



30.11.2021

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 8.11.2021, VN/3882/2021

## LAUSUNTO KANSALLISISTA TIELIIKENTEEN PÄÄSTÖKAUPPAA KOSKEVASTA ARVIOMUISTIOLUONNOKSESTA

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikon muistioluonnoksesta. Arviomuistio on selvitys päästökauppajärjestelmän ominaisuuksista ja vaikutuksista. Se ei ole esitys päästökaupan käyttöönotosta. Muistioluonnoksen valmistelu liittyy fossiilittoman liikenteen tiekartan kolmanteen, ehdolliseen vaiheeseen. Selontekona eduskunnalle annetun tiekartan ensimmäisen vaiheen toimenpiteille ei päätetty rahoitusta vuosien 2022-2025 julkisen talouden suunnitelmassa, mutta vuoden 2022 talousarvioon esitettiin lisärahoitusta muutamiin toimenpiteisiin.

Suomen tulee olemassa olevan EU-lainsäädännön mukaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjään taakanjakosektorilla 39 prosentilla vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 2005. Kansallisella tasolla Suomi on sitoutunut vähentämään kotimaan liikenteen päästöjä vähintään 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. Päästöjen puolittamistavoitteesta on sovittu kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa vuonna 2016, keskipitkän aikavälin ilmasto-suunnitelmassa vuonna 2017 sekä pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa. Pitkän aikavälin tavoitteena hallitusohjelmassa on, että Suomen tulee olla hiilineutraali vuonna 2035. Liikenteen päästövähennystavoitteiden tulee vastata tähän tavoitteeseen. Suomessa vuosina 2018 ja 2019 toteutettujen skenaariotarkastelujen (PITKO ja PITKO-jatko) mukaan tämä tarkoittaa sitä, että liikenteen kasvihuonekaasupäästöt tulee kokonaan poistaa vuoteen 2045 mennessä.

Työryhmä on asetettu toimikaudelle 3.3 – 31.12.2021 tavoitteena arvioida kansallisen tieliikenteen päästökaupan toimeenpanoa. Valtiovarainministeriöllä on ollut jäsen työryhmässä. Hankkeen tavoitetta täydennettiin Euroopan komission 14.7.2021 julkaiseman säädösehdotuspaketin (Fit For 55) johdosta. Komission ehdotukseen sisältyy esitys EU:n laajuisesta tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen polttoaineet käsittävästä päästökaupasta nykyisestä päästökaupasta erillisenä järjestelmänä. Esityksen mukaan päästökauppa em. sektoreilla alkaisi vuoden 2026 alussa.

### Valtiovarainministeriön lausunto

Taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen toteuttaminen on yksi kansallisen ilmastopolitiikan keskeisempiä haasteita. Mitä kustannustehokkaammin taakanjakosektorin velvoite voidaan toteuttaa, sitä enemmän yhteiskunnan resursseja jää käytettäväksi muiden tärkeiden tavoitteiden edistämiseen. Koska

julkisella vallalla on harvoin tarkkaa tietoa siitä, missä ja miten päästövähennykset toteutuvat pienimmin taloudellisin kustannuksin, taakanjakosektorin päästöjen ohjauksessa on perusteltua lähtökohtaisesti pyrkiä päästöohjauksen yhtenäiseen tasoon läpi sektoreiden. Taakanjakosektorin yhtenäisestä päästöohjauksesta ja teknologianeutraaliudesta poikkeamiselle tulisi olla vahvat perustelut, kuten se, että teknologioiden käytön todelliset ilmasto- ja ympäristövaikutukset voivat erota taakanjakosektorin päästölaskennasta ja päätöksentekijä voi arvottaa myös todellisia vaikutuksia ilmastoon ja ympäristöön.

Hinnoittelutoimenpiteet nähdään kansantalouden tasolla yleisesti vaikuttavina ja kustannustehokkaina. Mitä enemmän taakanjakosektorin päästöjen ohjauksessa nojaututaan päästöjen hinnoitteluun, sitä vähemmän on tarve käyttää päästöihin epäsuoremmin vaikuttavia ohjauskeinoja kuten tukia tai teknologisesti epäneutraaleja sääntelykeinoja kuten biopolttoaineiden jakeluvaihtoa. Teknologisen kehittymisen myötä tieliikenteen sähköistämisestä on tullut biopolttoaineita kustannustehokkaampi keino vähentää liikenteen laskennallisia päästöjä. Ero kustannustehokkuudessa korostuu, kun tarkastellaan vaikutuksia kasvihuonepäästöihin globaalilla tasolla.

Tästä huolimatta sääntely voi kuitenkin näyttäytyä poliittisesti houkuttelevammalta kuin päästöjen hinnoittelu, sillä se ei synnytä päästökaupan tai verotuksen tavoin tulonsiirtoja polttoaineiden käyttäjiltä julkiselle sektorille, jotka päästöohjauksen lisäksi nostavat polttoaineiden hintoja ja lisäävät autoilijoiden ja kuljetusten kustannuksia. Viime vuosien tutkimus- ja selvitystyö viittaa kuitenkin siihen, että liikenteen päästöjen hinnoitteluun liittyvillä veroilla on suhteellisen rajallinen vaikutus taloudelliseen eriarvoisuuteen tai kansantalouden tulomuodostuskykyyn. Näiden tavoitteiden kannalta muulla politiikalla sekä yleisellä taloudellisella ja yhteiskunnallisella kehityksellä on todennäköisesti päästöjen hinnoittelua merkittävästi suurempi vaikutus. Tämä ei sinänsä poista sitä, etteikö yksittäisissä politiikkatoimissa olisi myös häviöjä, mutta osoittaa sen, että yhteiskunnallisesti tärkeitä tavoitteita voidaan edistää tinkimättä ilmasto- ja politiikan tehokkuudesta. On myös syytä korostaa, että toisin kuin yleisestä keskustelusta voisi päätellä, liikenteen verotus on kansantalouden kokoon suhteutettuna viime vuosikymmeninä laskenut ja laskee myös jatkossa ilman uusia toimenpiteitä.

Kuten arviomuistiossa esitetään, päästökaupan ja verotuksen keskeinen ero liittyy määrä sääntelyn ja hintasääntelyn eroon. Määrä sääntelyllä voidaan varmistaa päästövähennystavoitteen toteutuminen joustuen päästövähennyksen kustannuksesta, kun taas hintasääntelyllä varmistetaan päästövähennyksen kustannus etukäteen ja annetaan päästövähennysten määrän joustaa.

Taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden kustannustehokkaan toteuttamisen näkökulmasta pelkästään tieliikennettä koskeva päästökauppa olisi lähtökohtaisesti epäoptimaalinen ratkaisu, sillä ilman hintalattiaa ja -kattoa päästöoikeuksille se ei huomioisi päästövähennysten kustannuksia muilla taakanjakosektoreilla, eikä myöskään varmistaisi taakanjakosektorin velvoitteiden toteutumista. Tällöin tieliikenteen päästökaupalle asetettu päästökatto voi osoittautua Suomen taakanjakosektorin velvoitteiden näkökulmasta joko liian suureksi tai pieneksi. Jos taas tieliikenteen päästökauppaan asetetaan hintalattioita tai -kattoja, päästökauppa olisi sääntelykeinona hyvin lähellä verotuksen kaltaista hintaohjausta. Verotuksen etuna on kuitenkin jo olemassa olevat toimivat ja yksinkertaiset järjestelmät, joiden hallinnointikustannukset ovat alhaiset. Liikenteen verotuksen uudistamista selvittänyt työryhmä julkaisi toukuussa 2021 ehdotuksensa, joilla liikenteen päästövähennyksiä edistettäisiin verotuksen avulla mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Tieliikenteen päästövähennyksissä, kuten ylipäätään taakanjakosektorin päästöohjauksen tason mitoituksessa, on myös syytä huomioida, että Suomi voi saavuttaa taakanjakosektoria koskevat velvoitteet ostamalla päästöyksiköitä niiltä jäsenmailta, jotka ovat vähentäneet päästöjä veloitetta enemmän. Taakanjakosektorin päästöohjauksen tason mitoituksessa tulisi siten pyrkiä arvioimaan myös näiden päästöyksiköiden tarjontaa ja hintaa.

Arviomuistiossa käsitellään Euroopan komission ehdottamaa EU:n laajuista päästökauppaa tieliikenteelle ja erilliselle lämmitykselle, sekä sen vaikutuksia kansallisen tieliikenteen päästökaupan toteuttamiselle. EU-laajuinen päästökauppa sovellettuna laajasti taakanjakosektorin polttoaineiden käytölle edistäisi taakanjakosektorin päästöjen ja polttoaineiden yhtenäisempää hinnoittelua EU:ssa, ja olisi askel kohti kustannustehokkaampaa taakanjakosektorin ilmastopolitiikka EU:ssa, mikä olisi korkean taakanjakosektorin päästövähennysveloitteen omaavan Suomen etu. Mitä tulee kansalliseen päästökauppaan kohdentuen yksinomaan tieliikenteen päästöihin, valtiovarainministeriö katsoo, että näitä voidaan vähentää tehokkaimmin energiaverotuksella ilman uusia sääntelymekanismeja ja niihin liittyviä kustannuksia. Kansalliselle päästökaupalle olisi vahvemmat perusteet, jos sillä voitaisiin kattaa myös energiaverotuksen ulkopuolisten sektoreiden päästöjä taakanjakosektorilla, kuten teollisuuden prosessien, maatalouden ja jätteiden käsittelyn päästöjä.

