

Asia: VN/23899/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

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

Suomen Yrittäjät kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto koskien asiaa VN/23899/2023 Arviomuistio päästökauppadirektiivin toimeenpanosta - Uusi EU:n fossiilisten polttoaineiden jakelua koskeva päästökauppa. Työ- ja elinkeinoministeriön arviomuistiossa tarkastellaan EU:n päästökauppadirektiivin toimeenpanoa. Päästökauppadirektiiviin sisältyy uusi fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa (ETS2). Arviomuistio sisältää kattavan kansallisen toimeenpanon vaihtoehtoja koskevan vaikutusarvioinnin.

Tiivistelmä

Suomen Yrittäjät kannattaa päästökaupan soveltamisalan laajentamista ja päästöohjauksen vahvistamista. On tärkeää, että EU:n ilmastopolitiikka on kunnianhimoista ja johdonmukaista. Ilmastopolitiikan toimien on oltava riittäviä EU:n ilmastolaissa asetetun 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Samalla päästövähennykset tulee toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti ja oikeudenmukaisesti. Päästökauppa on tässä keskeinen työkalu: se on hyvin toimivaksi todettu järjestelmä, joka ohjaa päästöjen vähentämistä markkinaehtoisesti ja kustannustehokkaasti sekä kannustaa investoimaan vähähiilisiin teknologioihin. Päästökaupan tulee olla ilmastopolitiikan ensisijainen ohjauskeino ja sen kattavuutta tulee edelleen parantaa.

Osana ilmastopolitiikan kokonaisuutta olisi tarkoituksenmukaista myös tarkastella kriittisesti nykyisiä kustannustehottomampia keinoja ja selvittää mahdollisuus kompensoida tarvittaessa liian voimakkaasti kilpailukykyä heikentäviä kustannuksia esimerkiksi ammattidieselin käyttönotolla.

Päästökauppadirektiivin uudistus sisältää merkittävästi toimeenpanoa koskevaa kansallista liikkumavaraa. ETS2:n käytännön toteutus on kokonaisuudessaan jäsenmaiden harkittavissa. Myös soveltamisalaan liittyy kansallista liikkumavaraa yksipuolisen laajentamisen mahdollisuuden (opt in) vuoksi. Jäsenmaat voivat lisäksi päättää päästökaupan laajennuksesta johtuvien kustannusten hyvittämisestä niille toimijoille, jotka eivät kuulu direktiivin mukaiseen soveltamisalaan.

Suomen Yrittäjät huomauttaa, että tiettyjen toimialojen tai tietyn toiminnan jättäminen päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle voi aiheuttaa kilpailun vääristymistä ja heikentää päästövähennystoimien tehokasta kohdentumista. Jakelijoiden päästökaupan kansallisessa toimeenpanossa tulee varmistaa direktiivin tarkoituksen mukaisten päästövähennysten toteutuminen. Arviomuistiossa polttoainekäytöstä syntyvien päästöjen tuottama lisäkustannus arvioidaan yksittäisenä tekijänä pieneksi.

Jakelijoiden päästökaupan toteutusvaihtoehdoista laaja soveltamisala ratkaisisi toimeenpanon keskeisiä ongelmia eikä vaatisi muutoksia nykyiseen polttoaineen jakelujärjestelmään ja -infrastruktuuriin. Mitä laajemmin päästökauppa kattaa eri toimialat ja alueet, sitä vähemmän se vääristää markkinoita ja sitä parempi on sen päästövähennystoimia tehokkaasti kohdentava ohjausvaikutus.

Mahdolliset sääntelyn poikkeukset voivat aiheuttaa markkinavääristymiä. Soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin mahdollistaisi sääntelyn tasapuolisemman kohdentamisen, ehkäisisi kilpailun vääristymistä sekä tehostaisi päästökaupan päästövähennyksiä kustannustehokkaimpiin kohteisiin kohdentavaa ohjausvaikutusta. Lisäksi laajassa soveltamisalassa mahdollisista hyvityksistä voitaisiin päättää vasta myöhemmin tuoreimman käytettävissä olevan tiedon valossa.

