

Asia: VN/23899/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

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

Työ- ja elinkeinoministeriö lähettää lausunnon EU:n päästökauppadirektiivin toimeenpanoa tarkastelevan arviomuistion. Siinä kuvataan uuden fossiilisten polttoaineiden jakelua koskevan päästökaupan vaatimuksia, arvioidaan vaikutuksia ja esitellään direktiivin mahdollistamat kansalliset toteuttamisvaihtoehdot.

Päästökauppadirektiivin uudistuksella pyritään vastaamaan päästövähennystavoitteiden kiristymiseen. 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.

Direktiivin lopullinen soveltamisala kattaisi Suomessa vuoden 2021 tilastoihin perustuen noin 14,7 miljoonan CO₂-ekvivalenttitonnin päästöt, eli 53,2 prosenttia taakanjakosektorin kokonaispäästöistä.

Tausta

Fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa on uusi erillinen järjestelmä, joka ei ole sidottu nykyiseen, yleiseen päästökauppaan. Järjestelmästä käytetään lyhennettä ETS2. Järjestelmä on monelta osin samanlainen kuin yleinen päästökauppa. Päästökauppaoikeudet huutokaupataan EU:n tasolla ja niille asetetaan yhteinen katto, joka pienenee vuosittain kohti asetettua päästövähennystavoitetta. Suurin ero yleiseen päästökauppaan on, että tämä koskee polttoaineen jakelijoita eikä loppukäyttäjiä. Tämä aiheuttaa haasteita tunnistaa ja arvioida, miten päästökauppa vaikuttaa lopullisiin polttoaineiden käyttäjiin.

Uuden fossiilisen polttoaineen jakelua koskevan päästökauppajärjestelmän neuvotteluiden yhteydessä sovittiin myös asetuksesta uudesta Sosiaalisesta ilmatorahastosta (Social Climate Fund, SCF) (EU) 2023/955)). Tällä on myös merkittävä vaikutus, kun arvioidaan tätä uutta päästökauppajärjestelmää.

Yleistä

Lausunrossamme on keskitytty arvioimaan päästökaupan vaikutuksia tieliikenteeseen ja erityisesti maanteiden tavaraliikenteeseen ja sitä kautta logistiikkaan. Tämä on kokonaisuudenkin kannalta keskeistä, koska tieliikenteen osuus koko taakanjakosektorin päästöistä on 34 prosenttia ja tämän direktiivin soveltamisalan osalta peräti 64,5 prosenttia. Arviomuistiossa ei ole esitetty miten liikenteen ja ylipäättänsä taakanjakosektorin päästöt ovat vähentyneet viime vuosina verrattuna tavoitteisiin ja miten niiden arvioidaan vähenevän nykyisillä toimenpiteillä. Tämä olisi syytä lisätä arviomuistioon.

Kuljetus- ja logistiikka-alan toimintaedellytyksiin päästökauppa vaikuttaa varmuudella. Alalle on tärkeää kansallisen valmistelun yhteydessä huomioida, millaisia kustannusvaikutuksia päästökaupalla lopulta on kuljetuskustannuksiin ja miten kasvavat kustannukset kompensoidaan ammattimaiseen kuljetustoimintaan.

Päästökauppa ei ole vain – eikä missään nimessä – yksin logistiikka-alan haaste vaan siitä pitää myös teollisuuden, erityisesti vientisektorin olla kiinnostunut. Arviomuistiossa ei ole laskettu eri vaihtoehtojen vaikutusta esim. kuljetusalalle ja vientiteollisuuden toimialoille. Tämä tulisi tehdä nopeasti alkuvuodesta 2024. Esitämme tässä yhteydessä, että hallitusohjelmassa linjattu teollisuuspoliittista strategiaa käsittelevä työryhmä käsittelee päästökauppaa ennen kuin hallituksen piirissä muodostetaan kanta kansallisesta lainsäädännöstä.

Suomen kilpailukyky syrjäisenä maana perustuu monilta osin logistiikan ja kuljetusten tehokkuuteen. Itärajan sulkeuduttua olemme nyt yhä enemmän saarimainen maa – ja logistisilta kustannuksilta muutenkin takamatkalla - suhteessa muuhun Eurooppaan. Logistiikka kustannusten suhteellista kasvua olettavasti lisää merenkulun siirtyminen päästökauppaan.

Raportin alkuosassa kuvataan nykytilaa; taakanjakosektorin päästöjen kehitystä, niiden vähentämistavoitteita, nykyisten toimien arvioitua vaikutusta päästöihin ja polttoaineverotusta. Tähän osioon ei ole erityisiä kommentteja.

Luvussa 3.1 on direktiivin kuvaus. Direktiivi on perusasioiltaan yksinkertainen, mutta huutokauppatulojen käyttö samoin kuin sosiaalisen ilmaston mehastan mekanismi ja rahan käytön rajoitukset tekevät vaikutusten arvioinnin vaikeaksi. Se jättää kansalliseen päätöksentekoon monia vaihtoehtoja, joilla on merkitystä siihen, miten polttoainejakelun päästökauppa lopulta oikeasti vaikuttaa liikenteeseen ja kuljetuksiin.

Epävarmuutta lisää myös liiallista hiilen hinnannousua varten rakennetut toimenpiteet, joilla vapautetaan ylimääräisiä päästöoikeuksia. Ylipäättänsä tämän päästökaupan hiilen hinta on vaikeasti arvioitavissa. On mahdollista, että se jää paljon alle 50 euron, mutta hinta voi nousta paljon yli 50 euron. Miten pitkälle ollaan valmiita hillitsemään hintojen nousua, jos talouden kohentuessa päästöt eivät ala vähenemään.

Vaikutus kuorma-autoliikenteen kustannuksiin

Arviomuistiossa on käytetty hiellelle 50 euron tonnihintaa vuodelle 2030, mikä lienee oikealla tasolla. Tämän perusteella on arvioitu bensiinin sekoitehinnan nousevan 16 senttiä litralta ja dieselin sekoitehinnan 11 senttiä litralta vuonna 2030. Tämä nostaa kuorma-autoliikenteen kustannuksia yli 130 miljoonaa euroa vuodessa. Korkeammilla päästöoikeuden hinnoilla myös kustannukset kasvaisivat.

Raskaan tieliikenteen dieselin hinnannousun vaikutus kulutukseen hintajouston kautta on lähes olematon. Kuljetukset ovat johdettua kysyntää ja kuljetukset tehdään joka tapauksessa, koska tarve ei poistu kuljetuskustannusten noustessa. Siksi dieselin hinnannousu nostaa suoraan kustannuksia. Yksi sentti aiheuttaa noin 12 miljoonan euron korotuksen. Tämän takia ammattidieselin käyttöönotto on välttämätön, jotta Suomen logistinen kilpailukyky ei heikkene.

Arviomuistion mukaan jakelijoiden päästökaupan hinta kasvattaisi henkilöauton vuotuisia käyttökustannuksia keskimäärin 113 euroa, pakettiauton 133 euroa, linja-auton 1 855 euroa, kuorma-auton ilman perävaunua 314 euroa ja perävaunullisen kuorma-auton 3 643 euroa. Kuorma-auton ja perävaunun välinen hintaero ei vaikuta oikealta. Ero ei käytännössä voi olla noin suuri. On syytä saada tarkempaa tietoa, miten laskelma on tehty.

Kansallinen liikkumavara

Uusi päästökauppa sisältää merkittävää kansallista liikkumavaraa, jotka koskevat:

- Käytännön toteutusta
- Soveltamisalaa
- Hinnoittelun käynnistämistä
- Mahdollisia hyvityksiä

Itse toteutusmallin osalta on kolme perusvaihtoehtoa:

1. Polttoaineen loppukäyttäjän tunnistaminen ennakkoon. Eriytetty jakelu fyysisesti tai dokumentaation perusteella.
2. Soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin
3. Soveltamisalan laajentamiseen ja mahdolliseen jälkikäteiseen hintavaikutuksen hyvittämiseen perustuvat mallit
 1. Hyvitykset uutena järjestelmänä osana jakelijoiden päästökauppaa
 2. Hyvitykset jakelijoiden päästökauppaan kuulumattomille loppukäyttäjille päästöoikeuden hintaan perustuen
 3. Hyvitykset valikoiduille toimijoille päästöoikeuden hintaan perustuen
 4. Hyvityksen toteutus verotuksen yhteydessä/verotuksessa
 5. Laaja soveltamisala, laajat puhdasta siirtymää edistävät tukiohjelmat

Mahdollisista kompensatioista voidaan päättää myöhemmin. Sitä ei tarvitse tehdä ennen direktiivin viemistä kansalliseen lainsäädäntöön.

On vaikea antaa kovin yksinkertaista näkemystä, miten päästökauppa tulisi kirjata kansalliseen lainsäädäntöön siten, että sen myötä turvattaisiin Suomen logistinen kilpailukyky. Yksi syy on, että koko päästökauppa vaihtoehtoinen ja tulkintoinen on hyvin monimutkainen. Eroaa siinä olennaisesti ETS1:stä. Toinen haaste on se, että samaan aikaan ja osin ennakkoon pitäisi tehdä muutoksia muihin lakeihin, jotta kokonaisuus olisi järkevä ja ei aiheuta Suomen kilpailukyvyllä suurta haittaa. Erityisesti vaikuttaa, mitä liikenteen ja erityisesti ammattiliikenteen kustannuksille tapahtuu päästökaupan myötä. Syntykö niistä merkittävä lisäkustannus, vai kompensoidaanko se kokonaan tai osittain kaikelle liikenteelle tai vain ammattiliikenteelle? Arviomuistiossa ei ole laskettu eri vaihtoehtojen vaikutusta esim. vientiteollisuuden toimialoille. Tämä tulisi tehdä nopeasti alkuvuodesta 2024.

