

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

Taakanjakosektorin päästöjen osuus kaikista Suomen päästöistä on noin 46 prosenttia. Tästä luvusta maatalous on 22 prosenttia ja kotimaan liikenne 38 prosenttia. 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. Liikenteen tiedot eivät sisällä kotimaan lentoliikennettä.

Päästökaupasektorin päästöjen osuus kaikista Suomen päästöistä on noin 44 prosenttia. Huomionarvoista on, että päästökaupasektorin päästöt kokonaisuudessaan ovat laskeneet lähes 38 prosenttia pelkästään aikavälillä 2013–2020.

Polttoainevero on valmistevero, joka jakautuu energiasisältöveroon, hiilidioksidiveroon ja huoltovarmuusmaksuun. Viime vuosina tieliikenteen ensisijaisina päästövähennyskeinoina on käytetty polttoaineen veronkorotuksia. Nykyisen verojärjestelmän hinnanmuutosten eduiksi voidaan laskea päästöjen ennustettava hintataso, yksinkertainen toteutus ja se, että hinnanmuutoksiin on mahdollista sopeutua monin eri tavoin. On kuitenkin huomioitava, että polttoaineen hinnanmuutosten optimaalista tasoa on vaikea määrittellä. Optimaalisella tasolla viitataan siihen hinnan tasoon, jolla asetetut päästövähennystavoitteet toteutuvat. Lisäksi on tärkeää, että esimerkiksi kansalaisten maksukyky ei heikkene merkittävästi ja kohonneista logistiikkakustannuksista ei aiheudu merkittävää haittaa työllisyydelle tai yritysten kilpailukyvyille.

Suomi on sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan ja Fit for 55 -valmiuspakettiin sekä siihen sisältyvään tavoitteeseen vähentää EU:n nettopäästöjä 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Fossiilittoman liikenteen tiekartan mukaan uusia päästövähennystoimia tarvittaisiin vuoteen 2030 mennessä vielä noin 1,65 miljoonan tonnin verran. Fossiilittoman liikenteen tiekartan mukaisesti toisessa vaiheessa syksyllä 2021 muun muassa Suomen kestävän kasvun ohjelman ja valtiovarainministeriön liikenteen verotustyöryhmän ratkaisujen selvittyä lisätään päästövähennyskeinojen valikoimaan tarkoituksenmukaiset lisäkeinot. Etätyöllä voidaan tehtyjen selvitysten perusteella parhaimmillaan saavuttaa vain maltillinen 0,125 miljoonan tonnin päästövähennys vuonna 2030. Liikenteen palveluiden päästövähennyspotentiaali on tehdyn selvityksen mukaan vuonna 2030 melko pieni, noin 0,080 MtCO₂. Yhdistetyt kuljetukset voisivat selvityksen mukaan vähentää liikenteen hiilidioksidipäästöjä arviolta vain 0,018–0,030 MtCO₂ vuonna 2030.

Tehdyt selvitykset osoittavat, että tiekartan toisessa vaiheessa esitetyt keinot liikenteen päästövähennysten 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.

Päästökauppajärjestelmä päästövähennyskeinona

Voitte tässä lausua luvusta 3

Polttoaineeron muutokset eivät ole ainoa tapa saada aikaan päästöjen määrää vähentävä hintasignaali. Tämä on mahdollista toteuttaa liikenteen päästökaupan avulla. Päästökaupan eduksi voidaan laskea kustannustehokkuus (hinnanmuutokset kohdistuvat suoraan päästösuuritteelle eli fossiiliselle polttoaineelle ja ohjausvaikutus kohdistuu sekä yrityksille että kuluttajille) sekä ennustettavuus (päästöoikeuksien määrä eli ”katto” voidaan säännellä niin, että päästövähennystavoitteet toteutuvat).

Liikenteen päästökaupan etuna on myös, että sen käyttöönotto ei välttämättä vaadi muutoksia muihin päästövähennysjärjestelmän osiin. Päästökauppa toimisi eräänlaisena varmistuksena, että päästövähennystavoitteisiin päästään, jos muut toimenpiteet eivät riitäkään. Suomella on Euroopan unionin päästökaupan myötä kansainvälistä kokemusta siitä, kuinka vastaavanlainen päästökauppajärjestelmä käytännössä toimii. Päästövähennyskeinoja valittaessa on otettava huomioon yritysten toimintaympäristö ja kilpailukyky. Päästöjen vähentäminen tulee nähdä myös mahdollisuutena yrityksille. Yritysten ja valtion on mahdollista toimia yhdessä esimerkiksi uusien teknologioiden kehittämiseksi.

Tieliikenteen päästökaupan toteutuksen vaihtoehdot

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

Päästökaupan käytännön toteutus tulee järjestää muistiolounnoksessa esitetyn mukaisesti siten, että polttoainejakelijat veloitettaisiin hankkimaan päästöoikeudet esimerkiksi energiaviraston järjestämästä huutokaupasta. Alkuvaiheessa osa päästöoikeuksista olisi myös mahdollista myöntää ns. ilmaisjakona. Polttoainejakelijat sisällyttävät jo nykyisin hintoihinsa niin polttoaineen hinnan kuin polttoaineverotkin, joten suuresta ylimääräisestä hallinnollisesta taakasta ei ole kysymys.

Liikenteen päästökaupan piiriin tulisi sisällyttää kaikki liikennekäytössä olevat fossiiliset polttoaineet; bensiini, diesel ja maakaasu. Vaikka maakaasun osuus liikenteen käyttövoimana on vähäinen dieseliin ja bensiiniin verrattuna, osuuden ennakoidaan kasvavan varsinkin raskaassa liikenteessä. Lisäksi maakaasun ominaispäästöt ovat dieseliä ja bensiiniä pienemmät (päästökaupan vaikutus lopputuotteen hintaan olisi siis pienempi), joten päästökauppa tukisi entisestään siirtymää kohti vähäpäästöistä liikennettä.

Liikenteen päästökaupan markkinoille osallistuvien toimijoiden tulisi olla ainoastaan polttoainejakelijoita, jotka myyvät lopputuotetta. Näin vähennetään mahdollisuuksia ei-toivotulle markkinoiden keinottelulle, joka olisi Suomen päästökaupan pienen koon vuoksi mahdollista. Polttoainejakelijoilla tulisi olla täysi oikeus myydä ja ostaa päästöoikeuksia sekundäärimarkkinoilla alan muilta toimijoilta.

Mikäli liikenteen päästöjen kompensointi otettaisiin osaksi liikenteen päästökauppaa, sillä tulisi olla vain marginaalinen osuus päästömarkkinasta. Kompensointiin liittyy paljon teknisiä kysymyksiä (esimerkiksi kuinka varmistetaan kompensointitoimien vaikuttavuus) sekä muita haasteita, joten sillä ei tule olla merkittävää roolia liikenteen päästökaupassa.

Päästöoikeuksia tulisi voida siirtää käytettäväksi myöhemmin aikoina. Päästökaupan alkuperäinen idea (cap and trade) asettaa päästöille kokonaiskaton, jonka tasoon päästöoikeuksien siirto ei vaikuta. Lisäksi päästöoikeuksien siirrolla vähennetään polttoainehintojen keskimääräistä hajontaa.

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.

Päästökaupan vaikutukset

Voitte tässä lausua luvuista 5.1.-5.5.

Valittavien päästövähennystoimenpiteiden keskiössä tulee olla vaikuttavuus ja kustannustehokkuus. Valittavien toimenpiteiden tulee olla tehokkaita, jotta liikenteen päästöjä kyetään vähentämään tarvittava määrä. Toimenpiteiden tulee olla selkeästi todennettavissa.

Valittavien toimenpiteiden tulee olla myös oikeudenmukaisia. Tämä tarkoittaa, että valittavat keinot eivät saa asettaa kohtuutonta rasitetta pieni- tai keskituloisille. Päästövähennyksistä aiheutuvia kustannuksia tulee kompensoida silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Oikeudenmukaisuus sisältää sosioekonomisten näkökulmien lisäksi myös työllisyysvaikutusten arvioinnin.

