

Asia: VN/23899/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

HSL:n lausunto arviomuistiosta päästökauppadirektiivin toimeenpanosta

Työ- ja elinkeinoministeriö on lähettänyt lausunnon EU:n päästökauppadirektiivin toimeenpanoa tarkastelevan arviomuistion. Siinä kuvataan uuden fossiilisten polttoaineiden jakelua koskevan päästökaupan vaatimuksia, arvioidaan vaikutuksia ja esitellään direktiivin mahdollistamat kansalliset toteuttamisvaihtoehdot. Lausuntojen määräaika on 7.1.2024. Helsingin seudun liikenne HSL kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

HSL vastaa Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta osana Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) suunnittelua sekä joukkoliikenteen järjestämisestä jäsenkuntiansa alueella. HSL arvioi lausunnossaan arviomuistiota erityisesti vaikutusten arvioinnin ja liikennejärjestelmäsuunnittelun näkökulmasta.

Taustaa uudesta fossiilisten polttoaineiden päästökaupasta

Päästökauppadirektiivin uudistuksella pyritään vastaamaan päästövähennystavoitteiden kiristymiseen. Euroopan komissio antoi 14.7.2021 osana EU:n 55-valmiuspakettia ehdotukset päästökauppadirektiivin muuttamiseksi. Direktiivipäivityksellä perustetaan uusi fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva päästökauppajärjestelmä. Sitä kutsutaan direktiivissä rakennusten, tieliikenteen ja muiden toimialojen päästökauppajärjestelmäksi. Uutta järjestelmää koskevat direktiivimuutokset tulee panna kansallisesti toimeen 30.6.2024 mennessä. Uusi jakelijoiden päästökauppa kattaa tieliikenteen, rakennusten erillislämmityksen, rakentamisen sekä nykyisen

yleisen päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden ja energiantuotannon fossiilisen polttoaineen. Direktiivin soveltamisalaa laajennettiin neuvotteluiden loppuvaiheessa komission ehdottamasta sisällyttämällä mukaan myös yleisen päästökaupan ulkopuolinen teollisuus sekä rakentaminen.

Polttoaineen jakelun päästökaupassa sääntely tulee kohdistumaan polttoainetta jakelemaan tahoon, ei sen loppukuluttajaan, jonka toiminnasta päästöt lopulta syntyvät. Polttoaineen loppukäyttäjillä on korkeamman hinnan myötä kannusteet vähentää polttoaineen käyttöä tai siirtyä pois fossiilisen polttoaineen käytöstä muihin energianlähteisiin. Päästökaupan mekanismin kuuluu asteittainen päästökaton kiristyminen, minkä seurauksena päästöoikeuksien niukkuus kasvaa markkinoilla vuosittain, riippuen siitä, kuinka paljon fossiilisen polttoaineen kysyntä laskee.

Uudessa jakelijoiden päästökauppajärjestelmässä polttoaineen jakelijan on ostettava kulutukseen luovutetun polttoaineen hiilisisältöön perustuva päästöoikeus polttoaineen myymiseen. Päästöoikeudet huutokaupataan EU:n yhteisellä päästöoikeuksien huutokauppapaikalla. Käytännössä polttoaineen määritelmä kattaa laajasti polttoaineet kuten bensiini, diesel, kevyt polttoöljy ja kivihiili. Sen sijaan määritelmän myötä polttoaineeksi ei katsottaisi turvetta, polttopuuta ja muuta kiinteää biomassaa.

Arviomuistiossa on todettu, että päästökaupassa päästöoikeudelle markkinoilla määrittyvästä hinnasta ei voida esittää varmaa arviota. Päästöoikeuden hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan. Päästökaupan mekanismin kuuluu asteittainen päästökaton kiristyminen, mikä riippuu siitä, kuinka paljon fossiilisen polttoaineen kysyntä laskee.

Komissio julkaisee 1.1.2025 mennessä koko unionin päästöoikeuksien määrän vuodeksi 2027, eli jakelijoiden päästökaupan päästökaton. Päästökatto lasketaan siten, että vuoden 2024 toteutunut päästöjen taso on laskennallisesti vuoden 2024 päästökatto. Tämän jälkeen, vuodesta 2024 lähtien, päästökattoa lasketaan vuosittain lineaarisella vähennyskertoimella.

Vuodesta 2027 alkaen jäsenmaa voi laajentaa jakelijoiden päästökauppajärjestelmän soveltamisalaa toimialoihin, jotka eivät ole yleisen päästökaupan soveltamisalassa tai joita ei ole rajattu jakelijoiden päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle. Yksipuolisen laajentamisen nojalla myönnetty lisäpäästöoikeudet on huutokaupattava ja jäsenmaa päättää näiden tulojen käytöstä.

Päästökauppadirektiivissä säädetään myös perustettuun sosiaaliseen ilmastorahastoon menevistä päästöoikeuksista saatavista tuloista sekä rahastoihin menevien osuuksien lisäksi myös jäsenmaille vaatimuksia huutokauppatulojen käytölle. Alustavan arvion mukaan Suomen osuus sosiaalirahastoon on vuosina 2026-2032 yhteensä 596 milj. euroa. Suomen kokonaissaanto rahastosta on korkeintaan 348 miljoonaa euroa vuosina 2026-2032. Päästökauppadirektiivi velvoittaa jäsenmaata käyttämään päästökaupan tulot tai niitä vastaavan summan direktiivissä määritettyihin tarkoituksiin.

Päästökauppadirektiivin käytännön toimeenpano on jätetty kansalliseen harkintaan. Päästökauppadirektiivissä määritellään toimialat ja polttoaineet, joiden osalta säännellyn yhteisön tulee tarkkailla ja raportoida päästöjä,

palauttaa päästöoikeuksia sekä täyttää muut päästökauppajärjestelmään kuuluvat velvoitteet. Käytännössä järjestelmä voidaan toimeenpanna eri tavoin.

Jäsenmaa, jolla on käytössä jakelijoiden päästökaupan hinnoittelua vastaava hiilivero, voi tietyin edellytyksin päättää päästöoikeuksien palauttamista koskevan velvoitteen lykkäämisestä vuoden 2030 loppuun saakka. Uuden päästökaupan kansallisen käyttöönoton lykkääminen ei vähentäisi Suomen maksuvelvoitteita uuteen ilmastotoimien sosiaalirahastoon ja omiin varoihin, eli EU:n budjettiin, joista komissio on antanut uuden esityksen. Esityksen mukaisesti 30 % uuden päästökaupan tuloista ohjattaisiin vuodesta 2028 alkaen EU:n omiksi varoiksi.

Taustaselvityksen mukaan jakelijoiden päästökauppa nostaisi päästöoikeuden 50 euron tonnihinnalla bensiinin sekoitehintaa 16 senttiä litralta ja dieselin sekoitehintaa 11 senttiä litralta vuonna 2030. Jakelijoiden päästökaupan hintavaikutus kohdistuu myös linja-autoliikenteeseen eli joukkoliikenteeseen, jolloin hintavaikutukset voivat valua myös joukkoliikenteen lippuhintoihin.

Toimivaltaisen viranomaisen päättää kukin jäsenmaa oman kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa. Suomessa Energiavirasto hoitaa laitoksiin kohdistuvat viranomaistehtävät sekä vastaa päästökaupparekisteristä ja huutokaupoista. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo meri- ja lentoliikenteen osalta päästökauppaa.

HSL:n kannanotot päästökauppaa koskien

HSL katsoo, että uutta fossiilisten polttoaineiden päästökauppaa koskeva

arviomuistio on laaja, mutta sisällön kokonaisuus on hieman vaikeasti hahmotettavissa. Muistioon olisi tärkeä lisätä tiivistelmä ja johtopäätökset muistiosta.

Syyskuussa 2023 hyväksytty Helsingin seudun MAL 2023 -suunnitelma korostaa kestäviin liikkumismuotoihin pohjautuvaa toimivaa liikennejärjestelmää ja päästöjen tehokasta vähentämistä. MAL 2023 -suunnitelman tavoitteena on, että liikenteen CO<sub>2</sub>-päästöt ovat lähellä nollaa vuonna 2040. HSL pitää hyvänä, että liikenteen päästövähennysten saavuttamiseksi on käytössä monipuolinen keinovalikoima. HSL pitää tärkeänä, että liikenteen hinnoittelua arvioidaan kokonaisuutena, huomioiden mm. tieliikenteen verotusratkaisut tai tiemaksut. Kokonaisuusnäkökulman tärkeys korostuu päästövähennyspotentiaalini lisäksi siinä, kun tarkastellaan ja arvioidaan tehokkaita ja oikeudenmukaisia kompensatiomalleja.

HSL katsoo, että tieliikenteen päästökauppa itsessään on toimiva keino liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Päästökaupan peruseriaate, eli päästöjen kustannustehokas vähentäminen siellä, missä se on edullisinta, on HSL:n näkökulmasta kannatettava. HSL kuitenkin katsoo, että päästökaupan yhteyteen määritetty sosiaalirahasto on uusi tulonsiirtokanava EU:n sisällä. HSL katsoo, että päästökauppatulot tulisi voida ohjata sille alueelle, mistä ne on kerätty ja tuloilla tulisi voida kehittää monipuolisesti kestävästä liikennejärjestelmästä paikalliset olosuhteet ja tarpeet huomioiden.

HSL Helsingin seudun liikenne · PL 100 · 00077 HSL · Puhelin (09) 4766 4444 · hsl@hsl.fi · Y-2274586-3

HRT Helsingforsregionens trafik · PB 100 · 00077 HRT · Telefon (09) 4766 4444 · hsl@hsl.fi · FO-2274586-3

www.hsl.fi

Esimerkiksi Helsingin seudulla olisi monipuolisia käyttökohteita vähäpäästöisen tai päästöttömän liikenteen edistämiseksi. Kohteita ovat mm. kävelyn ja pyöräilyn edellytysten parantaminen ja kaupunkiraideliikenteen kehittäminen. Liikenteen päästöjen vähentämisen näkökulmasta tehokas toimenpide olisi myös joukkoliikenteen rahoitus, jonka avulla olisi mahdollista alentaa lipun hintoja ja näin ollen parantaa joukkoliikenteen kilpailukykyisyyttä, lisätä sen käyttöä ja parantaa siten koko liikennejärjestelmän toimivuutta. Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistäminen voi osaltaan parantaa päästökaupakompensaation oikeudenmukaisuutta. Edullisina liikkumismuotoina kävelyn, pyöräliikenteen ja joukkoliikenteen edistämällä on vaikutuksia myös pieni- ja keskituloisiin, jotka on mainittu huutokauppatulojen etusijalle nostettavien käyttökohteiden alla.

HSL pitää hyvänä, että tulojen käyttötarkoituksia on määritetty, mutta arviomuistiosta ei käy ilmi, kuinka direktiivissä tunnistetut käyttökohteet on määritetty. Käyttökohteet eivät kaikilta osin kata niitä kestävästi liikennejärjestelmän tarpeita, mitkä olisi perusteltua tunnistaa päästökauppatulojen käytössä.

HSL pitää hyvänä, että käyttökohteissa on tunnistettu vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfrastruktuuri, mutta sen kehittämisen osalta pitäisi keskittyä erityisesti raskaan liikenteen jakeluinfrastruktuurin kehittämiseen, minkä toteutumisessa on tunnistettu suurimmat haasteet. Vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfrasaan on käsitelty ja raskaan liikenteen latausinfraan panostamisen tarve tunnistettu joulukuussa 2023 valmistumassa olevassa MAL-selvityksessä ”Vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfrastruktuurin nykytila ja kehittämistarpeet Helsingin seudulla”.

Arviomuistiossa on todettu, että päästökaupan tullessa nykyisen kansallisen ohjauksen päälle, sen vaikutus liikennesektorin päästöihin olisi arviolta noin 0,15-0,3 Mt CO<sub>2</sub>(e) vuodessa. HSL:n arvion mukaan vaikutus on kokonaisuuden kannalta melko vähäinen siihen nähden, että vuonna 2022 tieliikenne aiheutti päästöjä noin 9,4 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. Päästökaupan vaikutus myös vähenee 2030-luvulla. Päästökaupan rinnalla tulisi olla myös muita tehokkaampia päästövähennystoimia. Vaikka päästökaupan mahdollinen laajentaminen päästökaupasta rajattuihin kohteisiin ei todennäköisesti lisäisi päästövähennyksiä merkittävästi, olisi suunta kuitenkin oikea. Lisäksi valtio voisi päättää laajennuksesta saatujen tulojen käytöstä itsenäisesti ja EU:n asettamia ensisijaisia käyttökohteita täydentäen.

HSL kiinnittää huomiota päästökaupakokonaisuuden monimutkaisuuteen. Päästökauppa kompensointimenetelmien muodostaa merkittävän suuren hallinnollisen kokonaisuuden, mikä edellyttää jäsenvaltioilta huomattavaa resurssointia. Päästökaupakokonaisuuden vaikeaselkoisuus voi myös aiheuttaa ongelmia sen hyväksyttävyydelle, jos päästökaupan loppumaksaja ei ymmärrä, mihin sillä kerätyt rahat siirtyvät. Olisikin ensisijaisen tärkeää kohdentaa tulot sinne, missä ne on kerätty. Tulojen käytön näkökulmasta olisi tehokkainta hyödyntää täysimääräisesti jo olemassa olevia rahoituskanavia ja instrumentteja. Esimerkkejä jo toimivista tai käytetyistä tukimalleista ovat

HSL Helsingin seudun liikenne · PL 100 · 00077 HSL · Puhelin (09) 4766 4444 · hsl@hsl.fi · Y-2274586-3

www.hsl.fi

Traficommin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus ja joukkoliikenteen koronatuot.

Olemassa olevien tukimuotojen lisäksi uusia tapoja voisi ottaa käyttöön erityisesti kestävän liikkumisen edistämiseksi laajasti. Erilaisia malleja on kokeiltu jo monessa muussa EU-maassa, joiden kokemuksia voisi hyödyntää. Esimerkiksi aktiivisen liikkumisen verotuksellisia kannustimia, kuten ALV-alennuksia pyörien ostoon tai pyörähuoltoon, on hyödynnetty useissa EU-maissa, Ruotsissakin. Belgiassa ja Itävallassa yritykset voivat saada yhteisöveroalennusta pyöräilyyn liittyvistä kuluista ja heillä on oikeus maksaa työntekijöilleen verovapaata palkkaa työmatkapyöräilystä. Myös kestävän liikkumisen hankintatukia on hyödynnetty laajasti. Esimerkiksi Unkarissa tarjottiin hankintatukea niin sähköpyörille, taakkapyörille kuin taittopyörille vuosina 2021-2022. Taittopyörätuen saaminen edellytti joukkoliikennelippua. Kiinnostava on myös Brysselin ympäristövyöhykkeen käyttöönoton kompensointimalli, jossa myönnetään tukea kotitalouden tuloista riippuen 500, 700 tai 900 € vuodessa, jos hankkiutuu eroon olemassa olevasta henkilöautosta. Tukea voi hyödyntää kestävään liikkumiseen, kuten kaupunkipyörä-, yhteiskäyttöauto- tai taksipalveluihin. Brysselin malli on kiinnostava siitäkin näkökulmasta, että tuen saaminen oli yhteydessä myönteisiin näkemyksiin ympäristövyöhykkeestä: kun kaikkien Brysselin seudun asukkaiden antama keskiarvosana ympäristövyöhykkeelle asteikolla 1-10 oli 5,9, antoivat tukea saaneet keskiarvosanaksi 8,2. Päästökaupan kompensointi kestävään liikkumiseen voisi nostaa sen suosiota myös Suomessa. Oletettavasti päästökaupan kompensointi pieni- ja keskituloisille olisi myös yleisesti hyväksytympää kuin kompensointi tasapuolisesti kaikille.

HSL kannattaa fossiilisten polttoaineiden päästökaupan soveltamisalan laajentamista kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin. Laajennettu soveltamisala yksinkertaistaisi polttoaineen jakelun päästökaupan järjestämistä ja edistäisi sen tehokkuutta. HSL kannattaa päästökaupalle hallinnollisesti mahdollisimman kevyttä toteutustapaa. HSL:n ei näe esimerkiksi polttoaineen loppukäyttäjien nykyisellään mahdotonta ennalta tunnistamista tarpeellisena.

Sirkjärvi Leena  
Helsingin seudun liikenne HSL