Avainkysymykset mielestämme ovat:

- Päästökaupan soveltamisalueen laajuus
- Päästökauppaan meneminen vuonna 2027 vai vuonna 2031.

Päästökaupan soveltamisen laajuus

Ensimmäinen vaihtoehto on polttoaineen loppukäyttäjän tunnistaminen ennakkoon eli direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Tällöin ei olisi toimeenpanon vuoksi välttämätöntä tehdä soveltamisalaa koskevia kansallisia laajennuksia. Arviomuistion mukaan tämä on käytännössä lähes

mahdoton toteuttaa nykytilassa. Polttoaineita tulisi mm. värjätä eri väreillä useaan eri tarkoitukseen ja jaella erikseen. Tämä olisi erittäin kallista ja vaikeasti valvottavaa.

Toinen vaihtoehto olisi soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin fossiilisiin polttoaineisiin. Laajentaminen toisi direktiivin soveltamisalaan kuulumattomat maa- ja metsätalouden, kalastusalukset, vesiliikenteen, raideliikenteen ja päästökauppaan kuulumattoman ilmailun jakelijoiden päästökaupan hinnoittelun piiriin. Tarvittaessa ilmailu voidaan jättää melko helposti pois. Tämä olisi toteutettavuuden kannalta helpoin vaihtoehto. Laaja soveltamisala ratkaisisi keskeiset haasteet toimeenpanossa, eikä se vaatisi muutoksia nykyiseen polttoaineen jakeluun. Olisi myös hallinnollisesti kevein mahdollinen ratkaisu. Olisi siis toimiva ratkaisu ja laajentaa päästökauppaa, mikä on pitkän ajan tavoite.

Kolmantena vaihtoehtona on ottaa lähtökohdaksi laaja soveltamisala ja hyvittää laajennuksesta johtuvia kustannuksia niille toimijoille, jotka eivät kuulu direktiivin mukaiseen soveltamisalaan. Hyvityksen toteuttamiseen on erilaisia vaihtoehtoja joko järjestelmän sisällä tai ulkopuolella. Arviomuistion perusteella hyvitysjärjestelmät ovat hankalia ja lisäävät hallinnollista taakkaa.

Näkemyksemme mukaan toinen vaihtoehto eli laaja soveltamisala kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin fossiilisiin polttoaineisiin olisi kannatettava vaihtoehto.

Päästökauppaan meneminen vuonna 2027 vai 2031

Direktiivi antaa mahdollisuuden ns Opt-outin. On mahdollista lykätä määräaikaaisesti CO2-veroon perustuvaa hinnoittelua, mutta päästökauppajärjestelmä on kuitenkin rakennettava niin, että se on valmis vuoden 2025 alussa. Päästökauppaan on mentävä viimeistään vuonna 2031. Opt-out edellyttää kansallisen hiiliverojärjestelmän notifiointia EU:n komissiolle. Suomi on näin tehnyt, joten mahdollisuus hinnoittelun viivästyttämiseen on olemassa. Pientä epävarmuutta tuo se, täyttääkö Suomen verojärjestelmä myös tulevana vuosina vaatimukset, koska edellytyksenä lykkäämiselle on se, että jäsenvaltiossa on käytössä säänneltyyn yhteisöön kohdistuva hiilivero, joka on tasoltaan päästöoikeuden hintaa vastaava ja voimassa vuosina 2027-2030.

Näissä molemmissa kahdessa vaihtoehdoissa on sekä hyötyjä että haittoja. Koska päästökauppajärjestelmä tulee joka tapauksessa rakentaa, maksaa sosiaaliseen ilmastorahastoon ja käyttää kansallisesti päästökauppatuloja vastaava määrä rahaa päästöjen vähentämiseen. Tämä tukisi päästökauppajärjestelmän käyttöönottoa heti 2027. Samoin nykyhallituksen olisi mahdollista päättää tarvittavista kompensatioista.

Päästökaupan viivästyttämistä puoltaa se, että koko päästökauppa järjestelmä on hyvin monimutkainen ja sen vaikutuksia on vaikea tulkita. Viivästyttäminen antaisi aikaa valmistella päätös huolellisemmin ja voisimme ottaa oppia muiden maiden kokemuksista.

