

Asia: VN/3882/2021

Lausuntopyyntö kansallista tieliikenteen päästökauppaa koskevasta arviomuistiolounnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleinen lausunto arviomuistiolounnoksesta

Voitte tässä lausua yleisesti arviomuistiolounnoksesta

-

Asian tausta ja valmistelu sekä nykytila ja sen arviointi

Voitte tässä lausua arviomuistion luvuista 1 ja 2

-

Päästökauppajärjestelmä päästövähennyskeinona

Voitte tässä lausua luvusta 3

-

Tieliikenteen päästökaupan toteutuksen vaihtoehdot

Voitte tässä lausua luvusta 4 (mm. päästökaupan toteutusvaihtoehdoista, toteuttamiskustannuksista (myös muista kuin viranomaisten hallinnollisista kustannuksista), seurannan, raportoinnin ja todentamisen järjestämisestä.)

Kansallisen liikennepolttoaineiden päästökaupan merkittävänä haasteena voidaan nähdä toimijoiden vähäinen määrä, mikä voi haitata tehokkaiden markkinoiden muodostumista. Kun toimijoita on vähän, yksittäisen markkinaosapuolen toiminta voi vaikuttaa hintatasoon. Tämä voi luoda epävarmuutta hinnan muodostumiseen ja estää luotettavan hintasignaalin muodostumisen. Toisin sanoen, markkinoille muodostuva hinta ei välttämättä kuvasta päästöjen vähentämisen kustannusta päästökauppasektorilla. Laajempi polttoaineiden rajausta olisi perusteltavissa paitsi fossiilisten polttoaineiden yhdenvertaisella kohtelulla, myös laajemman järjestelmän kustannustehokkuudella. Käytännössä Suomen tilanteessa markkina ei juurikaan laajene lisäämällä yksi maakaasutoimija säädelyjen yritysten joukkoon.

Lämmityspolttoaineiden sisällyttäminen päästökauppaan olisi linjassa EU:n suunnitelman kanssa ja tästä näkökulmasta perusteltua. Lisäksi useamman polttoaineen sisällyttäminen päästökauppaan lisäisi kansallisen markkinan kokoa, mikä edesauttaisi huomattavasti toimivan markkinan muodostumista. Käytännössä lämmityspolttoaineiden kysyntä Suomessa on jatkuvasti pienentynyt. Uusissa omakotitaloissa öljylämmityksen osuus on ollut parin prosentin luokkaa vuosina 2000-2010 ja osuus on pudonnut noltaan viimeisen 10 vuoden aikana (Sahari, European Economic Review, 2019). Olemassa olevassa asuntokannassa osuus on tilastojen mukaan noin 17 %, mutta todellisuudessa arviolta noin puolet tästä, sillä kaikki lämmitysjärjestelmien muutokset eivät välity rakennuskantatilastoihin (Luke ja Tilastokeskus, Pientalojen lämmitysenergian käyttö 2016/2017). On oletettavissa, että nykyisellä tahdilla öljylämmitys ohjautuu markkinaehtoisesti ja olemassa olevien toimien avulla kokonaan pois rakennuskannasta 10 vuoden sisään. Keskipitkällä aikavälillä lämmityspolttoaineilla ei siis ole kysyntää eikä näin ollen roolia kansallisessa päästökaupassa.

Päästökaupan vaikutukset

Voitte tässä lausua luvuista 5.1.-5.5.

Vaikutukset julkistalouteen

Suomi on sitoutunut puolittamaan liikenteen päästöt 2030 mennessä. Lisäksi vuodelle 2050 asetettu hiilineutraalisuustavoite edellyttää, että liikenteen päästöt poistettaisiin kokonaan vuoteen 2045 mennessä. Näiden päästövähennysten toteuttamisella on vaikutuksia kansantalouteen. Polttoaineiden hinnan nostaminen verotuksen tai päästökaupan kautta on kustannustehokkain tapa vähentää polttoaineen kulutusta ja tästä aiheutuvia päästöjä. Muut päästövähennyskeinot siis todennäköisesti aiheuttaisivat suuremmat päästövähennysten kokonaiskustannukset kuin polttoaineen hintojen korottaminen.

Vaikutukset kotitalouksiin

Liikenteen päästöjen vähentämisen kannalta on tarpeellista, että luodaan kannustin vähentää polttomoottorilla ajamista. On siis väistämätöntä ja toivottavaa, että kotitalouksiin kohdistuu vaikutuksia, jotka ohjaavat toimintaa tähän suuntaan. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedetään, että polttoaineen hinnan korottaminen on kustannustehokkain tapa vähentää polttoaineiden kysyntää, sillä se kohdistaa lisäkustannuksia autolla ajamiseen ja vaikuttaa tätä kautta sekä ajokilometreihin että uusien autojen hankintapäätöksiin. Korkeampi polttoaineen hinta myös edistää paljon polttoainetta kuluttavien autojen poistumista ajoneuvokannasta.

