toimialoihin haetaan tehokkuutta taakanjakosektorin päästövähennyksiin. Koska liikenteen kustannuksilla on suora vaikutus kuluttajien taloudelliseen tilanteeseen ja ostovoimaan, on erityisesti tieliikenne osoittautunut erittäin hankalaksi kohteeksi vähentää fossiilipäästöjä. Esitetty päästökaupan laajennus tuo siis taakanjakosektorin päästöihin niin kutsutun ”perälaudan”, jolla varmistetaan EU:n Fit-for-55-päästövähennystavoitteissa pysyminen.

Uuden päästökauppamekanismin avulla on tarkoitus kerätä varoja uusiutuvan energian käyttöönottoa ja päästövähennyksiä edistäviin hankkeisiin. Tämän lisäksi kerätään varoja myös EU:n sosiaaliseen ilmastorahastoon, jonka tavoitteena on päästövähennyskustannusten kompensoiminen kuluttajille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla.

PÄÄLLEKKÄISET MEKANISMIT HEIKENTÄVÄT PÄÄSTÖVÄHENEMIEN KUSTANNUSTEHOKKUUTTA

Päästökauppa on osoittautunut teollisuus- ja energiasektorilla kustannustehokkaaksi keinoksi vähentää ilmastopäästöjä. Mekanismi on toimiva, edullinen ja ohjaa yhteiskunnan toimijoita tehokkaasti kohti päästöttömiä energiamuotoja. Taakanjakosektorin päästövähennykset ovat sen sijaan osoittautuneet erittäin hankaliksi ja kalliiksi toteuttaa, minkä vuoksi päästökauppamekanismin laajentaminen tälle sektorille voisi teoriassa olla järkevä ratkaisu.

Päästökauppamekanismia toimeenpantaessa Suomessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon kansallisen sääntelyn lähtötilanne. Liikenteen päästövähennyskeinojen saavuttamisen nykyiset pääkeinot, eli uusiutuvan energian jakeluvaihtoehto ja energiaverotus, sekä mahdolliset tulevaisuuden keinot, mm. päästökauppa, tulisi toteuttaa niin, että ne eivät ole keskenään päällekkäisiä mekanismeja. Esimerkiksi Suomessa tällä hetkellä energiapohjaisen polttoaineverokomponentin lisäksi käytössä oleva CO₂-verokomponentti olisi liikenteen päästökaupan toteutuessa suoraan päällekkäinen mekanismi päästöoikeuden kanssa.

Päästökaupan, vero-ohjauksen ja uusiutuvan energian jakeluvaihtoehdon päällekkäisyys aiheuttaa toimijoille, yhteiskunnalle ja kuluttajille lisäkustannuksia tuottamatta kuitenkaan lisää päästövähennyksiä. Päästövähennysten saavuttaminen mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla on tärkeää, sillä Suomen elinkeinoelämän suhteellinen kilpailukyky ja kansalaisten ostovoima heikentyvät polttoaineen hinnan noustessa.

LOPPUKULUTUKSEN TARKKAILU JA VALVONTA MAHDOTONTA

Uusi päästökauppalaki ja sen mukainen tarkkailu- ja raportointiasetus vaativat, että polttoaineiden loppukulutusta pystytään valvomaan ja tarkkailemaan täsmällisesti päästökaupan toiminnan edellytysten täyttymiseksi. Suomessa on tehty direktiivistä tulkinta, jonka mukaan valmisteverovelvolliset toimijat ovat direktiivin velvoittamia yhteisöjä.

St1 näkee merkittäviä haasteita loppukäytön tarkkailulle ja raportoinnille. Tällä hetkellä St1 asemat eivät kerää direktiivin edellyttämiä tietoja, eikä siihen olisi muutoinkaan teknisiä valmiuksia. Kuluttajien ostotietojen tallentaminen polttoainemittarilla olisi myös mahdotonta toteuttaa ilman yksityisyyden suojan rikkomista. Loppukulutuksen seuranta vaatisi asiakkaan vahvaa tunnistautumista järjestelmään. Asiakkaan tulisi jokaisella ostokerralla rekisteröidä itsensä ja merkitä ostamansa polttoaineen loppukulutuskäyttö. Tällainen järjestelmä olisi erittäin raskas kuluttajille, kallista toteuttaa ja lisäksi on mahdotonta valvoa, ilmoittavatko asiakkaat ostamansa polttoaineen loppukulutuskäytön oikein.

Kuvitteellisessa ostotapahtumassa asiakas tunnistautuu maksupäätteellä, esimerkiksi käyttäen pankkien tarjoamia tunnistautumispalveluita, saapuessaan huoltoasemalle. Tämän jälkeen hänen tulisi ilmoittaa ostamansa polttoaineen loppukulutuskäyttö. Asiakkaan tarkoituksena on tankata bensiiniä polttoainekannisteriin, josta hän on yleensä käyttänyt tarvittaessa sekä autoaan että moottorivenettä. Asiakas valitsee loppukulutuskohteeksi moottoriveneen, koska tällöin kyseessä on päästökaupan ulkopuolinen toiminta ja bensiinin hinta on halvempi. Todellisuudessa hän tankkaa osan myös autoonsa, jolloin osa loppukäytöstä ei ole ilmoitetun mukaista. Tällaisessa tilanteessa on mahdotonta valvoa mihin käyttöön asiakas lopulta polttoaineensa käyttää. Mikäli loppukulutusta haluttaisiin valvoa direktiivin vaatimalla tarkkuudella, vaatisi se jopa ihmisten kotiin ulottuvaa valvontaa. Tästä syystä on mahdotonta rakentaa sellaista loppukulutuksen valvontaa, jossa voitaisiin varmuudella polttoainemittarilla eritellä, kuuluuko loppukulutus päästökaupan piiriin vai ei.

