

20.12.2021

ARVIOMUISTIO KANSALLISESTA TIELIIKENTEN PÄÄSTÖKAUPASTA - LAUSUNTOYHTEENVETO**Johdanto**

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut poikkihallinnollisen virkamiestyöryhmän ajalle 3.3.2021–31.12.2021 arvioimaan kansallisen tieliikenteen päästökaupan toimeenpanoa. Työryhmän tehtävänä on laatia asiasta arviomuistio. Arviomuistion tarkoituksena on selvittää kansallisen tieliikenteen päästökaupan ominaisuuksia, sen toteuttamisvaihtoehtoja ja vaikutuksia. Tarkoituksena on myös lisätä tieliikenteen päästökaupan tietopohjaa.

Valtioneuvosto teki 6.5.2021 periaatepäätöksen kotimaan liikenteen kasvihuonepäästöjen vähentämisestä eli fossiilittoman liikenteen tiekartasta vuoteen 2030. Fossiilittoman liikenteen tiekartassa päästöjä vähennetään kolmessa vaiheessa. Virkamiestyöryhmän valmistelu liittyy tiekartan kolmanteen, ehdolliseen vaiheeseen. Jos kahden ensimmäisen vaiheen toimenpiteet eivät riitä, päästökauppa voisi tulla mukaan kolmannessa vaiheessa. Mahdollisten lisätoimenpiteiden arvioinnissa otetaan huomioon Suomen hiilineutraalisuustavoitteen eteneminen muilla kuin liikenne-sektorilla, kustannustehokkuus, vaikutus kilpailukykyyn sekä alueellinen ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

Työryhmän työssä on otettu huomioon Euroopan komission 14.7.2021 julkaisema säädösehdotuspaketti (Fit for 55) ja sen vaikutukset kansallisten tieliikenteen päästökaupan valmisteluun ja päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Työ on myös auttanut arvioimaan komission esityksen tarkoituksenmukaisuutta ja tarvetta vaikutusarvioinneille. Työryhmä on työnsä kuluessa pyytänyt näkemyksiä järjestöiltä ja yrityksiltä. Niitä hyödynnettiin muistiolounnoksessa.

Lausuntomenettely

Arviomuistiolounnos kansallisesta tieliikenteen päästökaupasta oli lausuntopalvelu.fi –sivustolla avoimessa lausuntomenettelyssä 8.11.-3.12.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin 83 taholle. Myös muilla kuin lausuntopyynnön vastaanottajilla oli mahdollisuus antaa asiassa lausuntonsa. Lausuntomenettelyn alkamisesta tiedotettiin ministeriön tiedotteella suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Lausuntoja annettiin yhteensä 50, joista yksi oli elinkeinoelämän 18 järjestön yhteislausunto. Osa yhteislausunnossa mukana olevista antoi myös erillisen lausunnon.

Lausunnonantajilta toivottiin erityisesti näkemyksiä kansallisen mallin tarkoituksenmukaisuudesta, vaikutusten arvioinnista ja mahdollisista kompensatiomalleista.

Kysymykset oli jaoteltu arviomuistion rakenteen mukaisesti: Asian tausta ja valmistelu sekä nykytila ja sen arviointi (muistion luvut 1 ja 2), päästökauppajärjestelmä päästövähennyskeinona (luku 3), tieliikenteen päästökaupan toteutuksen vaihtoehdot (luku 4), päästökaupan vaikutukset (luvut 5.1.-5.5.), kompensatiot ja yhteenveto vaikutuksista ja kompensatioista (luvut 5.6. ja 5.7.) sekä yhteenveto ja johtopäätökset (luku 6). Lisäksi oli mahdollista lausua yleisesti arviomuistiolounnoksesta.

Yhteenveto lausunnoista

- Lausuntopyyntöön saatiin sekä kansallista tieliikenteen päästökauppaa puoltavia että vastustavia lausuntoja. Elinkeinoelämän järjestöjen yhteislausunnon lisäksi noin kymmenessä

muussa lausunnossa, ml. yksityishenkilöiden lausunnot, tuodaan vahvasti esille, ettei kansalliselle tieliikenteen päästökaupalle ole tarvetta. Toisaalta useissa lausunnoissa pidetään päästötavoitteiden saavuttamista haasteellisena, tuodaan esille päästöjen vähenemiseen liittyvä epävarmuus ja korostetaan kansallisten taloudellisten ohjauskeinojen tarvetta päästövähennysten riittävyyden varmistamiseksi. Yhdeksässä lausunnossa esitetään myönteinen kanta kansalliseen tieliikenteen päästökauppaan tai sen valmistelun jatkamiseen. Suomen ilmastopaneeli katsoo, että kansallista päästökauppaa tulisi olla mahdollista toteuttaa myös EU:n päästökaupan rinnalla. Myös Aalto-yliopisto pitää rinnakkaisia päästökauppajärjestelmiä mahdollisina. Osa lausunnonantajista toteaa, että tässä vaiheessa ja arviomuistion perusteella ei vielä voi ottaa kantaa kansalliseen päästökauppaan.

- Lukuisissa lausunnoissa korostetaan, että voimavarat tulisi suunnata EU-tasoisien liikenteen päästökaupan valmisteluun kansallisen päästökaupan sijasta. Toisaalta joissakin lausunnossa todetaan, että kansallisen päästökaupan valmistelun opeilla voitaisiin vaikuttaa EU:n ratkaisuihin.
- Useissa lausunnoissa verotus tuodaan esille päästökauppaa kustannustehokkaampana ohjauskeinona.
- Lausunnoissa korostetaan kokonaisuuden tarkastelua niin, että uutta liikenteen polttoaineiden päästövähennysten ohjauskeinoa arvioitaessa tulisi arvioida myös sen yhteensopivuus ja yhteisvaikutus muiden ohjauskeinojen kanssa.
- Jakeluvelvoitetta on lausuntojen mukaan käsitelty puutteellisesti. Myöskään verotuksen ja päästökaupan suhdetta ei ole avattu.
- Toimijoiden pientä määrää pidetään riskinä toimivien markkinoiden syntymiselle kansallisessa päästökaupassa.
- Muistiossa esitetyt järjestelmä- ja viranomaiskustannuksia osa lausujista pitää suurina ja osa pieninä. Joissakin lausunnoissa toisaalta katsotaan, että ne on muistiossa arvioitu aivan liian pieniksi.
- Lämmityspolttoaineiden mukaan ottamista kansalliseen päästökauppaan ei pidetä tarpeellisenä.
- Useissa lausunnoissa painotetaan, että päästöjen vähentäminen liikenteessä on tehtävä kestäväällä ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla.
- Lausunnoissa korostetaan erityisesti vientiteollisuudelle ja kuljetustoimialoille kohdistuvia vaikutuksia, sekä useita toimialakohtaisia vaikutuksia. Myös vaikutusten alueellinen kohdentuminen saa lausunnoissa runsaasti huomiota.
- Polttoaineen hinnan nousun todetaan vaikuttavan yleisen kustannustason nousun kautta kielteisesti kuluttajien ostovoimaan ja kulutuskysyntään.
- Lausunnoissa toivotaan vaikutusten arvioinnin lähtökohtien ja taustaoletusten laajempaa kriittistä käsittelyä. Lisäksi peräänkuulutetaan tarkentavia ja muilla menetelmillä toteutettavia vaikutusarviointia.
- Toisaalta joissakin lausunnoissa esitettyjen vaikutusarvioiden katsotaan antavan varsin realistisen kuvan kustannusvaikutuksista sekä perustelevan päästökaupan kustannustehokkuutta verrattuna muihin päästövähennyskeinoin.
- Kompensaatioita pidetään yleisesti perusteltuina tilanteissa, joissa polttoaineen hinnannoususta koituu joillekin ryhmille kohtuuttomia vaikutuksia.
- Lausunnoissa tuodaan esille arviomuistion tavoin, että kompensatiot eivät saa haitata merkittävästi ohjauksen tavoitteiden toteutumista. Lausunnoissa myös korostetaan oikeudenmukaisuuden kokemusta päästökaupan hyväksyttävyyden edellytyksenä.
- Alueellisia kompensatiomalleja pidetään sekä perusteltuina että ongelmallisina. Muiden muassa vientiteollisuudelle, kuljetusalalle ja joukkoliikenteelle esitetään erityisiä kompensatiomekanismeja, jotka pienentäisivät elinkeinoelämälle koituvia kustannusvaikutusta.
- Joukkoliikenteen tuen huomautetaan kohdistuvan myös pienituloisille kansalaisille.

LAUSUNNOT KYSYMYKSITTÄIN

Asian tausta ja valmistelu sekä nykytila ja sen arviointi

ITS Finland toteaa lausunnossaan, että kansallisen tason tietyn sektorin päästökaupasta ei ole saatavilla vertailevaa tutkimustietoa, sillä Saksan malli tuli voimaan vasta 2021, minkä lisäksi

Saksassa ei ole polttoaineiden erillistä CO₂-veroa. Saksan mallissa hintojen säätely ei tois-
taiseksi tapahdu markkinaehtoisesti, vaan hinnat on määritelty kiinteiksi vuoteen 2027 saakka.
Lisäksi lakiin saattaa tulla muutoksia vuoden 2022 aikana. Kalifornian mallin vaikutuksista taas ei
voida vetää johtopäätöksiä Suomen tilanteeseen, sillä alueen liikennejärjestelmä ja verotuspohja
ovat erilaisia. Myös Etanoliautoilijat ry kiinnittää lausunnossaan huomiota arviomuistioloituksen
referenssivaltioiden toimintaympäristöjen erilaisuuteen verrattuna Suomeen. Polttoaineverotuk-
sissa on eroavaisuuksia, eikä referenssivaltioissa ole käytössä vastaavanlaista biojakeluvai-
voitetta kuin Suomessa. Lisäksi Suomi on pitkien etäisyyksien maa verrattuna suurimpaan osaan
eurooppalaisista valtioista, joten liikkumisen ja logistiikan kustannukset korostuvat Suomessa.

Climate Leadership Coalition (CLC) puolestaan tuo esille lausunnossaan, että Glasgow'n ilmasto-
kokouksessa pääministeri Justin Trudeau kertoi Kanadan suunnittelevan päästökaton asetta-
mista öljy- ja kaasusektorille. Ilmoitus oli CLC:n mukaan merkittävä, koska Kanadassa on käy-
tössä useita erityyppisiä CO₂-hinnoitteluratkaisuja ja hallitus on ilmeisesti päättänyt siihen, että
muilla keinoilla ei saada päästövähennyksiä riittävän nopeasti.

Luonnonsuojeluliiton mielestä liikenteen päästövähennystavoitteen tulisi olla puolittamista tiu-
kempi, mieluiten olisi tavoiteltava 70 % päästövähennystä vuoteen 2030 mennessä.

Sahateollisuus ry toteaa, että polttoainekustannukset ovat Suomessa jo nyt varsin korkeat ja tule-
vat välttämättä nousemaan tulevaisuudessa jo päätettyjen toimien seurauksena. Sahateollisuus
käyttää raskaimpia kuljetusyksiköitä, joiden polttoaine on lähes yksinomaan diesel. Metsäteolli-
suuden logistiikan osalta päästövähennykset toteutuvat kustannustehokkaimmin jatkamalla me-
nossa olevaa kehitystä massojen ja mittojen lisäämiseksi sekä luomalla kannusteita biopohjaisiin
polttoaineisiin siirtymiseksi. Mikäli lisäsääntelyä kaivataan, on se syytä tehdä nykyisen kaltaisella
polttoaineverolla, joka on tasoltaan ennakoitavissa.

Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO) katsoo, että Fossiilittoman liikenteen tiekartassa vuoteen
2030 mainitut ja jo toteutetut vaiheet yhdessä jakeluvaiheen nousun kanssa ovat riittäviä toi-
menpiteitä päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Suomi on SEO:n mukaan jo tällä het-
kellä edelläkävijä eurooppalaisessa vertailussa liikenteen päästövähennyksien eteen tehtyjen
toimenpiteiden ja tavoitteiden osalta.

SAK toteaa, että viime vuosina tieliikenteen ensisijaisina päästövähennyskeinoina on käytetty
polttoaineen veronkorotuksia. Nykyisen verojärjestelmän hinnanmuutosten eduksi voidaan las-
kea päästöjen ennustettava hintataso, yksinkertainen toteutus ja se, että hinnanmuutoksiin on
mahdollista sopeutua monin eri tavoin. On kuitenkin huomioitava, että polttoaineen hinnanmuu-
tosten päästövähennystavoitteiden kannalta optimaalista tasoa on vaikea määrittää. Lisäksi on
tärkeää, että esimerkiksi kansalaisten maksukyky ei heikkene merkittävästi ja kohonneista logis-
tiikkakustannuksista ei aiheudu merkittävää haittaa työllisyydelle tai yritysten kilpailukyvyille.
Tehdyt selvitykset osoittavat, että tiekartan toisessa vaiheessa esitetyt keinot liikenteen päästö-
vähennysten aikaansaamiseksi eivät ole riittäviä tai erityisen kustannustehokkaita. Näin ollen on
tarkoituksenmukaista tarkastella fossiilittoman liikenteen tiekartan mukaisesti muita uskottavia ja
todennettavissa olevia päästövähennyskeinoja, kuten esimerkiksi liikenteen päästökauppaa.

Energiateollisuus ry:n lausunnon mukaan keskeisimmät välineet tarvittavien päästövähennysten
saavuttamiseksi ovat liikenteen sähköistyminen ja fossiilisten polttoaineiden käytön aiheuttamien
päästöjen hinnoittelu. Keskipitkällä aikavälillä tulee lisäksi kiinnittää huomiota vedyn sekä vetype-
räisten synteettisten polttoaineiden mahdollisuuksiin raskaassa liikenteessä sekä meri- ja lentoli-
kenteessä. Suomen on oltava aktiivisesti mukana liikenteen sähköistymisessä. Sähkö on liiken-
teessä kaikista energiatehokkain käyttövoima. Näin ollen täyssähköautot vähentävät ilmasto-
päästöjen ja haitallisten lähipäästöjen lisäksi myös energiankulutusta kokonaisuudessaan. Bio-
kaasu on kotimainen ja vähäpäästöinen ratkaisu lukuisiin eri käyttökohteisiin. Biokaasun hyödyn-
tämisellä on lisäksi muita positiivisia vaikutuksia muun muassa ravinteiden kiertoon. Toisaalta
Liikennepalvelukauppiat ry tuo esille sähköautojen ja hybridautojen elinkaaren aikana tuottamat
päästöt verrattuna bensiini- ja dieselkäyttöisiin autoihin. Elinkaariajattelu kuvaa teknologioiden
välisiä eroja paremmin kuin yksittäisen ajatun kilometrin ajohetkellä synnyttämä päästö.

Liikennepalvelukauppiat ry toteaa, että valmistelu tuo esiin polttoaineiden verotuksen monimutkaisuuden. Lausunnon mukaan polttoaineen verotusta tulisi yksinkertaistaa ja jättää lisäarvoa tuottamaton verorahan liikuttelu pois. Lausunnossa kiinnitetään myös huomiota siihen, että eri tahot esittävät toisistaan poikkeavia lukuja liikenteen osuudesta kasvihuonekaasupäästöistä.

North European Oil Trade Oy (NEOT) viittaa mainintaan arviomuistion luvussa 2.1., että valmisteveron nouseminen ei automaattisesti tarkoita polttoaineen kuluttajahinnan korotusta. Lausunnossa painotetaan, että polttoaineen jakelijat siirtävät kuluttajahintaan veronkorotukset, uusiutuvan energian jakelusta syntyvät kustannukset ja tulevaisuudessa mahdolliset päästökaupasta aiheutuvat kustannukset, vaikka kuluttajahintaan vaikuttavat myös arviomuistiossa kuvatut muut seikat.

Päästökauppajärjestelmä päästövähennyskeinona

Elinkeinoelämän järjestöjen yksittäisissä ja yhteislausunnossa tuodaan vahvasti esille, että kansalliselle tieliikenteen päästökaupalle ei ole tarvetta. Päästöjen vähennystavoitteet on mahdollista saavuttaa jo päätetyillä ja valmisteilla olevilla muilla toimenpiteillä sekä niitä täydentävillä toimilla. Myöskään Autoliitto ry, Bioenergia ry, Veronmaksajain keskusliitto, Etanoliautoilijat ry, SEO, Oy Teboil Ab, ja kolme yksityishenkilöä eivät lausunnoissaan kannata kansallista päästökauppaa. Elinkeinoelämän Keskusliitto EK viittaa liikenne- ja logistiikka-alan keväällä 2020 julkaisemaan tietarttaan, jossa esitetään keinot päästöjen puolittamiseen.

Useissa lausunnoissa (Elinkeinojärjestöjen yhteislausunto, EK, Energiateollisuus, Suomen Kuntaliitto ry, Liikennepalvelukauppiat ry, Sahateollisuus ry, Paikallisliikenneliitto ry, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry) myös todetaan, että EU-tasoisesta liikenteen päästökaupan valmistelun tulisi olla etusijalla kansallisen päästökaupan valmisteluun nähden. Elinkeinoelämän järjestöt katsovat yhteislausunnossaan, että sisämarkkinoiden toimivuuden vuoksi olisi tärkeää välttää kansallista kilpailukykyä heikentäviä ratkaisuja erityisesti niissä asioissa, joissa olemme EU-tasolla sitoutuneet yhteisiin tavoitteisiin. Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry toteaa, että EU-laajuinen tieliikenteen ja rakentamisen päästökaupan vaikutusten arvioinnista puuttuu lähes kokonaisuudessaan elinkeinoelämälle aiheutuvien kokonaisvaikutusten arviointi, ja kotitalouksille aiheutuvat vaikutukset ovat karkealla tasolla.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra näkee, että kansallinen liikenteen päästökauppa voisi olla tarpeellinen ja kustannustehokas liikenteen päästövähennyskeino ainoastaan, mikäli EU:n laajuinen tieliikenteen päästökauppa jäisi toteutumatta tai viivästyisi merkittävästi. Näissäkin tapauksissa edellytyksenä kuitenkin on, että arviomuistiossa mainittuihin erilaisiin toteutusvaihtoehtoihin liittyviin haasteisiin löydetään kotimaisen järjestelmän toteuttamiseksi käytännössä toimiva vaihtoehto.

Toisaalta useissa lausunnoissa (Aalto-yliopisto, CLC, HSL, Finnwatch ry, SAK ry, Suomen ilmastopaneeli, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen ympäristökeskus, WWF Suomi) suhtaudutaan kansalliseen tieliikenteen päästökauppaan tai sen valmistelun jatkamiseen myönteisesti. Sitä pidetään potentiaalisena keinona vähentää liikenteen päästöjä ja saavuttaa päästövähennystavoitteet kustannustehokkaasti. CLC kannattaa sitä, että kansallinen päästökauppa-arkkitehtuuri suunnitellaan pitkälle, vaikkei sitä käyttöön otettaisikaan, koska osaamisella voidaan myös vaikuttaa EU:n tuleviin ratkaisuihin. Suomen luonnonsuojeluliitto korostaa, että päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää päästökaupan lisäksi pyrkiä vähentämään henkilöautoilun määrää ja tarvetta. Siirtymistä joukkoliikenteeseen, kimppa-autoiluun, kävelyyn ja pyöräilyyn tulee kannustaa. HSL kannattaa vaihtoehtoisten päästövähennyskeinojen selvittämistä ja valmistelua, erityisesti jos jo päätetyt päästövähennystoimet tai EU-tason päästökauppa eivät tuota tavoiteltua tulosta ajallaan. HSL toteaa myös, että arviomuistiossa esitetty tieliikenteen päästökauppa pitää sisällään ulkoisvaikutusten kustannukset, mikä tuo liikkumisen ulkoisvaikutukset liikenteen käyttäjille paremmin näkyviksi ja mikä voi osaltaan edistää käyttäjien kestävämpiä liikkumisvalintoja.

Kaikista lausunnoista ei suoraan ilmene kanta päästökauppaan tai niissä pidättäydytään nimenomaisesti ottamasta kantaa. Esimerkiksi STTK ry kannustaa liikenteen vähäpäästöisyyden edis-

tämiseen monin tavoin, mutta pidättäytyy toistaiseksi kommentoimasta tieliikenteen päästökauppaa. Se katsoo, että asiaan tulee palata, kun liikenteen sähköistymisen ja latausinfrastruktuurin kehittymisestä tiedetään tarkemmin ja tieliikenteen päästöjen kehitystä voidaan paremmin arvioida vuoteen 2030 nähden. Suomen Biokierto ja Biokaasu ry toteaa, että arviomuistiossa on tuotu kattavasti esille asian moninaisuus ja esitelty päästökaupan peruseriaatteen ja onnistuttu luomaan yhteinen käsitteistö, mutta tämän työn pohjalta ei voi ottaa vielä kantaa kotimaan tieliikenteen päästökauppajärjestelmän kehittämisen ja käyttöönoton puolesta.

Useissa lausunnoissa tuodaan esille kansallisten taloudellisten ohjauskeinojen tarve päästövähennysten riittävyden varmistamiseksi. Finnwatch ry muistuttaa, että EU:n Suomelle asettamat ilmastotavoitteet eivät vastaa ilmastotieteen edellyttämää päästövähennyspolkua puolentoista asteen tavoitteeseen nähden ja, ettei Suomen oma hiilineutraaliustavoite vastaa IPCC:n tuoreimman raportin turvallisinta hiilibudjettia. Suomen ilmastopaneeli puolestaan toteaa, että kansallisen päästökaupan tarpeen ja luonteen arviointi odotetun päästökehityksen ja liikenteen päästöjen puolittamistavoitteen valossa on muistiossa tarpeettoman rajoittava näkökulma. Taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttaminen vuonna 2030 on haasteellista ja eräiden taakanjakosektoreiden, kuten maatalouden, päästökehitys on epävarma. Myös liikenteen päästökehitysarvioihin ja sähköisen liikenteen yleistymiseen liittyy epävarmuutta. Hallituksen päätös liikenteen päästöjen puolittamisesta tehtiin tilanteessa, jossa ei ollut tiedossa ennakoitua korkeampi päästövähennystavoite. Suomessa ei ole toistaiseksi arvioitu, mikä olisi kustannustehokas päästövähennysten kohdentaminen taakanjakosektoreiden kesken.

Myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiinnittävät huomiota päästövähennysvaatimusten kiristymiseen. SYKE toteaa lisäksi, että muiden takaajanjakosektorin (esim. rakennusten erillislämmitys, työkoneet, maatalous) päästövähennystavoitteiden toteutumiseen liittyy myös suuria epävarmuuksia. SYKE myös katsoo, ettei liikenteeseen kohdistuvien ohjauskeinopäätösten perusteella voida sanoa varmuudella, että liikenteen päästöjen puolittamisen päästövähennyksistä puuttuisi 0,6–0,7 miljoonan tonnin edestä toimenpiteitä vuoteen 2030 mennessä. Toteutuman epävarmuus on todennäköisesti arviomuistiossa esitettyä vaihteluväliä suurempi. Opetus- ja kulttuuriministeriö pohtii, kun ei ole täyttä varmuutta EU:n etenemisestä, pitäisikö muistiossa todeta, että Suomella on omat tavoitteet ja esittää selkeämmin Suomen toimet.

SAK tuo esille, että taakanjakosektorin päästöt ovat kokonaisuudessaan vähentyneet noin 12 prosenttia välillä 2005–2018. Muutos on erityisesti rakennusten erillislämmityksen ja jätteidenkäsittelyn ansiota. Sen sijaan maatalouden puolella päästöt eivät ole vähentyneet (+0,3 %) ja liikenteen osalta ainoastaan hieman (-9,1 %) tarkasteluvälillä 2005–2018. Huomionarvoista SAK:n mukaan on, että päästökauppasektorin päästöt kokonaisuudessaan ovat laskeneet lähes 38 prosenttia pelkästään aikavälillä 2013–2020.

WWF toteaa, että liikenteen päästöjen puolittamistavoite vuoteen 2030 mennessä on välitavoite ja EU:n voimassa olevan NDC-sitoumuksen toteuttamiseksi komissio on esittänyt taakanjakosektorin velvoitetta nostettavaksi 50 prosenttiin. WWF:n mielestä päästövähennykset tulee tehdä etupainotteisesti.

Suomen ilmastopaneeli toteaa, että julkisuudessa kansallista päästökauppaa on kritisoitu tarpeettomana päällekkäisenä ohjauskeinona. EU:n liikenteen päästökauppa asetetaan kuitenkin todennäköisesti tasolle, joka ei turvaa sitä, että Suomi saavuttaa taakanjakosektorin vähennysvelvoitteen ja kansallisen hiilineutraaliustavoitteen. Tässä tilanteessa Suomi tarvitsee omia täydentäviä ohjauskeinoja. Mikäli verotusta ei haluta käyttää päästöjen rajoittamiseen, jäljelle jää päästökauppa. Ilmastopaneeli katsoo, että liikenteen kansallinen päästökauppa tulee asemoida paremmin Suomen ilmastopolitiikan kokonaisuuteen. Päästökauppaa on syytä valmistella niin, että se voidaan ottaa käyttöön tarvittaessa ja myös ylläpitää sitä EU:n liikenteen päästökaupalle rinnakkaisena ohjauskeinona, jotta voidaan turvata Suomen päästövähennysvelvoitteet ja kansalliset tavoitteet. Myös Aalto-yliopisto pitää mahdollisena kansallisen järjestelmän toteuttamista yhdessä EU:n järjestelmän kanssa. Se myös kuvaa lausunnossaan, miten järjestelmä voisi käytännössä toimia.

Aalto-yliopisto toteaa, että EU-tasoinen päästökauppa tarkoittaa, että Suomen liikennesektori voi päästölupien tuonnin kautta lisätä päästöjä ilman rajoituksia. Järjestelmässä ei ole mitään automatiikka, joka auttaa saavuttamaan kansalliset tavoitteet. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa liikennesektoria tulnaisiin ohjaamaan EU:n päästökaupan lisäksi kirjavilla ja todennäköisesti talouden kannalta kalliilla keinoilla (romutuspalkkiot, hankintatuet, suorat kiellot, yms.).

Myös Energiavirasto kiinnittää lausunnossaan huomiota tilanteeseen, jossa EU:n liikenteen päästökauppa ei takaa Suomen päästövähennystavoitteiden toteutumista. Energiaviraston mukaan tällöin kuitenkin EU:n tieliikenteen päästökaupan rinnalle voisi olla perusteltua kansallisesti valita jokin muu ohjauskeino tieliikenteen päästöjen vähentämiseen kuin päästökauppa.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tieliikenteen päästökauppajärjestelmä olisi luonteeltaan varsinaisen päästökaupan sijaan jakelijoille kohdistettu myyntilupajärjestelmä, joka logiikaltaan muistuttaisi verotuksen kautta toimivaa ohjauskeinoa enemmän kuin EU:n nykyistä kiinteiden laitosten päästökauppaa. Nykyinen hiilidioksidiveron muodossa asetettava hinta- ja päästöohjaus toimii vaikutusmekanismiltaan hyvin samalla tavalla kuin tieliikenteen päästökauppamalli. Verotuksen etuna on ennalta tiedossa oleva verotaso ja olemassa oleva verojärjestelmä, jonka kautta hinnoittelu olisi mahdollista toteuttaa. Tieliikenteen päästökauppajärjestelmä merkitsisi kokonaan uusien viranomaistehtävien luomista ja hallinnollisia toimenpiteitä. Myös Energiavirasto ja Elinkeinoelämän järjestöt kiinnittävät lausunnoissaan huomiota EU:n nykyisen päästökauppajärjestelmän ja tieliikenteen päästökaupan eroihin.

Liikenteen verotus tuodaan useissa lausunnoissa esille päästökaupan vaihtoehtona päästövähennystavoitteiden saavuttamiselle päästökauppaa yksinkertaisempaan ja vähemmän resurssia vaativana keinona (TEM, VM, HSL, Bioenergia ry, Etanoliautoilijat, Paikallisliikenneliitto, Veronmaksajain Keskusliitto ry). WWF pitää polttoaineiden ympäristöverojen korotuksia toimivana keinona, mutta arvioi, että niiden poliittinen kannatus on tällä hetkellä heikko ja pidemmällä aikavälillä epävarma. Suomen Kuntaliitto ry puolestaan toteaa, että on tärkeää hakea pitkän aikavälin ratkaisua liikenteen verotuksen kokonaisuudistamiseksi, sillä polttoaineveroa maksavien autoilijoiden määrä vähitellen vähenee.

Elinkeinoelämän järjestöjen yhteislausunnossa todetaan, että Suomessa hiilen hinta on sisällytetty osaksi polttoaineen hintaa ja tieliikenne kuuluu myös taakanjakosektorin piiriin – tieliikennettä säänneltäisiin tulevaisuudessa näin ollen sekä päästökaupan että taakanjakosektorin kansallisten toimien ja liikenteen verotuksen kautta.

Liikenteen tutkimuskeskus Verne korostaa, että kysymys polttoaineveron kohtalosta päästökaupan yhteydessä on aivan olennainen päästökaupan hinta- ja ohjausvaikutusten kannalta. Myös CLC tuo esille, että muistio ei ota kantaa siihen, mitä tapahtuu polttoaineverolle päästökaupan käyttöönoton yhteydessä ja, että verotuksen roolia mahdollisen kansallisen päästökaupan yhteydessä olisi syytä tarkastella kattavammin. Päästökauppamalliin siirryttäessä pitää miettiä kokonaan uusi arkkitehtuuri tuki- ja verorakenteineen ja päällekkäiset ohjausmekanismit tulee karsia pois. ITS Finland esittää, että on välttämätöntä toteuttaa liikenteen verojen ja päästöjen irtikytkeminen (decoupling) ja kehittää kilometriverotusta.

Myös Suomen ilmastopaneeli toteaa, että muistiossa ei oteta selkeästi kantaa, miten päästökauppa ja verotus ohjauskeinoina suhtautuisivat toisiinsa. Päästökauppajärjestelmän kannustimiin vaikuttaa olennaisesti se, mitä polttoaineverotuksen, erityisesti CO₂-komponentin osalta päätetään. Ilmastopaneeli katsoo, että lähtökohtaisesti liikenteen CO₂-verojärjestelmä tulee säilyttää. Suomessa on eurooppalaisittain varsin johdonmukainen ja progressiivinen liikenteen CO₂-verojärjestelmä.

NEOT ja SOK puolestaan toteavat, että valmisteverotuksen CO₂-komponentti olisi suoraan päällekkäinen päästöoikeuksien kanssa ja tulisi näin ollen poistaa ja korvata päästöoikeuksilla, mikäli liikenteen päästökauppa (EU tai kansallinen) otetaan käyttöön. Uutta liikenteen polttoaineiden päästövähennysten ohjauskeinoa arvioitaessa tulisi arvioida myös sen yhteensopivuus ja yhteisvaikutus muiden ohjauskeinojen kanssa.

HSL korostaa lausunnossaan, että liikenteen hinnoittelun kannalta on tärkeää tarkastella eri taloudellisten ohjauskeinojen kokonaisuutta, johon kuuluvat mm. päästökauppajärjestelmät kansallisella ja EU-tasolla, tiemaksut sekä tieliikenteen verotusratkaisut. Myös ITS Finland näkee tärkeäksi, että jatkossa olemassa olevien ja uusien päästövähennystoimien yhteisvaikuttavuutta pyritäisiin arvioimaan. NEOT toteaa, että liikenteen päästöjä pyritään jo nykyään vähentämään erilaisilla ohjauskeinoilla, joista erityisesti uusiutuvan energian jakeluvelvoite ja valmisteveron CO₂-komponentti ohjaavat polttoaineen jakelijoita. Päällekkäisten ohjauskeinojen asettaminen aiheuttaa lisäkustannuksia ilman lisäpäästövähennyksiä. Siksi uutta liikenteen polttoaineiden päästövähennysten ohjauskeinoa arvioitaessa tulisi arvioida myös sen yhteensopivuus ja yhteisvaikutus muiden ohjauskeinojen kanssa. HSL toivoo, että vaihtoehtojen kerrannaisvaikutuksia kuvattaisiin ja toteuttamisvaihtoehtojen muuntojoustavuutta arvioitaisiin, koska kaikki vaihtoehdot muodostavat laajan kokonaisuuden, joiden toteutettavuus ja hyväksyttävyyys riippuu myös osin niiden kustannustehokkuudesta, muuntojoustavuudesta ja skaalautuvuudesta. Suomen Biokierto ja Biokaasu ry katsoo, että muistiossa on käsitelty puutteellisesti jakeluvelvoitetta ja energiaverotuksen muutoksia. Näiden puutteiden johdosta ei ole mahdollista arvioida, mitkä ovat kotimaisen (tai myöhemmin EU-tason) tieliikenteen päästökaupan vaikutukset (päästövähennykset, kotitaloudet, elinkeinoelämä). Myöskään Bioenergia ry:n lausunnon mukaan nykyisten ohjauskeinojen ja päästökaupan suhdetta ei ole tarpeeksi selvitetty. Etanoliautoilijat ry korostaa, että biojakeluvelvoitetta käsitellään muistiossa liian pintapuolisesti.

Myös WWF:n mielestä muistiossa olisi syytä syventää fossiilikomponenttien päästökaupan ja biokomponenttien sekoitevelvoitteen välistä suhdetta, koska ne ovat pitkälti päällekkäisiä ohjauskeinoja. Sekoitevelvoite on määritelty biokomponenttien prosenttiosuutena, kun taas päästökaupassa määritellään fossiilikomponenttien absoluuttinen määrä.

Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) lausunnossa todetaan, että Suomen ei pitäisi kasvattaa biopolttoaineiden sekoitevelvoitetta, vaan pyrkiä kaikin tavoin liikenteen sähköistymiseen ja liikennejärjestelmien energiatehostamistoiimiin. Liikenteen kansallinen päästökauppa toimisi oikein suunniteltuna taakanjakosektorin (tieliikenteen) päästötavoitteiden varmistajana ja liikenteen vähäpäästöisyys kehityksen vauhdittajana.

Valtiovarainministeriö esittää, että jatkotyössä olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, etteivät biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen sakkomaksut, verotus ja mahdollinen päästökauppa muodostaisi kokonaisuudessaan liian suurta kannustinta biopolttoaineille niin taakanjakosektorin velvoitteiden kustannustehokkaan toteuttamisen kuin ilmastonmuutoksen tehokkaan ehkäisemisen ja ekologisen kestävyden turvaamisen näkökulmasta.

SEO tuo esille vaikutukset jakeluyritysten kannattavuuteen. SEO pitää todennäköisenä, että jakelijat siirtävät päästökaupasta aiheutuneet kustannukset polttoaineen pumppuhintoihin niin kauan kuin vaihtoehtoisten biopolttoaineiden osuuden kasvattaminen yli jakeluvelvoitteen velvoittavan määrän ei ole kannattavaa. Tämä taas johtaa polttoaineiden hintojen niin olennaiseen nousuun, että polttoaineen kysyntä laskee huomattavasti. Seurauksena tästä polttoaineen jakelijoiden myynnit laskevat ja liiketoiminta muuttuu tämän vuoksi kannattamattomaksi.

Päästöoikeuksien määrään ja jakoperusteeseen liittyen Liikenteen tutkimuskeskus Vernen lausunnossa ihmetellään, ettei muistiossa käsitellä paketti- ja kuorma-autoja, jotka muodostavat 41 % tieliikenteen päästöistä. Henkilö-, paketti- ja linja-autokannan sähköistyessä kuorma-autojen merkitys päästölähteenä korostuu jatkuvasti ja WAM-skenaarion kokonaispäästöt vuonna 2035 vastaavat kuorma-autojen nykyistä kokonaispäästöä, joten vaikutukset kuorma-autokuljetuksiin ovat erittäin suuret. WWF:n mielestä on perusteltua tässä vaiheessa lähteä oletuksesta, että tieliikenteen päästöoikeuksia ei enää luovuteta markkinoille vuonna 2045. Todennäköisesti päästökaupan kattoa tulee säätää alaspäin (eli nollapäästötavoitetta aikaistaa) EU:n tulevien NDC-päivitysten myötä. WWF kannattaa periaatetta, että päästöoikeuksien tulisi olla yhteismitallisia kaikille polttoaineille. Sopiva yksikkö olisi hiilidioksiditonni. WWF muistuttaa lisäksi, että kaasumuotoisiin polttoaineisiin liittyy myös metaanipäästöjä, sekä tuotanto- ja jakeluverkon toiminnan yhteydessä, että epätäydellisen polton seurauksena. Tämä tulee huomioida päästökaupan suunnittelussa.

Tieliikenteen päästökaupan toteutuksen vaihtoehdot

Tutkijoiden, etujärjestöjen, yritysten ja viranomaisten lausunnoissa toimijoiden pientä määrää pidetään muistiossa esiintuodun mukaisesti riskinä, koska se voi haitata tehokkaiden markkinoiden muodostumista. Suomen ilmastopaneeli katsoo, että markkinavoiman käytön vaikutusta tulisi analysoida mallien avulla. Sinänsä ilmastopaneeli pitää huutokaupamallin etuja kiistattomana päästötavoitteen saavuttamisessa. Myös WWF kannattaa huutokaupamallista hinnoittelumekanismia. WWF:n arvion mukaan täysimittainen kansallinen päästökauppa olisi mahdollista ottaa käyttöön noin kolmen vuoden siirtymäjaksolla. Saksan mallin mukainen kevennetty kansallinen päästökauppa olisi WWF:n mielestä toteuttamiskelpoinen väliaikaisena ratkaisuna, jos päätös EU:n yhteisestä päästökaupasta tehdään, mutta sen käyttöönotto olisi hidasta.

SOK:n lausunnossa todetaan, että kansallinen päästökauppa tarkoittaisi käytännössä polttoaineen myynnin kiintiöimistä ja kiintiöiden huutokauppaamista. SOK:n mukaan arviomuistiossa eriteltyt suunnittelukysymykset kuvaavat hyvin sitä, miten huonosti soveltuva myyntikiintiöjärjestelmä olisi maassa, jossa on vain muutama polttoainejakelija.

NEOT ehdottaa, että polttoaineen jakelijoiden pienen määrän vuoksi päästöoikeuksien primäärimarkkinalla olisi syytä käyttää kiinteää hinnoittelua ja allokoida kullekin toimijalle tietty määrä päästöoikeuksia, jotta vältetään epätäydelliseltä kilpailulta tai monopolilta. Liikennepalvelukauppiat ry:n mukaan primäärimarkkina riittäisi päästökaupassa, mutta jos sekundäärimarkkina toteutettaisiin, sekin pitäisi rajata ainoastaan polttoainejakelijoille. SAK ry:n lausunnon mukaan liikenteen päästökaupan markkinoille osallistuvien toimijoiden tulisi olla ainoastaan polttoainejakelijoita, jotka myyvät lopputuotetta. Polttoainejakelijoilla tulisi olla täysi oikeus myydä ja ostaa päästöoikeuksia sekundäärimarkkinoilla alan muilta toimijoilta. Päästökauppa tulisi SAK ry:n lausunnon mukaan toteuttaa huutokauppana. Alkuvaiheessa osa päästöoikeuksista olisi myös mahdollista myöntää ilmaisjakona. Oy Teboil Ab yhtyy muistion näkemykseen, että jälkimarkkinaa pitäisi säädellä tarkasti ja toivoo lisäksi, että mikäli kansallisen tieliikenteen päästökaupan valmistelu etenee, asianosaisia yrityksiä kuullaan luotaessa sen sääntöjä.

Liikennepalvelukauppiat ry korostaa ennakoitavuuden tärkeyttä, jos kansallinen päästökauppa vastoin oletuksia toteutuisi. Päästökauppa tulisi toteuttaa ilmaisjakona tai myyntinä kiinteään hintaan. Myös Sahateollisuus ry pitää kiinteähintaista mallia vakaimpana ja kustannustehokkaimpana.

Suomen ilmastopaneeli kritisoi muistiossa esiteltyä kevennettyä mallia, koska siinä ei oteta huomioon, että Suomi voi tarvita kansallista päästökauppaa omien tavoitteidensa saavuttamiseen. Jälkimarkkinat tulisi sallia tai mahdollistaa "varaventtiili" jolla valtiovalta myy lupia kiinteään hintaan. Muuten riskinä on, että päästöoikeuksia hankitaan varmuuden vuoksi yli tarpeen. Sen sijaan esimerkiksi WWF pitää hyvänä, että muistiossa esitetään kevennetty päästökauppa-malli, jossa varaudutaan EU-laajuiseen päästökauppaan.

TEM:n ja VATT:n lausunnoissa todetaan, että lämmityspolttoaineiden mukaan ottaminen lisäisi toimijoiden määrää ja vastaisi EU:ssa kaavailtua päästökauppaa, mutta lausunnoissa myös tunnistetaan lämmityspolttoaineiden pieni merkitys Suomessa. Myös Suomen ilmastopaneeli toteaa esittämiensä lukujen perusteella, että lämmityspolttoaineiden liittäminen kansalliseen päästökauppaan ei näyttäisi tarpeelliselta. Kuluttajaliitto katsoo, että lämmityspolttoaineita ei pidä ottaa kansallisen päästökaupan piiriin, koska kustannukset kohdistuisivat pienituloisiin pientalojen omistajiin. Myöskään WWF ei kannata lämmityspolttoaineiden mukaan ottamista tässä vaiheessa, koska se monimutkaistaisi järjestelmää.

Lausunnoissa tuodaan esille suuriksi arvioidut päästökaupan järjestelmä- ja viranomaiskustannukset ja pidetään tärkeänä sen arvioimista, voidaanko tavoitteet saavuttaa jollain vähemmän resursseja vievällä keinolla. TEM:n lausunnon mukaan tarkoituksenmukaista olisi hyödyntää EU-päästökaupan keskeisiä suuntaviivoja jo valmistelussa, jotta siirtymä järjestelmien välillä olisi mahdollisimman sujuva. SAK ry puolestaan katsoo, että polttoainejakelijat sisällyttävät jo nykyisin

hintoihinsa niin polttoaineen hinnan kuin polttoaineverotkin, joten suuresta ylimääräisestä hallinnollisesta taakasta ei ole kysymys. Autoliitto ry toteaa, että liian suuri osa päästökaupalla kerätyistä varoista valuisi järjestelmän ylläpitämiseen.

Oy Teboil Ab pitää muistiossa esitettyjä kustannusarvioita samoin kuin järjestelmän luomiseen käytettävän ajan arvioita hyvin optimistisina. Myös SEO katsoo, että tavoite aloittaa päästökauppa vuonna 2026 on liian kunnianhimoinen ottaen huomioon yksityisten polttoainejakelijoiden resurssit sopeuttaa toimintaansa olennaisten polttoaineen hintojen nousujen aiheuttamaan kysynnän laskuun ja sen seurauksena tapahtuvan myyntien vähenemisen aiheuttamaan tulojen laskuun. Myös Energiavirasto pitää kokemuksensa perusteella tarkasteltuna muistiossa esitettyjä arvioita tarvittavista resursseista kansallisen järjestelmän valmistelussa ja toimeenpanossa niukkahkoina. Virasto myös toteaa, että päästökauppajärjestelmän uskottavuus ja luotettavuus linkittyvät vahvasti siihen, miten tehokkaasti ja oikea-aikaisesti järjestelmä pystytään täytäntöön panemaan.

Aalto-yliopisto vertaa esitettyjä päästökaupan hallinnollisia kustannuksia vaihtoehtoisin päästöjen vähentämisen tähtäävien instrumenttien aiheuttamiin kustannuksiin ja mahdollisiin päästökaupan kautta kerättäviin tuloihin, ja katsoo, että hallinnolliset kustannukset ovat hyvin pieniä. Aalto-yliopiston mukaan, mikäli päästökauppa otettaisiin käyttöön, julkiselle vallalle merkittävästi kalliimmista päästöjä vähennyskeinoista voitaisiin luopua ilman, että päästövähennystavoite vaarantuisi.

SYKE kannattaa vertailtavuuden näkökulmasta muistiossa esitetyistä päästökaupan toteuttamismalleista Saksan hybridimallin soveltamista. SAK ry:n näkemyksen mukaan kansallinen liikenteen päästökauppa (olettaen, että EU:n laajuinen päästökauppa ei etenisi) tulisi lanseerata arviointiluonnoksessa ehdotetun mukaisesti kahden vuoden kokeilujaksolla. Näin markkinatoimijat ja loppukäyttäjät saavat ensiarvoisen tärkeää kokemusta järjestelmän toiminnasta ja sen suunnittelussa huomioimatta jääneet seikat on mahdollista korjata. Kokeilujakson aikana olisi mahdollista arvioida myös, mikä hinnoittelumalli (huutokauppa, kiinteähintainen vai hybridi) olisi Suomen oloissa paras vaihtoehto.

NEOT ja SOK katsovat, että jos kansalliset tavoitteet ovat EU:n Suomelle asettamia päästövähennysvaatimuksia korkeampia, tulee sektorien (päästökauppa, taakanjako, LULUCF) välinen jousto sallia. Näin on mahdollista kannustaa esimerkiksi hiilinielujen toteuttamiseen ja ohjata rahoitusta muilta sektoreilta sinne, missä päästötoimet ovat halvimpia. Hiilinielujen käyttöä päästökaupassa tulisikin tarkastella lähemmin. SAK ry katsoo, että mikäli liikenteen päästöjen kompensointi otettaisiin osaksi liikenteen päästökauppaa, sillä tulisi olla vain marginaalinen osuus päästömarkkinasta. Kompensointiin liittyy paljon teknisiä kysymyksiä ja muita haasteita. Liikenteen tutkimuskeskus Verne puolestaan toteaa, että päästöjen kompensointia päästövähennysyksiköillä ei missään tapauksessa tule sallia päästökaupassa, koska kompensatiomarkkinoilla ei ole toimivaa sääntelyä. Liikenteen tutkimuskeskus Verne toteaa myös, että katto- ja lattiahinta romuttavat päästökaupan tarkoituksen, eli kustannustehokkaimpien päästövähennyskeinojen edistämisen, eikä niitä tulisi käyttää. Myöskään WWF:n mielestä kansalliseen päästökauppajärjestelmään ei tule tuoda päästöoikeuksien rinnalle päästövähennysyksiköitä.

WWF:n mielestä sähköä ei tule ottaa mukaan tieliikenteen päästökauppaan, mutta se tulee ulottaa myös maakaasuun. WWF:n mielestä kansallinen liikennepolttoaineiden päästökauppa tulee heti alusta alkaen toteuttaa niin, että myös työkoneissa (ml. maatalouskoneissa) käytetyt polttoaineet kuuluvat täysimääräisinä sääntelyn piiriin.

Päästökaupan vaikutukset

Autoliitto katsoo, että päästöjen vähentäminen liikenteessä on erittäin tärkeää, mutta se pitää tehdä kestäväällä ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. Suomi on EU:n harvimmin asuttu maa, jossa tieliikenteen merkitys niin kotitalouksien kuin elinkeinoelämän toimintakyvylle ja toimeentulolle on korvaamaton. Vaikka siirtymä sähköön ja sähköautoihin tapahtuu kiihtyvällä tahdilla, Suomen vanhassa autokannassa polttomoottoriautojen osuus säilyy suurena vielä hyvin

pitkään. Erityisesti pienituloisemmat työssäkäyvät ihmiset kärsivät Autoliiton mukaan polttoaineiden hintojen noususta vielä senkin jälkeen, kun parempituloiset ovat siirtyneet sähköautojen käyttäjiksi. SOK:n ja elinkeinojärjestöjen lausunnoissa huomautetaan, että liikenteen kallistuminen heijastuisi muuhun kulutukseen ja leikkaisi kuluttajien ostovoimaa.

SAK:n esittää, että valittavien toimenpiteiden tulee olla vaikuttavia, kustannustehokkaita ja oikeudenmukaisia, jolloin valittavat keinot eivät saa asettaa kohtuutonta raskautta pieni- tai keskituloisille. Oikeudenmukaisuus sisältää sosioekonomisten näkökulmien lisäksi myös työllisyysvaikutusten arvioinnin. ITS Finland näkee, että päästökauppajärjestelmä takaisi halutun päästövähennystavoitteen, mutta hintalapusta, sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja vientiä tukevista vaikutuksista ei ole tarpeeksi tietoa.

Liikennepalvelukauppiat ry nostaa esille, että polttoaineen hinnannousu eriarvostaisi kansalaisten asemaa asuinpaikan perusteella. Vaikutukset olisivat merkittävästi vähäisempiä kaupunkikeskustoissa kuin haja-asutusalueilla. Päästökauppa vaikuttaisi suuremmin haja-asutusalueiden polttoainejakelijoihin, koska niiden liiketoiminnan kannattavuus heikkenisi. Todennäköisesti haja-asutusalueilla tulisi tapahtumaan jakelupisteiden verkon harventumista, jolla olisi monia seurauksia (mm. työllisyyden heikentyminen ja päästöjen lisääntyminen), koska polttoainetta joutuisi hakemaan pidemmän matkan päästä. Myös polttoainejakelun oheispalvelujen poistumisen vaara olisi suuri. Myös Lapin kauppakamari nostaa esille, että vaikutukset kohdistuisivat erityisesti pitkien etäisyyksien maakuntien yrityksiin ja elinkeinoelämään. Alueiden erilaisuus olisi otettava huomioon nykyistä paremmin. Bioenergia ry nostaa esille, että negatiiviset vaikutukset kotitalouksiin ovat alueellisesti huomattavan erilaiset, sillä ajettavat kilometrit ja toimeentulotasot poikkeavat toisistaan eri osissa maata. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus nostaa esille, että negatiiviset vaikutukset kansallisella päästökaupalla olisi maaseudulla asuville sellaisille vähävaraisille henkilöille, joille auton käyttö on välttämättömyys eri syistä johtuen.

Elinkeinojärjestöjen yhteisessä lausunnossa huomautetaan, että päästökaupalla on sekä alueellisia että toimialakohtaisia yritysvaikutuksia. Teollisuuden eri toimialojen ja rakentamisen lisäksi hinnoittelulla on suuri merkitys kaupan sektorille ja palvelusektorille. Monilla tuotteilla on monopolivinen alihankintaketju, jossa kuljetuskustannuksilla on suuri merkitys. Lähtökohtana ei voi olla se, että vientiteollisuuden toimialat ja kotimainen kaupan sektori siirtäisivät kustannusten nousun hintoihin. Hintojen nousu söisi merkittävästi vientiteollisuuden kilpailukykyä suhteessa kilpailijamaihin ja alempien logistiikkakustannusten sijaintikohteisiin nähden. Kansainvälisillä markkinoilla kilpailevat vientialat kohtaavat jo nykyisellään korkeasta polttoaineverotuksesta ja pitkistä etäisyyksistä markkinoille koostuvan logistisen takamatkan. Suomea koskeva polttoaineen hinnannousu heikentäisi suomalaisen vientiteollisuuden suhteellista kilpailukykyä. Päästökaupan vaikutuksia yritysten kilpailukykyyn ja varsinkin vientiteollisuuden kilpailukykyyn pitävät merkittävänä lausunnoissaan myös mm. Bioenergia ry, Liikennepalvelukauppiat ry ja Oy Teboil Ab.

Elinkeinojärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille, että päästökaupan yritysvaikutukset on arvioitu varsin mataliksi, mikä johtunee valitusta talousteoreettisesta tarkastelutavasta, jossa vaikutuksia on arvioitu ns. välituotekäytön kautta panos-tuotosmallilla. Myös HSL esittää, että arviomuistiossa tulisi tuoda selkeämmin esiin vaikutusten arviointien tulosten perustuvan staattiseen analyysiin. Elinkeinojärjestöjen lausunnossa tuodaan esille aiemman dieselin alemmasta verokannasta luopumista koskevan selvityksen, jossa kustannusvaikutukset yrityksille on arvioitu huomattavasti suuremmiksi. Selvityksessä on sovellettu yleisen tasapainon mallia. Elinkeinoelämän järjestöt painottavat, että kuljetuskustannusten vaikutusten arviointia ei tulisi tarkastella yksinomaan talousteoreettisten mallianalyyysien avulla, vaan luotettavien toimialakohtaisten vaikutusten arviointi edellyttäisi myös toimialakohtaisia empiirisiä tutkimuksia.

MTK ry tuo esille, että selvityksessä polttoaineiden hinnannousun vaikutukset ovat eri skenaarioissa todettu kohdistuvan vahvasti alkutuotannon yrityksiin. Yritysten mahdollisuudet siirtää kustannukset eteenpäin omassa arvoketjussaan vaihtelevat toimialoittain. Elintarvikeketjussa ruuan tuotannon kustannusten nousu on viime vuosikymmeninä pääasiassa jäänyt maatalousyrittäjien

kannettavaksi. Selvityksessä esitetty näkemys, että kustannusten nousu olisi siirrettävissä eteenpäin myytessä kotimaan markkinoille, on tilastoaineistojen perusteella vahvasti kyseenalaistettavissa.

Sahateollisuus ry:n mukaan muistio vähättelee polttoainehintojen vaikutusta metsäteollisuuden ja sahateollisuuden toimintaedellytyksiin. Sahateollisuus käyttää arvoketjuissaan vuodessa noin 110 miljoonaa litraa nestemäisiä polttoaineita. Mikäli hinta nousisi taulukon 7 mukaisesti 0,52 €/l, kustannusnousu olisi teollisuudenalalle 57 M€/vuosi. Taulukon 8 mukainen hinnannousu -50% kohdalla tarkoittaisi noin 83 M€:n lisäkustannuksia. Korotus aiheuttaisi 2-3%:n tulosheikennyksen, kun kustannuksia verrataan alan liikevaihtoon viimeisen 5 vuoden aikana.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry huomauttaa, että tieliikenteen päästökauppa olisi haitallinen Suomessa toimiville matkailu- ja ravintola-alan yrityksille, sillä auto on suosituin liikkumisväline kotimaan matkailussa. Ajamisen kallistuessa kysyntä kotimaan matkailua kohti vähenee. MaRa ry tuo esille myös matkailuautot, joille ei ole odotettavissa pitkään aikaan käyttökelpoista vaihtoehtoista käyttövoimaa. Lisäksi kotimaanmatkailun kilpailukyky suhteessa suurempipäästöiseen ulkomaanmatkailuun heikkenisi entisestään.

Paikallisliikenneliitto ry nostaa esille erityisesti vaikutuksia joukkoliikenteelle. Eri politiikkatoimien vaikutuksissa joukkoliikenteen kilpailukyvyllä tulisi tarkastella erityyppisten joukkoliikennepalvelujen lähtökohtia ja kehityssuuntaa. Kaupunkialueilla on tapahtumassa käyttövoimamuutos seuraavan 5-10 vuoden aikana, kun taas pika- ja vakiovuoroliikenteessä polttomootoreita käytetään vielä pitkään. Joukkoliikenteen kilpailukyvyistä ja muutoksista tulisi tehdä erillisiä selvityksiä, jossa ei kestitä pelkästään päästövähennysnäkökulmaan. Joukkoliikenne on talousvaikeuksissa koronarajoitusten takia ja alan toipuminen on hidasta. Korona on johtanut yksityisautoilun osuuden kasvuun ja ilman toimivaa ja houkuttelevaa joukkoliikennettä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa.

Liikenneympäristöyhdistys ry toteaa lausunnossaan, että päästökaupan vaikutukset korottaisivat liikennekustannusten kasvun vaikutuksesta kaikkia hintoja, mikä puolestaan heikentäisi Suomen kilpailukykyä ja aiheuttaisi kielteisiä vaikutuksia niin työmarkkinoille kuin kansalaisille. Yhdistyksen lausunnon mukaan erityisen perusteltua olisi lentoliikenteen verottaminen tieliikenteen sijaan.

VATT esittää lausunnossaan täydentävää tietoa yritysvaikutuksista. Arviomuistion ulkopuolisista lähteistä Logistiikkaselvityksen (2020) mukaan logistiikkakustannukset muodostavat noin 5 % teollisuuden ja kaupan liikevaihdosta. Lisäksi tiedetään, että polttoainekulut ovat noin yksi kolmasosa perävaunuyhdistelmän kustannuksista, samoin palkkakustannukset muodostavat noin kolmasosan. Vaikka polttoaineen hinnan nousu siirtyisi täysimäärisesti eteenpäin logistiikkaketjussa, vaikutuksen suurusluokka 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.

VATT, Kuluttajaliitto ja SAK katsovat, että polttoaineiden hinnan nostaminen verotuksen tai päästökaupan kautta on kustannustehokkain tapa vähentää polttoaineen kulutusta ja tästä aiheutuvia päästöjä. Kuluttajaliitto katsoo, että liikenteen päästöjen vähentäminen edellyttää sitä, että ihmisille luodaan kannustin vähentää polttomootoriautoilla ajamista. Hinnannousu edistäisi paljon polttoainetta kuluttavien autojen poistumista ajoneuvokannasta ja pienempipäästöisten autojen yleistymistä, jolloin niiden tulo käytettyjen autojen markkinoille vauhdittuisi. VATT:n mukaan tiedetään, että ajokilometrit ja päästöt kasvavat selvästi tulojen mukana. Ylemmissä tuloluokissa käytetään suhteessa enemmän autoa myös sellaisiin matkoihin, joille on tunnistettavissa vaihtoehtoinen kulkumuoto. Korkeamman tulotason kotitalouksissa on todennäköisesti enemmän mahdollisuuksia sopeutua korkeampiin polttoaineen hintoihin vähentämällä ajomääriä sekä vaihtamalla polttomootoriauto sähköautoon. SAK huomauttaa, että EU:n nykyinen päästökauppa on moninkertaisesti kustannustehokkaampaa verrattuna sähköautojen hankintatukeen ja työsuhdeautojen verotukseen.

ITS Finland korostaa, että jos Suomi päätyisi ottamaan kansallisen järjestelmän käyttöön ennen EU:n laajusta mahdollista järjestelmää, tulisi järjestelmän toteutus nähdä EU:ssa EU-tason keihäänkärkipilottina, jonka opit ja kehitettävät tekniikat loisivat pohjan myös EU-tason järjestelmille. Näin kansalliseen järjestelmäkehitykseen investoitavat resurssit hyödyttäisivät myös suomalaista alan vientiä ja loisivat referenssejä alan toimijoille. Kaikissa liikenne- ja logistiikka-alan suunnitelmissa tulee huomioida viennin kannalta elintärkeä eurooppalainen kehitys. Tämä tarkoittaa sitä, että jo esiselvitysten esivaiheissa tulee tarkastella muiden Euroopan unionin ja EU-maiden suunnitelmia ja toimia päästövähennysten varmistamisen saralla. Vertailevan työn tavoitteena tulee olla varmistaa suomalaisen järjestelmän ja sen kehittämisestä syntyvät osaamisen hyödyntäminen vientimarkkinoilla. Lisäksi ITS Finland ry huomauttaa, että kansallisella päästökaupalla voisi olla vaikutusta autonvalmistajien intresseihin myydä Suomeen täyssähköautoja, mikäli ne näkisivät, että Suomen autojen päästöt vähenevät joka tapauksessa kansallisen päästökaupan ansiosta. Suomi on sähköautomarkkinoilla pieni sivumarkkina, joten päästökaupan käyttöönotto voisi aiheuttaa autonvalmistajien osalta Suomen asettamisen huonompaan asemaan EV-kiintiössä.

HSL toivoo, että vaikutusten arviointien lähtökohtia ja oletuksia olisi avattu arviomuistiossa laajemmin ja kuvattu kriittisten oletusten vaikutukset tuloksiin selkeämmin, esimerkiksi polttoaineen hintajousto lyhyellä ja pitkällä aikavälillä on tulosten kannalta hyvin keskeinen. Ilmastopaneeli huomauttaa, että liikenteen osalta käyttäytymisvaikutukset ilmenevät muun muassa polttoaineiden kysynnän ja tarjonnan hintajoustojen kautta. Ne ovat lyhyellä aikavälillä jäykkiä, mutta jousto kasvaa ajan myötä sopeutumismahdollisuuksien kasvaessa. Pitkän aikavälin jousto on aina suurempi kuin lyhyen aikavälin jousto. Päästökaupan vaikutusten osalta tarjonta voi lyhyellä aikavälillä olla joustavampaa kuin kysyntä. Helpointa tarjoajille on tuoda biopolttoaineita päästöoikeuskustannusten laskemiseksi, pidemmällä aikavälillä kannustin voimistuu sähköpolttonesteiden tuottamiseen. Kysynnän hintajoukseen voidaan myös vaikuttaa. Vaikutuslaskelmat korostava sähköautojen (henkilö- ja pakettiautot) merkitystä kysynnän sopeutumisessa ja hintajoustavuuden kasvattamisessa. Ilmastopaneeli korostaa, että sähköisen liikenteen johdonmukainen edistäminen päästökaupan rinnalla kasvattaa kysynnän hintajoustoa ja laskee järjestelmän kustannuksia.

Muun muassa NEOT Oy, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Oy Teboil Ab ja SOK kiinnittävät huomioita siihen, ettei arviomuistiossa ole arvioitu energiaveromuutoksen, jakeluvaiheen ja tieliikenteen päästökaupan yhteisvaikutuksia polttoaineen hintaan. Suomen Biokierto ja Biokaasu huomauttaa, että päästökaupan hinnantarkastelusta liikennekaasuun ei ole arvioitu, ja se pitäisi täydentää jatkotarkastelussa. NEOT esittää, että laskelmissa tulisi huomioida käytössä olevien päästövähennyskeinojen rajallisuus ja biopolttoaineiden raaka-aineiden rajallisuus, mikä on johtanut jo nyt hintojen jyrkkään nousuun. Bioenergia Oy huomauttaa, että mallinnusten perusteella polttoaineiden hinnannousu vaikuttaa kohtuulliselta, kun verrataan viimeaikaiseen polttoaineen hinnankorotukseen. Tämän perusteella voidaan kyseenalaistaa erillisen päästökauppajärjestelmän tarpeellisuus ja järkevyyt.

Liikenteen tutkimuskeskus Verne lausuu, että vaikutusarvioinnissa pitäisi esittää arvioita hinnannousun vaikutuksista liikennesuoritteisiin, polttoaineen kysyntään tai CO₂-päästöihin. Laskelmissa käytetty CO₂-päästöjen €/t tai dieselin hinnannousun arvot eivät vastaa päästökaupan hintatarkasteluiden arvoja. Etanoliautoilijat ry esittää huolensa, että biojakeluvaiheen aiheuttamat herkkyydet polttoainemarkkinoilla sivuutetaan. Pitkän aikavälin päästökaupan ja muun sääntelyn kustannusarvioita tehdessä olisi syytä myös ottaa huomioon mahdolliset yhteiskunnan häiriötilat.

Työ- ja elinkeinoministeriö tuo lausunnossaan esille, että kansallisen täysimittaisen päästökauppajärjestelmän käyttöönottoon ja toimintaan liittyy varsin merkittäviä kustannuksia ja kansallinen järjestelmä tulisi yhteensovittaa EU-päästökauppaan sen alkaessa. Lausunnossa huomautetaan, että siirtymäkaudelle esitetyt vaihtoehdot eivät sisällä päästöoikeuksien sekundäärimarkkinaa, eivätkä ne näin ollen olisi varsinaisia päästökauppamalleja. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että EU:n 55-valmiuspaketin osana ehdotettuun EU:n laajuiseen tieliikenteen ja rakennusten päästökauppaan sisältyy vielä paljon avoimia kysymyksiä, jotka ovat herättäneet runsaasti keskustelua jäsenmaiden kesken, joten sen lopullista muotoa tai mahdollista käyttöön ottoa on vielä haastavaa arvioida. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa vielä, että kansalliseen järjestelmään kuuluvien toimijoiden pieni määrä vaikuttaisi mahdollisesti kansallisessa mallissa markkinoiden

toimintaan ja pieni markkina olisi todennäköisesti erityisesti sekundäärimarkkinan osalta altis häiriöille. Oman huutokauppajärjestelmän rakentaminen ei ole kustannustehokasta ja tarkoituksenmukaista niin kauan kuin EU-päästökaupan alkaminen vaikuttaa mahdolliselta.

Oikeusministeriö on tuonut esiin lausunnossaan, että koska päästökaupan sääntely tieliikenteeseen liittyen oletettavasti vaikuttaisi nykyistä päästökauppalainsäädäntöä näkyvämmiin ja konkreettisemmin yksilöiden ja yritysten arkeen, korostuvat myös kysymykset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta verrattuna voimassa olevaan päästökauppalainsäädäntöön. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi tehdä huolellinen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi ottaen huomioon, että kaavailulla lainsäädännöllä todennäköisesti olisi sekä perusoikeuksia rajoittavia, että niitä edistäviä vaikutuksia.

Kuluttajaliitto toivoo, että jatkovalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota kuluttajavaikutuksiin.

Kompensaatiot ja yhteenveto vaikutuksista ja kompensatioista

VATT korostaa, ettei mahdollinen kompensatio saa aiheuttaa ei-toivottuja käyttäytymisvaikutuksia. Esimerkiksi auton omistamiseen, hankintaan tai käyttöön liittyvät kompensatiot 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 kompensatiot. Lisäksi koska Suomessa uusia autoja ostavat lähinnä erittäin hyvätuloiset kotitaloudet, auton hankintaan sidotut tuet kohdistuvat suoraan ylimpiin tuloluokkiin. Näin voi käydä myös, mikäli kompensatio toteutetaan verovähennyksenä. Alemmissa tuloluokissa veroja maksetaan vähemmän, mikä voi estää täysimääräisten verovähennysten hyödyntämisen.

Alueperusteiset kompensatiot voivat VATT:n mukaan 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.

VATT kannattaa könttäsuumana toteutettua kompensatiota, koska se ei ole sidottu kotitalouden valintoihin, joten se ei vääristä käyttäytymistä. Se olisi myös helppo kohdistaa pienituloisille kotitalouksille.

VATT:n mukaan 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 kompensatioissa on myös se riski, että ne jäävät voimaan, vaikka tarve kompensatioille poistuu.

Bioenergia ry nostaa esille päästökaupan negatiivisten vaikutusten kompensatioon liittyvät ongelmat. Kaikkia negatiivisia vaikutuksia ei voida eikä pidäkään kompensoida kaikille liikenteen käyttäjille. Hinnoittelu kohtelee eri asemassa olevia ihmisiä ja yrityksiä eri tavoin, jolloin kompensatiot voivat olla perusteltuja niissä tapauksissa, joissa yksilöllä tai yrityksellä ei ole mahdollisuutta sopeutua polttoaineiden hinnan nousuun. Ongelmaksi muodostuu se, että tällaisten tapauksien identifiointi on erittäin haastavaa. Lisäksi esille nostetaan se, että pitäisi kompensoida vain kohtuuttomia kustannuksia.

Kuluttajaliitto ja SYKE nostavat esille, että siirtymävaiheen aikana on mahdollista, että polttoainehintojen nousu kohdistuu enemmän pienituloisiin kotitalouksiin ja pitää tärkeänä, että kuluttaja ei joudu kohtuuttomaan tilanteeseen. Kompensaatiot tulisi kohdistaa kaikkein heikommassa asemassa oleviin ihmisiin ja niihin, joilla ei aidosti ole vaihtoehtoa polttomoottoriauton käyttämiselle.

SYKE korostaa, että kompensatiot eivät saisi hidastaa päästövähennysten toteutumista merkittävästi. Ab Teboil Oy tuo esille, että polttoaineiden hinnannousu vaikuttaa eniten niihin, jotka tarvitsevat autoa päivittäiseen asiointiin, mutta joilla ei ole joukkoliikennettä vaihtoehtona. Tämä tarkoittaa usein maaseutumaisilla alueilla asuvaa väestöä, joka on usein myös pieni- tai korkeintaan keskituloinen ja ajaa vanhemmalla autolla. Vaikutukset kohdistuvat tähän väestöosaan myös siten, että polttoaineiden kustannusten noustessa korkeiksi ja kysynnän vähetessä huoltoasemat syrjäseudulla voivat muuttua tappiolliseksi, jolloin polttoaineen saatavuus huononee. Lapin kaupakamari tuo esille, että kompensatioiden tulee kohdistua sinne, missä kuljetuskustannusten nousu vaikuttaa yritysten kustannuksiin ja elinkeinoelämän kehittymiseen eniten.

Liikenteen tutkimuskeskus Verne nostaa esille, että vapaa-ajanmatkojen osuus polttoaineen kuluksista kasvaa voimakkaasti tulojen kasvaessa eivätkä nämä matkat ole samalla tavalla kotitalouksille välttämättömiä tai yhteiskunnalle hyödyllisiä kuin työ-, asiointi- tai ostomatkat.

SYKE korostaa, että tarkastelun piiriin tulee ottaa taloudellisten näkökulmien lisäksi vaikutukset käyttäytymiseen ja koettuun oikeudenmukaisuuteen. Myös SAK nostaa esille, että kompensatiomallin keskiössä on oikeudenmukaisuus ja kompensatio tulisi kohdistaa ensisijaisesti pienituloisille. Myös Finnwatch ry nostaa esille, että päästökauppajärjestelmät nostavat haittaa aiheuttavien toimintojen ja tuotteiden hintoja ja niillä on siten myös jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia, jotka on välttämätöntä huomioida ohjauskeinon toteutusta suunniteltaessa. Myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden huomioiminen vaikuttaa päästöhinnittelun yhteiskunnalliseen ja poliittiseen hyväksyttävyyteen ja ilman riittävää julkista tukea päästöjen hinnoittelujärjestelmää on vaikea toteuttaa.

SAK esittää, että kompensatio on mahdollista toteuttaa ansiotuloverotuksen keventämisen kautta, mitä voidaan pitää hallinnollisesti tehokkaimpana ja selkeimpänä ratkaisuna. Yksilöllisesti kohdistuvaa kompensatiomallia haastavana toteutettavana mm. kohdistamishaasteiden vuoksi pitävät myös mm työ- ja elinkeinoministeriö sekä Ilmastopaneeli. Finnwatch ry:n mukaan päästökaupasta saatavat varat tulisi ohjata siirtymän nopeuttamiseen ja heikommassa asemassa olevien tukemiseen. Sen sijaan Finnwatch ry ei pidä ansiotulo- tai yhteisöverojen alentamista hyvänä kompensatiokeinona, sillä veroalennukset hyödyttävät ennen kaikkea keski- ja suurituloisia eivätkä heikommassa asemassa olevia. Veronalennukset johtavat ajan mittaan yhteiskunnan rahoituspohjan rapautumiseen. Ilmastopaneeli esittää, että hyvä periaate olisi pitää päästökauppa ja kompensoivat tulosiirrot täysin erillään toisistaan, koska kompensatioiden oikeudenmukainen kohdistaminen on mahdotonta ilman täsmällistä yksilötason tietoa.