Muut päästövähennyskeinot aiheuttavat todennäköisesti suuremmat yhteiskunnalliset kustannukset kuin polttoaineiden hintojen korottaminen. Nämä kustannukset eivät välttämättä ole yhtä näkyviä eivätkä kohdistu suoraan kotitalouksiin, mikä hankaloittaa eri päästövähennyskeinojen kustannusten vertailua ja poliittista toteutuskelpoisuutta. Polttoainehintojen korottamisen poliittisen hyväksyttävyyden ja toteutuskelpoisuuden kannalta voi olla tarpeellista yhdistää korotuksiin kompensatio kotitalouksille.

Tilastojen perusteella tiedetään, että Suomessa ajokilometrit ja ajamisen päästöt kasvavat selvästi tulojen mukana, erityisesti harvemmin asutuilla seuduilla. Ylemmissä tuloluokissa käytetään suhteessa enemmän autoa myös sellaisiin matkoihin, joille on tunnistettavissa vaihtoehtoinen kulkumuoto (Tiikkaja & Liimatainen, Alue ja Ympäristö 49:2, 2020). Korkeamman tulotason kotitalouksissa on todennäköisesti enemmän mahdollisuuksia sopeutua korkeampiin polttoaineen hintoihin vähentämällä ajomääriä sekä vaihtamalla polttomoottoriauto sähköautoon. Tätä kautta korkeammat hinnat siis tehokkaasti vähentäisivät muulla tavoin korvattavia automatkoja, sekä ohjaisivat uusien autojen hankintoja niissä kotitalouksissa, joissa tämä on mahdollista.

Polttoaineen hinnannousun vaikutukset yrityksiin

Liikenteen päästöjen vähentämisen kannalta on tarpeellista, että luodaan kannustin edelleen parantaa kuljetusten energiatehokkuutta sekä siirtyä vaihtoehtoisiin polttoaineisiin kuten sähköön ja kaasuun. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedetään, että polttoaineen hinnan korottaminen on kustannustehokkain tapa tavoitella päästövähennyksiä. Tämä keino siis aiheuttaa pienimmät yhteiskunnalliset kustannukset päästöjen vähentämisestä.

Arviomuistiota varten tehtyjen selvitysten mukaan polttoaineiden hinnan nousu johtaa korkeimmillaan keskimäärin 0.38 % korkeampiin kustannuksiin yrityksille verrattuna perusuraan (Savikko ym. 2021, sivu 12). Lisäksi tässä korkeimman hinnan skenaariossa tieliikenteen kohonneet kustannukset aiheuttavat eri toimialoilla korkeimmillaan 0.48 % korkeammat lisäkustannukset, ilmaistuna osuutena välituotekäytöstä (Savikko ym. 2021, sivu 16 taulukko 3-2). Esimerkiksi metsäteollisuudelle lisäkustannukset olisivat arviolta 0.15 % välituotekäytöstä. On myös huomattava, että luvut perustuvat staattiseen panos-tuotos-malliin, joka olettaa, että yritykset eivät ajan myötä sopeuta käyttäytymistään korkeampiin hintoihin. Todellisuudessa realisoituvat kustannusvaikutukset ovat todennäköisesti pienempiä. Honkatukian ym. (2020) mukaan dieselin verotuen poisto aiheuttaisi kuljetus- ja energiantensiivisille aloille 0.1-0.3 % pienemmän tuotoksen perusuraan verrattuna.

Arviomuistion ulkopuolisista lähteistä Logistiikkaselvityksen (2020) mukaan logistiikkakustannukset muodostavat noin 5 % teollisuuden ja kaupan liikevaihdosta. Lisäksi tiedetään, että polttoainekulut ovat noin yksi kolmasosa perävaunun yhdistelmän kustannuksista, samoin palkkakustannukset muodostavat noin kolmasosan (lähde: keskustelu Heikki Liimataisen kanssa, Tampereen yliopisto). Vaikka polttoaineen hinnan nousu siirtyisi täysimäärisesti eteenpäin logistiikkaketjussa, vaikutuksen suuruusluokka teollisuudelle ja kaupalle olisi $0.33 \times 0.05 = 0.017$, eli 1.7 %. Täysimäärinen kustannusten siirtyminen ei ole todennäköistä, sillä logistiikkaketjussa on monta vaihetta alkaen polttoainejakelijasta ja päättyen lopputuotteen kuluttajaan. Jokaisessa vaiheessa kustannusten sisällyttäminen hintoihin riippuu kyseisen markkinan kysynnästä ja tarjonnasta.

