

Asia: VN/3882/2021-LVM-39

## **Lausuntopyyntö kansallisesta tieliikenteen päästökauppaa koskevasta arviomuistioluonnoksesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleisiä huomioita arviomuistioluonnoksesta**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa kansallista tieliikenteen päästökauppaa koskevasta arviomuistioluonnoksesta. Liikenne- ja viestintäministeriö asetti helmikuussa 2021 hankkeen, jossa arvioidaan kansallisen tieliikenteen päästökaupan toimeenpanoa. Hanketta on toteuttanut poikkihallinnollinen virkamiestyöryhmä, jossa myös työ- ja elinkeinoministeriö on ollut edustettuna. Työryhmän tehtävänä on laatia arviomuistio. Lausuntoa pyydetään työryhmän valmistelemasta muistion luonnoksesta. Arviomuistion tarkoituksena on arvioida kansallista tieliikenteen päästökauppaa, sen toteuttamisvaihtoehtoja ja vaikutuksia. Tarkoituksena on myös lisätä tieliikenteen päästökaupan tietopohjaa ja tukea näin myös komission ehdotuksen kansallista käsittelyä. Arviomuistio ei ole esitys tieliikenteen päästökaupan käyttöönotosta.

#### **Asian tausta ja valmistelu sekä nykytila ja sen arviointi**

Hallitusohjelman mukaan Suomi on hiilineutraali vuonna 2035. Liikenteen päästövähennystavoitteiden tulee vastata tähän tavoitteeseen. Suomi vähintään puolittaa kotimaan liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. 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.

Työryhmän työssä on otettu huomioon Euroopan komission päästökaupan laajentamista koskeva ehdotus ja sen vaikutukset kansallisten tieliikenteen päästökaupan valmisteluun ja päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Työryhmä on työnsä kuluessa myös pyytänyt näkemyksiä järjestöiltä ja yritysiltä.

Kansallisella tieliikenteen päästökaupalla on välitön yhteys Suomen kilpailukykyyn ja erityisesti tästä näkökulmasta työ- ja elinkeinoministeriö korostaa lausunnossaan seuraavia seikkoja.

## **Päästökauppajärjestelmä päästövähennyskeinona**

Päästökauppa on EU:n ilmastopolitiikan keskeisin ohjauskeino. EU:n päästökauppajärjestelmä perustuu ajatukseen, että päästöjä vähennetään siellä, missä se on kustannustehokkainta. Päästökauppaan osallistuvilla on mahdollisuus omalla toiminnallaan vähentää päästöjä tai ostaa päästöoikeuksia omien päästöjen kattamiseksi. EU:n päästökaupan piiriin kuuluvat suuret teollisuuslaitokset, yhteenlasketulta nimelliseltä lämpöteholtaan yli 20 MW:n laitokset sekä Euroopan talousalueen sisäinen lentoliikenne. EU:n päästökauppajärjestelmä on osoittautunut varsin tehokkaaksi keinoksi vähentää päästöjä ja sillä saavutetaan halutut tavoitteet.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tieliikenteelle suunniteltu päästökauppa ei toimintalogiikaltaan vastaisi perinteistä kiinteiden laitosten päästökauppaa, sillä se kohdistuisi päästön sijaan polttoaineen jakeluun. Tieliikenteen päästökauppajärjestelmässä polttoaineen jakelijan on ostettava jokaista myytyä polttoainelitraa kohden polttoaineen hiilisisältöön sidottu päästölupa polttoainelitran myymiseen. Valtion tasolla päästöille asetetaan vuosittainen, tavoitteisiin sidottu raja, jolla päästötavoitteisiin päästään. Päästölupien hinta asettuu sille tasolle, jolla kaikki päästöluvat menevät kaupaksi. Mitä enemmän markkinoille luodaan niukkuutta päästöjen suhteen, sitä suuremmaksi päästämisen hinta muodostuu.

Tieliikenteen päästökauppajärjestelmä olisikin 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.

## **Tieliikenteen päästökaupan toteutuksen vaihtoehdot**

Arviomuistiossa on tunnistettu useampia tieliikenteen päästökaupan toteutuksen vaihtoehtoa. Näitä olivat: huutokauppamalli, kiinteähintainen malli, ja kiinteää hinnoittelua ja huutokauppahinnoittelua yhdistelevä hybridimalli. Lisäksi esitettiin ns. kevennetty malli. Kevennetyllä mallilla tarkoitettiin kansallisen tieliikenteen päästökaupan sellaista toteutusvaihtoehtoa, jossa ennakoidaan Euroopan komission ehdotuksen mukaisen tieliikennettä koskevan päästökaupan käynnistyvän vuonna 2026. Kansallisen päästökaupan tarkoitus olisi tällöin toimia välivaiheena, joka tukisi kansallisten päästövähennystavoitteiden saavuttamista jo ennen EU-tason päästökaupan alkamista mutta joka ”integroitaisiin” EU-tason päästökauppaan sen alkaessa. Kevennetyllä toteutuksella haettaisiin kustannustehokasta ratkaisua, jossa ei investoita suuria taloudellisia resursseja kansallisiin järjestelmiin (rekisteri-, huutokauppa- ja raportointijärjestelmät), jotka jäisivät hyvin lyhytikäisiksi.

