**Lausunto**
VATT/385/07.01/2021

20.10.2021

Eduskunta
suv@eduskunta.fi

**Asia: U 60/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin, markkinavakausvarantopäätöksen ja meriliikenteen MRV-asetuksen muuttaminen) sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi (markkinavakausvarantopäätöksen muuttaminen)**

**Eduskunta/Suuri valiokunta: Kuuleminen 22.10.2021, kirjallinen lausunto.**

## Yhteenveto

Komissio ehdottaa muutoksia EU:n päästökauppaan ja meriliikenteen liittämistä nykyiseen päästökauppaan. Näiden lisäksi komissio ehdottaa uutta päästökauppajärjestelmää rakennusten lämmitykseen ja tieliikenteeseen. Päästökaupan vahvistaminen ja laajentaminen suhteessa taakanjakosektoriin on kannatettavaa, sillä päästökauppa kustannustehokkaana ohjauskeinona toteuttaa tavoitellut päästövähennykset minimikustannuksin. Lisäksi on tärkeää, että koko Fit55-pakettia tarkastellaan kokonaisuutena ristikkäisyyksien ja päällekkäisyyksien välttämiseksi päästövähennystoimien kohdentamisessa. Komission ehdotuksessa on kuitenkin paljon yksityiskohtia, joiden vaikutus päästöjen vähentämiseen ja kustannuksiin on epäselvä.

## Voimassa olevan päästökaupan vahvistaminen ja muutokset markkinavakausvarantoon

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti päästökaupan laajentamiseen ja tehostamiseen. Valtioneuvosto pitää kannassaan tärkeänä päästöoikeuden korkeaa hintaa ohjausvaikutuksen saavuttamiseksi. Valtioneuvosto suhtautuu positiivisesti direktiiviehdotuksen sisältämiin markkinavakausmekanismin muutoksiin.

Hiilivuotoriskin ja päästöoikeuksien ilmaisjaon osalta valtioneuvoston muun muassa katsoo, että mikäli ehdotettu hiilirajamekanismi otetaan käyttöön, tulee ilmaisjaosta luopua hiilirajamekanismin mukaisten tuontituotteiden valmistuksen osalta samalla tahdilla kuin mekanismi otetaan käyttöön. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella ehdotukseen käyttää

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

energiatehokkuusdirektiivin mukaisten energiakatselmuksien suosituksien toimeenpanoa laitoskohtaisen ilmaisjaon säilyttämisen ehtona.

**VATT lausuu:** Päästökaupan vahvistaminen on kannatettavaa, sillä päästökauppa on oikein toimiessaan kustannustehokas ohjauskeino. Päästökaupan toimivuuden ja tehokkuuden kannalta oleellista ei itsessään ole hinnan pysyminen korkeana, vaan päästökaton tiukkuus ja markkinoille jaettava päästöoikeuksien kokonaismäärä, jolloin toimivilla markkinoilla hinta signaloi kulloistakin markkinatilannetta oikein ja ohjaa toimijoiden valintoja. Siksi tiukennukset niin jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärään kuin myös lineaariseen päästövähennyskertoimeen ovat selkeitä ja oikeita toimenpiteitä pyrittäessä kohden vuodelle 2030 asetettavia päästövähennystavoitteita.

Markkinavakausmekanismin tavoitteena on vakauttaa markkinoita ja luoda ennakoitavuutta. On kuitenkin vaarana, että markkinavakausvaranto itsessään yhdessä siihen tehtävien uusien muutosten kanssa monimutkaistavat entisestään säännöksiä ja lisäävät epävarmuutta markkinoilla. Investointien kannalta ennakoitavuus, yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys markkinoiden säätelyssä on tärkeää. Yksinkertaiset kertaluontoiset päästölupien leikkaukset sekä hintavakausmekanismit olisivat tehokkaampia tapoja vakauttaa markkinaa ennakoitavasti.

Päästöoikeuksien ilmaisjaosta on valtioneuvoston kannan mukaisesti järkevä luopua samanaikaisesti hiilirajamekanismin käyttöönoton kanssa. Komission ehdotus sitoa ilmaisjaon säilyttäminen yhteen energiakatselmuksien suositusten toimeenpanon kanssa on ristiriidassa päästökaupan perusajatuksen kanssa. Päästökaupan tarkoituksena on kustannustehokas päästöjen vähentäminen asettamalla eri päästövähennystoimet järjestykseen niiden edullisuuden mukaan. Päästökauppalaitokset toteuttavat vähennystoimia edullisuusjärjestyksessä aina siihen asti, kun ne tulevat edullisemmiksi kuin päästöoikeuksien hinnan perusteella koituvat päästökustannukset. Komission ehdotus rikkoo tämän periaatteen pakottamalla laitokset mahdollisesti toteuttamaan toimenpiteitä, joita ne eivät olisi muutoin, päästökaupan markkinamekanismin kannustamana tehneet.

**Uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa**

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti esitykseen tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästöt kattavasta uudesta EU-laajuisesta päästökaupasta. Valtioneuvoston katsoo, että tieliikenteen ja rakennusten lämmitykseen liittyvien eri ohjauskeinojen (ml. kansalliset toimet) kokonaisvaikutukset selvitetään päällekkäisyyksien välttämiseksi.

**VATT lausuu:** Päästökauppasektorin laajentaminen lisää tehokkuutta. Liikenteen ja rakennusten päästökaupassa on kuitenkin vielä paljon avoimia kysymyksiä, ja vaikutuksia vaikea arvioida. Esimerkiksi vaikutusten arvioiminen siitä, että päästöt kuuluisivat vuoteen 2030 asti sekä taakanjako- että päästökauppasektorille olisi tärkeää. Tehokkuuden kannalta on tärkeää, että ohjauskeinoissa ei ole päällekkäisyyksiä tai ristikkäisvaikutuksia. Nyt näihin sektoreihin kohdistuu monia toimia ja olisikin tärkeää huolellisesti arvioida niiden yhteisvaikutuksia.

Markkinavakausmekanismi kuuluisi myös liikenteen ja rakennusten erilliseen päästökauppaan, mutta huolena on tässäkin, että sen monimutkaiset säännökset eivät lisää markkinan vakautta

vaan epävarmuutta (esimerkiksi suunnitelma päästöoikeuksien etupainotteisesta jaosta vuonna 2026 ja kertaluontoinen mitätöinti vuonna 2031).

Erityisesti tieliikenteessä päästöjen hinnoittelu on vain yksi osa laajempaa keinovalikoimaa, joita tarvitaan päästöjen vähentämiseksi. Päästökaupan vaikutukset ja esimerkiksi päästöoikeuden hinnan kehitys onkin sidoksissa moniin muihin ja myös kansallisesti säädettäviin politiikkatoimiin, kuten sähköautojen latausverkoston kehittämiseen, autojen valmistajille asetettaviin päästörajoituksiin tai joukkoliikenneratkaisuihin. Yksinkertainen keino vähentää epävarmuutta markkinoilla olisi asettaa ennalta ilmoitettu alimmaishinta (hintalattia) ja ylimmäishinta (hintakatto) päästöoikeuksien huutokaupoissa. Hintalattia on käytössä muun muassa Kalifornian päästökauppaohjelmassa ja Yhdysvaltain koillisten osavaltojen RGGI-kauppajärjestelmässä. Tämä olisi huomattavasti markkinavakausvarantoa parempi keino päästöoikeuksien tarjonnan ja hinnan vakauttamiseksi. Samalla voitaisiin ohjata hintaeroja kahden päästökauppajärjestelmän välillä, mikä kannustaisi päästövähennystoimien kustannustehokkuuteen eri sektoreiden välillä Euroopan laajuisesti.

**Meriliikenteen päästökauppa**

Valtioneuvostolla on myönteinen kanta meriliikenteen liittämiseen päästökauppaan, mutta toteaa samalla, että Suomen erityisolosuhteiden (merikuljetusten suuri osuus viennissä sekä talviolosuhteet merenkulussa) huomioiminen tärkeää.

**VATT lausuu:** Päästökaupan laajentaminen on järkevää, mutta on tärkeää huomioida, etteivät yksityiskohtaiset säännökset esimerkiksi kattavuudesta ohjaa ei-toivottuihin seurauksiin ja ylimääräisiin kustannuksiin.

**Huutokauppatulot**

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti esitettyyn innovaatiorahaston koon kasvattamiseen ja sen kattavuuden laajentamiseen. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät keräämiään päästökauppatuloja nykyistä enemmän ilmastotoimissaan ja vihreässä siirtymässä. Valtioneuvosto pitää kuitenkin korvamerkintää haastavana suhteessa yleiskatteisuuteen ja eduskunnan budjettivallan säilymiseen.

**VATT lausuu:** Vaikka innovaatiotoiminnan edistäminen on erityisen tärkeää käynnissä olevan energiamurroksen yhteydessä, on huomioitava, että innovaatiorahastot ja tulojen korvamerkintä eivät ole tehokkain tapa rahoittaa ilmastotoimia ja rahaston kautta valittavien toimien lisäisyyden todentaminen voi olla vaikeaa.

Ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden kannalta on lisäksi erityisen tärkeää huomioida kuluttajille koituva kustannusrasite erityisesti uuden rakennusten lämmitykseen ja liikenteeseen kohdistuvan päästökaupan seurauksena. Onkin hyvin tarkkaan selvitettävä, miten esimerkiksi huutokauppatuloja voitaisiin käyttää kompensoimaan ilmastopolitiikan kustannuksia erityisesti pienituloisille.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
ylijohtaja

Piia Remes
erikoistutkija

Kimmo Ollikka
erikoistutkija