Keskuskauppakamari

Eduskunta
Ympäristövaliokunta

14.10.2024

Asia: HE 119/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto fossiilisen polttoaineen jakelun päästökauppaa koskevasta lainsäädännöstä. Tiivistetysti nostamme esille lausunnossamme seuraavat pääkohdat, joita on avattu tarkemmin tässä lausunnossa:

- Päästökaupan käyttöönotto Suomessa direktiivin toimeenpanon aikataulun mukaisesti vuonna 2027 on perusteltua - kuten hallituksen esityksessä on hyvin perusteltu, kansalliseen hiilidioksidiveroon perustuva lykkäys ei olisi taloudellisesti tai hallinnollisesti järkevää.
- Päästökaupan laajentaminen hallituksen esityksen mukaisesti kansallisesti kattamaan myös osa muusta yleisen päästökaupan ulkopuolisesta fossiilisen polttoaineen jakelusta on lähtökohtaisesti kannatettava.
- Päästökaupan hintavakausmekanismin tehokkuutta tulee seurata päästökaupan alkaessa ja arvioida sen muutostarvetta, mikäli hintakehitys nostaisi päästöoikeuden hintaa systemaattisesti yli asetetun hintakaton.
- Jotta päästökauppa heijastaisi koko EU:n laajuista päästöjen vähentämistavoitetta, taakanjakoasetuksen maakohtaiset tavoitteet tulisi purkaa päästökaupan alkaessa tai viimeistään vuonna 2030, jolloin polttoainejakelun päästökaupan hintavakausmekanismi puretaan.
- Päästökaupan vaikutukset tiekuljetuksiin näkyvät alkuvaiheessa yksinomaan kuljetuskustannusten kasvuna eikä päästövähennyksinä. Kuljetuskustannusten kasvu heikentäisi vientiteollisuuden kilpailukykyä, sillä Suomessa kuljetusten osuus yritysten kustannuksista on tärkeimpiä kilpailijamaita suurempi.
- Kustannusten nousua hillitsevänä toimena esille nostetun ammattidiesel-järjestelmän valmistelu tulisi aloittaa pikaisesti ja siihen tulisi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää investointiverohyvityksen tai hankintatuen tapaisia mekanismeja, jotka kannustaisivat kuljetusalaa investoimaan vähäpäästöiseen kalustoon ja esimerkiksi varikkolatausjärjestelmiin.
- Jotta päästöjä voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti vähentää ja samalla hillitä päästökaupasta aiheutuvia kustannusvaikutuksia, päästökauppatulot tulee käyttää päästökaupan soveltamisalan päästöjen vähentämiseksi tukemalla liikenteen käyttövoimamurrosta.
- Pitkäjänteiset fossiilisen polttoainejakelun päästökaupan hyvitysmallit ja huutokauppatulojen kohdentaminen liikennesektorin kustannustehokkaisiin päästövähennystoimiin tulisi suunnitella osana käynnistymässä olevaa liikenteen verotuksen kokonaisuudistusta.

Suomen on perusteltua liittyä päästökauppaan jo vuonna 2027

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että Suomi pitää kiinni ilmastotavoitteistaan sekä yleisesti että koko taakanjakosektorin osalta. EU-laajuinen yleinen päästökauppa on osoittautunut toimivaksi, markkinaehtoiseksi, teknologianeutraaliksi ja kustannustehokkaaksi toimeksi ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Koko EU-aluetta koskeva uusi päästökauppajärjestelmä on kansallisia päästökauppavaihtoehtoja oikeudenmukaisempi ja se tasaa jäsenmaiden välisiä eroja energiaverotuksessa.

