

viite VN/3882/2021

Kirjallinen kuuleminen tieliikenteen päästökaupan arvioinnista

Kiitämme kirjallisen kuulemisen pyynnöstä, joka koskee kansallisen tieliikenteen päästökaupan vaikutusten arviointia sekä EU-komission heinäkuussa 2021 julkaisemaa lainsäädäntöehdotusta tieliikenteen EU-tason päästökaupan valmistelusta. Olemme koonneet tähän lausuntoon järjestöjemme yhteisiä näkemyksiä kotimaisen ja EU-laajuisen päästökaupan vaikutusten arvioinnista.

Liikenneala on sitoutunut puolittamaan liikenteen päästöt kansallisen tavoitteen mukaisesti vuoteen 2030 mennessä. Toimialan vähähiilitiekartoissa esitetään tarvittavat toimet tavoitteen saavuttamiseksi. Tiekarttojen perusteella liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttaminen ei edellytä päästökauppaa tai polttoaineveron korotuksia.

Tieliikenteeseen laajeneva päästökauppa muodostaa tärkeän liikkumisen ja kuljettamisen hinnoittelun ja liikenteen verorakenteisiin vaikuttavan mekanismin, jonka vaikutuksia kotitalouksien liikkumismahdollisuuksiin ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin tulisi kartoittaa kattavasti ennen kuin päästökaupasta tehdään päätöksiä kansallisesti. Näkemyksemme mukaan päästökauppaa koskevat vaikutusten arvioinnit eivät anna perusteita päätöksenteolle kansallisella tasolla. Liikenteen hinnoittelulla on elinkeinoelämälle sekä suoria että välillisiä vaikutuksia, jotka vaikuttavat yritysten logistiikkiin kustannuksiin ja pidemmällä aikavälillä laajemmin yritysten kuljetusjärjestelmää, varastointia, alihankinta- ja jakeluketjuja ja sijoittumisstrategiaa koskeviin päätöksiin. Lisäksi epäselväksi jää, onko tieliikenteen päästökauppa välttämätön toimi päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi.

Lausunnossamme ehdotamme seuraavia painotuksia päästökaupan valmisteluun:

- 1) Kotimaisen päästökaupan valmistelu tulisi jäädättää, ja valmistelussa tulisi keskittyä komission päästökauppaa koskevan lainsäädäntöehdotuksen käsittelyyn*
- 2) Tieliikennettä säänneltäisiin komission ehdotuksessa sekä osana päästökauppaa että osana taakanjakosektoria, jossa eri maiden päästövähennystavoitteet ovat erilaisia. Tilanne olisi täysin poikkeava nykyiseen päästökauppasektoriin nähden. Vaikutusten arvioinnissa tulisi selvittää, miten tieliikenteen säilyttäminen taakanjakosektorilla vaikuttaisi ehdotetun päästökaupan huutokauppamekanismiin ja hinnanmuodostukseen.*
- 3) Päästökaupan vaikutuksia tulisi arvioida kattavasti ja yhdessä muiden Fit for 55 -paketin lainsäädäntöaloitteiden (mm. energiaverotus) kanssa, jotta saataisiin riittävä tietopohja päätöksenteolle ja tunnistettaisiin samanaikaisen sääntelyn vaikutukset*
- 4) Liikenteen päästövähennysten lisätoimien tarve tulisi päivittää pikaisesti vastaamaan laadittavana olevaa päästökehityksen perusennustetta ja komission Suomelle asettamaa taakanjakosektorin päästövähennystavoitetta, jotta päästökaupan tarvetta voitaisiin kansallisesti arvioida*

