

Asia: VN/30314/2022

## **Arviomuistiot päästökauppadirektiivin toimeenpanosta (kiinteät laitokset, merenkulku ja lentoliikenne)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) sekä liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) ovat julkaisseet päästökauppadirektiivin toimeenpanoa käsittelevät arviomuistiot, joissa kuvataan direktiivin muutokset, mahdolliset vaihtoehdot toimeenpanolle sekä näiden vaikutukset. Ministeriöt pyytävät arviomuistiosta lausuntoja osallistaakseen sidosryhmiä kansalliseen valmisteluun sekä kerätäkseen tietopohjaa varsinaisen hallituksen esityksen valmistelua varten. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleisesti päästökaupasta ja siihen sisältyvistä poikkeuksista

KKV:n näkemyksen mukaan päästökauppa on keskeinen tekijä kansallisten päästötavoitteiden ja EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Päästökauppa parhaimmillaan vaikuttaa tuotantorakenteisiin siten, että ilmastokuormitus otetaan riittävästi huomioon. Päästökauppa on lähtökohtaisesti tehokas sekä eri yritysten ja toimialojen suhteen neutraali sääntelykeino, jonka avulla päästövähennystoimenpiteet kohdentuvat sinne, missä niitä on tehokkainta toteuttaa.

Päästökauppa toimii KKV:n näkemyksen mukaan parhaiten silloin, kun se kattaa mahdollisimman laajasti eri toimialat ja maantieteelliset alueet. Tällöin se vääristää mahdollisimman vähän ihmisten tai yritysten valintoja ja kohdentaa päästövähennystoimenpiteitä tehokkaalla tavalla. Siten mahdollisiin tiettyä toimialaa tai toimintaa koskeviin poikkeuksiin päästökaupan soveltamisalassa tulee suhtautua lähtökohtaisesti kriittisesti. Tällaisia ovat muun muassa arviomuistioissa käsitellyt mahdolliset kansalliset valinnat siitä, sisällytetäänkö yhdyskuntajätteen poltto ja muiden matkustajalusten kuin risteilijöiden ja matkustaja-autolauttojen matkat saman jäsenmaan alle 200 000 asukkaan saarille päästökaupan soveltamisalaan. Tiettyjen toimialojen tai toimintojen jättämiselle päästökaupan ulkopuolelle tulisi olla painavat yhteiskunnalliset perusteet. KKV huomauttaa, ettei

arviomuistioista käy täysin selville, mitä edellä kuvatun kaltaisilla poikkeuksilla tavoitellaan. Tästä syystä poikkeusten mielekkyyden arviointi on haastavaa.

Myös päästöoikeuksien ilmaisjako heikentää lähtökohtaisesti päästökaupan tehokkuutta. Jos yritykset saavat päästöoikeudet ilmaiseksi, niillä ei ole vastaavaa kannustinta vähentää päästöjään esimerkiksi siirtymällä puhtaampiin tuotantoteknologioihin kuin tilanteessa, jossa ne joutuvat maksamaan päästöoikeuksista täysimääräisesti. Päästöoikeuksien ilmaisjako voi kuitenkin olla perusteltua tilanteessa, jossa on vaara, että tuotanto siirtyy päästökaupan aiheuttamien kustannusten vuoksi sellaisiin maihin, jossa ei ole käytössä vastaavaa mekanismia (nk. hiilivuoto). Hiilivuotoa voidaan kuitenkin hillitä esimerkiksi hiilirajamekanismilla. Lausunnoilla olevissa arviomuistioissa käsitellään erityisesti lentoliikenteen päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumista. EU-alueen sisäisissä lennoissa, jota lentoliikenteen päästökauppa koskee, riski hiilivuodosta on todennäköisesti vähäinen. Siten päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen voidaan arvioida tehostavan päästökaupan toimintaa.

#### Päästökauppadirektiivin vaikutusten arviointi

KKV katsoo, että päästökauppadirektiivin toimenpanon yhteydessä on syytä toteuttaa kattava vaikutusarviointi etenkin niiltä osin, kun direktiivi jättää kansallista liikkumavaraa. Vaikutusarvioinnissa tulisi huomioida, miten päästökauppa vaikuttaa palvelujen ja tavaroiden tuotantokustannuksiin ja sen kautta niiden tarjontaan ja hintatasoon sekä se, miten muutokset hintatasossa vaikuttavat kyseisten palvelujen ja tavaroiden kysyntään.

Sääntelyn kilpailuvaikutukset riippuvat muun muassa siitä, kuinka tasapuolisesti sääntely kohtelee erilaisia yrityksiä, erilaisia liiketoimintamalleja ja -strategioita, eri tavalla sijoittautuneita yrityksiä sekä eri toimialoilla toimivia yrityksiä. Sääntelyyn sisältyvät poikkeukset voivat puolestaan vääristää yritysten valintoja. KKV katsoo, että vaikutusarvioinnissa on mahdollista hyödyntää näitä kilpailuvaikutusten arvioinnille tyypillisiä näkökulmia etenkin, kun arvioidaan, millaisia vaikutuksia tietyn toiminnan jättämisellä päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle olisi.