Keskuskauppakamari katsoo, että päästökaupan käyttöönotto Suomessa direktiivin toimeenpanon aikataulun mukaisesti vuonna 2027 on perusteltua. Kuten hallituksen esityksessä on hyvin perusteltu, kansalliseen hiilidioksidiveroon perustuva vuosia 2027–2030 koskeva lykkäys liittyä päästökauppajärjestelmään ei olisi ollut järkevä ratkaisuvaihtoehto, sillä hiilidioksidiveron notifikaatioon liittyy epävarmuuksia. Lisäksi lykkäystä hakevat jäsenmaat joutuisivat maksamaan päästökaupan osuutensa ilmastotoimien sosiaalirahastoon ja omiin varoihin, vaikka ne jättäytyisivät päästökaupan ulkopuolelle vuoteen 2030 asti. Lisäksi päästökaupan sisäinen luvitus-, tarkkailu- ja raportointivelvollisuus koskee myös mahdollisia lykkäystä hakevia jäsenmaita, joten päästökaupan hallinnollinen taakka olisi yhtä suuri kuin tilanteessa, jossa järjestelmään liitytään jo vuonna 2027.

Päästökaupan laajentaminen hallituksen esityksen mukaisesti kansallisesti kattamaan myös osa muusta yleisen päästökaupan ulkopuolisesta fossiilisen polttoaineen jakelusta on lähtökohtaisesti kannatettava. Päästökaupan laajaa sovellusalue on perusteltu, sillä päästökaupan rajaaminen kapeasti vain osaan sektoreista edellyttäisi pahimmillaan erillisten polttoaineiden jakelujärjestelmien luomista tai polttoaineiden merkkiaineiden käyttöä, mikä lisäisi merkittävästi polttoaineiden jakelukustannuksia. Myös monet muut maat ovat päätyneet laajentamaan päästökaupan soveltamisalaa kansallisella lainsäädännöllään samaan tapaan kuin hallituksen esityksessä.

Kannatamme esitettyä rajausta, jossa raideliikenne, kaupallinen vesiliikenne sekä lentoliikenteen käyttöön jaeltu lentopetroli ja -bensiini on rajattu uuden päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. Näiden sektorien liittäminen päästökauppaan olisi pahimmillaan luonut tarpeen monimutkaisiin palautusjärjestelmiin päällekkäisten päästökauppajärjestelmien takia. Näillä sektoreilla käytettävien polttoaineiden jakelujärjestelmä on luontaisesti eriytetty muusta polttoainejakeluista, joten niiden rajaaminen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle on ollut perusteltua.

Päästökaupan pitkän aikavälin hintavaikutukset ovat vielä epävarmoja

Päästökaupan on arvioitu nostavan bensiinin ja dieselin hintaa noin 10–20 sentillä litralta vuoden 2030 tasolla, mikäli päästöoikeuden hinta asettuisi noin 50 euroon hiilidioksiditonnilta. Päästökaupan vaikutuksia polttoaineiden hintaan on haastavaa arvioida, sillä päästöoikeuden hinta määräytyy huutokauppamekanismilla, jota säännellään hintavakausmekanismeilla. Hintaan vaikuttaa ensisijaisesti taakanjakosektorin päästökehitys EU:ssa, sillä se määrittelee jaossa olevien päästöoikeuksien määrän.

Polttoainejakelun päästökaupan soveltamista ja vaikutusten arviointia hämärtää taakanjakoasetuksessa asetettu maakohtainen taakanjakosektorin päästövähennystavoite. Päästökaupan hintavaikutukset ovat huutokauppamekanismin takia samat kaikissa jäsenmaissa. Pohjoismaissa ja Saksassa

taakanjakosektorin vuoden 2030 päästövähennystavoite on asetettu 50 prosenttiin vuoden 2005 tasoon nähden, kun päästövähennystavoite on alimman bkt-tason jäsenmaissa 10–20 prosentissa. Päästökauppa vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä eniten maissa, joissa tulotaso on matala ja polttoaineverotus on alhainen, ja joissa taakanjakosektorin päästövähennystavoitteet ovat matalimmat. Jotta päästökauppa heijastaisi koko EU:n laajuista päästöjen vähentämistavoitetta, taakanjakoasetuksen maakohtaiset tavoitteet tulisi purkaa päästökaupan alkaessa tai viimeistään vuonna 2030, jolloin polttoainejakelun päästökaupan hintavakausmekanismi puretaan.

Päästökaupan vaikutukset polttoaineiden hintaan ovat kaikissa EU-jäsenmaissa lähtökohtaisesti samansuuruiset, mutta vaikutukset ovat eri maissa eri suuruisia. Eri tutkimuslaitosten laatimissa selvityksissä on arvioitu, että osa matalan päästövähennystavoitteen jäsenmaista alittaisi selvästi päästövähennystavoitteensa, jolloin näille maille syntyisi taakanjakosektorilla päästöoikeuksia, jotka puolestaan myytäisiin jäsenmaille, joille on asetettu korkea päästövähennystavoite. Emme pidä hyväksyttävänä mekanismia, joilla korkean päästövähennystavoitetason maissa liikenteen ja logistiikan kustannustasoa nostavan päästökaupan sekä ilmastotoimien sosiaalirahastoon ja EU:n omiin varoihin tuloutettavien varojen lisäksi julkista taloutta rasittaa tarve ostaa päästöoikeuksia muista jäsenmaista. Tämänkin vuoksi taakanjakoasetuksen maakohtaiset päästövähennystavoitteet olisi perusteltua päästökaupan alkaessa purkaa ja asettaa kaikille jäsenmaille yhteinen päästövähennystavoite.

Päästökaupan hintavaikutuksista on vuosina 2021–2023 laadituissa tutkimuksissa esitetty komission taustalaskelmissa esitettyjä arvioita huomattavasti korkeampia arvioita. Eri tutkimuslaitosten tekemissä arvioissa päästöoikeuksien hinnan on ennakoitu kasvavan yli 200 euroon tonnilta, mikäli liikenteen päästöt eivät EU:ssa vähenisi tavoitteen mukaisesti. Tutkimusten hintaskenaariot heijastavat hintatasoa, jossa tavoitteiden mukainen päästövähenemä päästökaupan sovellusaloilla saavutettaisiin päästökaupan avulla, eikä niissä ole otettu huomioon täysimääräisesti direktiivin sisältämän hintavakausmekanismin vaikutuksia. Päästökauppadirektiivin valmistelussa markkinavakausmekanismia laajennettiin direktiivin viimeisimmissä käsittelyvaiheissa, eikä laajennettua mekanismia ole voitu ottaa huomioon aiemmissa toteutetuissa vaikutusten arvioinneissa.

Päästöoikeuden hinnan ennakoimaton kasvu johtaisi polttonesteiden hinnan kohtuuttomaan nousuun, mikä olisi komission ja jäsenmaiden yhteisesti päästökaupalle asettamien tavoitteiden vastaista. Päästökauppadirektiivin kirjauksen mukaisesti komissio arvioi vuosina 2027–2029 hintavakausmekanismien toimintaa ja tarvetta hintavakausmekanismin jatkamiselle vuoden 2029 jälkeen. On tärkeää, että päästökaupan hintavakausmekanismin tehokkuutta seurataan ennakoivasti ja uudelleenarvioidaan sen muutostarvetta, mikäli hintakehitys nostaisi päästöoikeuden hintaa systemaattisesti yli asetetun hintakaton.

Päästökaupan hintavaikutuksia tulisi kompensoida loppukäyttäjille

Monilla uuden päästökaupan toimialoilla tosiasiallisia mahdollisuuksia vähentää polttoaineiden kulutusta lyhyellä aikavälillä on rajallisesti ja kulutuksen vähentäminen tarkoittaisi käytännössä taloudellisen toimeliaisuuden vähenemistä. Kuljetuskustannusten kasvu heikentäisi vientiteollisuuden kilpailukykyä. Suomessa kuljetusten osuus yritysten kustannuksista on tärkeimpiä kilpailijamaita suurempi.

Päästökaupan vaikutukset tiekuljetuksiin näkyvät alkuvaiheessa yksinomaan kuljetuskustannusten kasvuna eikä päästövähennyksinä. Myös työkonesektorilla päästökauppa olisi alkuvaiheessa ensisijaisesti kustannuslisä, jolla ei ole päästöjä vähentävää ohjausvaikutusta. Kuorma-autoliikenteessä sähköistyminen etenee hitaasti ja myös kaasukuorma-autojen määrän kasvu on ollut hidasta. Lokakuun alussa autokannassa oli hieman 94 sähkökuorma-autoa ja 720 kaasukäyttöistä kuorma-autoa. Keskimäärin vain 3–4 prosenttia kuorma-autokannasta uusiutuu vuosittain. Sähkökuorma-autojen korkean hankintahinnan ja vielä kehittymättömän julkisen ja rajatun latausverkoston takia sähkö yleistyy kuorma-autokannassa hitaasti. Tiekuljetuksissa dieselin osuuden käytetystä polttoaineesta on vielä vuonna 2030 arvioitu olevan noin 85–90 prosenttia, vaikka sähkö- ja kaasukuorma-autojen määrä kasvaisikin lähivuosina aiempaa nopeammin.

Polttoaineiden hintojen nousu lisäisi Suomessa logistiikan kustannuksia ja lisäisi myös kotitalouksien liikennemenoja. Koska päästökaupan vaikutusta polttoaineiden hintaan ei voida vielä yksityiskohtaisesti arvioida, kansallisessa lainsäädännössä tulisi varautua kompensoimaan päästökaupan vaikutuksia erilaisin toimenpitein. Päästöoikeiden hintavaikutuksia tulisi lieventää alentamalla polttoaineiden verotuksen tasoa energiasisältöveroa painottaen. Näin voidaan välttää päästöjen kaksinkertaista hinnoittelua, sillä valmistevero sisältää jo nykyisin hiilidioksidiveron. Polttoaineveron sisältämän hiilidioksidiveron suuruus on tällä hetkellä 62 euroa tonnilta. Keventämällä energiasisältöveroa voidaan samalla parantaa uusiutuvien polttoaineiden hintakilpailukykyä ja hillitä jakeluvelvoitteen kasvun aiheuttamia polttonesteiden hinnan nousun paineita.

Hyvitysmekanismit eivät sisälly nyt käsiteltävänä olevaan lakiesitykseen. Hyvitysmekanismit tulisi valmistella hyvissä ajoin ennen päästökaupan käynnistymistä ja niiden tulisi olla pitkäaikaisia ja ennakoitavia. Mekanismien tulisi tukea liikenne- ja työkonesektorin käyttövoimamurroksen nopeuttamista.

Tavaraliikenteen kannalta toimiva hintavaikutuksia hillitsevä toimi on hallituksen esittämän ammattidiesel-järjestelmän käyttöönotto, jolloin kompensaatio kohdistuisi suoraan yritysten kuljetuskustannuksiin. Ammattidieseljärjestelmään tulisi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää investointiverohyvityksen tai hankintatuen tapaisia mekanismeja, jotka kannustaisivat kuljetusalaa investoimaan vähäpäästöiseen kalustoon ja esimerkiksi varikkolatausjärjestelmiin. Investointituen kaltaisilla hyvitysmekanismeilla tähdättäisiin fossiilisen dieselin kulutuksen vähentämiseen, mikä vähentäisi pitkällä aikavälillä tehokkaimmin päästökaupan hintavaikutuksia elinkeinoelämälle nopeuttaen käyttövoimamurrosta. Maataloussektorin hyvitysjärjestelmissä tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää olemassa olevia maatalouden energiaveron palautusjärjestelmiä. Hyvityksissä on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon myös investointitukiluonteiset hyvitysmallit, jotka tähtäävät energiatehokkuuden parantamiseen ja siirtymään fossiilisista polttoaineista uusiutuviin vaihtoehtoihin.

