Lausunto
VATT/407/07.01/2021

11.11.2021

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@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/Talousvaliokunta: Kuuleminen 12.11.2021, 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

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

mekanismi otetaan käyttöön. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella ehdotukseen käyttää 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. Empiirisessä tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että laitokset, jotka ovat saaneet ilmaisjaossa päästöoikeuksia enemmän kuin ovat tarvinneet, eivät ole vähentäneet päästöjään samalla tavoin kuin laitokset, jotka ovat joutuneet ostamaan päästöoikeuksia markkinoilta.[1] Siitä huolimatta komission ehdotus sitoa yhteen ilmaisjaon säilyttäminen ja energiakatselmuksien suositusten toimeenpano 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 ovat halvempia toteuttaa kuin maksaa päästöoikeuksien hinnan perusteella koituvat päästökustannukset. Komission ehdotus rikkoo tämän periaatteen pakottamalla laitokset mahdollisesti toteuttamaan toimenpiteitä, joita ne eivät olisi muutoin, päästökaupan markkinamekanismin kannustamana tehneet. Yksinkertaisempi tapa vaikuttaa laitosten päästövähennyshalukuuteen on vähentää ilmaisjakoa kaikkien laitosten osalta siten, ettei laitosten ilmaisjaon määrä ole suurempi kuin niiden päästöoikeuksien tarve.

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.

[1] Dechezleprêtre, A., Nachtigall D., Venmans, F., 2018. The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance. OECD Economics Department Working Papers, No. 1515, OECD Publishing, Paris (https://doi.org/10.1787/4819b016-en).

VATT lausuu: Päästökauppasektorin laajentaminen lisää tehokkuutta. Liikenteen ja rakennusten päästökaupassa on kuitenkin vielä paljon avoimia kysymyksiä, ja vaikutuksia on 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. Suomessa on jo nykyisellään polttoaineiden hiilidioksidisisältöön perustuva energiaverotus. Tulisikin arvioida, tulisiko polttoaineiden verotusta muuttaa, mikäli rakennusten ja liikenteen EU-laajuinen päästökauppa toteutuu. Samoin tulisi arvioida päästökauppajärjestelmien päällekkäisyyttä niiden suomalaisten kaukolämpöverkkoon kuuluvien kaukolämpölaitosten osalta, jotka kuuluvat jo nykyiseen päästökauppajärjestelmään.

Markkinavakausmekanismi kuuluisi myös liikenteen ja rakennusten erilliseen päästökauppaan, mutta tässäkin on huolena, 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 ovat 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 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. Lisäksi rahaston kautta valittavien toimien lisäisyyden todentaminen voi olla vaikeaa. On suhtauduttava varauksella komission ehdotukseen korvamerkitä huutokauppatuloja aiempaa sitovammin ilmastotoimiin.

Ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden kannalta on kuitenkin 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