Painopiste EU-laajuisen päästökaupan vaikutusten arviointiin

Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi keskittyä vaikutusten arvioinnissa ensisijaisesti niihin seikkoihin, jotka ovat Suomen kannalta olennaisia tieliikenteen päästökaupan EU-vaikuttamisessa. Komission julkaistua esityksensä EU:n laajuisesta tieliikenteen ja rakentamisen päästökaupasta kotimaisen päästökaupan valmistelu tulisi jäädyttää ja sen vaikutusten arviointiin suunnattu työ tulisi kohdentaa EU-laajuisen päästökaupan vaikutusten arviointiin. Koska kansallista päästökauppaa ei ole järkevää toteuttaa EU:n laajuisen päästökaupan toteutuessa, sen valmistelua ei ole perusteltua jatkaa. EU:n laajuinen päästökauppa yhdistäisi valmisteilla olevat ja jo käyttöön otetut vastaavat kansalliset myyntilupajärjestelmät. Esimerkiksi Saksa on ilmoittanut lopettavansa kansallisen tieliikenteen myyntilupajärjestelmän EU-tasoisesta järjestelmästä voimaantullessa.

Tieliikenteen ja rakentamisen päästökauppaa koskeva vaikutusten arviointi on komission esityksessä melko suppea ja sitä tulisi mahdollisuuksien mukaan täydentää kotimaisella vaikutusten arvioinnilla. EU-laajuisen tieliikenteen ja rakentamisen päästökaupan vaikutusten arvioinnista puuttuu lähes kokonaisuudessaan elinkeinoelämälle aiheutuvien vaikutusten arviointi ja myös kotitalouksille aiheutuvien vaikutusten arviointi on karkealla tasolla. Direktiiviluonnoksessa ei ole myöskään arvioitu päästökaupan vaikutuksia julkisen liikenteen tuotantokustannuksiin. Komission esityksen liitteenä olevassa vaikutusten arvioinnissa on puutteita, joista tulisi nostaa esille erityisesti ne, joilla Suomen näkökantoja voidaan vankentaa, kun ehdotuksen käsittely neuvostossa aloitetaan.

Tieliikenteelle ja rakentamiselle ehdotettu päästökauppa poikkeaa luonteeltaan selvästi nykyisestä ns. teollisuuden päästökaupasta, josta EU:ssa on hyviä kokemuksia jo pidemmältä ajalta. Nykyisessä päästökaupassa päästöoikeuksia ostavat ne toimijat, joiden toiminnasta syntyy kasvihuonekaasupäästöjä. Tieliikenteelle ja rakentamiselle ehdotettu päästökauppa sen sijaan olisi luonteeltaan suppeampi myyntilupajärjestelmä, joka perustuisi polttoaineiden jakelijoiden ostamiin päästöoikeuksiin ja muistuttaisi luonteeltaan lähinnä veroluonteista kustannuserää. Sen vaikutukset ovat kuitenkin heikommin ennakoitavissa, sillä veroluonteisista maksuista poiketen mekanismin hintavaikutusten arviointi ennalta on haastavaa.

Lisäksi on epävarmaa, toimisivatko komission ehdotuksen mukainen nykyisestä päästökaupasta kopioitu markkinavakausmekanismi ja ehdotettu hiilen liiallisen hinnannousun estävä päästöoikeuksien määrää lisäävä mekanismi tehokkaasti myyntilupajärjestelmän kaltaisessa jakelijoiden harjoittamassa päästökaupassa. Näiden mekanismien toiminta olisi selvitettävä huolellisesti ennen päästökaupan käynnistymistä.

Komission ehdotuksessa tieliikenne kuuluisi ainakin vuoteen 2030 asti myös taakanjakosektorin soveltamisalaan, joten tieliikennettä säänneltäisiin tulevaisuudessa sekä EU-laajuisen päästökaupan että taakanjakosektorille kohdistettavien kansallisten toimien ja liikenteen verotuksen kautta. Päästökaupamekanismin suunnittelussa olisi varmistettava, että taakanjakosektorin päästövähennyksille eri maille asetetut hyvin erisuuriset tavoitteet eivät monimutkaista hintamekanismia. Päästökaupan vaikutuksia on haasteellista arvioida myös siksi, että eri jäsenmaissa polttoaineverotukset ovat hyvin erilaisia, ja on epäselvää, joutuisivatko jäsenmaat uudelleenasetamaan polttoaineverojen tasoja päästökaupan käynnistyessä.