Päästökauppatulot tulee kohdentaa sovellusalueen päästövähennyksiin

Päästökauppadirektiivin sovellusalueen päästöoikeuksien huutokauppatulojen arvioidaan Suomessa olevan vuosina 2027–2030 keskimäärin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Osa huutokauppatuloista tuloutetaan EU:n budjettiin ja sosiaalisen ilmastorahastoon, muilta osin huutokauppatulot ovat valtiolle kertyviä yleiskatteellisia tuloja. Direktiivi edellyttää, että huutokauppatuloja vastaava summa on

käytettävä päästökauppadirektiivissä määritetyllä tavalla taakanjakosektorin päästövähennyksiin tai päästökaupasta aiheutuvien kustannusten kompensointiin mikroyrityksille tai pienituloisille kotitalouksille.

Lisäksi kansallisesta soveltamisalan laajennuksesta johtuvat lisätulot, arviolta 70 milj. euroa vuodessa, tulisivat kokonaisuudessaan kansallisesti käytettäväksi, eikä niihin sovellettaisi päästökauppadirektiivin velvoitteita.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei linjata huutokauppatulojen käyttökohteista, vaan niitä koskeva suunnitelma laaditaan myöhemmin. Suomen tulee raportoida tulojen tai niitä vastaavan summan käytöstä vuosittain Euroopan komissiolle. Jäsenvaltioiden tulee laatia sosiaalisesta ilmastorahastosta tuloutuvien määrärahojen käyttämistä koskeva ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelma komissiolle jo 30.6.2025 mennessä.

Jotta päästöjä voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti vähentää ja samalla hillitä päästökaupasta aiheutuvia kustannusvaikutuksia, päästökauppatulot tulee käyttää päästökaupan soveltamisalan päästöjen vähentämiseksi tukemalla liikenteen ja työkonesektorin käyttövoimamurrosta, esimerkiksi tukemalla lataus- ja jakeluinfran rakentumista ja vähäpäästöisen kaluston hankintaa. Suorien tukien lisäksi mahdollisia tukimuotoja ovat erilaiset verokannusteet ja investointiverohyvityksen kaltaiset tukimuodoilla. Käyttövoimamurrosta nopeuttamalla voidaan tehokkaimmin alentaa päästökaupan vaikutusta liikenne- ja kuljetuskustannuksiin.

Päästökauppajärjestelmän vaikutusten päästöihin on hallituksen esitykseen koottujen eri tutkimuslaitosten vuosina 2022–2023 toteuttamien vaikutusten arviointien perusteella arvioitu olevan 0,07–0,40 milj. tonnia vuoden 2030 tasolla. Päästövähennyksiin vaikuttaa olennaisella tavalla liikenteen käyttövoimamurroksen eteneminen. Vielä toistaiseksi suppea lataus- ja jakeluinfrastruktuuri ja vaihtoehtoisia polttoaineita hyödyntävien ajoneuvojen korkeampi hinta jarruttavat liikennesektorilla siirtymää sähköön, biometaaniin ja vetyyn. Kohdentamalla huutokauppatulot ensisijaisesti lataus- ja jakeluinfraan myös päästövähennyksiä voidaan nopeuttaa. Muussa tapauksessa riskinä on, että päästökaupasta muodostuu liikennesektorille maksettavaksi jäävä lisäkustannus, joka vähentää liikennesuoritetta ja sitä kautta taloudellista toimeliaisuutta.

Uuden päästökauppajärjestelmän käyttöönotto lisää tarvetta arvioida ja uudistaa liikenteen verotusta ja rahoitusta jo lähivuosina. Valtioneuvosto on lokakuun alussa linjannut aloittavansa liikenteen verotuksen ja rahoituksen laajan kokonaisuudistuksen. Pitkäjänteiset fossiilisen polttoainejakelun päästökaupan hyvitysmallit ja huutokauppatulojen kohdentaminen liikennesektorin kustannustehokkaisiin päästövähennystoimiin tulisi suunnitella osana liikenteen verotuksen kokonaisuudistusta.

Kunnioittavasti,

Hanna Kalenoja
johtava liikenneasiantuntija
Keskuskauppakamari