Päästövähennyskeinoja valittaessa on otettava huomioon yritysten toimintaympäristö ja kilpailukyky. Päästöjen vähentäminen tulee nähdä myös mahdollisuutena yrityksille. Yritysten ja valtion on mahdollista toimia yhdessä esimerkiksi uusien teknologioiden kehittämiseksi.

Polttoaineiden hinnan muutokset edustavat kustannustehokasta ilmastopolitiikkaa. Vertailun vuoksi todettakoon, että esimerkiksi EU:n nykyinen teollisuuden ja energiantuotannon päästökauppa on jopa useampaa kertaluokkaa kustannustehokkaampi verrattuna sähköautojen hankintatukeen. Myös

ensi vuodelle voimaan tulevan työsuhdeautojen verotuen aikaansaama päästövähennelmä on vähäinen, kustannustehokkuus on vähäinen ja kohdistuminen tulodesiileittäin on epätasapainossa. Näiden, tällä hallituskaudella käyttöön otettujen päästövähennystoimenpiteiden, vaikuttavuutta voidaan pitää vertailukohtana, kun tehdään päätöksiä tarvittavista lisäkeinoista, kuten liikenteen päästökaupasta.

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.)

Päästövähennystavoitteisiin pääseminen vaatii todennäköisesti polttoaineen hinnanmuutoksia. Polttoaineen hinnanmuutoksien vaikutuksia tulee kompensoida. Kompensaatiomallia valittaessa tulee ottaa huomioon seuraavat tekijät:

- 1) Kenelle kompensaatio maksetaan?
- 2) Kuinka paljon kompensaatiota maksetaan?
- 3) Millä aikajänteellä kompensaatiota maksetaan?

Teoriatasolla toimiva kompensaatiomalli ei merkittävästi vähennä kannustimia päästöjen vähentämiselle ja kohdistaa kompensaation oikeudenmukaisesti.

Kompensaatiomallin keskiössä on oikeudenmukaisuus. Polttoainevero on regressiivinen vero. Tämä tarkoittaa, että pienituloiset maksavat veroa suuremman osuuden suhteessa tuloihinsa. Polttoaineiden hinnanmuutokset tulee kompensoida. Kompensaatio tulisi ensisijaisesti kohdistaa pienituloisille. Kompensaatio on mahdollista ansiotuloverotuksen kevennysten kautta. Tätä voidaan pitää hallinnollisesti tehokkaimpana ja selkeimpänä ratkaisuna. Mitä enemmän muuttujia otetaan huomioon, sitä monimutkaisemmaksi ja tätä kautta haastavammaksi kompensaatiomallin toteutus muuttuu. Yksilöllisesti kohdistuva kompensaatiomalli olisi haastavaa toteuttaa muun muassa kohdistamishaasteiden vuoksi.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Voitte tässä lausua luvusta 6.

Suomi on sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan ja Fit for 55 -valmiuspakettiin sekä siihen sisältyvään tavoitteeseen vähentää EU:n nettopäästöjä 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Fossiilittoman liikenteen tiekarttaan liittyvät selvitykset osoittavat, että tiekartan toisessa vaiheessa esitetyt keinot (kuten esimerkiksi etätyön lisääntyminen) liikenteen päästövähennysten aikaansaamiseksi eivät ole riittäviä tai kustannustehokkaita. Näin ollen on tarkoituksenmukaista tarkastella fossiilittoman liikenteen tiekartan mukaisesti muita uskottavia ja todennettavissa olevia päästövähennyskeinoja, kuten esimerkiksi liikenteen päästökauppaa.

Liikenteen päästökaupan kansallista valmistelua tulee jatkaa. EU-tason ja kansallisen tason päästökaupan valmistelua pitää jatkaa rinta rinnan, kunnes unionissa tehdään sitova päätös EU-tason ratkaisusta. Kahta päällekkäistä päästökauppajärjestelmää ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää samanaikaisesti. Riippumatta kansainvälisestä kehityksestä on huomionarvoista, että Suomi on sitoutunut kunnianhimoisiin ilmastotavoitteisiin myös liikenteen osalta ja nämä vaativat toteutuakseen vaikuttavia päätöksiä.

Laaka Mari
SAK ry