Tieliikenteen päästökaupalla on arvioitu kerättävän vuosittain noin 47 miljardin euron tulot. Näin ollen tieliikenteen päästökaupasta kerättäisiin noin kaksinkertainen määrä tuloja nykyiseen päästökaupajärjestelmään verrattuna. Kyseessä olisi näin ollen erittäin merkittävä kotitalouksien ja yritys-

ten liikkumiskustannuksiin, mutta mahdollisesti myös jäsenmaiden väliseen tulonjakoon vaikuttava mekanismi.

Esitämme, että liikenne- ja viestintäministeriö tarkentaisi Slovenian puheenjohtajuuskauden käsitte-lyaikataulua tieliikenteen päästökauppaa koskevan ehdotuksen osalta. Mikäli käsittely alkaa jo syys-kuussa, olisi tärkeää, että Suomelle merkittävistä kohdista olisi jo käyty keskustelu kansallisella tasol-la ja että kotimainen selvitystyö pureutuisi komission esityksestä puuttuvien vaikutusten arviointien paikkaamiseen.

Elinkeinoelämälle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin tulisi olla kattava

Järjestöt kokosivat ministeriölle viime vuoden marraskuussa yhteisen muistion elinkeinoelämälle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista kotimaisen päästökaupan valmistelussa. Olemme nostaneet lausuntoomme esille osin samoja jo aiemmin esillä olleita näkemyksiämme vaikutusten arvioinnin laajentamisesta. Riskinä on, että vaikutusten arviointi jää liian suppeaksi tai vaikutuksia selvitetään yksinomaan kansantaloudellisilla malleilla, jotka eivät anna päätöksentekoon ja keskusteluun liikenteen hinnoittelusta riittävää pohjaa.

Päästökaupan vaikutusten arvioinnissa tutkimuskysymyksiksi tulisi nostaa erityisesti ne mekanismit, joilla liikenteen hinnoittelu vähentää tavaraliikenteen päästöjä. Vaikutusten arvioinnin tulisi antaa selkeä kuva päästökaupan vaikutuksista kannattavuuteen ja toimintaedellytyksiin eri toimialoilla. Päästökaupan vaikutuksia tulisi arvioida toimialakohtaisesti ja alueellisesti, sillä logistiikkakustannus-ten suuruus vaihtelee toimialoittain ja eri alueilla vaikutukset ovat erilaisia. Teollisuuden eri toimialo-jen ja rakentamisen lisäksi hinnoittelulla on suuri merkitys kaupan sektorille ja palvelusektorille. Kul-jetussektoria tulisi tarkastella omana toimialanaan, koska päästökaupan suorat vaikutukset kohdistu-vat liikenne- ja kuljetussektorin toimialaan. Monilla tuotteilla on monipolvinen alihankintaketju, jossa kuljetuskustannuksilla on suuri merkitys. Aluetaloudellisten vaikutusten arviointi on tärkeää myös työvoima- ja elinkeinopoliittisesta näkökulmasta. Yritysvaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon hinnoittelumuutosten heijastusvaikutus koko toimialaklusteriin.

Olemme myös esittäneet erillisen kilpailijamaa-analyysin laatimista. Kuljetuskustannuksia tulisi verrata yritysten näkökulmasta Suomen tärkeimpien kilpailijamaihin. Verollisten polttoaineiden hintojen vertailu, edes palautusjärjestelmät ja kuljetustuotet huomioon ottaen, ei ole yksinomaan mielekäs ver-tailukohta, sillä etäisyys vientituotteiden päämarkkinoille, kuljetusjärjestelmä, toimialarakenne ja eri toimialojen kuljetusintensivisyys on eri maissa erilainen. Tutkimukseen olisi tarpeen sisällyttää ver-tailu muiden korkean päästövähennystavoitetason maiden strategioihin, keinoihin ja ohjausmek-a-nismeihin liikenteen päästöjen vähentämisessä. Vertailuun tulisi nostaa kaikki liikenteen hinnoitte-luun vaikuttavat toimet.

Päästökaupan päästövähennysmekanismin tunnistaminen on vaikutusten arvioinnissa olennaisen tärkeää. Hintajoustot kuvaavat mekaanisesti hinnan muutoksista aiheutuvia liikenteen kysynnän muutoksia. Tavaraliikenteessä liikennesuoritteen vähenemisen taustalla voi olla logistisen järjestel-män tehostaminen, joka johtaa esimerkiksi korkeampiin kuormitusasteisiin, jolloin kuljetussuorite ei vähene, mutta ajokilometrien määrä laskee. Taustalla voi kuitenkin olla myös kasvaneista kuljetus-kustannuksista johtuva yritysten toimintaedellytysten ja kilpailukyvyyn heikkeneminen ja siitä seuraa-va taloudellisen toimeliaisuuden väheneminen.

Päästöjen vähenemisen mekanismina voi olla myös energiatehokkaampaan kuljetuskalustoon tai kuljetusmuotoihin siirtyminen. Varsinkaan vaihtoehtoisia kuljetusmuotoja ei ole kaikissa kuljetustehävissä tarjolla ja lyhyellä aikavälillä mahdollisuudet investoida energiatehokkaampaan kalustoon ovat rajalliset. Tavara liikenteessä sähköistyminen etenee hitaammin ja siirtymä fossiilisista polttoaineista ei etene samaan tahtiin kuin henkilöautokannassa. Suomessa on käytössä paljon raskasta kalustoa, jonka sähköistäminen tulevaisuudessakin voi olla hankalaa. Hinnoittelun vaikutukset kohdistuvat yrityksiin tällöin suoraan kustannusten kasvuna, joka ei ole vältettävissä tai ennakoitavissa.

Uuden hinnoittelumekanismien vaikutusten arvioinnissa tulisi käyttää useita rinnakkaisia arviointimenetelmiä, jotta sen yhteiskunnallisista ja elinkeinoelämälle aiheutuvista vaikutuksista saataisiin kattava kuva. Talousteoreettisen tutkimuksen lisäksi tulisi painottaa empiiristä tutkimusta, jossa yritys haastatteluilla, yrityskyselyllä tai esimerkiksi case-tutkimuksen menetelmillä selvitetäisiin päästökaupan vaikutuksia eri toimialoilla. Yksinomaan hintajousten tai talousteoreettisten mallianalyyysien avulla ei voida luotettavalla tavalla arvioida toimialakohtaisia vaikutuksia.

Huomionarvoista on, että tieliikenteeseen kohdistetaan Fit for 55-paketissa myös muuta sääntelyä mm. energiaverodirektiivin uudistamisen, ajoneuvojen päästöraja-arvojen kiristymisen ja vaihtoehtoisten polttoaineiden direktiivin uudistamisen myötä. Päällekkäinen ja osin erisuuntainen sääntely ei ole perusteltua. Lainsäädäntöesitysten vaikutuksia on arvioitava yhdessä, jotta päätöksenteolle saadaan kattava tietopohja ja ymmärrys samanaikaisten mekanismien tarkoituksenmukaisuudesta. Myös kansallisesti liikenteen hinnoitteluun on suunnitteilla monia muutoksia – muun muassa liikenteen verotusta uudistavan työryhmän raportti nostaa esille useita liikenteen hinnoitteluun liittyviä toimia ja valtioneuvosto valmistelee alueellisten ruuhkamaksujen käyttöönottoa. Useiden ja osin kertautuvien hinnoittelutoimenpiteiden yhteisvaikutukset eivät nouse esille yksittäin tarkasteltuna.

Myös elinkeinoelämän osaaminen on tärkeää valjastaa mukaan päästökaupan vaikutusten arviointiin. Järjestöjemme asiantuntijuus, osaaminen ja yritysverkosto on käytettävissä vaikutusten arvioinnin toteutuksessa ja tiedonkeruussa.