Finnwatch ry esittää kompensatiokeinoksi hiiliosinkoa, sillä jo päästökauppatulojen osittaiseen palautukseen perustuva hiiliosinko mahdollistaa päästökauppajärjestelmän kokonaisvaikutusten kääntämisen progressiiviseksi ja sen avulla voidaan lisätä polttoaineiden hinnannousun yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Hiiliosingon määrä tulisi sitoa päästökauppatulojen kokonaismäärään, jolloin päästöleikkauksista aiheutuva päästökauppatulojen lasku ei johda yhteiskunnan rahoitusongelmiin. MTK ry nostaa esille, että tarvittavien kompensatioiden rahoituksen analyysi on jäänyt muistiossa vähäiseksi tilanteessa, jossa siirtymä puhtaampiin käyttövoimiin kaventaa verokertymiä.

Ilmastopaneelin mukaan esitellyistä kompensatiokeinoista kertosummainen tulonsiirto olisi progressiivinen, eli tukee eniten alinta tuloluokkaa. Vähäpäästöiseen liikenteeseen siirtymän tuki taas kohdentaisi kompensatioiden energiantehokkuuden parantamiseen ja päästöjen vähentämiseen ja tukee samalla veronkorotuksen päästöohjaustavoitetta. Verovähennys ja ajoneuvoveron alennus ovat huonompia vaihtoehtoja, sillä ne heikentävät päästötavoitteen saavuttamista. Ilmastopaneeli katsoo, että eri kompensatiokeinojen mahdollisia vaikutuksia tulee arvioida perusteellisesti eri seurausten näkökulmasta ennen niiden käyttöönottoa. On tärkeää, ettei kompensatioilla ole sivuvaikutuksia, jotka toimisivat päästövähennystavoitteita vastaan.

ITS Finland ry:n mukaan kompensatiotarpeet kuluttajille jäisivät alhaisiksi, sillä 650 000 yksityiskäytössä olevaa autoa aiheuttaa puolet koko yksityiskäytössä olevan 2,6 miljoonan auton päästöistä. Autot kuuluvat selvityksen perusteella varakkaille kuluttajille, joilla on varaa vaihtaa ympä-

ristöystävällisempiin vaihtoehtoihin. Kustannuksia olisi sinällään mahdollista kompensoida kotitalouksille, jotka ajavat keskimääräistä vanhemmalla ja todennäköisesti uutta autoa enemmän kulluttavalla autolla. Alemman tulotason autoilijat aiheuttavat absoluuttisesti ja suhteellisesti vähän päästöjä, jolloin käyttäjäryhmä kärsisi polttoaineen hinnan noususta eniten suhteessa päästöihin.

SYKE esittää, että kompensatioiden ja kompensatiotarpeen tarkastelussa tulisi ottaa huomioon työkoneet, kalastusalukset ja muut kauppa-alukset. EU:n kaavailemassa päästökaupassa ne on rajattu järjestelmän ulkopuolelle, mutta vastaavaa rajausta ei esitetä kotimaiselle päästökaupalle. Suomessa rannikko- ja järvikalastuksessa käytetään myös bensiinikäyttöisiä aluksia, jolloin polttoaineen hinnannousu kohdistuisi myös monessa tapauksissa näihin yrityksiin, joiden kannattavuus on jo nykyisellään heikko ja mahdollisuudet sähkömoottoreihin rajalliset. Sahateollisuus ry esittää, että vientiteollisuudelle luotaisiin palautusjärjestelmä, jolla polttoaineen korkeasta hinnasta palautettaisiin paljon kuljetuksia käyttävälle vientiteollisuudelle veroluontoiset maksut EU:n minimiin saakka. Lapin kauppakamari nostaa esille, että kompensatiomallien osalta tulee huomioida erityisesti kuljetustuet, joita voidaan kohdentaa pitkien etäisyyksien alueille. Myös suorat tuet kehityshankkeisiin ja kalustohankintoihin ovat keskeisiä. Myös MTK ry:n mukaan päästökauppajärjestelmä aiheuttaisi merkittäviä kompensatiotarpeita maaseutualueiden kotitalouksille ja yrityksille. Sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että arviomuistiossa tulisi selvittää mahdollisuudet kompensoida merkittävä hintojen nousu sellaisille viranomaisille, joiden taloudelliseen tilanteeseen ja toimintamahdollisuuksiin hintojen nousu eniten vaikuttaisi.

Elinkeinojärjestöjen yhteisessä lausunnossa esitetään, että yritysten mahdollisista kompensatiomalleista toteuttamiskelpoisin ja yksinkertaisin olisi malli, jossa kuljetusyritykset saisivat polttoaineen kulutukseen nähden saman tuen. Toisaalta päästökaupan vaikutusten on arvioitu kohdentuvan eniten vientiteollisuuteen ja alueellisten erojen on arvioitu olevan suuria, mikä puoltaisi tukien alueellisuutta.

HSL esittää, että eri kompensatiomalleja arvioitaessa olisi tärkeä tarkastella myös sitä, että osa kerättävistä tuloista kohdistettaisiin kompensatona suoraan joukkoliikenteeseen, jolloin joukkoliikenteen houkuttelevuus suhteessa henkilöauton käyttöön paranisi ja kompensatio kohdistuisi epäsuoraan pienituloisille.

Oy Teboil AB nostaa esille, että raportissa esitetyt kompensatiomallit eivät vaikuta soveltamiskelpoisilta, koska kompensatioita koskevat selvitykset tuottavat keskenään ristiriitaisia tuloksia ja toisaalta kompensatio saattaisi johtaa päästöjen pysymiseen ennalta tai jopa lisääntymiseen, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Liikennepalvelukauppiat ry tuo esille, että esitetyt kompensatioiden toteutustavat ovat kaikki hallintoa paisuttavia toimenpiteitä, jota kautta syntyy lisäarvoa tuottamattomia kuluja. Jatkotyössä pitäisi löytää keinoja, joilla verorahan edestakaista liikuttelua voidaan välttää.

HSL tuo esille, että kompensatiomallille tulisi etsiä selkeät mitattavat tavoitteet ja arvioida eri mallien vaikutukset asetettujen tavoitteita vasten. Lisäksi on tärkeää huomioida liikkumisen muutos, joka erityisesti vaikuttaa työmatkavähennykseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö mainitsee lausunnossaan etätööhön kannustamisen vaikutukset. HSL toteaa, että eri kompensatiomallien vertailtavuus on haastavaa ilman niiden vaikutusten arviointia, joten tältä osin arviointia tulee jatkaa ja tietopohjaa edelleen kehittää vertailtavuuden parantamiseksi. HSL:n mukaan tulisi arvioida myös eri kompensatiomallien yhdistelmiä, joilla olisi mahdollista vähentää ei-toivottuja vaikutuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että oikeudenmukaisen, toimivan ja tehokkaan kompensatiomallin kehittäminen on haastavaa, ja asiasta tarvitaan sekä lisätutkimusta että yhteiskunnallista keskustelua jatkovalmistelun tueksi. Valmista mallia ei ole ja arviomuistio osoittaa selkeästi millaisia haasteita mallin luomiselle olisi. Myös opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa tutkimuksen merkitystä kompensatiomallin kehittämisessä.

Paikallisliikenneliitto ry tuo esille, että joukkoliikenteen kilpailukykyä suhteessa henkilöautoon voidaan parantaa purkamalla työmatkoilla henkilöautoiluun kohdistuvaa verokevennystä. Ruotsin mallin mukaisesti työmatkavähennyksen muutos tulisi tehdä kokonaan kulkumuotoneutraaliksi ja etäisyysperusteiseksi. Ruotsin muutoksessa on huomioitu myös, että vaikutus auttaa suhteellisesti enemmän pienituloista.

Yhteenveto ja johtopäätökset

HSL katsoo, että yhteenvetoluvussa tulisi konkreettisesti kuvata miten työ jatkuu, mitä asioita vaikutusten arvioinnissa tulee vielä tarkastella sekä miten mahdollinen lainsäädäntötyö etenee. HSL esittää, että päästökaupan arviomuiston pohjalta järjestettäisiin erillinen keskustelutilaisuus sidosryhmille.

Etanoliautoilijat ry. esittää huolensa, että sijaiskärsijänä tulisi olemaan myös biopolttoaineet ja biokaasu, koska polttoainejakelijat jyvittäisivät päästökaupan kustannukset myös muihin tuotteisiinsa kuten E85-bioetanoliiin.

Lausunnonantajat

Elinkeinojärjestöjen yhteislausunto

Autoalan Keskusliitto

Autotuojat ja -teollisuus ry

Elinkeinoelämän Keskusliitto ry

Kaupan liitto

Kemianteollisuus ry

Keskuskauppakamari

Linja-autoliitto ry

Logistiikkayritysten Liitto ry

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK

Metsäteollisuus ry

Palvelualojen työnantajat Palta ry

Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL

Suomen Taksiliitto ry

Suomen Yrittäjät

Teknisen Kaupan Liitto

Teknoliateollisuus ry

Yhteinen Toimialaliitto ry

Autoliitto ry

Suomen ilmastopaneeli

Liikenneympäristöyhdistys ry

Paikallisliikenneliitto ry

ITS Finland ry

North European Oil Trade Oy

Suomen Biokierto ja Biokaasu ry

Suomen ympäristökeskus

Bioenergia ry

Energiavirasto

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.

Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry

Suomen Bensiinikauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liitto SBL ry

SAK ry

Energiateollisuus ry

SOK / S-ryhmä

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Aalto-yliopisto, Taloustieteen laitos

STTK ry.

Palvelualojen työnantajat Palta ry.

Climate Leadership Coalition

Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen yliopisto
Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO)
Liikenne- ja viestintävirasto
Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry
Kesko Oyj
Oy Teboil Ab
Sahateollisuus ry
Veronmaksajain Keskusliitto ry
Suomen Kuntaliitto ry
Lapin kauppakamari
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Finnwatch ry
Suomen luonnonsuojeluliitto
Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
Etanoliautoilijat ry
Työ- ja elinkeinoministeriö
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Ilmatieteen laitos
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Sisäministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Valtiovarainministeriö
WWF Suomi
Kolme yksityishenkilöä