Lausunto

VATT/276/07.01/2019

Eduskunnan ympäristövaliokunta

YmV@eduskunta.fi

Asia: K 17/2019 vp Ilmastovuosikertomus 2019

Ilmastolain mukaisesti vuosittain laadittavassa ilmastovuosikertomuksessa tarkastellaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toteutumista sekä kartoitetaan suunnitelman mukaisesti käyttöön otettuja politiikkatoimia. Tältä osin ilmastovuosikertomus keskittyy erityisesti taakanjakosektorin päästökehityksen seurantaan. Lisäksi ilmastovuosikertomuksessa arvioidaan sopeutumissuunnitelman toimeenpanotilannetta.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus keskittyy lausunnossaan kommentoimaan liikennesektorin päästökehitystä ja politiikkatoimia, energiaverotukseen liittyvien verotukien puuttumista ilmastovuosikertomuksen politiikkatoimista, rakennusten erillislämmitystä sekä lausuu näkemyksensä päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välisestä kertaluonteisen jouston käytöstä kaudelle 2021-2030.

Liikennesektori

Liikenteen päästöt olivat liki 40 prosenttia kaikista taakanjakosektorin kokonaispäästöistä vuonna 2017. Myös merkittävimmät päästövähennystoimet kohdistuvat liikennesektorille. Toistaiseksi liikenteen päästövähennyksiin on suurelta osin vaikuttanut biopolttoaineiden osuuden vuosittaiset vaihtelut. Lisäksi lähitulevaisuudessa erityisesti henkilöautoliikenteen päästövähennyksiin vaikuttavat uusien polttomoottoriautojen ominaispäästöjen alentuminen ja autokannan uusiutuminen. Pitkällä aikavälillä merkittävin päästövähennyskeino on kuitenkin liikenteen ja erityisesti henkilöautoliikenteen sähköistyminen[1].

VATT lausuu: Lyhyellä aikavälillä polttoainevero on tehokas ohjauskeino päästöjen vähentämiseksi. Polttoainevero vaikuttaa sekä autojen nykyiseen käyttöön että ohjaa uusien autojen hankinnassa kohden ominaispäästöiltään tehokkaampia polttomoottoriautoja ja sähköautoja. Korkeampi polttoaineen hinta myös edistää vanhojen, polttoainetta paljon kuluttavien autojen romuttamista. Autokannan uusiutumista on hyvä edelleen tukea myös autoveron ja ajoneuvoveron porrastuksella auton ominaispäästöjen mukaan. Samalla on kuitenkin huolehdittava esimerkiksi polttoaineverotuksella tai joukkoliikenneratkaisuilla, ettei autojen hankintahinnan aleneminen johda liikennesuoritteen liialliseen kasvuun. Auto- ja ajoneuvoverotuksen porrastaminen voi lisäksi edistää dieselautojen osuuden kasvua, mikä voi

[1] Sähköautoilun edistämisen ohjauskeinoista ja sähköautoilun ajureista on laadittu mm seuraavat ilmastopaneelin raportit:
Laukkanen, M. ja Sahari, A., 2018. Sähköautoilun edistämisen ohjauskeinot. Ilmastopaneelin Policy Brief.
Liimatainen, H., Utriainen, R. ja Viri, R., 2018. Sähköautoilun edistäminen vaatii latausmahdollisuuksien kehittämistä. Ilmastopaneelin Policy Brief.
Kopsakangas-Savolainen, M. ja Meriläinen, T., 2018. Sähköautoilun sähkömarkkina-ajurit ja hajautettu varastointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2018.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

puolestaan kasvattaa terveydelle haitallisia typenoksidi- ja hiukkaspäästöjä. Polttoaineveron on tältä osin todettu olevan tehokkaampi ohjauskeino.[2]

Edellä mainittuja lyhyen aikavälin toimenpiteitä suurempi muutos liikenteen päästöjen vähentämisessä on kuitenkin autoilun sähköistyminen. Sähköautojen leviämisen edistämiseksi on tuettava latausinfrastruktuurin kehittämistä. Julkisten latauspisteiden määrällä on ollut merkittävä vaikutus sähköautojen leviämiseen esimerkiksi Norjassa. Tämä koskee latauspisteiden tukemista erityisesti niillä alueilla, joilla niiden kysynnän oletetaan olevan suurta, mutta joissa latauspisteiden perustamisen kynnys on korkea. Lisäksi lainsäädännön avulla on syytä edistää sähköautojen latausvalmiuksia esimerkiksi taloyhtiöissä.

Sähköautoilun lisääntyessä on myös huomioitava sähköautojen akkujen käyttö sähköjärjestelmän mahdollisena varastona. Uusiutuvan sähköntuotannon, erityisesti tuulivoiman, lisääntyessä sähköntuotannosta on tulossa entistä vaihtelevampaa. Sähköautojen älykäs lataus voi tasapainottaa tuotannon vaihtelua, mikä alentaa sähkön varavoiman tarvetta ja siten toimivan sähköjärjestelmän ylläpidon kustannuksia. Älykkäiden latausjärjestelmien leviämistä on syytä tukea.