Kansallisen täysimittaisen päästökauppajärjestelmän käyttöönottoon ja toimintaan liittyy varsin merkittäviä kustannuksia. Lisäksi kansallinen järjestelmä tulisi yhteensovittaa EU-päästökauppaan sen alkaessa. Tarkoituksenmukaista olisikin hyödyntää EU-päästökaupan keskeisiä suuntaviivoja jo valmistelussa, jotta siirtymä järjestelmien välillä olisi mahdollisimman sujuva. Työryhmä pohti, missä määrin kansallista mallia tulisi ottaa käyttöön ennen mahdollisen EU-päästökaupan alkamista, jos kansallinen järjestelmä ehtisi olla olemassa enimmillään vain muutaman vuoden.

Arviomuistiossa on esitetty kaksi erilaista väliaikaiseksi tarkoitettua siirtymäkauden vaihtoehtoa, joilla hinnoittelukeinoja voitaisiin ottaa käyttöön suhteellisen pienin hallinnollisin kustannuksin ennen EU-päästökaupan alkamista. Väliaikaisina siirtymäkauden vaihtoehtoina voisivat tulla kyseeseen joko kiinteiden hintojen ”kevennetty päästökauppa”, jossa jakelijoiden tulisi lunastaa jakelemansa polttoaineen mukainen määrä kiinteähintaisia päästöoikeuksia (”Saksan-malli”) tai valmisteverotuksen yhteydessä kerättävä päästökauppaymaksu tai polttoaineveron korottaminen. Mikäli EU-päästökauppa viivästyy voisi syntyä tarve siirtyä edellä mainitusta siirtymäkauden päästökaupmallista kansalliseen huutokaupmalliin. Tässä mallissa päästöoikeuden hinta määrittäisi markkinoilla, mutta malli olisi kevennetty raportoinnin osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että siirtymäkauden mallit eivät sisältäisi päästöoikeuksien sekundäärimarkkinaa, eivätkä näin ollen olisi varsinaisia päästökaupmalleja.

Täysimittainen kansallinen päästökauppa olisi työryhmän tekemien selvitysten perusteella otettavissa käyttöön aikaisintaan vuonna 2026, jolloin alkuajankohta olisi sama kuin komission ehdotuksessa EU:n laajuisesta tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästökaupasta. Kansallisessa mallissa varsinaista päästökauppaa voisi edeltää siirtymävaihe aikaisintaan vuodesta 2024 alkaen. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että EU:n FF55 paketin osana ehdotettuun EU:n laajuisen tieliikenteen ja rakennusten päästökauppaan sisältyy vielä paljon avoimia kysymyksiä, jotka ovat herättäneet runsaasti keskustelua jäsenmaiden kesken, joten päätös sen lopullista muotoa tai mahdollista käyttöön ottoa on vielä haastavaa arvioida.

Arviomuistiossa luonnosteltu kansallinen järjestelmä ja komission esittämä EU-tasoinen järjestelmä muistuttavat huomattavasti toisiaan. Merkittävimpänä erona, on että komission esittämä päästökauppajärjestelmä koskisi tieliikenteen lisäksi rakennusten erillislämmityksen polttoaineita. Suomessa tieliikennesektori on rakennusten erillislämmitystä huomattavasti suurempi kasvihuonekaasujen tuottaja, mutta EU-tasolla sektorien väliset suhteet ovat Suomea tasaisemmat. Molemmissa järjestelmissä polttoaineen jakelijan olisi ostettava jokaista jakeluun luovutettua polttoainelitraa kohden polttoaineen hiilisisältöön sidottu päästöoikeus, joka perustuu polttoaineen polttamisen yhteydessä vapautuvaan hiilidioksidipäästöön. Näitä toimijoita arvioidaan olevan Suomessa tieliikenteessä viisi. Järjestelmään kuuluvien toimijoiden pieni määrä vaikuttaisi mahdollisesti kansallisessa mallissa markkinoiden toimintaan. Pieni markkina olisi todennäköisesti erityisesti sekundäärimarkkinan osalta altis häiriöille. EU-järjestelmässä markkinat olisivat unionin laajuiset ja toimijoita hyvin paljon. Oman huutokauppajärjestelmän rakentaminen ei ole kustannustehokasta ja tarkoituksenmukaista niin kauan kuin EU-päästökaupan alkaminen vaikuttaa mahdolliselta.