EU-laajuisen päästökaupan osalta on kuitenkin huomioitava, että vaikka Suomi pitää Euroopan komission ehdotusta pääosin hyvänä, esimerkiksi huutokauppatulojen korvamerkitseminen on ristiriitainen kansallisen yleiskatteisuuskäytännön kanssa.

Arviomuistiossa on käsitelty suhteellisen vähän sitä, miten biopolttoaineita päästökaupassa kohdeltaisiin ja millaisia muutoksia muihin ohjauskeinoihin olisi perusteltua tehdä, jos päästökauppa otettaisiin käyttöön. Niin tieliikenteen kuin koko taakanjakosektorin päästövähennysten kustannustehokkuuden näkökulmasta biopolttoaineiden jakeluvaihteen sakkomaksuista ja hiilidioksidiverosta muodostuvat kannustimet biopolttoaineille ovat jo tällä hetkellä liian korkeita verrattuna vaihtoehtoisten päästövähennysteknologioiden ohjaukseen. Viimeisen vuoden aikana tapahtunut biopolttoaineiden hintojen merkittävä nousu fossiilisiin polttoaineisiin nähden on myös osoittanut, että korkealle asetetut sakkomaksut johtavat myös käytännössä korkeisiin päästövähennyksen kustannuksiin.

Jatkotyössä olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, etteivät biopolttoaineiden jakeluvaihteen sakkomaksut, verotus ja mahdollinen päästökauppa muodostaisi kokonaisuudessaan liian suurta kannustinta biopolttoaineille niin taakanjakosektorin velvoitteiden kustannustehokkaan toteuttamisen kuin ilmastonmuutoksen tehokkaan ehkäisemisen ja ekologisen kestävyuden turvaamisen näkökulmasta. Mikäli tieliikenteen päästökauppaa edistettäisiin, tulisi jakeluvaihteen sakkomaksuja alentaa ja liikenteen energiaverotuksessa siirtyä polttoaineiden energiaperusteiseen verotukseen.

Arviomuistiossa on esitetty liikennesektorin laskennallisten päästöjen puolittamistavoitteeseen johtavan tieliikenteen päästökaupan vaikutuksia bensiinin ja dieselin hintoihin sekä kotitalouksien ja yritysten kustannuksiin. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että päästökaupan vaikutukset bensiinin ja dieselin hintoihin riippuvat päästourasta ilman päästökauppaa, polttoaineiden kulutuksen hintajoustoista sekä biopolttoaineiden hintaeroista fossiilisiin polttoaineisiin. On edelleen hyvin epävarmaa, missä määrin uusia toimia tarvitaan liikenteen päästöjen puolittamistavoitteen saavuttamiseksi. Yhtäältä fossiilittoman liikenteen tiekartan kahteen ensimmäiseen vaiheeseen sisällytettyjen toimenpitei-

den toteutumiseen ja niistä realisoituvien päästövähennysten todennäköisyyteen liittyy vähintäänkin suurta epävarmuutta. Toisaalta tieliikenteen päästöjen lasku nykytoiminkin voi osoittautua perusennustetta nopeammaksi. Tähän viittaa se, että sähköautojen markkinaosuudet henkilö- ja linja-autoissa ovat ylittäneet selvästi kesällä 2021 päivitetyn perusennusteen mukaiset markkinaosuudet. Lisäksi perusennusteeseen sisältyvä henkilöautojen liikennesuoritteiden kasvu vuoteen 2030 näyttää lähipuosien historialliseen kehitykseen nähden edelleen korkealta, joskin uudessa perusennusteessa suoritteiden kasvua selittää osaltaan sähköistyminen.

Kuntavaikutusten osalta valtiovarainministeriö tuo esiin, että päästökauppa vaikuttaa monien vaikutusketjujen kautta. Vaikutusten arviointia olisi tehtävä myös kuntavaikutuksista samoilla periaatteilla kuin väestövaikutuksia arvioidaan. Polttoaineiden hintojen nousulla on vaikutuksia kuntien elinvoimaan joukkoliikenteen kustannuksien, lämmityksen, alueen yritys- ja asukasvaikutusten kautta. Vaikutukset kohdistuvat kuntiin eri tavoin ja päästökauppa voi myös kasvattaa kuntien eriytymistä.

Valtiovarainministeriöllä ei ole muuta huomautettavaa työryhmän loppuraporttiin.

valtiosihteeri  
kansliapäällikkönä                      Juha Majanen

osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö                      Sami Yläoutinen

Tiedoksi

LVM: Matleena Kurki-Suutarinen, Valtteri Härmälä  
VM: Jussi Kiviluoto, Teemu Eriksson, Ilari Valjus, Atro Andersson, Kati Jussila