Valittiin kumpi vaihtoehto hyvänsä, tulee välittömästi käynnistää ammattidieselin valmistelu, jotta järjestelmä on valmiina päästökaupan alkaessa. Valtiovarainministeriö on valmistellut lakiluonnoksen ammattidieselin käyttöönotolle vuoden 2022 lopulla. Lakiesitystä ei kuitenkaan annettu. Pohja valmistelutyölle on siis olemassa.

Ympäristövaikutukset sekä polttoainejakelun päästökaupan suhde muihin päästövähennystoimiin ja taakanjakosektoriin

Arviointimuistiossa on käytetty aikaisempia selvityksiä arvioitaessa vaikutuksia päästöjen vähenemiseen. Ilmastopaneelin raportin 4/2022 mukaan jakelijoiden päästökauppa 50 euron tonnihinnalla vähentäisi tieliikenteen päästöjä 0,15 Mt CO₂-ekv. vuodessa (vaihteluväli 0,07-0,4 Mt CO₂-ekv.) vuonna 2030. VTT arvioi Komission esityksen antamisen jälkeen, että ko. hinnalla voitaisiin saavuttaa enintään 0,3-0,4 Mt CO₂-ekv. vuotuiset päästövähennykset. VTT:n arvioon liittyy myös menetelmällisiä rajoituksia, joiden takia arviota on syytä pitää päästövähennysten mahdollisena ylärajana.

Jos liikenteen päästövähennyksen vaihteluvälinä pidetään 0,15-0,3 Mt CO₂-ekv., saadaan päästötonnin kustannukseksi hintajoukon kautta 1700 – 3400 €/tCO₂. Päästövähennystoimena ETS2 on todella kallis, jos tarkastellaan vain hintajoukon vaikutusta. Suurempi vaikutus tulee siitä, miten huutokauppatuloja käytetään, ja tämä ratkaisee ETS2:n tarkoituksenmukaisuuden

ETS2 ei ole peruuttavissa, mutta tulee tarkastella samanaikaisesti muita liikenteen päästövähennystoimia suhteessa tähän. Koska liikennettä ei poisteta taakanjakosektorista samaan aikaan, on päästökauppa päällekkäinen taakanjakosektorin tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa. Yhtenä EU-politiikan tavoitteena tuleekin olla saada tähän polttoaineen jakelun päästökauppaan kuuluva toiminta pois taakanjakosektorista mahdollisimman nopeasti.

Logistiikkayritysten Liitto ry:n näkemys polttoainejakelun päästökaupan kansallisista ratkaisuista

Näkemyksemme polttoainejakelun päästökaupan kansallisista ratkaisuista on seuraava:

- Kun Suomi ottaa EU:n päästökaupan ETS2 hinnoittelun käyttöön, joko vuonna 2027 tai 2031, tulee siitä aiheutuva tieliikenteelle tuleva lisäkustannus kompensoida täysimääräisesti ammattiliikenteelle.
- Ammattidiesel on paras vaihtoehto kompensointiin ammattiliikenteelle. Ennen päätöstä ETS2:sen käyttöönotosta tulee selvittää päästökaupan ja Opt-outin vaikutukset elinkeinoelämälle ja Suomen logistiselle kilpailukyvyllä arviomuistiota paremmin.

- Jos yllä mainittua kompensatiota ei saada, tulee Suomen valita Opt-out ja ottaa päästökauppa käyttöön vasta vuonna 2031.
- Sääntelyn toteutettavuuden vuoksi tulee kansallisesti laajentaa jakelijoiden päästökaupan soveltamisala kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin fossiilisiin polttoaineisiin.
- On vaikutettava siihen, että päästökaupasta ja sosiaalirahastosta tulevasta rahasta merkittävä osa käytetään toimiin, joilla vähennetään liikenteen ja erityisesti raskaan tieliikenteen päästöjä. Näitä ovat energiatehokkuutta parantavien toimien tukeminen sekä uusiutuvien polttoaineiden käyttöä ja vaihtoehtoisia käyttövoimia tukevat hankkeet teknologianeutraalisti.
- Sosiaalirahaston osalta tulee löytää ratkaisu, joka on mahdollisimman yksinkertainen ja kohdistuu sille tarkoitettuun väestöosaan.
- Pidemmällä aikavälillä tulee tarkastella taakanjakosektorin toimivuutta. On saatava vähitellen kaikki muu paitsi maankäyttö vähintään EU:n laajuiseen päästökauppaan, joka kohtuullistaisi liikenteen päästövähennystoimia Suomessa ja olisi kustannustehokkaampi ja tasapuolisempi kuin taakanjakoasetuksen mukainen järjestelmä.

Aaltonen Pekka
Logistiikkayritysten Liitto ry