Määräaikainen CO₂-veroon perustuva hinnoittelun lykkäys tarkoittaisi noin kahden miljardin euron menetettyjä päästökauppatuloja Suomen valtiolla vuosina 2027–2030. Lykkäys ei myöskään poistaisi muita direktiivistä seuraavia velvoitteita, kuten Suomen maksuvelvoitteita uuteen ilmastotoimien sosiaalirahastoon ja EU:n budjettiin. Lykkäyksen hyödyntäminen aiheuttaisi merkittäviä epävarmuuksia jakelijoiden ja niiden kautta myös muiden toimijoiden toimintaympäristöön.

Alla yksityiskohtaisemmat perustelut tiivistelmässä esitetyille kannoille.

Keskeiset huomiot

Polttoaineen jakelun päästökaupan soveltamisalaan kuuluu fossiilisten polttoaineiden luovuttaminen kulutukseen seuraavilla aloilla: tieliikenne, rakennusten erillislämmitys, rakentaminen, yleisen päästökaupan ulkopuolinen energiantuotanto ja teollisuus.

Soveltamisalan ulkopuolella ovat

1. yleiseen päästökauppaan kuuluvat toimialat;
2. polttoaineet, joiden päästökerroin on nolla;
3. maatalous, metsätalous, kalastus, vesiliikenne, raideliikenne ja lentoliikenne.

Polttoaineiksi ei lueta turvetta, polttopuuta ja muuta kiinteää biomassaa. ETS2 kattaisi Suomessa noin 14,7 Mt CO₂-ekv päästöjä eli 53,2 % taakanjakosektorin kokonaispäästöistä. Tästä tieliikenteen osuus on 64,5 % (9,5 Mt), rakennusten lämmityksen osuus 16,8 % (2,5 Mt) ja kotitalouden ja palvelusektorin työkoneiden osuus 3,2 %. ETS2:een sisältyvän teollisuuden polttoainekäytön ja työkoneiden osuus on 13,9 % ja sähkön erillistuotannon sekä sähkön ja lämmön yhteistuotannon 1,7 %.

Ilmastopaneelin raportin 4/2022 mukaan jakelijoiden päästökauppa 50 euron tonninhinnalla vähentäisi tieliikenteen päästöjä 0,15 Mt CO₂-ekv. vuodessa (vaihteluväli 0,07–0,4 Mt CO₂-ekv.) vuonna 2030. VTT:n arvion mukaan samalla hinnalla voitaisiin saavuttaa korkeimmillaan 0,3-0,4 Mt CO₂-ekv.vuotuiset päästövähennykset. Arviossa tehtyjen oletusten vuoksi VTT:n lukemia voidaan pitää toteutuvien päästövähennysten ylärajana.

Polttoaineen hinnannousulla on vaikutusta yritysten kuljetuskustannuksiin, yritysten kilpailukykyyn ja kustannustasoon. Suomen syrjäisestä sijainnista ja pitkistä kuljetusmatkoista johtuen vaikutus elinkeinoelämän kilpailukykyllä on merkittävä. Suurimmalle osalle teollisuudesta kohdistuu jo nykyisellään päästökaupan kustannus yleisen päästökaupan piiriin kuuluvan ostolämmön kautta. Siten polttoaineen jakelijoiden päästökauppa myös osaltaan tasoittaa kilpailutilannetta teollisuuden toimijoiden välillä.

Consense Oy:n tuottaman ja TEM:n tilaaman analyysin perusteella kokonaisuutena jakelijoiden päästökaupan vaikutukset Suomen teollisuuden kustannuksiin eivät ole suuret. Suurin kustannusvaikutus ETS2:lla on työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan elintarviketeollisuuteen, kumi- ja muoviteollisuuteen, sekä ajoneuvojen valmistukseen, joissa kustannusten nousu olisi noin

yksi prosentti suhteutettuna alojen nykyiseen käyttökatteeseen. Arvioissa päästöoikeuden hintana on käytetty 45 euroa.