Lausunnoilla olevien arviomuistioiden osalta tällainen soveltamisalarajaus olisi erityisesti se, että muiden matkustaja-alusten kuin risteilijöiden ja matkustaja-autolauttojen matkat saman jäsenmaan alle 200 000 asukkaan saarille jätettäisiin päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle (nk. saaripoikkeus). Saaripoikkeus alentaisi sellaisten reittien liikennöintikustannusta, jossa laivat pysähtyvät määritelmän mukaisella saarella (Suomen tapauksessa Ahvenanmaalla) verrattuna reitteihin, jossa saaripysähdystä ei ole.

Saaripoikkeus voi suosia tiettyä liiketoimintamallia ja johtaa siihen, että yritykset alkavat suosia sitä epätarkoituksenmukaisesti. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yritykset vaihtavat

liikennöintireittiään vain päästäkseen saaripoikkeuksen piiriin, joka voi puolestaan johtaa epätarkoituksenmukaisiin reitteihin asiakaskysynnän ja liikennöinnin kustannusten näkökulmasta.

Saaripoikkeuksen mahdolliset kilpailuvaikutukset riippuvat siitä, kuinka läheisiä substituutteja muut mahdolliset reitit ja liikennemuodot ovat. Tällä on ensinnäkin vaikutusta sen osalta, kuinka paljon kuljetuksia siirtyisi muihin kuljetusmuotoihin, jos saaripoikkeusta ei oteta käyttöön, ja kuinka paljon kuljetuksia siirtyy muilta reiteiltä saaripoikkeuksesta hyötyville reiteille, jos saaripoikkeus otetaan käyttöön. Toisaalta muiden reittien ja liikennemuotojen soveltuvuudella on vaikutusta siihen, missä määrin varustamot pystyvät siirtämään kohonneita kustannuksia matkalippujen ja rahtikuljetusten hintoihin. Jos muut reitit ja liikennemuodot ovat asiakkaiden näkökulmasta läheisiä vaihtoehtoja, ei varustamoiden ole todennäköisesti mahdollista siirtää kohonneita kustannuksia täysimääräisesti hintoihin. Tällöin kohonneet kustannukset johtavat joko yritysten katteiden pienenemiseen ja/tai tarjonnan supistumiseen.

LVM:n arviomuiston perusteella vaikuttaa siltä, etteivät muut reitit ja liikennemuodot ole läheisiä substituutteja Ahvenanmaan kautta kulkeville reiteille, jolloin reitti- ja liikennemuotosiirtymät jäisivät todennäköisesti pieneksi ja kohonneet kustannukset voisi olla mahdollista siirtää pitkälti asiakkaiden maksettavaksi. Saaripoikkeusta koskevaa vaikutusarviointia voisi olla mahdollista täydentää toteuttamalla kysely varustamojen asiakkaille siitä, miten he reagoisivat matkalippujen tai rahtikuljetushintojen muutokseen. Tällaisen kyselyn avulla voisi saada nykyistä tarkemman kuvan siitä, kuinka läheisiä vaihtoehtoja muut reitit ja liikennemuodot ovat varustamojen asiakkaille, sekä siitä, missä määrin päästökaupan kustannukset siirtyisivät asiakkaiden maksettavaksi, jos saaripoikkeusta ei hyödynnetä. [1]

LVM:n arviomuiston perusteella vaikuttaa siltä, että saaripoikkeuksen vaikutus alusten liikennöintiin olisi vähäinen, sillä monet alukset pysähtyvät jo nykyisellään Ahvenanmaalla matkustajien ja rahdin vuoksi sekä mahdollistaakseen tax free -myynnin. Siten saaripoikkeuksen hyödyntämisellä ei todennäköisesti olisi merkittävää vaikutusta esimerkiksi Ahvenanmaan saavutettavuuteen. Tällöin jää jossain määrin epäselväksi, mitä saaripoikkeuksella pyrittäisiin ylipäätään saavuttamaan. Jos sillä ei vaikuteta yritysten käyttäytymiseen, olisi saaripoikkeus käytännössä tulonsiirto reitillä liikennöiville varustamoille ja poikkeus vähentäisi samalla näiden yritysten kannustimia päästövähennyksiin. KKV katsoo, että olisi syytä tarkoin harkita, ovatko tällaiset vaikutukset perusteellisesti sääteleviä poikkeuksia päästökauppaan.

[1] Aiheesta tarkemmin ks. esim. RBB Economics (2014). Cost pass-through: theory, measurement, and potential policy implications – A Report prepared for the Office of Fair Trading. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/320912/Cost\\_Pass-Through\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/320912/Cost_Pass-Through_Report.pdf). Vastaavaa lähestymistapaa on mahdollista hyödyntää myös esimerkiksi lentoliikenteen päästöoikeuksien ilmaisjaon muutosten vaikutusarviointiin.

Kirsi Leivo

Pääjohtaja

Joel Karjalainen

Johtava asiantuntija

Karjalainen Joel  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto