HE 119/2024 vp

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Ehdotetussa laissa on kyse EU:n polttoaineen jakelua koskevan päästökaupan toimeenpanosta Suomessa. Vaikka EU:n päästökauppadirektiivi sinällään mahdollistaa kansallisen sääntelyn toteuttamisen monella eri tavalla, käytännössä kansallista liikkumatilaa jää hallituksen esityksen (HE) perustelujen mukaan melko vähän.

Päästökauppadirektiivi mahdollistaisi kuitenkin jakelijoiden päästökaupan kautta tapahtuvan CO2-päästöjen hinnoittelun lykkäämisen kansallisesti vuoden 2030 loppuun saakka. Lykkäystä voisi hyödyntää, mikäli kansallisesti on jo käytössä vähintään vastaava polttoaineita koskeva CO2-vero. Suomen hallitus päätti kehysriihen yhteydessä huhtikuussa 2024 EU:n polttoaineen jakelun päästökaupan hinnoitteluun liittymisestä heti järjestelmän hinnoittelun käynnistyessä. HE:ssä esitettyjen perustelujen mukaan sekä siihen, täyttäisikö Suomen nykyinen hiilivero lykkäyksen edellytyksenä olevat kriteerit, että siihen, millainen lykkäykseen liittyvä toimintaympäristö olisi, liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Perustelujen valossa päätös hinnoitteluun liittymisestä heti järjestelmän käynnistyessä näyttäisi parhaiten turvaavan vakaan toimintaympäristön.

Päästökauppadirektiivi mahdollistaa myös jakelijoiden päästökaupan soveltamisalan laajentamisen nykyisen yleisen päästökaupan ja uuden jakelijoiden päästökauppajärjestelmän ulkopuolisille toimialoille. Jäsenmaa voi tässä tapauksessa myöntää hyvitystä toimialoille, jotka jäsenmaa on sisällyttänyt uuteen järjestelmään yksipuolisesti soveltamisalan laajennuksen myötä. Jäsenmaalla on myös liikkumavaraa niiden tulojen käytön osalta, jotka ovat seurausta jäsenmaan yksipuolisesta soveltamisalan laajentamisesta. HE ehdottaa uuden päästökaupan soveltamisalaa laajennettavan kansallisesti maa- ja metsätalouden polttoaineisiin sekä vapaa-ajan vesiliikenteen polttoaineisiin. Ehdotus on perusteltu, sillä Suomessa ei ole käytössä sellaista polttoaineiden jakelujärjestelmää, jossa polttoaineen loppukäyttäjä voitaisiin luotettavasti tunnistaa ennakkoon.

HE:ssä todetaan, että EU-säädöksen valmisteluun liittyvien neuvottelujen aikana kuultiin säännöllisesti laitosten toimialojen etujärjestöistä koostuvaa päästökauppalakityöryhmää. Taloudellisena ohjauskeinona päästökauppa tulee ohjamaan päästöjä aiheuttavia toimintoja suoraan, ilman tapauskohtaista harkintavaltaa. Taloudellisten ohjauskeinojen yhteydessä olisi erityisen suositeltavaa, että valmistelussa hyödynnettäisiin etujärjestöjen kuulemisen lisäksi laaja-alaisesti asiantuntijatietoa. Päätöksentekijöillä tulisi valmisteluvaiheessa olla käytettävissään riittävät tiedot sääntelyn vaikutuksista. Tästä näkökulmasta voi kysyä, onko neuvottelijoiden tiedonsaanti neuvottelujen aikana toteutunut riittävän laajasti.

HE:n taloudellisten vaikutusten arvioinnissa oletetaan, että päästöoikeuden hinta siirtyy kokonaisuudessaan loppukäyttäjien maksamiin hintoihin. Tämä on vahva oletus, varsinkin kuin ainoa Suomessa tehty empiirinen tutkimus polttoaineiden CO2-päästöjen hinnan siirtymisestä kuluttajahintoihin havaitsi päästökustannuksen siirtyvän hintoihin vain osittain

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

(Harju, Kosonen, Laukkanen ja Palanne 2022). HE siten luultavasti yliarvioi hieman uuden päästökaupan vaikutuksia bensiinin ja dieselin hintoihin ja liikkumisen kustannuksiin.

HE:n taloudellisten vaikutusten arviointi sisältää keskenään ristiriitaisia arvioita. Yritysvaikutusten osalta arvioidaan ensin polttoaineen hinnannousulla olevan merkittäviä vaikutuksia yritysten kustannustasoon ja kilpailukykyyn sekä kuljetuskustannusten vaikuttavan Suomen elinkeinoelämän kilpailukykyyn merkittävästi. Vaikutusten arvioinnissa hyödynnetyn numeerisen mallinnuksen perusteella päästökaupan yrityksille aiheuttamat lisäkustannukset vuonna 2030 jäisivät kuitenkin noin 1,5 promilleen. Tässäkin on luultavasti kyseessä yliarvio, koska mallinnuksessa on niinikään oletettu päästökustannuksen siirtyvän kokonaisuudessaan hintoihin. Lisäksi todetaan, että Consense Oy:n tekemän analyysin mukaan uuden päästökaupan vaikutukset Suomen teollisuuden kustannuksiin eivät olisi suuret. Vientiteollisuuden näkökulmasta jakelijoiden päästökauppa tulee kohdistumaan myös keskeisissä kilpailijamaissa toimiviin yrityksiin, sillä sääntely tulee koskemaan kaikkia EU-maita.

Taloudellisten vaikutusten arviointi ei näyttäisi hyödyntäneen kaikkia käytettävissä olevia tietoja. HE:ssä todetaan virheellisesti, että yleiseen päästökauppaan kuulumattomien tuotantolaitosten päästöt eivät ole laitos- tai yritystasolla seurannassa. Tämä ei pidä paikkaansa, sillä Tilastokeskuksen Teollisuuden energiankäyttö -tilasto raportoi myös päästökauppaan kuulumattomien tuotantolaitosten energiankäyttöä laitostasolla. CO2-päästöt taas voidaan johtaa suoraan energiankäyttötiedoista.

Kansantaloudellisten vaikutusten arvioinnissa oletetaan niin ikään, että päästökustannukset siirtyisivät täysimääräisesti tuotteiden ja palveluiden loppuhintaan. Empiirinen tutkimus Suomesta ei tue tätä oletusta ja HE:n perusteluissa todetaan niin ikään, että todellisuudessa kaikilla toimialoilla ei ole mahdollisuutta siirtää kustannuksia täysin loppuhintaan. Vaikutusten arvioinnissa hyödynnetyssä mallinnuksessa olisi ollut syytä tuottaa myös skenaario, jossa päästökustannuksen olisi oletettu siirtyvän hintoihin vain osittain.

Arviossa siitä, missä määrin vientiteollisuus voi siirtää päästökustannuksia tuotteiden myyntihintoihin, ei myöskään ole hyödynnetty tutkimustietoa. HE:ssä arvioidaan, että kustannusten siirtäminen täysimääräisesti tai edes osittain tuotteiden myyntihintoihin on pääsääntöisesti vaikeaa. Yhdessä Suomen tärkeimmistä kilpailijamaista, Saksassa, toteutetun empiirisen tutkimuksen mukaan teollisuusyritykset pystyivät kuitenkin siirtämään keskimäärin 35-60 prosenttia yleisen päästökaupan myötä kohonneista energiakustannuksista hintoihin (Hintermann ym. 2020). Ganapatin ym. (2020) yhdysvaltalaiseen aineistoon perustuvan tutkimuksen mukaan yritykset useilla teollisuustoimialoilla pystyivät siirtämään merkittävän osan kasvaneista energiakustannuksista hintoihin. Jos kasvaneet energiakustannukset nostivat rajakustannuksia yhdellä dollarilla, yritykset nostivat hintojaan 0,7 dollarilla.

Vaikka HE:n vaikutusten arvioinnissa näyttäisi olevan joitakin puutteita, esityksen pääasiallinen sisältö koskien polttoaineen jakelua koskevan päästökaupan toimeenpanoa Suomessa näyttää HE:ssä esitettyjen perustelujen valossa toteuttavan sääntelyn Suomen kansallisten olosuhteiden puitteissa kustannustehokkaalla tavalla.

Tässä vaiheessa ei ole vielä selvää, miten uuden päästökaupan huutokauppatuloja voidaan käyttää taloudellisen korvauksen myöntämiseen loppukuluttajille kansallisen laajennuksen kohdesektoreilla. Mikäli komission alemman asteisen sääntelyn antamisen jälkeen päädytään valmistelemaan hintavaikutusten hyvittämistä loppukäyttäjille, valmistelussa olisi hyvä

hyödyntää laaja-alaisestitilasto- ja tutkimustietoa eikä suunnitella mahdollisia kompensaatio- ja hyvityskeinoja ainoastaan tulevien hyvitysten edunsaajia kuulemalla. Näin voitaisiin välttää hintavaikutusten yliarvioinnista aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia julkiselle taloudelle. HE:n valmistelun yhteydessä sääntelyn vaikutuksista yritysten toimintaan sekä miten ja kenelle hyvitykset tulisi kohdentaa kysyttiin ainoastaan mahdollisten tulevien hyvitysten edunsaajilta. Edunsaajille osoitettu kysely ei toteuta päätöksentekijöiden tiedonsaantioikeutta parhaalla mahdollisella tavalla. Kun kysely suunnataan edunsaajille, vastaajilla on kannustin pyrkiä liioittelemaan sääntelyn vaikutuksia toimintaansa sekä tarvetta itselleen kohdistuville hyvityksille. Kun edunsaajia osallistetaan tällä tavoin hyvitysjärjestelmän suunnitteluun, vaarana on, että järjestelmästä tulee valtiontalouden näkökulmasta tarpeettoman kallis. Uskottavampaa ja luotettavampaa tietoa saataisiin hyödyntämällä Verohallinnon ja Tilastokeskuksen aineistoja ja niihin perustuvia mallinuksia sekä tutkimuskirjallisuutta.

Viitteet:

Ganapati, S., Shapiro, S. and Walker, R. (2020), Energy cost pass-through in US manufacturing: Estimates and implications for carbon taxes. American Economic Journal: Applied Economics, 12 (2).

Harju, J., Kosonen, T., Laukkanen, M. ja Palanne, K. (2022). The heterogeneous incidence of fuel carbon taxes: Evidence from station-level data. Journal of Environmental Economics and Management, 112.

Hintermann, B., Zarkovic, M., Di Maria, C. & Wagner, U. J. (2020), The effect of climate policy on productivity and cost pass-through in the German manufacturing sector, Working papers 2020/11, Faculty of Business and Economics - University of Basel.

Marita Laukkanen
Tutkimusprofessori, tutkimusohjaaja, PhD

Anna Sahari
Erikoistutkija, FT