## **Päästökaupan vaikutukset**

Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että tieliikenteen päästökaupan vaikuttava mekanismi on polttoaineen hinta. Liikennepolttoaineiden hinnan korotukset kohdistuvat erityisesti niihin

kotitalouksiin, joiden ajosuorite on suuri ja jotka ajavat bensiini- tai dieselkäyttöisellä autolla. Tutkimuksesta tiedetään, että suurimmat ajosuoritteet ovat kaupunkien kehysalueilla ja maaseudulla asuvilla kotitalouksilla. Suuremmasta ajosuoritteesta johtuen suurituloisten liikennepäästöt ovat muita kotitalouksia suuremmat ja he maksavat myös suuremman absoluuttisen osuuden liikenteen kokonaisverokertymästä. Toisaalta suurempituloisilla kotitalouksilla on pienituloisia paremmat edellytykset sopeutua polttoaineen hinnannousuun, ja pienituloisille kotitalouksille tärkeää on polttoaineen kuluttajahinnan lisäksi erityisesti joukkoliikenteen hinta.

Kotitalouksien lisäksi polttoaineiden hintojen nousu vaikuttaa myös yritysten kustannuksiin. Yritysten kustannusten osalta on huomioitava, että kustannusvaikutus kohdistuu erityisesti liikenteen toimialoille. Vaikutukset välittyvät eteenpäin yrityksille, jotka käyttävät kuljetuksia välituotteina. Saman mekanismin kautta yritysten nousevat kustannukset välittyvät myös kuluttajille korkeampina tuotteiden hintoina sekä myös matalampina palkkoina tai pienempinä palkankorotuksina.

Yritysten mahdollisuudet siirtää polttoaineiden hinnannoususta aiheutuva kustannusten nousu eteenpäin välituotteiden ja lopputuotteiden hintoihin riippuu vahvasti toimialasta. Heikoimmassa asemassa tässä mielessä on vientiteollisuus, joka kohtaa kansainvälisen hintakilpailun ja jossa siten kustannusten siirtäminen edes osittain tuotteiden myyntihintoihin on yleisesti ottaen vaikeaa. Vain Suomessa tapahtuva polttoaineiden hinnannousu heikentäisi näin ollen yritysten kustannuskilpailukykyä. Merkittäviin vientialoihin kuuluvat mm. metsäteollisuus, koneiden ja laitteiden valmistus, metalliteollisuus ja muu teollisuus. Palvelualoilla puolestaan suurin osa myynnistä kohdistuu kotimaan markkinoille, ja kustannusten siirtäminen hintoihin on helpompaa.

Alueellisia eroja polttoaineiden hinnannousun yritysvaikutuksissa ja aluetaloudessa tarkastelevat analyysit tuottavat osin ristiriitaisia tietoja polttoaineen hinnannousun taloudellisista vaikutuksista. Yritysten ja aluetalouden kohdalla kaivattaisiin edelleen tarkempaa kuvaa siitä, miten vaikutukset käytännössä jakautuvat yrityksille, toimialoille ja alueille. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että FF55-valmiuspaketin myötä suomalaisille yrityksille on kohdistumassa merkittäviä kustannuksia. Näiden kustannusten kokonaisvaikutus tulisi arvioida huolellisesti ennen kuin tieliikenteen päästökauppa otetaan käyttöön.

## **Kompensaatiot ja yhteenveto vaikutuksista ja kompensaatioista**

Tieliikenteen päästökaupan kautta toteutuva polttoaineiden hintojen nousu kohtelee eri asemassa olevia ihmisiä ja yrityksiä eri tavoin, ja kompensaatiot voisivat olla perusteltuja erityisesti niissä tapauksissa, joissa yksilöllä tai yrityksellä ei ole mahdollisuutta sopeutua polttoaineiden hinnan nousuun muutoin kuin maksamalla polttoaineesta entistä enemmän. Tällaisten tapausten identifiointi järjestelmätasolla on erittäin haastavaa, ja eri ryhmien välillä joudutaan joka tapauksessa tekemään valintoja sen suhteen, mitkä vaikutukset katsotaan tarpeellisiksi kompensoida. Käytännössä kompensaatiota on vaikea suunnitella siten, että niitä ei kohdistuisi merkittävästi myös tahoille, joiden ei tulisi niitä perustellusti saada. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että oikeudenmukaisen, toimivan ja tehokkaan kompensaatiomallin kehittäminen on haastavaa, ja asiasta tarvitaan sekä lisätutkimusta että yhteiskunnallista keskustelua jatkovalmistelun tueksi. Toistaiseksi mitään valmista mallia ei ole ja arviomuistio osoittaa selkeästi millaisia haasteita tällaisen mallin luomiseksi olisi.

-

Riku Huttunen  
Ylijohtaja  
Työ- ja elinkeinoministeriö

Juhani Tirkkonen  
Teollisuusneuvos  
Työ- ja elinkeinoministeriö