Yrityksiä koskevassa tieliikenteessä suurimmat kustannukset kohdistuvat tavara- ja henkilökuljetuspalveluihin, joissa yritysten omien polttoainekustannusten osuus koko välituotekäytön arvosta on noin 16 prosenttia Arviomuiston mukaan euromääräisesti suurimmat liikenteen kustannuslisäykset kohdistuvat metsäteollisuuteen, palveluihin, tieliikenteen tavarankuljetuspalveluihin, muuhun teollisuuteen ja kauppaan.

Jos päästöoikeuden hinta olisi 50 euroa, ETS2 nostaisi bensiinin sekoitehintaa 16 senttiä litralta ja dieselin sekoitehintaa 11 senttiä litralta vuonna 2030. Kotitalouksien kohdalla vaikutukset kohdistuvat erityisesti fossiilista polttoainetta ostaviin autollisiin kotitalouksiin sekä öljylämmitetyssä asunnossa asuviin kotitalouksiin. Laskelmissa jakeluvaihe on huomioitu voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Säätelyn kohteena ovat polttoaineiden jakelijat. Loppukuluttajille päästökauppa näkyy vain hintojen kautta. Päästökauppadirektiivi on toimeenpantava jakelijoiden päästökaupan osalta 30.6.2024 mennessä. Jakelijoilla on oltava päästökauppaviranomaisen myöntämä päästölupa 1.1.2025 alkaen. Päästöluvan saanut taho toimittaa tiedot vuoden 2024 päästöistä 30.3.2025 mennessä. Raportointia koskevat velvoitteet tarkentuvat komission täytäntöönpanoasetuksella. ETS2:n toimeenpanon alkuvaiheessa on käytössä päästöoikeuden hinnan nousua hillitseviä mekanismeja.

Jäsenmaa voi halutessaan laajentaa päästökaupan soveltamisalaa toimialoihin, jotka eivät ole

1. yleisen päästökaupan soveltamisalassa tai
2. direktiivin liitteen III perusteella rajattu jakelijoiden päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle (muun muassa polttoaineena käytettävän ongelmajätteen tai yhdyskuntajätteen luovutus kulutukseen).

Soveltamisalan yksipuolinen laajentaminen (opt in) edellyttää komission hyväksyntää. Hyväksynnän edellytyksenä on, että asianmukaiset perusteet huomioidaan, kuten vaikutukset sisämarkkinoihin ja mahdollinen kilpailun vääristyminen sekä järjestelmän tinkimättömyys ympäristön kannalta ja suunnitellun tarkkailu- ja raportointijärjestelmän luotettavuus. Direktiiviä koskevassa viestinnässään komissio on antanut ymmärtää, että laajennuksen kohteena tulisi olla tiettyjen polttoaineiden sijaan selvästi määriteltävä toimiala. Mahdollisen laajennuksen myötä päästöoikeuksien määrää lisätään, ja laajennuksen tehnyt jäsenmaa saa ylimääräiset huutokauppatulot käyttöönsä.

Toteutusmallit

Päästökauppadirektiivi mahdollistaa useita eri kansallisen sääntelyn toteutusmalleja. Arviomuistiossa toteutusvaihtoehdot jaetaan seuraaviin päämalleihin:

1. Polttoaineen loppukäyttäjän tunnistaminen ennakkoon
 - o Mallin lähtökohtana on toteuttaa päästökauppa ainoastaan direktiivin mukaisella soveltamisalalla toteuttamalla polttoaineen jakelu siten, että polttoaineen käyttökohteet voitaisiin tunnistaa ennakkoon polttoaineen jakelun yhteydessä.
2. Soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin
 - o Toisi direktiivin soveltamisalaan kuulumattomat maa- ja metsätalouden, kalastusalusten, vesiliikenteen, raideliikenteen ja päästökauppaan kuulumattoman ilmailun jakelijoiden päästökaupan hinnoittelun piiriin.
 - o Mallia mahdollista muokata siten, että kansallisen soveltamisalan ulkopuolella olisivat käyttökohteet, joissa on käytössä erillijakelu. Tällaisia käyttökohteita ovat esim. raideliikenne, puolustusvoimat ja ainakin osin kaupallinen vesiliikenne.
3. Soveltamisalan laajentamiseen ja mahdolliseen jälkikäteiseen hintavaikutuksen hyvittämiseen perustuvat mallit.
 - o Polttoaineen jakelijoiden päästökaupasta johtuva hinnan nousu palautettaisiin jälkikäteen kaikille tai osalle loppukäyttäjistä, jotka eivät kuulu päästökauppadirektiivin mukaiseen jakelijoiden päästökaupan soveltamisalaan ja joille hintavaikutusta ei haluta osin tai kokonaisuudessaan kohdentaa.

Kuten arviomuistiossa kattavasti perustellaan, loppukäyttäjän etukäteiseen tunnistamiseen toteutusmalli on mahdollon järjestää nykyisen polttoaineen jakelujärjestelmän ja -infrastruktuurin puitteissa. Polttoaineen jakelun eriyttäminen on mahdollista, mutta kuten arviomuistiossa huomautetaan, kaikki toistaiseksi esitetyt vaihtoehdot sisältävät ongelmia ja vaatisivat merkittäviä muutoksia nykyiseen polttoaineen jakelun järjestelmään ja sen valvontaan. Vastuu päästökaupan kustannusten suorittamisesta päästökaupasektorilla kulutetusta polttoaineesta olisi käyttäjällä itsellään. Mallissa päästökaupasta syntyvä kustannus myös kohdentuisi todennäköisesti ainakin osittain päästökaupan soveltamisalaan kuulumattomille toimialoille.

Lisäksi on todennäköistä, että kun päästökauppadirektiivi neuvotellaan uudestaan vuoden 2030 jälkeiselle ajalle, vähintään sen yksityiskohdat muuttuvat. Siten merkittäviin nykyistä järjestelmää koskeviin muutoksiin on suhtauduttava kriittisesti. Nykytilanteessa loppukäyttäjien ennakkoon tunnistamiseen perustuvan mallin vaatimaa raportointivelvoitetta, jälkikäteistä valvontaa tai muita mallin edellyttämiä järjestelmiä ei ole olemassa. Malli aiheuttaisi merkittävää hallinnollista lisäkuormaa niin viranomaisille kuin yrityksillekin.

Toinen vaihtoehto eli laaja soveltamisala ratkaisisi toimeenpanon keskeiset ongelmat eikä vaatisi muutoksia nykyiseen polttoaineen jakelujärjestelmään ja -infrastruktuuriin. Kuten kilpailu- ja kuluttajavirasto huomauttaa arviomuistiota koskevassa lausunnossaan, sääntelyn kilpailuvaikutukset riippuvat pitkälti sääntelyn tasapuolisesta kohdentumisesta. Sääntelyn poikkeukset voivat aiheuttaa markkinavääristymiä. Soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin mahdollistaisi sääntelyn tasapuolisemman kohdentamisen, ehkäisisi kilpailun vääristymistä sekä tehostaisi päästökaupan päästövähennyksiä kustannustehokkaimpiin kohteisiin kohdentavaa ohjausvaikutusta.

Osana kokonaisuutta olisi tarkoituksenmukaista myös tarkastella kriittisesti nykyisiä kustannustehottomampia päästövähennyskeinoja sekä selvittää mahdollisuus kompensoida tarvittaessa liian voimakkaasti kilpailukykyä heikentäviä kustannuksia esimerkiksi ammattidieselin käyttöönnotolla.

Direktiivi mahdollistaa jakelijoiden päästökaupasta johtuvan hinnan nousun jälkikäteen palauttamisen kaikille tai osalle loppukäyttäjistä, jotka eivät kuulu päästökauppadirektiivin mukaiseen jakelijoiden päästökaupan soveltamisalaan. Hintavaikutuksen jälkikäteen hyvittäminen on mahdollista toteuttaa usealla eri tavalla:

- I. hyvitykset kokonaan uutena järjestelmänä osana jakelijoiden päästökauppaa;
- II. hyvitykset jakelijoiden päästökauppaan kuulumattomille loppukäyttäjille päästöoikeuden hintaan perustuen;
- III. hyvitykset päästöoikeuden hintaan perustuen valikoiduille toimijoille tai verotuksen yhteydessä.
- IV. laaja soveltamisala ilman hyvityksiä yhdistettynä laajoihin vihreää siirtymää edistäviin tukiohjelmiin;

Palautuksia ei voi tehdä direktiivin soveltamisalaan kuuluville loppukäyttäjille. Hyvitykset lisäisivät niihin oikeutettujen sekä niitä jakavien viranomaisten hallinnollista taakkaa tai vaatisivat kokonaan uusia viranomaisresursseja. Kuten arviomuistiossa huomautetaan, päästökauppadirektiivin myöhemmän avaamisen ja uudelleen neuvottelun vuoksi hyvitysten takia perustetut uudet viranomaistehtävät saattaisivat olla tarpeellisia vain vuoteen 2030 asti.

Järjestelmään sisältyvät päästöt kasvaisivat laajassa soveltamisalassa noin 1,1 Mt CO₂-ekv. 0,6 Mt CO₂-ekv. eli hieman yli puolet päästöistä olisi maatalouden ja noin 0,1 Mt CO₂-ekv. metsätalouden päästöjä. Laajentamisesta syntyvät ylimääräiset huutokauppatulot tulisivat kansallisesti käytettäväksi. Arviolta lisätulot olisivat noin 50–55 miljoonaa euroa vuodessa, jos päästöoikeuden hinta olisi 45–50 euroa. ETS2:n toimeenpanon aikataulu ei koske mahdollisia hyvityksiä. Hyvityksiä koskevat yksityiskohdat on päätettävä vasta ennen päästökaupan käynnistymistä. Laajassa

soveltamisalassa mahdollisista hyvityksistä voitaisiin siten päättää vasta myöhemmin tuoreimman käytettävissä olevan tiedon valossa.

Määräaikainen CO2-veroon perustuva hinnoittelun lykkäys (opt-out)

Päästökauppadirektiivi mahdollistaa jakelijoiden päästökaupan päästöoikeuksien palauttamista koskevan vaatimuksen väliaikaisen lykkäämisen vuoden 2030 loppuun asti. Tällöin jäsenvaltiossa tulee olla kansallisesti käytössä päästöoikeuden hintaa vastaava jakelijoiden päästökaupan soveltamisalaan kuuluvia polttoaineita koskeva hiilidioksidiverotus. Kansallisen lykkäyksen käyttöönotto tarkoittaisi noin kahden miljardin euron menetettyjä päästökauppatuloja Suomen valtiolla vuosina 2027–2030. Uuden päästökaupan kansallisen käyttöönoton lykkääminen ei poistaisi muita direktiivistä seuraavia velvoitteita, kuten Suomen maksuvelvoitteita uuteen ilmastotoimien sosiaalirahastoon ja EU:n budjettiin. Lykkäyksen käyttämisen edellytyksenä on, että jäsenmaa sitoutuu käyttämään huutokauppatuloja vastaavan summan direktiivin mukaisiin käyttökohteisiin.

Jos kansallinen lykkäys otetaan käyttöön, verojärjestelmä tulee notifioida 31.12.2023 mennessä ja sen jälkeisistä muutoksista tulee ilmoittaa komissiolle. Komissio arvioi kolmen kuukauden sisällä notifiointista veron riittävyden. Komissio voi todeta myös jälkikäteen, jakelijoiden päästökaupan jo alettua, että lykkäyksen ehdot eivät täyty. Lykkäyksen käyttöönotto voi luoda rajoitteita kansalliselle veropolitiikalle. On epävarmaa, kattaisiko Suomen hiilidioksidivero polttoaineen jakelun päästökaupan lykkäämiseen vaadittavan kompensaaion. Ansiomuistiossa on ansiokkaasti kuvattu mahdollisen lykkäyksen aiheuttamat merkittävät jakelijoiden toimintaympäristön epävarmuudet.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät

Roope Ohlsbom

ekonomisti

Ohlsbom Roope