Päästökaupan tarvetta voidaan arvioida vasta perusennusteen päivittämisen jälkeen

Olennaista on nostaa kansalliseen keskusteluun myös päästökaupan tarve. Tieliikenteen päästökaupaa ei tule käynnistää, mikäli siihen ei ole kansallisesti tarvetta.

Suomelle asetettu vuoden 2030 taakanjakosektorin päästövähennystavoite kiristyi komission ehdotuksessa 50 prosenttiin, joten myös taakanjakosektorille on odotettavissa kansallisesti määriteltäviä uusia sektorikohtaisia tavoitteita. Liikennesektorille oli jo aiemmin asetettu 50 prosentin vähennystavoite vuodelle 2030. Toisaalta liikenteen perusennusteeseen on tekeillä päivitys, jossa todennäköisesti myös ns. perusuran päästökehitys on ennakoitua nopeammin aleneva. Kiristytävä tavoite ja nopeutunut autokannan sähköistyminen muuttavat kansallisten toimien tarvetta ja suuntaamista. Päästövähennysten ns. lisätoimien tarve olisikin tarvetta päivittää mahdollisimman ripeästi.

Perusennusteessa ja lisätoimien tarpeen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös komission esittämä uusi ajoneuvovalmistajille suunnattu henkilö- ja pakettiautojen raja-arvokehitys, joka tulee nopeutamaan merkittävästi autokannan sähköistymistä koko EU:ssa erityisesti vuosina 2025–2030. Sen mukaisesti uusien henkilöautojen keskipäästöjen on oltava 55 prosenttia vuoden 2021 tasoa alemmat vuoteen 2030 mennessä. Tieliikenteen päästöjen väheneminen etenee myös muiden komission

esittämien toimien seurauksena selvästi aiempaa nopeammin. Lisäksi jäsenmaat ovat suunnanneet monia kansallisia toimia päästövähennysten toteuttamiseen.

Liikenne- ja kuljetusalan toimialajärjestöt ovat vuonna 2020 laatineet kaksi erillistä tiekarttaa, joissa on hahmoteltu liikenteeseen kohdistettavia ns. lisätoimia, jotta liikennesektorille asetettu päästövähennystavoite voitaisiin saavuttaa. Toimialajärjestöjen laatimien tiekarttojen perusteella liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttaminen ei edellytä päästökauppaa tai polttoaineveron korotuksia. Mikäli ns. lisätoimien tarve ei kasva merkittävästi, päästökauppa ei ole liikenteen päästövähennystavoitteiden kannalta Suomessa jatkossakaan tarpeellinen toimi.

Helsingissä 31.8.2021

Autoalan Keskusliitto, toimitusjohtaja Pekka Rissa

Autotuoajat ja -teollisuus ry, toimitusjohtaja Tero Kallio

Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, johtava asiantuntija Tiina Haapasalo

Kaupan liitto, johtava asiantuntija Marja Ola

Keskuskauppakamari, johtava liikenne- ja elinkeinopoliittinen asiantuntija Päivi Wood

Linja-autoliitto ry, toimitusjohtaja Mika Mäkilä

Logistiikkayritysten Liitto ry, toimitusjohtaja Pekka Aaltonen

Metsäteollisuus ry, johtaja Jyrki Peisa ja logistiikkapäällikkö Alina Koskela

Palvelualan työntajat PALTA ry, johtaja Tatu Rauhamäki ja logistiikan toimialapäällikkö Petri Laitinen

Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry, toimitusjohtaja Petri Laitinen

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL, johtaja Petri Murto ja edunvalvontajohtaja Ari Herrala

Suomen Taksiliitto ry, toimitusjohtaja Timo Koskinen

Suomen Yrittäjät, ekonomisti Sampo Seppänen

Teknisen Kaupan Liitto, toimitusjohtaja Markku Uitto

Tieliikenteen Tietokeskus, liikenteen erityisasiantuntija Hanna Kalenoja