Kompensaatiot ja yhteenveto vaikutuksista ja kompensaatioista

Voitte tässä lausua luvuista 5.6. ja 5.7. (Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa muistion kompensaatiomalleihin sekä esittämään mahdollisia muita näkemyksiä kompensaatioiden tarpeellisuudesta ja vaihtoehtoisista toteutamistavoista.)

Kompensaatiot kotitalouksille

Teknologisen siirtymän aikana on mahdollista, että polttoainehintojen nousu kohdistuu enemmän alempiin tulotasoihin, ennen kuin siirtymä sähköautoihin on läpäissyt kaikki tulotasot. Mikäli polttoainehintojen nousua halutaan kompensoida kotitalouksille, on tärkeää kohdistaa kompensaatio sinne, missä ei aidosti ole vaihtoehtoa (polttomoottori)auton käyttämiselle ja missä ajamisen kustannukset muodostavat suuren taloudellisen rasitteen kotitaloudelle. Tilastojen mukaan alimmissa tulokymmenyksissä kotitalouden kuluttavat keskimäärin noin kolme prosenttia käytettävissä olevista tuloistaan ajamisen polttoaineisiin. Kaikkein pienituloisimmissa kotitalouksissa auton omistaminen on harvinaista; kahdessa alimmassa tulokymmenyksessä yli puolella kotitalouksista ei ole lainkaan käytössä autoa. (Palanne ja Sahari, VATT-muistio 63, 2021)

On tärkeää, ettei mahdollinen kompensaatio aiheuta ei-toivottuja käyttäytymisvaikutuksia. Esimerkiksi auton omistamiseen, hankintaan tai käyttöön liittyvät kompensaatiot eivät ole perusteltuja, sillä ne laskevat auton omistamisen kustannuksia ja tätä kautta lisäävät autoilun kysyntää. Tällaisia olisivat autoverotusta vähentävät sekä työmatkavähennyksen tai hankintatuen muodossa toteutettavat kompensaatiot. Lisäksi koska Suomessa uusia autoja ostavat lähinnä erittäin hyvätuloiset kotitaloudet, auton hankintaan sidotut tuet kohdistuvat suoraan ylimpiin tuloluokkiin. Näin voi käydä myös, mikäli kompensaatio toteutetaan verovähennyksenä. Alemmissa tuloluokissa veroja maksetaan vähemmän, mikä voi estää täysimääräisten verovähennysten hyödyntämisen.

Alueperusteiset kompensaatiot voivat olla ongelmallisia, sillä niillä voi olla ei-toivottuja vaikutuksia muihin aluesidonnaisiin tekijöihin esimerkiksi asuntomarkkinoiden ja kotitalouksien sijaintipäätösten kautta. Lisäksi on huomattava, että kotitalouksien elinkustannukset muodostuvat useasta osasta, joista liikkuminen on vain yksi. Esimerkiksi asumisen hinta on tyypillisesti harvaan asutuilla seuduilla huomattavasti alhaisempi kuin kaupunkialueilla.

Könttösomman toteutettava kompensaatio ei ole sidottu kotitalouden valintoihin, joten se ei vääristä käyttäytymistä. Tällainen palautus on myös helppo kohdistaa esimerkiksi tulotason mukaan, mikäli halutaan loiventaa pienituloisille kotitalouksille mahdollisesti koituvaa kohtuutonta kustannusrasitusta.

Kompensaatiot yrityksille

Kustannusvaikutusten arvioiden (käsitelty yllä) perusteella vaikuttaa epätodennäköiseltä, että mahdollinen liikennepolttoaineiden päästökauppa ja siitä koituva polttoainehintojen nousu aiheuttaisi teollisuuden ja kaupan alalle huomattavia kustannusvaikutuksia. Mikäli

liikennepolttoaineiden päästökauppa toteutuu EU:n tasolla, ei ole perusteltua luoda kompensatioita yrityksille, sillä vastaava kustannusten nousu tapahtuu myös muualla Euroopassa. Vaikka EU:n tason päästökauppa viivästyisi tai ei toteutuisi, tämä ei poista jäsenmaiden sitoumuksia ja tavoitteita liikenteen päästövähennysten suhteen. Kansallisia toimia tullaan todennäköisesti toteuttamaan, mikä aiheuttanee polttoainehintojen nousua kaikissa jäsenmaissa. Yrityksille luotavissa kompensaatiossa on myös se riski, että ne jäävät voimaan, vaikka tarve kompensatioille poistuu.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Voitte tässä lausua luvusta 6.

-

Collan Mikael
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Sahari Anna
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus