

2.11 Elinkaaripäästöihin pohjautuvan kulutusverotuksen mahdollisuuksien arviointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 4/2022–2/2023

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Päästövähennyksiin tähtäävät politiikkatoimet kohdistuvat tyypillisesti suoraan polttoaineiden käyttöön tai muuhun päästöjä suoraan aiheuttavaan tuotantoon. Näin päästöohjaus kohdistuu suoraan siihen pisteeseen, jossa valinta tuotantotavasta tai polttoainekäytöstä tehdään. Ideaalisti lopputuotteen hintaan sisältyisi jokaiseen vaiheeseen sisältyvä päästöohjaus eli päästöjen aiheuttamat haitat, jolloin lopputuotteen hinta ohjaisi myös kuluttamaan vähemmän päästöintensiivisiä tuotteita.

Kasvihuonekaasujen osalta globaali tuotantovaiheessa kerättävä hiilen hinta olisi tehokas tapa ohjata päästövähennyksiä. Käytännössä tällaista riittävää yhtenäistä päästöohjausta ei kuitenkaan globaalilla tasolla ole, mikä tekee tuotannon päästöohjauksen asettamisesta kansallisella tasolla haastavampaa korkean hiilivuotoriskin sektoreilla ja heikentää kuluttajien kannustimia päästöjen vähentämiseksi.

Tuotannon päästöohjaukseen liittyvää hiilivuotoa voidaan ehkäistä esimerkiksi tukemalla päästöohjauksen alaisen tuotannon kannattavuutta tuilla kuten ilmaisilla päästöoikeuksilla nykyisessä EU:n päästökaupassa. Tuet päästöintensiiviselle tuotannolle aiheuttavat kuitenkin fiskaalisen kustannuksen julkiselle taloudelle ja heikentävät samalla kuluttajien kannustimia vähentää päästöintensiivisempien tuotteiden kulutusta. Vaihtoehtoisena keinona on esitetty päästöohjauksen ulottamista myös tuontiin kuten Euroopan komission ehdotuksessa hiilirajamekanismiksi, minkä tarkoituksena on rajoittaa hiilivuotoa ja kannustaa kolmansia maita lisäämään hiilen hinnoittelua. Komission ehdottama hiilirajamekanismi koskisi hallinnollisen taakan lieventämiseksi rajattua määrää hiili-intensiivisiä tuontituotteita, joiden valmistus on EU:n päästökauppasektorin piirissä, eikä siihen sisältyisi kauppapoliittisten ongelmien vuoksi myöskään päästömaksujen palautusmekanismia, jolloin ilmaisten päästöoikeuksien poistaminen todennäköisesti heikentäisi EU:n tuottajien asemaa EU:n ulkopuolella.

Tuotannon tukien tai hiilirajamekanismin rinnalla tai sijasta mahdollinen keino vaikuttaa globaaleihin päästöihin voi olla kotitalouksien kulutukseen vaikuttaminen verotuksella. Vaikka kulutusverotukseen liittyvät kauppapoliittiset ongelmat ovat lähtökohtaisesti pienemmät kuin hiilirajamekanismissa, liittyy hiilivuotoa ja ilmastonmuutosta tehokkaasti ehkäisevän kulutusveron käytännön toteuttamiseen myös mittaamiseen ja hallinnolliseen taakkaan liittyviä kysymyksiä. Nämä kysymykset liittyvät erityisesti päästöohjauksen piiriin otettavien tuotteiden ja niiden kulutuksesta aiheutuvien päästöjen määrittämiseen niin, että päästöohjaus olisi ilmaston lämpenemisen rajoittamisen näkökulmasta mahdollisimman tehokasta.

Hankkeessa tunnistettaisiin ne keskeiset tuoteryhmät, joihin päästöperustaista kulutusverotusta olisi perustelluinta kohdentaa. Kulutuksen päästöohjaus voi olla käytännön toteutettavuuden ja hallinnollisen tehokkuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista rajata joukkoon päästöintensiivisiä tuoteryhmiä, joissa hiilivuodon riski on korkea. Lisäksi voi olla perusteltua ottaa huomioon muu kyseisiin kulutushyödykkeisiin sisältyvä päästöohjaus kotimaassa ja ulkomailla.

Hankkeen keskeisimmässä osassa tarkasteltaisiin sitä, kuinka tuoteryhmien kulutuksesta aiheutuvat päästöt tulisi veromallissa määritellä niin, että kansallisella kulutustuotteiden päästöohjauksella mahdollisimman tehokkaasti torjuttaisiin ilmastomuutosta huomioiden muut käytössä olevat ohjauskeinot. Kulutusvaiheen päästöohjauksen suhteellinen tehokkuus riippuu siitä, kuinka keskeisiä kuluttajan valintapäätökset tuotteiden välillä ovat verrattuna valintoihin tuotantoteknologioissa sekä kuinka hyvin ja tarkalla tasolla tuotteiden kulutuksesta aiheutuvat päästöt (ml. maankäyttösektori) ovat käytännössä määritettävissä. Jos kulutustuotteelle on heikosti vaihtoehtoisia vähäpäästöisiä tuotantoteknologioita, mutta tuotteelle löytyy kuluttajan kannalta riittävän läheisiä vähäpäästöisempiä vaihtoehtoja, kulutustuotteisiin kohdistuva päästöohjaus voi olla vaikuttavaa ilman tuottajakohtaisten päästöjen huomioimista. Toisaalta globaaliin tuotantoon nähden pieneen kansalliseen kulutus pohjaan perustuvat tuottajakohtaiset päästöt huomioiva päästöohjaus voi johtaa siihen, että pieni kulutus pohja täytetään jo tuotettavilla vähäpäästöisten tuotantoprosessien hyödykkeillä, jolloin vaikutukset globaaleihin kasvihuonekaasupäästöihin jäävät vähäisiksi.

Lopuksi arvioitaisiin, mikä olisi tällaisen päästöohjauksen vaikutus globaalilla tasolla sekä Suomen kansallisen hiilineutraaliustavoitteen ja päästövähennysvelvoitteiden kannalta.

Hankkeen tuotoksena olisi kvantitatiivinen ja ympäristötaloustieteellinen arvio siitä, missä tuoteryhmissä päästöohjauksen kohdistaminen kulutusverotukseen olisi perusteltua ja miten kulutustuotteiden päästöjä tulisi laskea ja soveltaa.

Tutkimuskysymykset:

- Mille tuoteryhmille päästöperusteinen kulutusveron veropohja olisi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kannalta lähtökohtaisesti perusteltua kohdentaa?
 - Mitä keskeinen teoreettinen ja empiirinen kirjallisuus sanoo kulutuksen päästöjen vähentämisestä kulutusverojen avulla?
 - Minkä tuoteryhmien kulutuksesta aiheutuu eniten päästöjä (ml. maankäyttösektori)?
 - Missä tuoteryhmissä hiilivuodon riski on ongelma?
 - Millaisen päästöohjauksen piirissä näiden tuotteiden tuotanto on?
- Miten kulutuksesta aiheutuvat päästöt tulisi ja voidaan määrittää näiden tuoteryhmien tuotteille, jotta kansallisesti asetettava kulutusvero olisi mahdollisimman tehokas keino ehkäisemään ilmastomuutosta?

- Miten eri tuotteiden/tuoteryhmien päästöt tulisi määrittää?
 - Kuinka tarkalle tuote/tuoteryhmätasolle olisi mentävä, että päästöohjauksella olisi vaikutusta?
 - Kuinka tarkalla tasolla eri tuotteiden tai tuoteryhmien tuotantoprosessien päästöistä on saatavilla ja voidaan saada luotettavaa tietoa? Mitkä ovat elinkaaripäästöjen arviointimallien mahdollisuudet toimia kulutusverotuksen ohjaamisen perusteena?
- Kuinka suuria päästövaikutuksia näin määritellyllä kulutusverolla olisi mahdollista saavuttaa globaalilla tasolla ja laskennallisesti kansallisesti (päästökauppa-sektori, taakanjakosektori, maankäyttösektori)?
 - Mitä muita keskeisiä vaikutuksia tällaisella kulutusverolla voisi olla yhteiskuntaan ja ympäristöön, joita tulisi jatkotyössä selvittää?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen yhtenä keskeisenä ilmastopolitiikan tavoitteena on toimia niin, että Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen. Tavoitteen toteuttamiseksi hallitus on sitoutunut päättämään tarvittavista lisätoimista, joilla päästövähennyspolku saadaan vastaamaan tavoitetta 2035 hiilineutraaliudesta. Lisäksi hallitus on sitoutunut uudistamaan Euroopan unionin ja Suomen ilmastopolitiikkaa siten, että teemme oman osamme maailman keskilämpötilan nousun rajoittamiseksi 1,5 asteeseen.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan VN TEAS -ohjeistuksen mukainen loppuraportti, yleistajuinen tiivistelmä sekä käännös tiivistelmästä englanniksi.