

Reilu hinta hiilelle

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden huomioiminen
ilmastopäästöjen hinnoittelussa



Raportti on tuotettu Palkansaajasäätiön tuella.

Finnwatch on suomalaisen yritystoiminnan globaaleja vaikutuksia tutkiva kansalaisjärjestö. Finnwatchin taustalla vaikuttaa 11 kehitys-, ympäristö-, ay- ja kuluttajajärjestöä: Solidaarisuus, Eettisen kaupan puolesta, Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus SASK, Attac, Kirkon Ulkomaanapu, Fingo, Dalitien solidaarisuusverkosto, Maan ystävät, Kuluttajaliitto, Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö KIOS ja Suomen Lähetysseura.

Taitto: Petri Clusius

Julkaisuajankohta: Kesäkuu 2021

Kannen kuva: Lokakuussa 2018 Ranskassa käynnistyivät laajat polttoaineiden veronkorotuksista alkunsa saaneet keltaliivi-liikkeen mielenosoitukset, joissa vaadittiin muun muassa oikeudenmukaisempaa verotusta.

Sisältö

1. JOHDANTO	4
2. MITÄ SOSIAALINEN OIKEUDENMUKAISUUS TARKOITTA?	5
3. SOSIAALINEN OIKEUDENMUKAISUUS JA HIILIPÄÄSTÖJEN HINNOITTELU	10
3.1 Mitä jaetaan?	10
3.2 Millä periaatteilla jako suoritetaan?	13
3.3 Kenen kesken jaetaan?	17
3.4 Osallisuus päätöksentekoon	19
4. HIILEN HINNOITTELU GLOBAALISTI, EU-ALUEELLA JA SUOMESSA	21
5. CASE: PÄÄSTÖPERUSTEISET KULUTUSVEROT	24
5.1 Päästöperusteisten kulutusverojen keskeiset ominaisuudet	25
5.1.1 Veron soveltamisala	25
5.1.2 Veron perusteena olevien päästöjen määrittäminen	28
5.1.3 Veron suuruus	29
5.1.4 Yhteensopivuus kansainvälisten sopimusten kanssa	31
5.2 Päästöperusteisten kulutusverojen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden arviointia	33
5.2.1 Päästöperusteisten kulutusverojen jako-oikeudellisia vaikutuksia	33
5.2.2 Keinoja jako-oikeudenmukaisuuden lisäämiseksi	39
5.2.3 Verotulojen käyttötapojen keskeiset erot ja soveltuvuus	44
5.2.4 Proseduraalisen oikeudenmukaisuuden vahvistaminen	46
6. CASE: HIILITULLIT	49
6.1 Hiilitullit EU:n agendalla	50
6.2 Erilaisia malleja hiilitullien toteuttamiseksi	55
6.2.1 Hiilitullien soveltamisalan rajaaminen	56
6.2.2 Maksun perustana olevien päästöjen määrittäminen	57
6.2.3 Hiilitullimaksun suuruus	58
6.2.4 Yhteensopivuus maailmankaupan sääntöjen kanssa	59
6.3 Hiilitullien arvioidut vaikutukset EU:n kauppakumppaneihin	61
6.4 Hiilitullien sosiaalisen oikeudenmukaisuuden arviointia	64
6.5 Esimerkki hiilitullien mahdollisista vaikutuksista ja niiden kompensoimisesta: Vietnam	67
6.5.1 Vietnamin alttius EU:n hiilitulleille	67
6.5.2 Ilmastotoimien ja niistä raportoinnin tukeminen	69
6.5.3 Kansallisen päästöhinnon tukeminen	70
6.5.4 Verojärjestelmän kehittäminen	71
6.5.5 Osallistaminen päätöksentekoon	72
7. YHTEENVETO	73
8. SUOSITUKSET PÄÄTTÄJILLE	75

1. Johdanto

Ilmastokriisin torjuminen edellyttää erilaisia ohjauskeinoja, kuten veroja ja maksuja, suoria kieltoja, tukia ja tuotestandardeja. Näiden ohjauskeinojen suunnittelu ja käyttöönotto sisältävät aina eettisiä lähtökohtia¹. Tietoisesti tai tiedostamatta valitut eettiset lähtökohdat, ja niihin pohjautuvien ohjauskeinojen käyttöönotto aiheuttavat sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia – myös silloin, kun näitä ei tunnusteta tai tunnusteta.

Tässä raportissa tarkastellaan päästöjen hinnoittelun sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Raportissa pyritään tarkastelemaan oikeudenmukaisuusteorioiden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten pohjalta niitä keskeisiä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiä, joita päästöverotusta suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon. Näihin peilaamalla raportti pyrkii esittämään konkreettisia veropoliittisia ratkaisuja, joilla vähennetään yritystoiminnasta ja kulutuksesta aiheutuvia päästöjä siten, että samalla huomioidaan toimien epäsuorat vaikutukset niin resurssien jakautumiseen kuin ihmisten toimintamahdollisuuksiin ja sitä kautta oikeuksiin.

Aluksi raportissa esitellään lyhyesti ilmastotoimien sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Sen jälkeen ensimmäisenä tarkastelun kohteena ovat päästöperusteiset kulutusverot, joiden avulla kulutusta voidaan ohjata vähäpäästöisempään suuntaan. Toisena kohteena ovat Euroopan unionin ulkorajoille asetettavat hiilitullit, joiden avulla voidaan hinnoitella hiilipäästöjä EU-rajojen ulkopuolella. Molempiin liittyy merkittäviä, monimutkaisia ja jossain määrin toisistaan poikkeavia oikeudenmukaisuuskysymyksiä.

¹ IPCC, 2018, *Social, Economic, and Ethical Concepts and Methods*, s. 215, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter3.pdf. 213–214

Päästöverojen ja hiilitullien tuottoja on perusteltua ohjata myös ekologisen siirtymän vauhdittamiseen.
Kuva: Janusz Sobolewski, CC BY 2.0



2. Mitä sosiaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa?

Oikeudenmukaisuusteorioissa sosiaalinen oikeudenmukaisuus on oikeudenmukaisuutta käsittelevä alakäsite ja -konsepti, jossa oikeudenmukaisuutta hahmotetaan yhteiskunnallisten rakenteiden ja erityisesti valtion toiminnassa suhteessa yksilöön, ryhmiin ja muihin valtioihin sekä myös näiden välisiin suhteisiin. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus tarkastelee sitä, miten erilaiset toivotut ja ei-toivotut asiat jakautuvat yhteiskunnassa.² Sosiaalisessa oikeudenmukaisuudessa oikeudenmukaisuutta käsitellään yhteiskunnan hyveenä erotuksena pelkkiä yksilöitä koskevista hyveistä. Siinä esimerkiksi aineellisia ja sosiaalisia resursseja jakavia instituutioita ja niiden toimintaa voidaan arvioida oikeudenmukaisena tai epäoikeudenmukaisena. Sosiaalisella oikeudenmukaisuudella on normatiivinen, yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamaan pyrkivä sisältö: se tavoittelee eriarvoisuuden vähentämistä oikeudenmukaisuuden nojalla.³ Eriarvoisuudella tarkoitetaan esimerkiksi rakenteita ja kulttuurisia jakoja, jotka rajoittavat mahdollisuuksien tasa-arvoa ja sosiaalista liikkuvuutta, heikentävät ihmisten kykyä käyttää julkisen vallan ja elinkeinoelämän luomia mahdollisuuksia sekä ylläpitävät sosiaalisia tilanteita, joissa henkinen autonomia ja fyysinen terveys jäävät riittävässä määrin toteutumatta: käytännössä esimerkiksi pitkäaikainen köyhyys ja suhteellisen lyhyt elinajanodote kytkeytyvät tämänkaltaiseen tarpeiden tyydyttämisen vajeeseen⁴.

Konseptina sosiaaliselle oikeudenmukaisuudelle (engl. *social justice*) voidaan tunnistaa useita erilaisia alkuperiä. Länsimaisessa kulttuurissa erilaisille oikeudenmukaisuusteorioille pohjaavaa yhteiskunnan järjestämistä on pohdittu antiikista asti. Modernin ajan anglosaksisessa keskustelussa sosiaalisen

oikeudenmukaisuuden idean syntyminen on liitetty teollistumisen aikaiseen yhteiskunnalliseen kamppailuun sekä myöhemmin niin sosialidemokraattisiin kuin kristillisdemokraattisiin ideoihin yhteiskunnan järjestämisestä⁵. Keskeisimmin keskusteluun sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta on vaikuttanut yhdysvaltalainen yhteiskuntafilosofi John Rawls ja hänen teoksensa Oikeudenmukaisuusteoria (1971), johon lähes kaikki sen jälkeen tulleet teoreetikot suhteuttavat omat oikeudenmukaisuusteoriaansa. Erilaisten oikeudenmukaisuusteorioiden kehittyminen ja erilaisten koulukuntien välinen keskustelu on ollut erityisen aktiivista viimeisten vuosikymmenten aikana.⁶

Myös kansainvälinen yhteisö on määritellyt sosiaalisen oikeudenmukaisuuden piiriin kuuluvia kysymyksiä. Kansainvälisen yhteisön näkökulma oikeudenmukaisuuteen on johdettavissa YK:n peruskirjasta⁷, joka vahvistaa kaikkien kansojen yhtäläiset oikeudet ja kaikkien ihmisten mahdollisuuden syrjimättä hyötyä taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä, jota edistetään ja jonka toteutuminen varmistetaan kansainvälisen yhteistyön avulla. Koska oikeudenmukaisuus on käsitteenä filosofinen ja kulttuurinen, sitä on YK:ssa lähestytty konkreettisemmalla tasolla käsitteellistämällä oikeuksia⁸, tasa-arvoa, tasavertaisuutta ja epätasa-arvoa peilaamalla näitä sekä positiivisiin tavoitteisiin että korjaustarpeessa oleviin negatiivisiin tilanteisiin.⁹ Oikeudenmukaisuusteorioissa hahmoteltuja

2 Esim. Miller, D., 1999, *Principles of Social Justice*, Harvard University Press; Vanderheiden, S., 2008, *Atmospheric Justice: A Political Theory of Climate Change*
3 Jackson, B., *The Conceptual History of Social Justice*
4 Valtioneuvoston kanslia, 2018, Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti, s. 13, saatavilla osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334456/eriarvoraportti-21032018/fd6f37c6-04d9-44db-99bb-53d54ef1ad1f>

5 UN, *Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations*, s. 2, saatavilla osoitteessa: <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf>

6 Laitinen, Arto, 2013, *Mihin kysymyksiin oikeudenmukaisuusteorioiden vastaavat?*, Tutkiva sosiaalityö

7 Finlex, *Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja*, saatavilla osoitteessa: https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1956/19560001/19560001_2

8 Keskeisimpänä ihmisoikeuksien julistuksesta, kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimuksesta sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksesta muodostuva kansainvälinen ihmisoikeusasiakirja

9 UN, 2006, *Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations*, s. 14–15, saatavilla osoitteessa: <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf>

oikeudenmukaisuuden periaatteita on tätä kautta kodifioitu kansainvälisiin sopimuksiin, joissa relationaalinen kysymys oikeudenmukaisuudesta ihmisten yhdenvertaisuutena ja distributiivinen kysymys oikeudenmukaisuudesta hyvien asioiden jakautumisena liittyvät keskeisesti toisiinsa¹⁰.

Kansainvälisesti tunnustetut ihmisoikeudet sisältyvät sosiaalisen oikeudenmukaisuuden käsitteeseen. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on kuitenkin perinteisesti nähty laajempaan käsitteeseen, jonka sisällä tarkastellaan ihmisoikeuksia laajemmin eriarvoisuutta. Ihmisoikeuksien kehittyminen (esimerkiksi taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien korostuminen ja uudet kollektiiviset oikeudet kuten oikeus kehitykseen) viime vuosikymmeninä on kuitenkin entisestään lähentänyt käsitteitä.¹¹ Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja sen alakäsitteiden kuten ilmasto-oikeudenmukaisuuden käyttö onkin yleistynyt niin ihmisoikeuselimissä kuin laajemmassa ihmisoikeusliikkeessä¹².

Vaikka sisällöllisesti sosiaalinen oikeudenmukaisuus on vanha konsepti, käsitteenä se on verrattain uusi.¹³ Kansainvälinen yhteisö sitoutui sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen Kööpenhaminassa maaliskuussa 1995 järjestetyssä sosiaalisen kehityksen maailmanlaajuisessa huippukokouksessa.

Huippukokouksen julistuksessa todettiin, että ”sosiaalinen kehitys ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus ovat välttämättömiä rauhan ja turvallisuuden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi kansakuntien sisällä ja niiden välillä”.¹⁴ YK:n vuosituhatjulistuksessa vuonna 2000 sosiaalinen oikeudenmukaisuus esiintyi solidaarisuus-otsakkeen alla. Julistus toteaa, että “[g]lobaaleja haasteita on hallittava tavalla, joka jakaa kustannukset ja taakat reilusti tasavertaisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden perusperiaatteiden mukaisesti. Ne, jotka kärsivät tai jotka hyötyvät vähiten, ansaitsevat avun niiltä, jotka hyötyvät eniten.”¹⁵

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden alaan kuuluvia kysymyksiä on sittemmin pyritty erittelemään tarkemmin. YK:n pääsihteeristön taloudellisten ja sosiaalisten asiain osaston DESA:n kolmevuotista sosiaalisen kehityksen hanketta summaavassa julkaisussa¹⁶ tarkasteltiin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksia. Raportissa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden sisältöä hahmoteltiin ensin kolmen keskeisen alueen kautta, jotka on johdettu YK:n peruskirjasta, ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta, kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niistä YK:n yleiskokouksessa myöhemmin hyväksytyistä teksteistä kuten Kööpenhaminan julistuksesta ja toimintaohjelmasta sekä YK:n vuosituhatjulistuksesta. Nämä alueet ovat:

- yhtäläiset oikeudet (engl. *equality of rights*)
- mahdollisuuksien tasa-arvo (engl. *equality of opportunities*), sekä
- kaikkien yksilöiden ja kotitalouksien tasa-arvoiset elinolot.

Edelleen raportissa hahmoteltiin kuusi konkreettisempaa kysymystä, joiden puitteissa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen esteitä tulisi tarkastella. Kysymykset ovat:

10 Juridisesti määritellyjä ihmisoikeuksia on myös dekodifioitu uudelleen oikeudenmukaisuusteorioissa. Tunnetuin on yhdysvaltalaisen Martha Nussbaumin (s. 1947) toimintakykyteoria, jossa universaaleja oikeuksia on lähestytty listaamalla kaikille kuuluvia toimintakykyjä (*capabilities*).

11 Hibbert, N., 2007, *Human Rights and Social Justice*; Näkökulmia ihmisoikeuksien ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden suhteesta saatavissa myös julkaisusta Amnesty International Netherlands, 2014, *Can human rights bring social justice?*, saatavilla osoitteessa: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/10/can_human_rights_bring_social_justice.pdf

12 OHCHR, *Key Messages on Human Rights and Climate Change*, saatavilla osoitteessa: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/keyMessages_on_HR_CC.pdf; Amnesty International, Europe: “Climate justice must not stop at borders” human rights organizations tell ECHR in landmark case, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/05/europe-climate-justice-must-not-stop-at-borders-human-rights-organizations-tell-echr-in-landmark-case/> (viitattu 26.5.2021)

13 UN, 2006, *Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations*, saatavilla osoitteessa: <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf>

14 Kööpenhaminan julistus sosiaalisesta kehityksestä, A/CONF.166/9, saatavilla osoitteessa: <http://www.un-documents.net/cope-dec.htm>

15 United Nations Millennium Declaration, saatavilla osoitteessa: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Millennium.aspx>

16 UN, *Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations*, saatavilla osoitteessa: <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf>

- eriarvoisuus tulonjaossa
- eriarvoisuus varojen jakautumisessa, mukaan lukien pääoman lisäksi myös fyysiset varat, kuten maa ja rakennukset
- eriarvoisuus työmahdollisuuksien ja palkkatyön jakautumisessa.
- eriarvoisuus tiedon saatavuudessa
- eriarvoisuus terveystalvelujen, sosiaaliturvan ja turvallisen ympäristön saatavuudessa
- eriarvoisuus kansalaistoiminnan ja poliittisten osallistumismahdollisuuksien jakautumisessa

Vuonna 2015 lanseeratuissa YK:n kestävän kehityksen tavoitteissa sosiaalista oikeudenmukaisuutta ei kuitenkaan enää mainittu. Kestävän kehityksen tavoitteet ovatkin saaneet osakseen kritiikkiä, sillä niiden on katsottu sivuuttavan kestävän kehityksen saavuttamisen tiellä olevien eriarvoistavien rakenteiden purkamisen.¹⁷ Vuonna 2017 YK:n piirissä tarkennettiin erillisellä kehikolla sitä, mitä Agenda 2030 -tavoitteissa mainittu "Leave No One Behind" -periaate tarkoittaa. Laaditussa kehikossa on mukana useita eriarvoisuutta synnyttäviin rakenteisiin puuttuvaa toimenpidettä kuten verotuksen progressiivisuuden edistäminen¹⁸. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisen tärkeyttä on sittemmin korostettu muun muassa Agenda

- 17 Ks. esim. Menton M., Larrea C., Latorre S. et al, 2020, Environmental justice and the SDGs: from synergies to gaps and contradictions, saatavilla osoitteessa: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-020-00789-8>; Koprina, H., 2016, The victims of unsustainability: a challenge to sustainable development goals, saatavilla osoitteessa: https://www.researchgate.net/publication/282761816_The_victims_of_unsustainability_A_challenge_to_Sustainable_Development_Goals; Weber, H., 2017, Politics of 'Leaving No One Behind': Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda
- 18 UN, 2017, Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development, saatavilla osoitteessa: https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3.pdf; ks. myös UNDP, 2018, What does it mean to leave no one behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation July 2018, saatavilla osoitteessa: <https://www.undp.org/publications/what-does-it-mean-leave-no-one-behind#modal-publication-download> sekä DESA, 2016, Leaving no one behind: the imperative of inclusive development Report on the World Social Situation 2016, saatavilla osoitteessa: <https://www.un.org/esa/socdev/rwss/2016/full-report.pdf>

2030 -tavoitteiden toteutumista arvioineessa YK:n tilaamassa asiantuntijaraportissa¹⁹.

Ilmastokriisin eskaloitumisen ja hallitusten välisen ilmastopaneeli IPCC:n raporttien²⁰ myötä sosiaalinen oikeudenmukaisuus on tehnyt paluun laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun²¹. IPCC tarkastelee oikeudenmukaisuuskysymyksiä niin filosofisessa, yhteiskuntapoliittisessa kuin luonnontieteellisessä kehikossa. IPCC huomauttaa, että ilmastotoimien onnistumiseen vaikuttaa se, miten oikeudenmukaisena toimet koetaan yhteiskunnassa²². IPCC:n raportissa viitatuissa mallinuksissa puolentoista asteen tavoite saavutetaan vain hyvin harvoin, jos eriarvoisuuteen ja köyhyyteen ei puututa²³. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna sosiaalisen oikeudenmukaisuuden pohtimisessa on ihmisoikeuksien, etiikan ja moraalin lisäksi kyse myös siitä, onnistutaanko maapallon lämpeneminen rajoittamaan puoleentoista asteeseen esiteollisesta ajasta. Kääntäen IPCC on myös todennut, että kestävän kehityksen, tasaveroisuuden ja köyhyyden poistamisen saavuttaminen ei ole mahdollista ilman

- 19 The Future Is Now: Science for Achieving Sustainable Development, 2019, s. 5, saatavilla osoitteessa: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf
- 20 IPCC, 2007, Fourth Assessment Report: Climate Change, Alternative approaches to social justice, saatavilla osoitteessa: https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch2s2-6-3.html; IPCC, 2018, Social, Economic, and Ethical Concepts and Methods, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter3.pdf
- 21 Ks. myös ilmasto-oikeudenmukaisuus -liikkeen historiasta: Climate finance justice: International perspectives on climate policy, social justice, and capital, saatavilla osoitteessa: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10584-020-02790-7.pdf>; Ilmastopaneeli, Järvelä, M., Kortetmäki, T, et al., 2020, Ilmastotoimien sosiaalinen hyväksyttävyyys, saatavilla osoitteessa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2020/01/Ilmastopaneeli_sosiaalinen_hyv%C3%A4ksytt%C3%A4vyys_FINAL.pdf
- 22 IPCC, Special report: Global warming of 1.5, Summary for Policymakers, saatavilla osoitteessa: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>
- 23 IPCC, Special report: global warming of 1.5 °C, Summary for policymakers, D.6.3. "Pathways that are consistent with sustainable development show fewer mitigation and adaptation challenges and are associated with lower mitigation costs. The large majority of modelling studies could not construct pathways characterized by lack of international cooperation, inequality and poverty that were able to limit global warming to 1.5°C. (high confidence) {2.3.1, 2.5.1, 2.5.3, 5.5.2}"

ilmastonmuutoksen torjuntaa.²⁴ Tämä uhkaisu ihmisten oikeutta kehitykseen.

Myös vuonna 2015 solmittu Pariisin ilmastosopimus asettaa ilmastotoimien ohjenuoraksi sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen sisältyvän tasaveroisuuden (*equity*) periaatteen²⁵ (ks. s. 14). YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston OHCHR:n mukaan tasaveroisuuden toteutuminen edellyttää, että ilmastotoimien hyötyjen tulee kohdistua kehittyvien maiden väestölle, alkuperäiskansoille, haavoittuvassa oleville ryhmille ja tuleville sukupolville ja että ne johtavat eriarvoisuuden vähenemiseen.²⁶

Vuonna 2020 myös Euroopan komissio vahvisti sitoutumistaan sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja sen ekologisen transition yhteydessä käytettävään alakäsitteeseen oikeudenmukaisesta siirtymästä.²⁷

Oikeudenmukaisen siirtymän käsitteen juuret ovat pohjoisamerikkalaisessa ammattiyhdistysliikkeessä, mutta nykykeskustelussa sen merkitys on laajentunut työelämän ulkopuolelle. Esimerkiksi EU:n oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi on väline siirtymän negatiivisten yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi alueellisesti ja toimialakohtaisesti²⁸. Kansainvälinen työjärjestö ILO lähestyy oikeudenmukaista siirtymää paitsi ihmisarvoisen työn myös kestävä kehityksen näkökulmasta.²⁹

24 IPCC, AR5, s. 17, saatavilla osoitteessa: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full.pdf; OHCHR, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>

25 "pitävät ohjeenaan [sopimuksen] periaatteita, kuten tasaveroisuuden ja yhteisen mutta eriytyneen vastuunsa sekä omien valmiuksiensa periaatteita, ottaen huomioon erilaiset kansalliset olosuhteet"

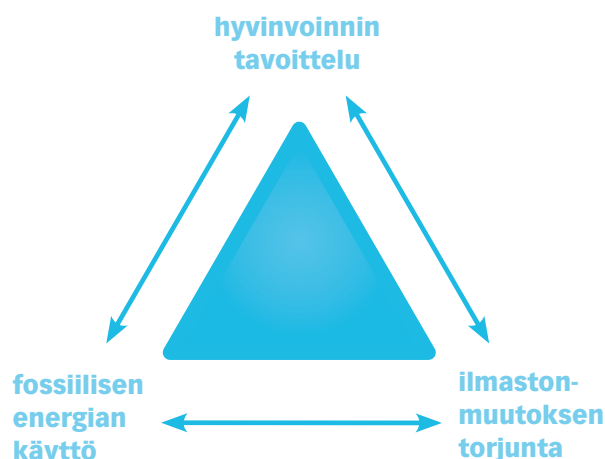
26 OHCHR, Key Messages on Human Rights and Climate Change, saatavilla osoitteessa: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf

27 Euroopan komissio, Vahva sosiaalinen Eurooppa oikeudenmukaisten siirtymien toteuttamiseksi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0014&from=EN>

28 Euroopan komissio, Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi – "ketään ei jätetä", https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_fi (viitattu 17.6.2021)

29 ILO, 2015, Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, saatavilla osoitteessa: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf

Kuvaaja 1: Ilmastonmuutos ja sen torjunta vaikuttavat ihmisten hyvinvointiin



Ilmastonmuutoksen ja ilmastotoimien luomia jännitteitä ihmisten hyvinvointiin on kuvattu kolmiolla. (Wood & Roelich, 2019)

Ilmastokriisi on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseksi merkittävä haaste, sillä niin ilmastokriisillä kuin sen torjuntakeinoilla on vaikutusta ihmisoikeuksien ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Ilmastonmuutos heikentää ihmisoikeuksien toteutumista ja ihmisten toimintamahdollisuuksia muun muassa lisääntyvänä kuivuuksena, meren pinnan nousuna ja sään ääri-ilmiöinä, ja vaikuttaa kielteisesti ihmisten oikeuksiin koskien terveyttä, asumista, vettä ja ruokaa. Negatiiviset vaikutukset kohdistuvat suhteettoman voimakkaasti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin yksilöihin ja ryhmiin, kuten naisiin, lapsiin, vanhuksiin, alkuperäiskansoihin ja köyhiin. Vastaavasti ilmastonmuutosta hillitsevä politiikka vaikuttaa siihen, miten erilaiset resurssit, toimintamahdollisuudet ja niistä seuraava hyvinvointi jakautuvat yhteiskunnassa.



THE BAN ON COAL
MINING WILL KILL US

Kivihiilikaivosten sulkeminen ympäristö- ja työturvallisuus-syistä johti Meghalayan osavaltiossa Intiassa protesteihin vuonna 2015. Yhteiskunnan turvaverkkojen puuttuessa kaivostyöntekijät menettivät toimeentulonsa, ja rikollisuus ja itsemurhat lisääntyivät. Kuva: Environmental Change and Security Program / CC BY-NC-ND 2.0

Valtioiden on ihmisoikeusvelvoitteidensa nojalla toimittava ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja estettävä mahdollisimman laajasti ilmastonmuutoksen nykyiset ja tulevat negatiiviset vaikutukset ihmisoikeuksiin.³⁰ Samaan aikaan on huomioitava, että fossiilisilla polttoaineilla ylläpidetään nykyisessä yhteiskunnassa usein ihmisoikeuksia ja hyvinvointia. Fossiilisella energialla tuotetaan ympäri maailmaa ihmisten käyttöön esimerkiksi sähköä, liikkumispalveluita sekä työpaikkoja ja sitä kautta toimeentuloa.

Ilmastonmuutoksen torjunnan aiheuttamia vaikutuksia ja ihmisten hyvinvoinnin välisiä jännitteitä voidaan kuvata kolmiolla³¹ (ks. kuvaaja 1, s. 8). Kolmiossa fossiilisen energian käytön vähentämiseen tähtäävät toimet

(kuten tässä raportissa käsiteltävät päästöverot ja hiilitullit) johtavat samanaikaisesti sekä ihmisten hyvinvoinnin heikkenemiseen että lisääntymiseen. Päästöjen hinnoittelu nostaa esimerkiksi kivihiilestä saatavan energian hintaa ja johtaa sen poltosta luopumiseen. Tämä taas johtaa työpaikkojen häviämiseen esimerkiksi hiilikaivoksilla samalla, kun se vähentää hiilenpolton aiheuttaman ilmaston lämpenemisen negatiivisia vaikutuksia ihmisiin ja saattaa synnyttää uusia työpaikkoja esimerkiksi puhtaan energian sektoreille. Ihmisoikeusperustainen sosiaalinen oikeudenmukaisuus on työkalu, jolla ilmastonmuutoksen torjunnan aiheuttamia jännitteitä ja hyvinvointikonflikteja erilaisten ryhmien, yksilöiden ja valtioiden välillä voidaan purkaa.

30 OHCHR, *Understanding Human Rights and Climate Change*, saatavilla osoitteessa: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>

31 Wood, N., Roelich, K. 2019, *Tensions, capabilities, and justice in climate change mitigation of fossil fuels*, saatavilla osoitteessa: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618309162>

3. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja hiilipäästöjen hinnoittelu

Ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvää järjestelmämuutosta oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tarkastelevassa kirjallisuudessa on erotettu neljä erilaista oikeudenmukaisuuden ulottuvuutta: 1) resurssien jakamiseen keskittyvä distributiivinen, 2) menettelytapoihin ja päätöksentekoon keskittyvä proseduraalinen, 3) erilaisten tarpeiden, kulttuurien ja näkökulmien tunnustukseen liittyvä tunnustava, sekä 4) jo toteutuneiden epäoikeudenmukaisuuksien korjaamiseen keskittyvä restoratiivinen oikeudenmukaisuus.³² Käytännön tasolla tarkasteltaessa erilaiset oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet limittyvät toisiinsa.

Eryteisesti distributiivisen eli jako-oikeudenmukaisuuden teoriali ovat nousseet keskeiseksi, kun tarkastellaan ilmastotoimien sosiaalista oikeudenmukaisuutta.³³ Jako-oikeudenmukaisuusteoriali tarkastelevat erilaisten etujen ja taakkojen, mahdollisuuksien ja riskien, resurssien, oikeuksien ja velvollisuuksien jakoa reilusti. Jakoa voidaan tarkastella yhteisöjen tai valtioiden sisällä, mutta myös esimerkiksi globaalisti valtioiden tai sukupolvien välillä. Jako-oikeudenmukaisuuden tarkastelu voidaan laajentaa myös ryhmien, muiden toimijoiden (kuten esimerkiksi yritysten), valtioiden ja yksilöiden välisiin suhteisiin.