Yhdeksi mahdolliseksi toimenpiteeksi on ehdotettu polttoaineiden kemikaalista merkitsemistä tai värjäämistä. Tässäkin toteuttamistavassa suurin ongelma on, ettei viranomainen pysty valvomaan polttoaineen todellista loppukäyttöä riittävällä tarkkuudella. Toisaalta se tarkoittaisi jakelijoille erittäin merkittäviä investointeja huoltoasemien infrastruktuuriin, koska jouduttaisiin asentamaan uusia säiliöitä värjätyille tuotteille. Nämä investoinnit olisivat pois liikenteen kestävästä siirtymän investoinneista, kuten sähkölatauksen infrastruktuurista.

Huomionarvoista on myös se, että mikäli polttoaineiden jakeluun kohdistetaan sääntelyn kautta lisäkustannuksia, jyvittyvät nämä kustannukset lopulta polttoaineiden hintoihin.

PÄÄSTÖKAUPAN LAAJENTAMINEN RATKAISEE VALVONNAN ONGELMAT

Arviomuistiossa esitetään yhtenä vaihtoehtona päästökaupan toteuttaminen laajentamalla se koskemaan kaikkia polttoaineita, eikä ainoastaan direktiivin määrittämiä tieliikenteen, rakennusten ja muiden toimialojen käyttöä. Käytännössä silloin kaikki polttoainevirrat olisivat jonkin päästökauppajärjestelmän (ETS1 tai ETS2) alaisia.

Laajentaminen ratkaisi valvonnan ongelmat, koska ei tarvittaisi kallista ja vaativaa polttoaineiden loppukulutuksen valvontaa. Tällöin jakelijat voisivat ilmoittaa viranomaiselle kaiken jakelemissaan fossiilisen polttoaineen ja luovuttaa päästöoikeuksia sen perusteella. Energiavirasto voisi ilmoitetun perusteella arvioida tilastoista sen osuuden, joka ei kuulu direktiivin määrittelemään päästökauppajärjestelmään. Tästä vapaaehtoisesta osuudesta kerätyt varat valtio voi käyttää kuten parhaaksi näkee.

Tästä vapaaehtoisesta päästökaupan osuudesta kerätyt varat olisi hyvä suunnata takaisin niille toimialoille, jotka kärsivät eniten päästökaupan vapaaehtoisesta laajentamisesta. Hyvänä esimerkkinä tästä voivat olla esimerkiksi maatalousyrittäjät. Tavoitteena olisi, että vapaaehtoisesta päästökaupan laajennuksen aiheuttamat kustannukset voitaisiin kompensoida kuluttajalle.

SUOMEN TULISI HYÖDYNTÄÄ VEROPOIKKEUS

St1 kannattaa veropoikkeuksen hyödyntämistä ja Suomen liittymistä päästökauppajärjestelmään virallisesti vasta 2030. Suomen polttoaineiden valmisteverotus toteuttaa jo päästöohjausta. Hiilidioksidiverotaso on Euroopan mittapuulla jo korkea, joka mahdollistaa verotuspoikkeuksen hyödyntämisen Suomessa. Mikäli veropoikkeusta aiotaan hyödyntää, niin hiilidioksidiverotaso tulisi säilyttää riittävän korkeana, jottei komission verotarkastelusta tule lisäkustannuksia.

Jakelijan näkökulmasta uusi päästökauppa toimeenpannaan aivan liian kiireellisellä aikataululla. Päästökauppaa ollaan laajentamassa hyvin erilaiselle toimijakentälle verrattuna aiempaan päästökaupparajaukseen, mikä tuo konkreettiseen toteuttamiseen merkittäviä epävarmuuksia. Mikäli esimerkiksi loppukulutukseen perustuva päästötietojen historiallinen tilastointi epäonnistuu, voi se tarkoittaa merkittäviä tappioita yrityksille tai vaihtoehtoisesti se ei toteuta tehtäväänsä päästöjen vähentämisessä.

Suomi ehtisi jatkoaikana myös arvioimaan liikenteen sääntelytoimenpiteitään kokonaisuutena ja voisi mahdollisesti luopua päällekkäisistä mekanismeista ennen päästökauppaan liittymistä. On myös huomioitava, että liikenteen energiasiirtymä voi saada vauhtia, kun talouden alkaessa elpyä. Esimerkiksi sähköistymisen lisääntyessä olisi valmisteverotuksen kokonaisuutta kannatettavaa harkita uudelleen, jotta valtion verotulot pysyisivät vakaana.

Rankinen Lea
St1 Nordic Oy