Dieselin, kevyen polttoöljyn ja maatalouden energiaverotuet

Energiaverotuksen yksi tehtävä on ohjata energiapanosten ja polttoaineiden käyttöä päästöjä vähentävään suuntaan. Energiaverotukseen on kuitenkin sisällytetty useita verotukia tai normiverokantaa alempia verokantoja. Taakanjakosektoria koskevia energiaverotukseen liittyviä tukia ovat esimerkiksi dieselpolttoaineen normia alempi verokanta (jota tosin kompensoi henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero), työkoneissa ja lämmityksessä käytetyn kevyen polttoaineen normia alempi verokanta ja maatalouden energiaveron palautus. Näitä ei ole kuitenkaan mainittu ilmastovuosikertomuksessa.

VATT lausuu: Hallitus on esittänyt energiaverouudistuksen käynnistyvän keväällä 2020. Tässä yhteydessä on syytä käydä läpi myös energiaverotukseen liittyvien verotukien tarpeellisuus ja vaikutukset myös ilmastopolitiikan näkökulmasta.

Rakennusten erillislämmitys

Rakennusten lämmitys vastaa noin neljäsosaa energian kokonaiskulutuksesta. Öljylämmityksen osuus uusissa asuinrakennuksissa on pudonnut pariin prosenttiin, ja koko rakennuskannassa öljylämmityksen osuus on 17 % kerrosalasta. Kyselytutkimukset viittaavat siihen, että öljylämmityksen osuus saattaa todellisuudessa olla pienempi, sillä kaikki lämmitysjärjestelmien muutokset eivät välity rakennuskantatilastoihin[3]. Öljylämmityksen vähentyessä kaukolämmön ja etenkin maalämmön osuudet ovat kasvaneet.

VATT lausuu: Öljylämmityksen osuuden rakennusten lämmityksessä voidaan olettaa edelleen laskevan. Tällöin suurin osa rakennusten lämmityksestä aiheutuvista päästöistä siirtyy päästökauppasektoreille. Öljylämmityksestä luopumista edistää korkeampi lämmitysöljyn vero.

[2] Linn, J., 2019. Interactions between Climate and Local Air Pollution Policies: The Case of European Passenger Cars. Journal of the Association of Environmental and Resource Economists 2019 6:4, 709-740.

[3] Pientalojen lämmitysenergian käyttö 2016/2017, Luke ja Tilastokeskus

Päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välinen kertaluonteinen jousto

EU:n ilmastopolitiikan tavoitteiden keskeisimpiä ongelmia ovat päästökauppasektorille jaettavien päästöoikeuksien suuri määrä sekä päästötavoitteiden jako päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välillä.

Päästökauppasektorin päästöoikeuksien suuri määrä on heijastunut päästöoikeuksien halpana hintana. Vuoden 2019 alusta toiminut markkinavakausvaranto ja siihen tehdyt muutokset sekä lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristäminen vuodesta 2021 lähtien ovat kuitenkin korjanneet tilannetta.

Kaudella 2021-2030 taakanjakosektorin päästövähennystavoitteen toteutumisen yhtenä joustokeinona on päästöyksiköiden kertaluonteinen siirtomahdollisuus päästökauppasektorilta taakanjakosektorille. Ilmastovuosikertomuksessa ennakoidaan, että Suomi hyödyntää vielä vuoden 2019 aikana päätettävää siirtomahdollisuutta täysimääräisenä, jolloin kaikkiaan noin 7 Mt CO2 ekv. verran päästöyksiköitä siirtyisi taakanjakosektorille.

VATT lausuu: Taakanjakosektorilla hiilidioksidipäästöistä maksetaan päästökauppasektoria enemmän. Suomessa lämmitys- ja työkonepolttoaineiden CO2-veron laskentaperusteena olevan hiilidioksiditonnin arvo on tällä hetkellä 53 euroa/tCO2 ja liikennepolttoaineilla 62 euroa/tCO2. EU:n päästökaupassa päästöoikeuden hinta on kuluvalla, kolmannella päästökauppakaudella ollut korkeimmillaan noin 25 euroa/tCO2. Päästöyksiköiden kertaluonteinen siirtomahdollisuus taakanjakosektorille parantaa täten päästöjen vähentämisen kustannustehokkuutta. VATT puoltaa näkemystä, että Suomi hyödyntäisi kertaluonteista siirtomahdollisuutta taakanjakosektorille täysimääräisesti.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala	Anna Sahari	Kimmo Ollikka
ylijohtaja	erikoistutkija	erikoistutkija