Jako-oikeudenmukaisuusteoriali vastaavat kolmeen keskeiseen kysymykseen. Ne tarkastelevat sitä, 1) minkä tekijöiden jakautuminen on oikeudenmukaisuudelle keskeistä, 2) millä periaatteilla jako tulee tehdä ja 3) kenen kesken tekijöitä tulee jakaa.³⁴ Sosiaalisesti oikeudenmukaisen päästöhinnoittelun

teknisten ratkaisujen luominen koskee kaikkia näitä kysymyksiä.

Seuraavissa luvuissa näitä kolmea jako-oikeudenmukaisuusteorioiden keskeistä kysymystä tarkastellaan ilmastotoimien sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on erityisesti päästöjen hinnoittelun vaikutukset ihmisten käytössä oleviin resursseihin sekä niin sanottuun päästöbudjettiin, joka linkittyy nykyisessä fossiilienergiaan nojaavassa yhteiskunnassa elävien ihmisten toimintamahdollisuuksiin ja hyvinvointiin. Luvun neljännessä alaluvussa tarkastellaan myös osallisuuden kysymyksiä, eli pohditaan keiden tulisi osallistua ilmastotoimista käytävään keskusteluun ja päätöksentekoon. Nämä näkökulmat liittyvät niin proseduraaliseen oikeudenmukaisuuteen kuin myös erilaiset tarpeet, kulttuurit ja näkökulmat tunnustavaan oikeudenmukaisuuteen. Raportissa ei tarkastella jo syntyneiden vahinkojen korjaamiseen liittyviä restoratiivisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiä, mutta niihin palataan Finnwatchin tulevissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa julkaisuissa.

3.1 MITÄ JAETAAN?

Hiilipäästöjen hinnoittelussa tarkasteltavana jakotekijänä ei ole useinkaan vain pelkkä raha, vaan myös oikeus päästöjen aiheuttamiseen. Korostetusti tämä tulee näkyviin EU:n päästökaupan kaltaisissa cap and trade -järjestelmissä, joissa valtiot päättävät ensin paljonko päästöjä voidaan tietyllä alueella päästää, minkä jälkeen asetetun päästökaton sisällä päästöjen hinta muodostuu markkinoilla. Tässä raportissa tarkasteltavien hiilitullien käyttöönotto ulottaa vastaavat hinnoittelumekanismit myös EU:n ulkopuolelle. Samaan vaikutukseen voidaan epäsuorasti pyrkiä myös päästöverotuksella nostamalla päästöjen hintaa niin paljon, että päästöt halutulla sektorilla loppuvat päästöintensivisen toiminnan muuttuessa markkinoilla

32 Ilmastopaneeli, Järvelä, M., Kortetmäki, T, et al., 2020, Ilmastotoimien sosiaalinen hyväksyttävyyden, s. 13, saatavilla osoitteessa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2020/01/Ilmastopaneeli_sosiaalinen_hyv%C3%A4ksytt%C3%A4vyys_FINAL.pdf

33 Ks. esim. IPCC, 2018, Social, Economic, and Ethical Concepts and Methods, s. 215, saatavilla osoitteessa: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter3.pdf

34 Laitinen, Arto, Mihin kysymyksiin oikeudenmukaisuusteoriali vastaavat?, saatavilla osoitteessa: https://www.researchgate.net/publication/323582092_Mihin_kysymyksiin_oikeudenmukaisuusteoriali_vastaavat

kannattamattomaksi. Päästöjen hinnoittelu voi vaikuttaa markkinatoimijoihin kuten kansalaisiin, yrityksiin ja valtioihin hyvin epätaisesti: osalta hinnan nostaminen vie mahdollisuuden päästöjen tuottamiseen nopeammin kuin joltain toiselta esimerkiksi tulo- tai varallisuuseroista johtuen. Hiilen hinnoittelumekanismeilla jaetaan siis sekä taloudellista taakkaa että usein myös suoraan tai vähintään epäsuorasti myös oikeuksia tuottaa päästöjä.

Puhuttaessa oikeudesta tuottaa päästöjä, on hyvä korostaa, että päästöjen tuottaminen sinänsä ei ole kenenkään intresseissä: päästöt syntyvät tavoiteltaessa muita usein hyvinvointiin liittyviä intressejä, kuten työtä ja toimeentuloa, liikkumista, lämmitystä ja sähköntuotantoa³⁵. Hiilipäästöjen hinnoittelu vaikuttaa siis paitsi ilmastotoimien taloudellisen taakan jakautumiseen myös ihmisten mahdollisuuksiin luoda ja ylläpitää fossiiliseen energiaan ja muuhun päästöintensiiviseen toimintaan perustuvaa hyvinvointia.

Ilmastonmuutoksen torjunnan oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioinnissa yksi lähtökohta onkin ollut ihmisten toimintamahdollisuuksien (engl. *capabilities*) ja niistä seuraavan hyvinvoinnin jakautumisen tarkastelu³⁶. On esitetty, että ilmastotoimien vaikutukset toimintamahdollisuuksiin ja niistä seuraavaan hyvinvointiin tulisi huomioida ilmastopolitiikassa, ja auttaa sitä kautta välttämään fossiilisten polttoaineiden vähentämisestä seuraavien hyvinvointikonfliktien pahenemista³⁷.

Toimintamahdollisuuksiin keskittymisessä ei tarkastella suoraan resurssien kuten

taloudellisen taakan jakautumista, vaan sitä, miten politiikkatoimet vaikuttavat ihmisten, ihmisryhmien tai kokonaisten valtioiden toimintamahdollisuuksiin. Sama viitekehys on ollut pohjana myös sosiaalisen kehityksen mittaamisessa, kuten YK:n kehitysohjelma UNDP:n ylläpitämässä Inhimillisen kehityksen indeksissä (Human Development Index, HDI), ja sitä on käytetty ihmisoikeuskehikossa esimerkiksi köyhyyden aiheuttamien ihmisoikeusvaikutusten tarkasteluun³⁸. Erilaisten toimintamahdollisuuksien toteutumisen tarkasteleminen voi antaa politiikkatoimien eriarvoistavista vaikutuksista monipuolisemman ja nyansoidumman kuvan kuin esimerkiksi pelkkiin tuloihin tai varallisuuteen keskittyminen.

Toimintamahdellisuusteorioita kehittäneistä keskeisistä tutkijoista intialainen filosofi Amartya Sen on jättänyt listan tarkasteltavista toimintamahdollisuuksista määriteltäväksi kunkin yhteiskunnan arvoista ja historiasta käsin³⁹. Toimintamahdellisuusteorian luoja pidetty yhdysvaltalainen filosofi Martha Nussbaum sen sijaan on päättänyt esittämään universaaleja kaikille ihmisille kuuluvia toimintamahdollisuuksia. Nussbaumin listassa esitetyt toimintamahdollisuudet linkittyvät monelta osin ihmisoikeuksiin ja niiden toteutumiseen⁴⁰. Nussbaumin toimintamahdollisuuksia ja niistä seuraavaa hyvinvointia (engl. *well-being*) käsitelläänkin kirjallisuudessa usein jokaiselle kuuluvina oikeuksina.

35 Ks. myös Eskelinen, T., 2013, Oikeudenmukaisuus ja vahingonteko ilmastokontekstissa, s. 94, saatavilla osoitteessa: <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/41848/Ajatuksia%20ilmastoetiikasta.pdf>

36 Esim. Middlemiss, L., Ambrosio-Albalá, P., 2019, Energy poverty and social relations: A capabilities approach; Wood, N., Roelich, K., 2019, Tensions, capabilities, and justice in climate change mitigation of fossil fuels, saatavilla osoitteessa: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618309162>; Schlosberg, D., 2012, Climate Justice and Capabilities: A Framework for Adaptation Policy, saatavilla osoitteessa: <https://doi.org/10.1017/S0892679412000615>

37 Wood, N., Roelich, K., 2019, Tensions, capabilities, and justice in climate change mitigation of fossil fuels, saatavilla osoitteessa: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618309162>

38 OHCHR, 2004, Human Rights and Poverty Reduction – A Conceptual Framework, saatavilla osoitteessa, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionen.pdf>

39 Jacobson, T., Chang, L., 2019, Sen's Capabilities Approach and the Measurement of Communication Outcomes, saatavilla osoitteessa: https://www.jstor.org/stable/10.5325/jinfopoli.9.2019.0111#metadata_info_tab_contents

40 Nussbaumin toimintamahdollisuuksien ja ihmisoikeuksien suhteesta ks. Martha C. Nussbaum, Capabilities and Human Rights, 66 Fordham L. Rev. 273 (1997), saatavilla osoitteessa: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2/>

Tiivistelmä Martha Nussbaumin listaamista toimintamahdollisuuksista⁴¹

1. Elämä

Mahdollisuus elää normaalipituinen elämä.

2. Ruumiillinen terveys

Mahdollisuus hyvään terveyteen, riittävään ravintoon ja suojaan.

3. Ruumiillinen itsemääräämisoikeus

Mahdollisuus liikkua paikasta toiseen, oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen, mahdollisuus seksuaaliseen tyydytykseen ja omiin valintoihin lisääntymiskysymyksissä.

4. Aistit, mielikuvitus ja ajatukset

Mahdollisuus kuvitella, ajatella, käyttää aisteja ja järkeä, saada tietoa ja kultivoitua riittäväällä koulutuksella. Mahdollisuus luoda ja nauttia kulttuuria sekä harjoittaa sanan- ja uskonnonvapautta.

5. Tunteet

Mahdollisuus kiintyä ihmisiin ja asioihin sekä tuntea erilaisia tunteita. Mahdollisuus tunne-elämän kehittämiseen ilman haitallista pelkoa, ahdistusta, traumoja tai laiminlyöntejä.

6. Ajattelu

Mahdollisuus muodostaa oma käsitys tavoiteltavista hyveistä ja osallistua oman elämänsä suunnitteluun.⁴²

7. Kuuluminen yhteisöihin

A) Mahdollisuus elää yhdessä muiden kanssa ja muodostaa sosiaalisia suhteita.⁴³

B) Mahdollisuus tulla kohdatuksi tasa-arvoisena, ilman syrjintää rodun, sukupuolen, seksuaalisuuden, uskonnon, kastin, etnisyyden tai kansallisuuden perusteella.

8. Kanssakäyminen muiden lajien kanssa

Mahdollisuus huolehtia eläimistä, kasveista ja luonnosta.

9. Leikki

Mahdollisuus nauraa, leikkiä ja nauttia vapaa-ajasta.

10. Päätösvalta omasta ympäristöstä

A) Mahdollisuus osallistua omaa elämää koskeviin poliittisiin päätöksiin, mahdollisuus osallistua politiikkaan, mahdollisuus järjestäytymiseen ja sananvapauteen.

B) Tosiasialliset mahdollisuudet hankkia ja omistaa omaisuutta, mahdollisuus omistaa kiinteistöjä tasa-arvoisesti muiden kanssa, tasa-arvoiset mahdollisuudet työhön.

Nussbaumin listaamat toimintamahdollisuudet ovat abstrakteja konsepteja, joita (toisin kuin fyysisiä resursseja) ei voida sellaisenaan luovuttaa ihmisille. Toimintamahdollisuusteoriaa onkin yleensä pidetty pelkkien resurssien jakamiseen keskittyvien oikeudenmukaisuusteorioiden vastakohtana. Ilmastopolitiikan sosiaalista oikeudenmukaisuutta tarkastelevassa tutkimuksessa toimintamahdollisuusteoriaa on kuitenkin käytetty tarkastelukehikkona, jonka avulla ilmastopolitiikan negatiivisia vaikutuksia erilaisten, erityisesti haavoittuvien ryhmien

hyvinvointiin voidaan havainnoida: yksilöille taattavat toimintamahdollisuudet auttavat havaitsemaan niitä tekijöitä, jotka on otettava huomioon tehdessämme päätöksiä, jotka vaikuttavat ihmisiin ja yhteiskuntaan.⁴⁴ Toimintamahdollisuuskehikon avulla voidaan hahmottaa ne konkreettiset ja eritasoiset hyvinvointivaikutukset, joita fossiilisen energian käytöllä on, ja sitä kautta osoittaa ne konkreettiset politiikkatoimet, joilla ilmastotoimien aiheuttamiin negatiivisiin hyvinvointivaikutuksiin voidaan puuttua erilaisilla interventioilla.⁴⁵

41 Lyhentäen suomennettu kirjasta Nussbaum, Martha C., 2001, *Women and Human Development – The Capabilities Approach*

42 Nussbaum on täsmentänyt tämän toimintamahdollisuuden toteutumisen edellyttävän omatunnon vapauden toteutumista.

43 Nussbaum on täsmentänyt tämän toimintamahdollisuuden toteutumisen edellyttävän mm. järjestäytymisen vapauden toteutumista.

44 Wood, N., Roelich, K., 2019, *Tensions, capabilities, and justice in climate change mitigation of fossil fuels*, saatavilla osoitteessa: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618309162>

45 Day, R., Walker, G., 2015, *Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework*

Yleisemmällä tasolla ja erityisesti vakavimmissa hyvinvointivaikutuksissa tarkasteluehikkona voidaan käyttää myös ihmisoikeuksia. Valtioilla on sitova velvollisuus varmistaa, että ilmastotoimilla, tai niiden laiminlyönnillä, ei loukata ihmisoikeuksia.

Kun vaikutukset havaitaan, niihin voidaan puuttua konkreettisemmilla politiikkatyökaluilla. Ilmastomuutoksen torjunnan aiheuttamien negatiivisten hyvinvointivaikutusten korjaamisessa nämä konkreettiset työkalut palautuvat tavallisesti erilaisiin resurssihin, kuten investointeihin, lainoihin, rahalliseen tukeen ja koulutukseen, mutta myös osallisuuteen ja asianosaisten sekä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kuulemiseen päätösprosesseissa.

Näitä konkreettisia sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen vaikuttavia resursseja ja niiden jakautumiseen keskittyviä kysymyksiä on hahmoteltu tarkemmin muun muassa YK:n pääsihteeristön taloudellisten ja sosiaalisten asiain osaston DESA:n toimesta (ks. s. 6). Ilmastotoimien sosiaalista oikeudenmukaisuutta voidaankin kuvata luonnon tarjoamien voimavarojen, resurssien ja mahdollisuuksien jakamisena kohtuullisesti ja reilusti niin, että ihmisten tasa-arvoiset toimintamahdollisuudet ja sitä kautta hyvinvointi voidaan mahdollistaa.⁴⁶ Tämä tarkoittaa käytännössä usein sitä, että tasaveroisten toimintamahdollisuuksien ja hyvinvoinnin varmistamiseksi valmiiksi heikommassa asemassa oleville tulee ohjata enemmän resursseja. Näitä jakoperiaatteita käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

3.2 MILLÄ PERIAATTEILLA JAKO SUORITETAAN?

Kasvihuonekaasupäästöjen hinnoitteluun tähtäävissä erilaisissa malleissa jaetaan niin ilmastotoimien kustannuksia kuin suoraan tai epäsuorasti myös oikeutta tuottaa kasvihuonekaasupäästöjä. Kuten edellisessä luvussa todettiin, tällä on vaikutusta toimintamahdollisuuksien ja niistä seuraavan hyvinvoinnin

46 Ks. myös Lena Dominelli, professori Arto Laitisen esitys Lapin yliopiston sosiaalityön tutkimuksen päivillä 14.–15.2.2013 Lapin yliopisto

jakaantumiseen, mikä käytännön politiikka-toimissa palautuu usein erilaisten resurssien jakaantumiseen. Tässä luvussa tarkastellaan niitä periaatteita, joilla edellämainittuja tekijöitä voidaan jakaa.

Globaali kasvihuonekaasuja koskeva päätösbudjetti⁴⁷ on hyvin rajallinen ja luonnontieteellisesti määritettävissä, joskin siihen liittyvät epävarmuudet ovat suuria. Hallitustenvälinen ilmastomuutospaneeli on arvioinut, että ilmakehään voidaan vuoden 2018 alusta laskien päästää enää 420 gigatonnia hiilidioksidia, jotta maapallon lämpeneminen jää 66 prosentin todennäköisyydellä alle turvallisena pidetyn 1,5 asteen verrattuna esiteolliseen aikaan⁴⁸. Vuosina 2018–2020 tästä budjetista käytettiin jo noin 125 gigatonnia⁴⁹. Siksi ensimmäinen tärkeä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteenkin liittyvä jakoperiaate on, että toimintamahdollisuuksien ylläpitämiseen tarvittavia päästöoikeuksia voidaan jakaa enintään päästöbudjetin puitteissa, myös muut ekologiset reunaehdot huomioiden.

Edellisessä luvussa käsiteltyä YK:n HDI:tä, joka pohjautuu toimintamahdollisuusteorian kehikolle, on kritisoitu nimenomaan ekologisten vaikutusten sivuuttamisesta. Maat, jotka saavat HDI:ssä korkeita pisteitä, ovat järjestyksen ekologisesti yli varojensa eläviä valtioita:

47 Tässä raportissa nojataan luonnontieteellisesti arvioituun päästöbudjettiin, jota voidaan pitää poliittisesti perusteltuna ja realistisena lähtökohtana päästövähennystavoitteille. Samalla on kuitenkin syytä tiedostaa, että ilmastomuutoksen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset koskettavat jo nyt miljoonia ihmisiä ja kaikki ilmakehään päästettävät päästöt lisäävät haittoja. Päästöbudjetin voidaan tällä perusteella katsoa myös olevan moraalisesti kyseenalainen tapa oikeuttaa tietty määrä kärsimystä niin nykyisille kuin tuleville sukupolville.

48 IPCC, Special report: Global Warming of 1.5 °C, Mitigation pathways compatible with 1.5°C in the context of sustainable development, saatavilla osoitteessa: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/chapter-2/>

49 Global Carbon Projectin arviot vuosien 2018, 2019 ja 2020 kokonaispäästöistä poimittu Carbon Briefin artikkeleista: Carbon Brief, 2019, Analysis: Global fossil-fuel emissions up 0.6% in 2019 due to China, saatavilla osoitteessa: <https://www.carbonbrief.org/analysis-global-fossil-fuel-emissions-up-zero-point-six-per-cent-in-2019-due-to-china> (viitattu 19.3.2021); Carbon Brief, 2020, Global Carbon Project: Coronavirus causes 'record fall' in fossil-fuel emissions in 2020, saatavilla osoitteessa: <https://www.carbonbrief.org/global-carbon-project-coronavirus-causes-record-fall-in-fossil-fuel-emissions-in-2020> (viitattu 19.3.2021):

ne tuottavat päästöjä ja kuluttavat luonnonvaroja paljon enemmän kuin mikä niiden osuuden tulisi olla asukaslukumäärää kohden laskettuna.⁵⁰

Oikeudenmukaisuusteorioita kehitettäessä on ollut selvää, että pelkkä erilaisten resurssien tasan jakaminen ei välttämättä tuota toivottua lopputulosta. Kun katsotaan, kenellä on oikeus aiheuttaa päästöjä niin sanotun päästöbudjetin puitteissa, on esimerkiksi vaikeaa pitää oikeudenmukaisena sitä, että nykyisen hyvinvointinsa ja rikkautensa pitkälti fossiililla polttoaineilla rakentaneet länsimaat saisivat tulevaisuudessa tuottaa yhtä paljon kasvihuonekaasupäästöjä kuin kehittyvät maat, joiden osuus historiallisista ilmakehään kertyneistä päästöistä on paljon länsimaita pienempi.

Kirjallisuudessa erilaisia jakoperiaatteita päästöoikeuksille on hahmotettu muun muassa tarveperustaisuuden (kaikille riittävästi resursseja ihmisarvoiseen elämään), tiukan egalitarismin (kaikille saman verran) ja prioritarismin (huono-osaisimpien aseman parantamisen korostaminen) kautta⁵¹. Prioritarismin lähtökohtana on erityisesti John Rawls, jonka näkemyksen mukaan epätasa-arvo resurssien jakautumisessa on hyväksyttyä vain jos se on eduksi heikoimmille, ja kaikille taataan mahdollisuuksien tasa-arvo.⁵² Muun muassa Rawlsin teorioista johdettava tasaveroisuuden periaate (equity) on omaksuttu laajasti kehitys- ja ihmisoikeusliikkeessä⁵³. YK:n alainen OHCHR toteaa, että tasaveroisuuden toteutuminen edellyttää, että ilmastotoimien hyötyjen tulee kohdistua kehittyvien maiden väestölle, alkuperäiskansoille, haavoittuvassa

oleville ryhmille ja tuleville sukupolville ja että ne johtavat eriarvoisuuden vähenemiseen.⁵⁴

Kehittyvien maiden kohdalla tutkimuksessa on kuitenkin huomattu, että erot kehittyvien ja teollistuneiden maiden välillä ovat jo valmiiksi niin suuria, että jo pelkän tarveperustaisuuden saavuttaminen edellyttää valtavia ponnistuksia ja sitä, että lähes kaikki tulevat päästöoikeudet varattaisiin kehittyvien maiden käyttöön⁵⁵. On myös huomautettu, että vaikka jäljellä oleva päästöbudjetti jaettaisiin egalitarismin periaatteiden mukaisesti tasan kaikkien maapallon ihmisten kesken, olisi se jo tosiasiallisesti poliittisen realismin ulottumattomissa olevaa prioritarismia⁵⁶, sillä länsimaissa per capita päästöt ovat nykytilanteessa valtavasti suurempia kuin per capita päästöt monissa kehittyvissä maissa. Hienostuneempaa oikeudenmukaisuusteoreettista mallia päästöbudjetin jakamiseen ei siten välttämättä ole edes mielekästä kehittää. Näyttää siltä, että mikä tahansa oikeudenmukaisuuden kannalta mielekkäistä jakoperiaatteista valitaan, on selvää, että länsimaiden tulee kantaa merkittävästi suurempi taakka päästövähennyksistä ja niiden kustannuksista sekä vahvistaa kehittyvien maiden toimintamahdollisuuksia. Tämä oikeudenmukaisuuslähtökohta on huomioitu myös Pariisin sopimuksessa⁵⁷, ja se on vahvistettu tuoreeltaan myös kansallisissa tuomioistuimissa. Vuonna 2019 Alankomaiden korkein oikeus vahvisti alempien oikeusasteiden tuomion, ja määräsi Alankomaat tiukentamaan päästövähennystavoitteitaan. Tuomioistuimen mukaan Alankomaiden päästöt henkeä kohden ovat verrattain korkeat ja vastaavasti sen vastuu ja mahdollisuudet toimeenpanna päästövähennyksiä ovat kehittyneenä maana myös korkeat⁵⁸. Tuomioistuin perusti päätöksensä

50 Kriitistä ks. esim. Hickel, J, <https://www.jasonhickel.org/blog/2018/7/5/the-problem-with-the-human-development-index-in-an-era-of-ecological-breakdown>

51 IPCC, 2018, Social, Economic, and Ethical Concepts and Methods, s. 216, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter3.pdf; Jabbari, M., Motlagh, M., et al, 2019, Global carbon budget allocation based on Rawlsian Justice by means of the Sustainable Development Goals Index; Vanderheiden, S., 2008, Atmospheric Justice: A Political Theory of Climate Change

52 Rawls, J., 1971, Theory of Justice

53 Ks. esim. Unicef, 2013, Approaches towards Inequality and Inequity: Concepts, measures and policies, saatavilla osoitteessa: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/stewart%20inequality_inequity_layout_fin.pdf

54 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf

55 IPCC, Social, Economic, and Ethical Concepts and Methods, s. 217

56 Morrow, D., 2017, Fairness in Allocating the Global Emissions Budget, saatavilla osoitteessa <https://www.sci-hub.se/10.3197/096327117X15046905490335>

57 Ks. esim. Pauw, P., Mbeva, K. & van Asselt, H. 2019, Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement, saatavilla osoitteessa: <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0298-6>

58 Alankomaiden korkein oikeus, päätös 19/00135, saatavilla osoitteessa: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf

useisiin kansainvälisen oikeuden periaatteisiin ja sopimuksiin.

Päästöjen hintaa lisäävissä kansallisissa tai esimerkiksi EU-tason veroinstrumenteissa kysymystä jakoperiaatteista ei kuitenkaan voida sivuuttaa. Ilmastotoimiin liittyviä veroinstrumentteja ei myöskään ole käytännöllistä tarkastella irrallaan muusta verojärjestelmästä, joka vaikuttaa siihen, miten hiilipäästöille asetettava hinta ja yhteiskunnan ylläpitämisestä aiheutuvat muut kustannukset jakautuvat verovelvollisten kesken. Suomen Ilmastopaneeli on muistuttanut päättäjiä niin sanotusta Tinbergenin säännöstä⁵⁹, eli siitä, että yhteiskunnalla tulee olla vähintään yhtä monta politiikkainstrumenttia kuin on poliittisia tavoitteita. Ilmastotavoitteita ja -toimia (kuten tarvittavaa päästöjen hinnoittelua) ei tule lieventää tulonjaon vuoksi vaan tulonjaollista oikeudenmukaisuutta tulee edistää siihen parhaiten soveltuvilla instrumenteilla.⁶⁰ Tämä tarkoittaa, että ilmastotoimien sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta varmistuttaessa on usein keskusteltava myös rakenteista, joiden sisällä ilmastotoimia suunnitellaan. Päästöjen verotuksen aiheuttamia negatiivisia tulonjakovaikutuksia voidaan korjata muulla verotuksella ja siihen liittyvillä tulonsiirroilla.

Oikeudenmukaisuusteorioista ja ihmisoikeussopimuksista⁶¹ johdettavat periaatteet ovat verotuksessa pitkälti vakiintuneet niin sanottuun horisontaaliseen ja vertikaaliseen oikeudenmukaisuusperiaatteeseen⁶². Horisontaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa, että samassa asemassa olevia verovelvollisia tulee kohdella samalla tavalla, toisin sanoen samasta tulosta tulee maksaa sama vero. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus tar-

koittaa, että eri asemassa olevia verovelvollisia tulee kohdella eri tavalla, eli ne, jotka saavat enemmän, maksavat enemmän veroa.⁶³ YK:n pääsihteeristön taloudellisten ja sosiaalisten asiain osaston DESA:n mukaan sosiaalinen oikeudenmukaisuus ei ole mahdollista ilman voimakasta tulonjakoon tähtäävää politiikkaa, jossa reilu, tehokas ja progressiivinen verojärjestelmä on keskeinen työkalu.⁶⁴ Verotuksen progressiivisuus on myös YK:n erityisraporttien ja tutkijoiden toimesta nostettu prioriteetiksi, joka on keskeistä taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle⁶⁵.

Kolmas yritys määritellä verojärjestelmän ja verotuksen tason oikeudenmukaisuutta on niin sanottu etuperiaate. Etuperiaate soveltuu huonosti laajemmaksi verotuksen oikeudenmukaisuuden periaatteeksi⁶⁶, mutta sitä voidaan käyttää työkaluna päästöverotuksesta puhuttaessa: päästöverotuksessa verovelvollisen, kuten esimerkiksi yrityksen, voidaan ajatella maksavan korvausta siitä, että se saastuttaa yhteistä ilmakehää ja vie samalla muilta mahdollisuuden tehdä samaa olettaen, että tiede tai politiikka on asettanut jonkinlaisen ylärajan päästö määrälle, joka voidaan aiheuttaa. Käänteisenä periaate tunnetaan myös aiheuttaja- tai saastuttaja

59 Tinbergenin sääntö on nimetty taloustieteen nobelisti Jan Tinbergenin mukaan.

60 Vihreä elvytys ja oikeudenmukainen siirtymä, Ilmastopaneelin puheenjohtajan Markku Ollikaisen puheenvuoro valtioneuvoston tilaisuudessa 24.9.2020

61 Verotuksen periaatteista ihmisoikeussopimusten valossa ks. esim. YK, A/HRC/26/28, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona

62 Ks. esim. Gaisbauer, H., Schweiger, G, Sedmak, C., 2015, Philosophical Explorations of Justice and Taxation; terminologiasta OECD, Tax Policy Conclusions, s. 6, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/37154675.pdf> ja OECD, 2013, Tax Policy, <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/41890309.pdf>, s. 13

63 Ks. esim. OECD, Glossary of Tax Terms, <https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>;

64 DESA, 2006, Social Justice in an Open World, s. 6, saatavilla osoitteessa: <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf>

65 Schutter, O., 2017, Taxing for the realization of economic, social and cultural rights, saatavilla osoitteessa: https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working_Papers/CRIDHO-WP-2017-29May%202017-O.DeSchutter3.pdf

66 Etuperiaatteen mukaan valtion ja veronmaksajan välillä vallitsee edun ja korvauksen suhde. Yhteiskunnan edut tulevat kaikkien hyväksi ja sen vuoksi jokainen on velvollinen ottamaan osaa niiden rahoittamiseen vertaamalla sitä, mitä hän suorittaa, niihin etuihin, joita hänellä on yhteiskunnasta. Laajempina fiskaalisen verotuksen ohjenuorana sitä on vaikea pitää yhteensopivana ihmisoikeussopimusten kanssa. Esimerkiksi TSS-sopimuksen mukaan valtioiden velvollisuutena on edistää taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia mobilisoimalla käytettävissä olevia resursseja. Valtio vastaa ihmisoikeuksien suoje- lusta ja tämän vaatimien resurssien keräämisestä riippumatta siitä, mitkä yksittäisen kansalaisen mahdollisuudet on maksaa suojelusta. Etuperiaate on myös käytännössä usein vaikeasti sovellettava ja johtaa jopa absurdeihin lopputuloksiin, ks. esim. Myrsky, Matti, 2009, Oikeudenmukaisuus ja verotus, Lakimies 5/2009 s. 739–760

maksaa -periaatteena⁶⁷, jossa muille vahinkoa aiheuttava on velvoitettu kompensoimaan aiheuttamansa vahingon. Periaatteesta seuraa myös se, että päästöt tulee hinnoitella oikein: liian matala päästön hinta tuottaa ilmastonmuutoksen muodossa kompensoimattomia haittoja toisille. Käytännössä tätä etuperiaatteen mukaista hiilen hintaa on pyritty laskemaan esimerkiksi erilaisissa SCC-malleissa (engl. *social cost of carbon*, ks. s. 18). Tällaista laskentaa ei pidä sekoittaa perinteiseen päästökauppaan, jossa päästön hinta ei vastaa aiheutettua haittaa vaan halutun politiikkatavoitteen saavuttamisen kustannusta.

Käytännön veropolitiikassa ja nykyisessä monimutkaisessa verojärjestelmässä erilaiset verotuksen tavoitteet ovat usein hämärtyneet, mikä on johtanut epä johdonmukaisiin politiikkatoimiin⁶⁸. Kansalaisjärjestöt Suomessa ovatkin peräänkuuluttaneet oikeudenmukaisen verojärjestelmän perusperiaatteiden kunnioittamista ja päästöverotuksen tavoitteiden selkeämpää erottamista muusta fiskaalisesta verotuksesta osana sosiaalisesti oikeudenmukaista päästöverotusta⁶⁹. Kymmenen järjestön yhteisessä kannanotossa on vaadittu julkisten menojen rahoittamista sosiaalisesti oikeudenmukaisilla fiskaalisilla veroilla, ekologista rakennemuutosta nopeuttavien ohjaavien päästöverojen tehokkuutta ja erottamista fiskaalisista tavoitteista sekä pysyviä haittaveroja erilaisten markkinahäiriöiden korjaamiseksi.

67 OECD:n piirissä käsite on otettu käyttöön 1970-luvulla, ks. OECD, 1995, *Environmental Principles and Concepts*, saatavilla osoitteessa <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CDE/GD%2895%29124&docLanguage=En>

68 Esimerkiksi Suomessa autoilun verotuksella on pitkään kerätty verotuloja yleisiin fiskaalisiin tarpeisiin sen sijaan, että verotuksella ja siitä saatavien tulojen käytöllä olisi määrätietoisesti ohjattu vähäpäästöiseen liikkumiseen. Myöskään ohjausvaikutuksen toteutumisesta seuraavaan verotulojen vähenemiseen ja korvaavien verotulojen lähteeseen ei ole varauduttu. Keskustelusta esim. Eduskunta, täysistunnon pöytäkirja PTK 38/2019, saatavilla osoitteessa: [vphhttps://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_38+2019.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_38+2019.pdf)

69 Kansalaisjärjestöjen yhteinen periaatelinjaus sosiaalisesti oikeudenmukaisesta ekologisesta verouudistuksesta, 2020, saatavilla osoitteessa: <https://finnwatch.org/images/pdf/Periaatelinjaus-sosiaalisesti-oikeudenmukaisesta-ekologisesta-verouudistuksesta.pdf>

Sosiaalisesti oikeudenmukaisen ekologisen verojärjestelmän perusperiaatteet

Kansalaisjärjestöt ovat hahmotelleet yhteisiä perusperiaatteita sosiaalisesti oikeudenmukaiselle päästöverotukselle.

- Fiskaaliset verot, ohjaavat päästöverot ja haittaverot on periaatetasolla erotettu toisistaan.
- Fiskaalisilla veroilla rahoitetaan hyvinvointivaltio ja toteutetaan jakopoliittisia tavoitteita.
- Fiskaaliset verot kerätään tehokkaasti ja mahdollisimman neutraalisti tiiviillä veropohjilla ja matalilla verokannoilla, jotka ovat riittäviä julkisen hallinnon resurssien turvaamiseksi.
- Fiskaalinen verotus on progressiivista ja samasta tulosta maksetaan sama vero.
- Fiskaalisen verotuksen pääpainoa siirretään työn, kuluttamisen ja tuotannon verottamisesta pääomatulojen ja varallisuuden verottamiseen.
- Ohjaavilla päästöveroilla pyritään toteuttamaan tieteellisesti määritellyt päästövähennykset yhdessä muiden poliittisten toimenpiteiden kanssa.
- Ohjaavia veroja ei käytetä fiskaalisiin tarkoituksiin. Ohjaavista veroista saatavat tulot ohjataan ohjausvaikutuksen tehostamiseen sekä ohjauksen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden varmistamiseen.
- Ohjaavat verot suunnitellaan tehokkaiksi ja niiden tavoitteena on saavuttaa ohjausvaikutuksensa nopeasti ja siten poistaa itse itsensä.
- Elinympäristöjen tuhoamista ja hiilinielujen katoamista hillitään haittaveroilla.

Ilmastonmuutos on edennyt niin pitkälle, että uusien kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttaminen on väistämättä vahingon aiheuttamista, josta tulee päästä eroon. Päästöverotus onkin vain yksi ilmastopolitiikan työkalu, joka vaatii tuekseen monia muita yhteiskunnan ohjauskeinoja kuten esimerkiksi sitovia päästörajoituksia ja ympäristölle haitallista toimintaa koskevia suoria kieltoja.

3.3 KENEN KESKEN JAETAAN?

Ilmastotoimien oikeudenmukaisuudesta puhuttaessa on tarkasteltava myös sitä ketkä ovat oikeudenmukaisuuden subjekteja: toisin sanoen ketkä ovat osapuolia, kun puhutaan ilmastomuutoksen ja sen torjunnan taakkojen jakautumisesta.⁷⁰

Ilmastopoliittisilla toimenpiteillä, kuten hiilipäästöjen hinnoittelulla, vaikutetaan ihmisten toimintamahdollisuuksiin sekä resurssien jakaantumiseen ja siten sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen valtioiden sisällä. Esimerkiksi lämmityspolttoaineiden sinänsä perusteltu päästöperusteinen veronkorotus saattaa lisätä jo valmiiksi heikossa asemassa olevan öljylämmitteisessä talossa asuvan henkilön taloudellista taakkaa samalla, kun maalämmöllä kotiaan lämmitävä henkilö joutuu maksamaan jopa vähemmän veroja haittaverojen tuottojen lisäntyessä valtion budjetissa.

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston OHCHR:n mukaan valtioiden ihmisoikeusvelvoitteet ilmastomuutoksessa ulottuvat niin valtioiden omien rajojen sisälle kuin niiden ulkopuolelle. OHCHR katsoo, että valtioiden tulisi olla vastuussa aiheuttamistaan ilmastovahingoista (esimerkiksi tilanteessa, jossa valtiot ovat kykenemättömiä sääntelemään alueellaan toimivien yritysten aiheuttamia päästöjä) riippumatta siitä, missä päästöt syntyvät ja missä niiden aiheuttamat haitat esiintyvät.⁷¹ Valtioiden sisäisten oikeudenmukaisuuskysymysten lisäksi on monissa ilmastotoimissa (tai niiden laiminlyönnissä) huomioitava myös vaikutukset muihin valtioihin.⁷²

Iso kysymys ilmastopoliittisia toimenpiteitä suunniteltaessa on myös tulevien sukupolvien huomioiminen. Hiilidioksidipäästöt

vaikuttavat ilmakehässä satoja vuosia, ja siksi nyt tehtävät ratkaisut vaikuttavat suoraan myös lastemme ja lastenlastemme elämään. Missä määrin nykyisten sukupolvien olisi perusteltua heikentää omia toimintamahdollisuuksiaan lastemme ja lastenlastemme toimintamahdollisuuksien toteutumisen takaamiseksi?

Ihmisoikeussopimukset tunnistavat vain syn-tyneiden ihmisten ihmisoikeudet, eivätkä ne siten tarjoa suoraan apua tulevien sukupolvien oikeuksien ja heihin kohdistuvan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämiseen. Vastuuta tulevista sukupolvista voidaan kuitenkin johtaa ympäristöön ja kestäväan kehitykseen liittyvistä valtioiden monenkeskisistä julistuksista ja sopimuksista⁷³. Käytännössä tulevia sukupolvia on ilmastotoimissa pyritty huomioimaan esimerkiksi erilaisissa hiilidioksidipäästöjen sosiaalista hintaa arvioivissa laskelmissa, joissa yhtenä muuttujana on tarkasteltu maapallon sosioekonomista kehitystä tulevaisuudessa (ks. laatikko sivulla 18).

Toisaalta on tärkeää huomata, että yksilöt valtioiden tai sukupolvien sisällä ovat usein epätasa-arvoisessa asemassa. Ilmastomuutos lisää globaalia eriarvoisuutta entisestään, mistä johtuen oikeudenmukaisuuskysymyksiä ei voida tarkastella vain valtioiden tai sukupolvien sisällä vaan myös niiden välillä. Filosofit Teppo Eskelinen on jakanut maapallon väestön kolmeen noin yhtä suureen osaan: globaalisti hyväosaisiin, kamppaileviin mutta pärjääviin sekä viimeisenä köyhyydessä eläviin ja haavoittuvassa asemassa oleviin. Globaalisti hyväosaiset aiheuttavat pääosan ilmastomuutosta kiihdyttävistä päästöistä kun taas köyhyydessä elävät kärsivät eniten ilmastomuutoksen seurauksista. Eskelinen huomauttaa, että ilmastopoliittikan oikeudenmukaisuuskysymysten osapuolijako ei noudata suoraan kansallisvaltioiden rajoja tai pohjoinen–etelä -asetelmaa.⁷⁴

70 Eskelinen, T., 2013, Oikeudenmukaisuus ja vahingonteko ilmastokontekstissa, s. 98, saatavilla osoitteessa: <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/41848/Ajatuksia%20ilmastoetiikasta.pdf>

71 OHCHR, Understanding Human Rights and Climate Change, saatavilla osoitteessa: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>

72 Amnesty International, Europe: "Climate justice must not stop at borders" human rights organizations tell ECHR in landmark case, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/05/europe-climate-justice-must-not-stop-at-borders-human-rights-organizations-tell-echr-in-landmark-case/> (viitattu 7.5.2021)

73 Esim. Tukholman julistus, Rion julistus, useat YK:n yleiskokouksen resoluutiot (43/53, 44/207, 45/212, 46/169). Ilmastokriisiin liittyvistä tulevien sukupolvien oikeuksista ks. esim. OHCHR, Understanding Human Rights and Climate Change

74 Eskelinen, T., 2013, Oikeudenmukaisuus ja vahingonteko ilmastokontekstissa, saatavilla osoitteessa: <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/41848/Ajatuksia%20ilmastoetiikasta.pdf>

Malleja hiilen sosiaalisen hinnan laskemiseen tulevat sukupolvet huomioiden

Ilmastonmuutoksessa on kyse markkinoiden epäonnistumisesta, jossa hiilidioksidipäästöjen kustannuksista (ns. negatiivisista ulkoisvaikutuksista) vastaa niitä aiheuttavan tahon sijaan koko yhteiskunta.

Tämän niin sanotun markkinahäiriön korjaamiseksi sekä ilmastopolitiikan ja -investointien kustannusten ja hyötyjen arvioimiseksi on hyödyllistä tarkastella hiilidioksidipäästöjen sosiaalista hintaa (*social cost of carbon, SCC*). Jos päästöjen sosiaalinen hinta on korkea, hiilidioksidipäästöjen vähentämisen edut ovat suuria ja kalliitkin ilmastotoimet ovat perusteltuja. Jos sosiaalinen hinta on alhainen, ilmastotoimet saattavat aiheuttaa enemmän haittoja nykyisinä kustannuksina kuin hyötyjä tulevien ongelmien välttämisenä. Hinnan määrittäminen on tärkeää myös saastuttaja maksaa -periaatteen toteuttamiseksi.

Arvioitaessa ilmastonmuutoksen torjumiseksi tarvittavia politiikkatoimia käytetään yksinkertaistettuja yhdistettyjä arviointimalleja. Näistä malleista kolme, DICE⁷⁵, FUND⁷⁶ ja PAGE⁷⁷ keskittyvät hiilipäästöjen sosiaalisen hinnan laskemiseen. Mallit laskevat yksinkertaisilla oletuksilla jokaisen ilmakehään päästetyn hiilidioksiditonin kustannuksia ja hyötyjä rahana ilmaistuna.⁷⁸

Malleissa yhdistyvät neljä erilaista elementtiä:

Ensin arvioidaan ihmiskunnan sosioekonomista kehitystä tulevaisuudessa: montako ihmistä maapallolla elää tulevaisuudessa ja paljonko nämä tuottavat hiilidioksidipäästöjä?

Toiseksi tarkastellaan, millä tavalla ilmaston ennustetaan reagoivan em. hiilidioksidipäästöihin, ja mitä tästä seuraa esimerkiksi lämpötilojen ja

merenpinnan nousun, sateiden ja sään ääri-ilmiöiden muodossa?

Kolmanneksi tarkastellaan muutoksista saatavia hyötyjä ja vahinkoja: miten ilmastonmuutos vaikuttaa satoisuuteen ja työn tuottavuuteen, ja mitkä ovat sopeutumisen kustannukset? Miten voidaan taloudellisesti arvioida eliölajien ja elinympäristöjen häviämistä?

Neljänneksi ilmastonmuutoksen aiheuttamat taloudelliset haitat ja hyödyt diskontataan nykyrahaan.⁷⁹

Mallien ongelmana on niiden yksinkertaistavuus, ja se, että erilaisten vaikeasti ennustettavien parametrien muutokset vaikuttavat suuresti tuloksena saatavien päästöyksiköiden hintoihin. SCC-laskelmien onkin todettu olevan vaikeasti hyödynnettävä työkalu käytännön politiikassa. Yhdysvalloissa laskelmat ovat kuitenkin käytössä politiikkatyökaluna, ja presidentti Joe Biden on antanut määräyksen niiden päivittämiseksi vuoden 2022 alkuun mennessä⁸⁰.

SCC-mallien tilalle on ehdotettu uutta lähestymistapaa, jossa lähtökohdaksi otettaisiin ilmastotieteen mukaiset nettonolla-tavoitteet, joiden avulla arvioidaan päästöyksiköiden hinnan kehitystä.⁸¹

75 Nordhaus, W., Satoru, P., 2013, DICE 2013R: Introduction and User's Manual, http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/homepage/documents/DICE_Manual_100413r1.pdf

76 Lisätietoa ks. <http://www.fund-model.org/>

77 Lisätietoa ks. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S030142159390253C>

78 Carbon Brief, Q&A: The social cost of carbon, <https://www.carbonbrief.org/qa-social-cost-carbon> (viitattu 17.11.2020)

79 Ibid.

80 The White house, 20.1.2021, Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis/>

81 Kaufman, N., Barron, A., Krawczyk, W. et al, 2020, A near-term to net zero alternative to the social cost of carbon for setting carbon prices, saatavilla osoitteessa: <https://www.nature.com/articles/s41558-020-0880-3>

3.4 OSALLISUUS PÄÄTÖKSENTEKOON

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää heikkojen ryhmien tunnustamista ja tunnustamista sekä tietynlaisia sosiaalisia suhteita, kuten luottamusta, hyväksyntää ja kunnioitusta.

Oikeus osallistua julkiseen toimintaan ja poliittiseen päätöksentekoon on ihmisoikeus, joka on tunnustettu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Proseduraalinen oikeudenmukaisuus tarkastelee päätöksentekojärjestelmiä, vallan jakautumiseen ja ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. Proseduraalinen oikeudenmukaisuus on itseisarvo, mutta myös väline, jolla erilaisten ilmastotoimien sosiaalisen hyväksyttävyyden voidaan saavuttaa. Proseduraaliseen oikeudenmukaisuuteen läheisesti kytkeytyvä tunnustava oikeudenmukaisuus nostaa tarkasteluun erilaiset vähemmistöt ja haavoittuvat ihmisryhmät sekä heidän tarpeensa. Siinä olennaista on kysyä, miten erilaisia ryhmiä ja heidän tarpeitaan pyritään tunnustamaan ja ottamaan huomioon, sekä miten huomioidaan jo lähtökohdatilanteen sisältämät eriarvoisuudet.⁸²

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisessa olennaista on, mitkä tahot pääsevät tarkemmin määrittelemään edellisissä luvuissa kuvattujen lähtökohtien pohjalta tehtävät politiikkatoimet.

Osallisuutta tutkineen yhdysvaltalaisen filosofin Nancy Fraserin mukaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tarkasteleminen edellyttää yhtäaikaaisesti paitsi yhteiskunnallisten resurssien myös yhteiskunnallisten ryhmien tunnustamisen ja osallistumismahdollisuuksien jakautumisen tarkastelua. Tässä tarkastelussa taloudellinen ja kulttuurinen epäoikeudenmukaisuus kietoutuvat yhteen.⁸³

Fraserin mukaan tunnustamattomuuden tuottama epäoikeudenmukaisuus on

institutionalisoitujen arvojen seurausta. Heikossa asemassa olevien ryhmien ulossulkeminen yhteiskunnallisesta osallistumisesta heikentää näiden samojen ryhmien mahdollisuuksia tulla tunnustetuiksi täysivaltaisesti yhteiskunnan jäseniksi, joilla on legitiimi oikeus yhteiskunnan resursseihin.⁸⁴

Suomessa proseduraalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista käytännön politiikkatoimissa on käsitelty akateemisessa tutkimuksessa. Esimerkiksi tutkimuksessaan sosiaaliturvajärjestelmän uusimisesta sosiaalipoliittikan professori Liisa Häikiö on käyttänyt sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tarkastelussa Nancy Fraserin laatimaa jaottelua. Fraserin luomassa kehikossa Häikiö tarkasteli perusturvan uudistamista kolmesta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ulottuvuuden näkökulmasta:

- 1) Mitkä tahot osallistuivat päätöksentekoon ja siitä käytyyn julkiseen keskusteluun?
- 2) Millaisia identiteetti- ja intressiryhmiä prosessissa tunnistettiin ja tunnustettiin?
- 3) Mitä legitiimi osallistuminen ja toimijuus sekä tunnustamisen tavat merkitsivät prosessin lopputuloksen kannalta?⁸⁵

Erilaisten toimijoiden, erityisesti heikossa asemassa olevien ryhmien, huomioiminen, kuuleminen ja näiden toimijuuden vahvistaminen ovat keskeisiä myös sosiaalisesti oikeudenmukaista päästöhinnonittelua suunniteltaessa.

Kansainvälisiä proseduraalisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiä hahmoteltaessa törmätään kuitenkin moniin haasteisiin. Valtiot eivät ole yksiaänisiä eikä niiden sisällä jaeta samoja taloudellisia tai välttämättä muitakaan intressejä. Ilmastonmuutoksen negatiiviset vaikutukset jakautuvat maiden sisällä epätasa-arvoisesti ja tyypillisesti köyhät maat ovat sisäisesti vielä muita maita

82 Ilmastopaneeli, Järvelä, M., Kortetmäki, T, et al., 2020, Ilmastotoimien sosiaalinen hyväksyttävyyden, s. 13, saatavilla osoitteessa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2020/01/Ilmastopaneeli_sosiaalinen_hyv%C3%A4ksytt%C3%A4vyys_FINAL.pdf

83 Häikiö, Liisa, Sosiaalinen oikeudenmukaisuus sosiaaliturvan uudistamisessa, https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/99751/sosiaalinen_oikeudenmukaisuus_sosiaaliturvan.pdf

84 Fraser, N., 1998, Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, Participation, Discussion paper, saatavilla osoitteessa: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/44061/1/269802959.pdf>

85 Häikiö, L., 2014, Sosiaalinen oikeudenmukaisuus sosiaaliturvan uudistamisessa, saatavilla osoitteessa: https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/99751/sosiaalinen_oikeudenmukaisuus_sosiaaliturvan.pdf?sequence=1

*Kansalaisyhteiskunnan mielenosoitus Katowicen ilmasto-
kokouksessa vuonna 2018.*



epätasa-arvoisempia. Köyhimpien maiden ääntä kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa käyttää usein eliitti, jolla voi olla enemmän yhteisiä intressejä neuvottelupöydän toisen osapuolen kuin oman maansa heikoimassa asemassa olevien ryhmien kanssa.⁸⁶ Käytännön ratkaisuna proseduraalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiselle kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa on esitetty muun muassa kansalaisjärjestöjen roolin kasvattamista.⁸⁷

⁸⁶ Eskelinen, T., 2013, Oikeudenmukaisuus ja vahingon-
teko, s. 98, saatavilla osoitteessa: [https://jyx.jyu.fi/
bitstream/handle/123456789/41848/Ajatuksia%20il-
mastoetiikasta.pdf](https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/41848/Ajatuksia%20ilmastoetiikasta.pdf)

⁸⁷ Tomlinson, L., 2015, Procedural Justice in the United
Nations Framework Convention on Climate Change:
Negotiating Fairness, Springer

4. Hiilen hinnoittelu globaalisti, EU-alueella ja Suomessa

Maailmanpankin mukaan erilaisten alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten hiilen hinnoittelumekanismien lukumäärä oli vuoden 2021 alkupuolella 64 – näistä noin puolet on hiiliveroja ja puolet päästökauppajärjestelmiä tai niiden yhdistelmiä. Vaikka sekä hiiliverojen että päästökauppajärjestelmien määrä on lisääntynyt selvästi viime vuosina, kattavat nykyiset järjestelmät Maailmanpankin mukaan vain noin 22 prosenttia kaikista kasvihuonekaasupäästöistä.⁸⁸ Valtaosaan globaaleja päästöjä ei siis nykyisellään kohdistu minikäänlaista päästöjen hinnoittelumekanismia. Osin tämä johtuu siitä, että hiilen hinnoittelumalleja ei ole otettu käyttöön kaikkialla maailmassa. Osin syynä on se, että olemassaolevat päästöverot ja päästökauppajärjestelmät kattavat vain osan niiden käyttöalueella syntyvistä päästöistä. Päästökauppajärjestelmien piirissä on useimmiten vain raskas teollisuus ja/tai energiantuotanto ja kulutusperusteiset päästöverot kohdistuvat nykyisellään lähinnä fossiilisiin liikennepolttoaineisiin⁸⁹.

EU-alueella päästöjen hinnoittelu on toteutettu koko EU:n kattavalla päästökauppajärjestelmällä, johon osallistuvat EU-maiden lisäksi myös Liechtenstein, Islanti ja Norja. EU:n päästökauppajärjestelmä on maailman suurin vakiintunut päästöjen hinnoittelumalli⁹⁰. Osassa jäsenmaista on otettu lisäksi

käyttöön kansallisia päästöveroja. EU:n päästökaupan piirissä ovat sähkön- ja lämmöntuotannosta, energiaintensiivisestä teollisuudesta, kuten metalli-, paperi- ja metsäteollisuudesta, sekä EU:n sisäisestä kaupallisesta lentoliikenteestä syntyvät hiilidioksidipäästöt. Lisäksi päästökaupan piiriin kuuluvat tiettyistä tuotantoprosesseista syntyvät typpi-dioksidipäästöt sekä alumiinin tuotannosta syntyvät PFC-fluoriyhdisteet.⁹¹ EU:n päästökauppajärjestelmä kattaa noin 40 prosenttia EU-alueella syntyvistä kasvihuonekaasupäästöistä. Osana EU:n Green Deal -ilmasto-ohjelmaa harkitaan päästökauppajärjestelmän laajentamista uusille toimialoille kuten tie- ja meriliikenteeseen sekä rakennuskohtaiseen lämmitykseen⁹².

Samaan Green Deal -lainsäädäntöpakettiin kuuluvat myös niin sanotut hiilitullit, jotka on määrä asettaa EU:n ulkorajoille jo vuonna 2023. Kyse on päästöperusteisesta maksusta, joko tullin tai veron muodossa, niille tuontituotteille, joihin ei kohdistu vastaavaa päästöjen hinnoittelua kuin päästökauppa EU:ssa. Hiilitulleilla on tarkoitus erityisesti estää niin sanottua hiilivuotoa, eli sitä, että päästöjä aiheuttava toiminta siirtyy hiilelle asetetun hinnan vuoksi maihin, joissa päästömaksuja ei peritä. Todennäköisesti alkuvaiheessa hiilitullit rajoittuvat niihin toimialoihin, joilla

88 World Bank, 2021, State and Trends of Carbon Pricing 2021, s.21, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620>

89 IMF, 2019, Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change, s.4, saatavilla osoitteessa: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/10/16/Fiscal-Monitor-October-2019-How-to-Mitigate-Climate-Change-47027>

90 Kiinan alkuvuodesta 2021 käynnistämä päästökauppajärjestelmä on selvästi suurempi kuin EU:n päästökauppajärjestelmä, mutta siinä päästöoikeudet jaetaan toistaiseksi ilmaiseksi. Ks. tarkemmin aiheesta esim. ICAP, 2021, China National ETS, saatavilla osoitteessa: https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems%5B%5D=55.

91 Eri sektoreille on määritetty kokorajat, joiden alapuolelle jäävät toimijat ovat vapautettuja EU:n päästökaupasta. Päästöintensiivisiksi teollisuudenaloiksi lasketaan mm. öljynjalostus sekä teräksen, raudan, alumiinin, muiden metallien, sementin, lasin, keramiin, sellun, paperin, pahvin, happojen ja orgaanisten kemikaalien tuotanto. Kts. päästökaupan perustiedot Euroopan komission sivuilta: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

92 Euroopan unioni, Climate change – updating the EU emissions trading system (ETS), saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System> (viitattu 22.2.2021)

hiilivuodon riski on suurin, eli esimerkiksi teräs- ja betonteollisuuteen. Hiilitullit voivat olla myös keino edistää laajempaa päästöjen hinnoittelua EU:n ulkopuolella ja siten tukea globaaleja päästövähennyksiä.

Suomessa peritään EU-toimien lisäksi kansallista liikenne- ja lämmityspolttoaineisiin kohdistuvaa hiilidioksidiveroa. Viime vuosina keskustelu päästöverotuksen ulottamisesta myös muihin kulutustuotteisiin on lisääntynyt, kun ymmärrys nykyisten päästöohjauskeinojen riittämättömyydestä on lisääntynyt. Päästöperusteisten kulutusverojen etuihin päästöohjauskeinona lukeutuu muun muassa se, että kulutukseen kohdistuvina veroina ne kohtelevat samalla tavalla sekä kotimaista että ulkomaista tuotantoa. Tämän vuoksi verojen piiriin saadaan myös verotusalueen kulutuksesta aiheutuvat, mutta alueen ulkopuolella syntyvät päästöt. Kaikkien hyödykkeiden elinkaaripäästöjen saattamisella päästöjen hinnoittelun piiriin on merkitystä erityisesti Suomen kaltaisissa kehittyneissä maissa, joissa iso osa kulutuksen päästöistä syntyy ulkomaisissa alihankintaketjuissa. Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) arvioiden mukaan kulutusperusteisesti lasketut kotimaan loppukäytön elinkaaripäästöt ylittävät Suomen viralliset aluepäästöt 33 prosentilla⁹³.

PÄÄSTÖVEROJEN JA PÄÄSTÖKAUPPAJÄRJESTELMIEN KESKEISET EROT

Päästöveroilla ja päästökauppajärjestelmillä tähdätään samaan lopputulemaan eli päästöjen hinnoittelun kautta tapahtuvaan päästöjen vähenemiseen. Päästöverojen ja päästökauppajärjestelmien keskeisin ero liittyy valittuun ohjausmekanismiin. Päästöveron kohdalla hiilelle asetetaan kiinteä hinta, jonka tarkoituksena on ohjata kulutusta ja

tuotantoa vähäpäästöisempiin vaihtoehtoihin, ja johtaa sen seurauksena päästöjen väheneemiseen. Päästökauppajärjestelmässä määritetään sen sijaan sallittu päästöjen enimmäismäärä, jolloin päästöoikeuden hinta määräytyy markkinoilla vallitsevan kysynnän ja tarjonnan perusteella. Päästöverojen eduksi on nähty muun muassa hinnoittelun ennakoitavuus ja vakaus. Lisäksi päästöveroja pidetään etenkin kehittyneen verojärjestelmän omaavissa maissa päästökauppaa hallinnollisesti helpompana ratkaisuna, koska niiden kerääminen onnistuu olemassa olevan verojärjestelmän puitteissa, kun taas päästökauppa vaatii kokonaan uuden hallinnollisen järjestelmän perustamista.⁹⁴ Päästökaupan vahvuuksiin lukeutuu puolestaan päästötavoitteiden saavuttamiseen liittyvä varmuus: kun markkinoilla olevien päästöoikeuksien määrä asettaa päästöille ylärajan, eivät päästökaupan piirissä olevat päästöt voi nousta tätä ylärajaa korkeammaksi.⁹⁵ Toisaalta se, että päästökauppa ohjaa päästöt tietylle poliittisesti sovitulle tasolle, tarkoittaa myös sitä, että kannustin päästöjen vähentämiselle poistuu, kun tämä raja saavutetaan. Myös päästöverojen ohjausvaikutus voi jäädä pieneksi, jos veron taso on liian matala tai jos verot kohdistuvat joustamattoman kysynnän omaaviin hyödykkeisiin, eikä pienipäästöisiä substituutteja ole helposti saatavilla.

Päästöperusteinen kulutusvero ja päästökauppa eroavat toisistaan myös hinnoittelumalleihin liittyvän hiilivuotoriskin suhteen. Hiilivuotoriski on aito alueelliseen tuotantoon kohdistuvien hinnoittelumallien kuten päästökaupan kohdalla. Päästöperusteinen kulutusverotus kohdistuu puolestaan tuotannon sijaan kulutukseen, ja sen piiriin kuuluvat näin ollen kotimaisten ja sisämarkkinoilla tuotettujen hyödykkeiden ohella myös tuontituotteet. Tästä johtuen päästöperusteinen kulutusvero ei ole samalla tavalla altis hiilivuodolle.

93 Nissinen A., Savolainen H. (toim.), 2019, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 15/2019, Julkisten hankintojen ja kotitalouksien kulutuksen hiilijalanjälki ja luonnonvarojen käyttö, s. 19, saatavilla osoitteessa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/300737/SYKEra_15_2019_korjattu_26_02_2020.pdf

94 Metcalf, G. E., 2019, On the Economics of a Carbon Tax for the United States, s.7-8, saatavilla osoitteessa: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/03/On-the-Economics-of-a-Carbon-Tax-for-the-United-States.pdf>

95 Itkonen, J., 2019, Välineet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi, s. 44.

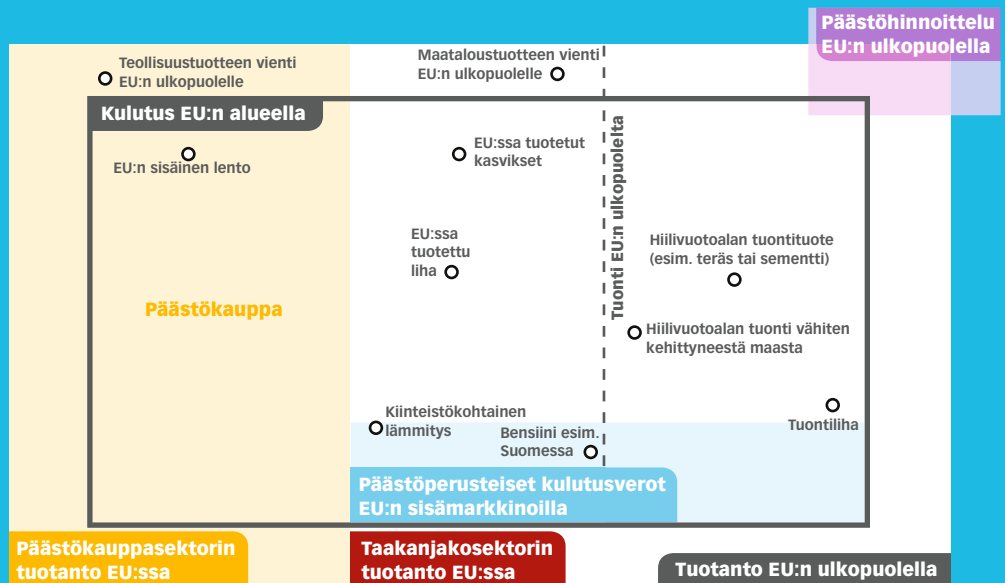
Päästöveroja voidaan kulutuksen ohella kohdistaa myös tuotantoon ja esimerkiksi energiverotuksella voi olla lopputuotteiden päästöjä ohjaava vaikutus⁹⁶. Tässä raportissa päästöverojen tarkastelu on kuitenkin rajattu suoraan kulutukseen kohdistuviin päästöperusteisiin veroihin, ja tuotantoon kohdistuvia

päästöveroja ja muita haittaveroja käsitellään vain niiltä osin kuin se on päästöperusteisten kulutusverojen kannalta tarpeellista. Vastaavasti päästökauppaa käsitellään tässä raportissa vain niiltä osin kuin se on nähty tarpeelliseksi päästöhintoittelun kokonaisuuden ja hiilitullien kannalta.

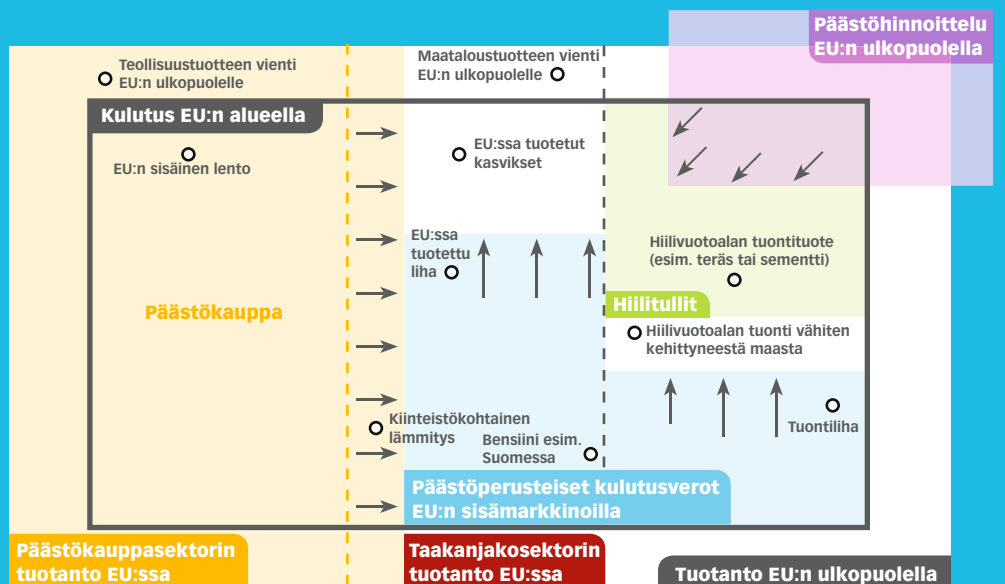
96 Esimerkiksi liikennepolttoaineiden verotus koostuu Suomessa hiilidioksidiverosta ja energiasisältöverosta, ja monissa maissa polttoaineisiin kohdistuva vero ei määräydy päästöjen perusteella. Tästä huolimatta haittaverot nostaa saastuttavan polttoaineen hintaa ja voi näin ohjata vähentämään kulutusta.

Kuvaaja 2: Päästöhintoittelun tulevaisuus EU:ssa?

Nykytilanteessa päästöhintoittelun piiriin kuuluvat lähinnä teollisuus (päästökaupan myötä) sekä yksittäiset tuoteryhmät, joita verotetaan päästöjen perusteella (kuten Suomessa polttoaineita). Valkoisella alueella päästöjä ei ole hinnoiteltu.



Tulevaisuudessa päästökauppa voisi laajentua koskemaan esimerkiksi rakennuskohtaista lämmitystä, hiilitullit voisivat kattaa osan tuontituotteiden päästöistä ja loput päästöt voitaisiin pyrkiä kattamaan päästöperusteisilla kulutusveroilla. Tällöin hinnoittelun ulkopuolelle voisivat jäädä esimerkiksi ainoastaan niin sanotun taakanjakosektorin vientituotteet eli esimerkiksi EU:sta sen ulkopuolelle vietävät maataloustuotteet, päästöverotuksesta mahdollisesti vapautetut tuotteet sekä hiilitulleista vapautettu tuonti vähiten kehittyneistä maista. Hiilitulleista voisi olla kokonaan tai osittain vapautettua myös sellainen tuotanto, johon kohdistuu hinnoittelua tuotanto-maassa.



5. CASE: Päästöperusteiset kulutusverot

Päästöperusteisilla kulutusveroilla tarkoitetaan kulutukseen kohdistuvia ympäristöveroja, joiden määrä perustuu hyödykkeen tuottamisesta tai käytöstä aiheutuvien päästöjen määrään. Tyypillisimpiä esimerkkejä tällaisista veroista ovat erilaiset hiiliverot (myös hiilidioksidiverot; engl. *carbon taxes*), joissa veron määrä on useimmiten sidottu tuotteen sitoutuneen saastuttavan substanssin määrään tai painoon eli käytännössä tuotteen hiilidioksidi(ekvivalentti)sisältöön.

Päästöperusteisten kulutusverojen tavoitteena on leikata kulutuksen päästöjä asettamalla tuotteen tai palvelun aiheuttamille päästöille hinta. Tällöin kuluttajalla on taloudellinen kannustin suunnata kulutustaan vähäpäästöisempiin vaihtoehtoihin ja leikata päästöjä aiheuttavaa kulutusta. Samalla päästövero luo yrityksille kannustimen kehittää vähäpäästöisempiä tuotteita ja tuotantoprosesseja.

Suomessa päästöperusteisia kulutusveroja peritään tällä hetkellä ainoastaan liikenne- ja lämmityspolttoaineista. Lisäksi muun muassa auton käyttöönoton yhteydessä maksettava autovero sekä vuosittain maksettava ajoneuvovero määräytyvät osin ajoneuvon päästöjen mukaan. Näiden kohdalla veron perusteena eivät kuitenkaan ole ajoneuvon valmistuksesta syntyneet päästöt tai sen käytöstä aiheutuvien päästöjen kokonaismäärä, vaan veroluokka määräytyy sen mukaan, kuinka suuret ajoneuvon ominaiskulutuksen perusteella lasketut keskimääräiset hiilidioksidipäästöt per ajokilometri ovat⁹⁷. Veroluokka on siten sama kaikille ajoneuvoille, joiden laskennalliset päästöt vastaavat toisiaan riippumatta siitä, kuinka paljon ajoneuvon valmistuksesta on syntynyt päästöjä tai kuinka paljon sillä ajetaan.

Päästöperusteisen kulutusverotuksen laajentamista uusiin hyödykekatgorioihin puoltavat

monet käytännön seikat. Siinä missä päästökaupan laajennuksista ja hiilitullien käyttöönotosta voidaan päättää vain yhdessä muiden EU-maiden kanssa, päästöperusteisia kulutusveroja on mahdollista ottaa käyttöön kansallisesti⁹⁸. Tämä on omiaan nopeuttamaan päätös- ja käyttöönottoprosessia. Kansallisesti toteutettunakin tuotekohtaisen päästölaskennan kehittämällä ja päästöperusteisten kulutusverojen käyttöönotolla voitaisiin saavuttaa erilaisia hyötyjä:

- kuluttajien tiedonsaanti tuotekohtaisista päästöistä parantuu
- suuripäästöisten tuotteiden hinnat nousevat Suomessa
- luodaan esimerkki, jota muut maat voisivat seurata
- verotulot lisääntyvät, mikä mahdollistaisi lisäpanostukset ekologisen transition nopeuttamiseksi.⁹⁹

Päästöperusteisilla kulutusveroilla on monenlaisia sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia. Vero vaikuttaa sen kohteena olevien hyödykkeiden hintoihin, ja sitä kautta muun muassa siihen, mitä hyödykkeitä kuluttajat ostavat ja mitä hyödykkeitä on kannattavaa tuottaa. Tällä voi puolestaan olla vaikutuksia esimerkiksi työllisyyteen ja tulonjakoon sekä Suomessa että niissä maissa, joissa Suomeen tuotavia hyödykkeitä tuotetaan. Siksi veron käyttöönottomahdollisuuksia koskevassa selvityksessä on tärkeää arvioida veron teknisten toteutusmahdollisuuksien

⁹⁷ Autoveron ja ajoneuvoveron määräytymisperusteista esim. Veronmaksajat: <https://www.veronmaksajat.fi/Asunto-ja-auto/Autovero/#dbc5d45d> (autovero) ja <https://www.veronmaksajat.fi/Asunto-ja-auto/Ajoneuvovero/#dbc5d45d> (ajoneuvovero).

⁹⁸ Uusien päästöperusteisten kulutusverojen käyttöönottoa on luvattu selvittää Sanna Marinin hallituskauden aikana (2019–2023). Hallitusohjelmakirjaus on osa laajempaa kestävästä kehityksen verouudistusta, jolla pyritään edistämään ilmastotavoitteiden toteutumista verotuksen keinoin. Hallitusohjelmassa ei ole tarkasti rajattu sitä, mitä hyödykkeitä mahdolliset uudet päästöperusteiset kulutusverot voisivat koskea. Elinkaari-päästöjen laskentaa luvataan kehittää elintarvikkeiden ja muiden kulutustuotteiden osalta. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on nostettu hallitusohjelmassa yhdeksi keskeiseksi kriteeriksi, joka tulee huomioida kaikissa kokonaisuuteen liittyvissä veroratkaisuissa.

⁹⁹ Sitra, 2019, How to implement a larger environmental tax reform in Finland? Potential instruments and impacts, s. 21, saatavilla osoitteessa: <https://media.sitra.fi/2019/04/16135618/how-to-implement-a-larger-environmental-tax-reform-in-finland.pdf>

ohella myös veron vaikutuksia sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Nämä vaikutukset riippuvat veron toteutustavasta ja mahdollisista negatiivisten vaikutusten kompensointiin tähtäävistä toimista.

Seuraavissa luvuissa on kuvattu veron teknisen toteutuksen kannalta keskeisiä ulottuvuuksia. Teknisten toteuttamisvaihtoehtojen pohjalta luvussa 5.2 arvioidaan veron sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen vaikuttavia seikkoja ja käydään läpi keinoja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisäämiseksi.

5.1 PÄÄSTÖPERUSTEISTEN KULUTUSVEROJEN KESKEISET OMINAISUUDET

Erilaisia fossiilisiin polttoaineisiin kohdistuvia hiiliveromalleja on ollut maailmalla käytössä jo 30 vuoden ajan, ja niiden toimivuutta ja vaikutuksia on tutkittu paljon. Tutkimuksissa on selvitetty muun muassa sitä, miten tehokkaita olemassaolevat hiiliverot ovat, ja min-kälaisia vaikutuksia hiiliveroilla on talouskasvuun ja kilpailukykyyn. Myös hiiliverojen tulojakovaikutuksista ja verotulojen käytöstä löytyy paljon tutkimusta.¹⁰⁰

Laajemmin erilaisia kulutustuotteita koskevia päästöperusteisia kulutusveroja on tutkittu huomattavasti vähemmän. Tämä johtunee pääosin siitä, ettei laaja-alaisista päästöperusteisista kulutusveroista löydy vielä käytännön sovelluksia. Aihetta käsittelevissä teoreettisissa tutkimuksissa on keskitytty eritoten siihen, millä menetelmillä tuote- ja palvelukohtaiset hiilijalanjäljet tulisi määrittää. Tämä onkin yksi keskeisimmistä valinnoista, joita veroa suunniteltaessa tulee tehdä. Muita teknisen toteutuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa veron soveltamisala ja taso sekä

yhteensopivuus kansainvälisten sopimusten kanssa.¹⁰¹ Sosiaalista oikeudenmukaisuutta voidaan puolestaan pitää läpileikkaavana teemana, joka tulee huomioida keskeisenä osana päästöveropolitiikkaa. Veron sosiaalinen oikeudenmukaisuus voidaan huomioida niin verotuksen yksityiskohtia määritettäessä kuin verotulojen kohdentamisessa ja/tai samanaikaisesti toteutetuilla veromuutoksilla. Päästövero voi edellyttää myös muita laajempia sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen tähtääviä interventioita, kuten erilaisia investointitukia heikommassa asemassa oleville ihmisryhmille, toimialoille ja alueille. Erilaisia toimia suunniteltaessa on huomioitava myös proseduraalinen ja tunnustava oikeudenmukaisuus.

5.1.1 Veron soveltamisala

Soveltamisalassa on kyse siitä, mihin kaikkiin tuotteisiin tai palveluihin päästöperusteista kulutusveroa sovelletaan. Päästöjen vähentämisen kannalta mahdollisimman kattava soveltamisala on tehokkain. Hallinnollisesti kaikki kulutustuotteet ja -palvelut kattavan päästöveron käyttöönotto on kuitenkin raskas ja hidas prosessi, ja kulutusveron toteutuksessa tulisi pyrkiä huomioimaan osaan hyödykkeistä jo nykyisellään kohdistuvat päästömaksut. Lisäksi eri tuote- ja palveluryhmillä on päästöjen vähentämisen näkökulmasta hyvin erilainen merkitys. Siksi päästöperusteisten kulutusverojen käyttöönotossa voi olla perusteltua lähteä liikkeelle niistä hyödykeryhmistä, joiden tuottamisesta tai käytöstä syntyy verrattain paljon päästöjä, ja joiden kohdalla päästöjen hinnoittelua ei joko ole lainkaan tai se on muihin hyödykeryhmiin nähden kevyttä.

Suomessa päästöperusteisia kulutusveroja kerätään tällä hetkellä lähinnä lämmitys- ja liikennepolttoaineiden myynnistä. EU-alueella

100 Imilsinas, G., R., 2018, World Bank Policy Research Working Paper No. 8493, Where Is the Carbon Tax after Thirty Years of Research?, s.57, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29946/WPS8493.pdf>

101 Hiiliverojen suunnittelusta mm. Weisbach, D., A., Metcalf, G., E., 2009, 33 Harvard Environmental Law Review 499 (2009), The Design of a Carbon Tax, saatavilla osoitteessa: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3033&context=journal_articles tai World Bank, 2017, Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26300/Carbon%20Tax%20Guide%20-%20Main%20Report%20web%20FINAL.pdf>

Polttoaineverot voivat olla regressiivisiä, eli kohdistua suhteellisesti enemmän pieni- ja keskituloisiin. Päästöverojen vaikutukset jako-oikeudenmukaisuuteen riippuvat muun muasta maasta, alueesta ja veron toteuttamistavasta. Kuva: Syed Nabil Aljunid, CC BY-NC 2.0



tapahtuva sähkön- ja lämmöntuotanto sekä raskas teollisuus kuuluvat puolestaan pääosin päästökaupan piiriin. Päästöhinnottelun ulkopuolelle jäävistä hyödykkeistä päästöintensiivimpiin lukeutuvat sähkön ja perusmateriaalien tuonti päästökauppa-alueen ulkopuolelta, maataloustuotanto sekä EU:n ulkopuolelle suuntautuva lentoliikenne¹⁰². EU:ssa suunnitellaan kuitenkin paraikaa myös päästökauppa-alueen ulkopuoliseen tuontiin kohdistuvien hiilitullien käyttöönottoa (ks. luku 6). Hiilitullien kohteeksi on kaavailtu mm. päästöintensiivisten perusmateriaalien tuontia.

Myös tuontisähkön sisällyttämistä hiilitullien piiriin on ehdotettu, joskaan päätöksiä hiilitullien käyttöönotosta tai mahdollisesta soveltamisalasta ei vielä ole tehty.¹⁰³ Meneillään olevasta prosessista johtuen päästöperusteisten kulutusverojen käyttöönotto olisi luontevinta aloittaa maataloustuotteiden (tai laajemmin elintarvikkeiden) ja EU:n ulkopuolelle suuntautuvien lentojen kaltaisista päästöintensiivisistä tuotteista ja palveluista, jotka ovat jäämässä nykyisten päästöverojen ja päästökaupan lisäksi myös mahdollisten hiilitullien ensivaiheen ulkopuolelle.

102 Kts. esim. Sitran koostamat taulukot eri tuotekategorioiden päästöintensiivisyydestä: Sitra, 2019, How to implement a larger environmental tax reform in Finland? Potential instruments and impacts, s. 79-81, saatavilla osoitteessa: <https://media.sitra.fi/2019/04/16135618/how-to-implement-a-larger-environmental-tax-reform-in-finland.pdf>

103 Hiilitullien mahdollista soveltamisalaa on käsitelty tarkemmin kappaleessa 6.2.1

Eri hyödykkeiden ja toimialojen päästöt

Tietoa eri toimialojen ja kulutuksen aiheuttamista päästöistä on saatavilla muun muassa Euroopan komission alaisen Eurostatin tietokannoista¹⁰⁴. Päästömäärissä korkeimmalle sijoittuvat alat vaihtelevat hieman sen mukaan tarkastellaanko päästöjä toimialoittain vai loppukäytön mukaisesti. Euroopan unionin virallisen ympäristötilinpidon mukaisissa tilastoissa päästöt esitetään toimialoittain. Tilasto on koostettu tuotantoperusteisesti eli siihen

sisältyvät vain EU-alueen tuotannosta syntyneet päästöt. Näiden tilastojen mukainen suuripäästöisimpien alojen kymmenen kärki on esitetty Taulukossa 1.

Tässä tarkastelussa sekä lentoliikenne että maataloustuotanto sijoittuvat päästöintensivisimpien alojen joukkoon yhdessä useiden päästökaupan piiriin kuuluvien toimialojen sekä Suomessa polttoaineverotuksen piiriin kuuluvan maaliikenteen kanssa.

Toimiala	Kg/asukas, 2019	Kokonaan tai osin päästökaupan tai verotuksen piirissä
Sähkö-, kaasun-, lämpö- ja ilmastointihuolto	1837	X
Muiden ei-metallisten mineraalituotteiden valmistus	409	X
Metallien jalostus	355	X
Maaliikenne ja putkijohtokuljetus	355	X
Ilmaliikenne	296	X
Kemikaalien ja kemiallisten tuotteiden valmistus	294	X
Koksin ja jalostettujen öljytuotteiden valmistus	261	X
Vesiliikenne	242	
Kasvinviljely ja kotieläintalous, riistatalous ja niihin liittyvät palvelut	194	
Rakentaminen	109	

Taulukko 1: EU:n ympäristötilinpidon mukaiset toimialoittaiset ilmastopäästöt EU27-alueelta vuonna 2019 (10 korkeimmalle sijoittuvaa toimialaa, kg per asukas)

Tuotteiden loppukäyttö	Kg/asukas, 2019
Sähkö, kaasun, lämpö ja ilmastointi	726
Rakennukset ja rakennustyöt	632
Elintarvikkeet, juomat ja tupakkatuotteet	362
Vähittäiskaupan palvelut (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien kauppa)	200
Majoitus- ja ravitsemispalvelut	196
Julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen palvelut; pakolliset sosiaalivakuutuspalvelut	192
Koksin ja jalostettujen öljytuotteiden valmistus	192
Maaliikenne- ja putkijohtokuljetuspalvelut	171
Moottoriajoneuvot, perävaunut ja puoliperävaunut	171
Kiinteistöalan palvelut	166
Terveystuotepalvelut	162
Tukkukaupan palvelut (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien tukkukaupan palvelut)	162
Ilmaliikennepalvelut	139
Tieteelliset tutkimus- ja kehittämisspalvelut	116
Maatalous- ja riistataloustuotteet sekä niihin liittyvät palvelut	106
Koneet ja laitteet, muualle luokittelemattomat	97
Koulutuspalvelut	93
Laitoshoitopalvelut, sosiaalihuollon avopalvelut	74
Tekstiilit, vaatteet, nahka ja nahkatuotteet	72
Muut tuotteet	1,095

Taulukko 2: Loppukäytön mukaan jaotellut ilmastopäästöt EU27-alueelta vuonna 2019 (kg per asukas)

104 Alempana esitetyt taulukot on koostettu Eurostatin sivulta 'Greenhouse gas emission statistics - carbon footprints' löytyvän 'Greenhouse gas emission statistics - carbon footprints : tables and figures' -taulukon pohjalta. Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Greenhouse_gas_emission_statistics_-_carbon_footprints&oldid=473896#Carbon_dioxide_emissions_associated_with_EU_consumption

Loppukäytön mukaan luokitelluissa tilastoissa ovat mukana sekä EU-alueen tuotannon että tuonnin päästöt.

Näissä tilastoissa maataloustuotannon päästöjä sisältyy 15. sijalta löytyvien maatalous- ja riistataloustuotteiden ohella muihinkin tuotekategorioiden: ruoka, juoma ja tupakkatuotteet löytyvät tilaston kolmanneksi korkeimmalta sijalta ja niin ikään maataloustuotteiden päästöjä sisällään pitävä majoitus- ja ravintolatoiminta sijalta viisi. Lentoliikenteen sijoitus laskee jonkun verran johtuen siitä, että lentojen päästöihin lasketaan loppukäytön mukaisissa tilastoissa ainoastaan henkilöliikenteen päästöt.

Energiantuotanto on molempien tilastojaotteluiden mukaan ylivoimaisesti päästöintensivisin toimiala. Sitä seuraavat toimialakohteisessa luokittelussa eri perusmateriaalien tuotanto, joka loppukäytön mukaisessa jaottelussa kasvattaa toiseksi korkeimmalle sijoittuneiden rakennusten ja rakennustöiden päästöjä. Molemmista tilastoista myös liikenne nousee eri muodoissaan korkealle. Vaikka tilastojen välillä on luonnollisestikin eroja, paljastavat ne lopulta melko samanlaisia tietoja eri hyödykkeiden päästöintensivisyydestä.

5.1.2 Veron perusteena olevien päästöjen määrittäminen

Veron perusteena olevien päästöjen määrittämisessä on ensin päätettävä, mitä kaikkia kasvihuonekaasupäästöjä vero ulotetaan koskemaan. Tämän jälkeen on valittava, millä menetelmällä päästöjen määrä mitataan.

Hiilidioksidipäästöjen ohella päästövero voidaan ulottaa koskemaan myös muita ilmastomuutosta kiihdyttäviä kasvihuonekaasuja, kuten metaania ja dityppioksidia (typpioksiduulia). Tällöin päästöjä mitataan tyyppillisesti hiilidioksidiekvivalentteina. Hiilidioksidiekvivalenttien määrä kuvastaa sitä, kuinka paljon hiilidioksidia pitäisi päästää ilmaan saman ilmastovaikutuksen

aikaansaamiseksi.¹⁰⁵ Hiilijalanjäljellä viitataan useimmiten hyödykkeen hiilidioksidiekvivalenteissa mitattavaan ilmastojalanjälkeen, joka kattaa hiilidioksidin lisäksi myös muut ilmaston kannalta keskeiset kasvihuonekaasupäästöt.

Tuote- ja palvelukohtaista hiilijalanjälkeä voidaan mitata erilaisin menetelmin, ja valitulla menetelmällä on vaikutusta muun muassa siihen, miten tarkkoja tietoja kunkin hyödykkeen hiilijalanjäljestä saadaan. Yleisimmin käytettyjä mittaamenetelmiä ovat elinkaarianalyysi (LCA, life-cycle analysis tai life-cycle assessment), ympäristölaajennettu panos-tuotosmalli (EEIO, environmentally extended input-output analysis tai EIO, environmental input-output analysis) sekä näiden menetelmien yhdistelmät¹⁰⁶. Elinkaarianalyysissä on kyse alhaalta ylös suuntautuvasta arviointimallista, jossa kunkin hyödykkeen elinkaaren aikana synnyttämät todelliset päästöt pyritään kartoittamaan prosessitasolla lähtien liikkeelle tuotannon ensimmäisistä vaiheista. Vakiintuneimmat hyödykekohtaisen hiilijalanjäljen mittaamista koskevat kansainväliset standardit ja laajemmat ympäristötilinpitomenetelmät pohjautuvat elinkaarianalyysiin. Näistä tunnetuimpia ovat GHG Protocol¹⁰⁷, PAS 2050¹⁰⁸ sekä ISO-standardeista erityisesti 14040 ja 14044¹⁰⁹ sekä 14067¹¹⁰. Euroopan komissio on lisäksi kehittänyt edellä mainittuihin standardei-

105 Weisbach, D., A., Metcalf, G., E., 2009, 33 Harvard Environmental Law Review 499 (2009), The Design of a Carbon Tax, s.504, saatavilla osoitteessa: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3033&context=journal_articles

106 Gemechu, E. et al., 2012, Environmental Tax on Products and Services Based on Their Carbon Footprint: A Case Study of the Pulp and Paper Sector, s.7–8, saatavilla osoitteessa: <https://recercat.cat/bitstream/handle/2072/182644/201203.pdf>

107 World Business Council for Sustainable Developmentin ja World Resources Institutin GHG Protocol sisältää useita kasvihuonekaasupäästöjen laskentaan ja raportointiin liittyviä standardeja.

108 British Standards Institutin PAS 2050 on tuotteiden ja palveluiden hiilidioksidipäästöjen laskentaan kehitetty standardi.

109 International Organization for Standardizationin ISO 14040 ja 14044 –standardit ovat elinkaarianalyysin toteuttamiseen keskittyviä standardeja, joiden pohjalta mm. GHG Protocol ja PAS 2050 on kehitetty.

110 International Organization for Standardizationin ISO 14067 –standardissa on keskitytty tuotteen hiilijalanjäljen määrittämiseen.

hin pohjautuvan metodologian tuotekohtaisen ympäristövaikutusten määrittämiseksi (Product Environmental Footprint, PEF)¹¹¹.

Ympäristölaajennetussa panos-tuotomallissa lähdetään puolestaan liikkelle alueellisista sektori- ja prosessikohtaisista päästötäulukoista. Hyödykkeen aiheuttamat kokonaispäästöt arvioidaan yhdistelemällä hyödykkeen tuottamiseen tarvittavien panosten päästötietoja. Panos-tuotomallissa ei siis pyritä selvittämään yksittäisen hyödykkeen tuotannossa syntyviä todellisia päästöjä, vaan tavoitteena on tuottaa arvio kunkin hyödykeryhmän tuotantoketjun tyypillisistä päästöistä.

Elinkaarianalyysin etuna on sen tarkkuus hyödykekohtaisten päästöjen laskennassa: toisin kuin panos-tuotomalleissa, elinkaarianalyysissä päästöjen laskenta perustuu nimenomaisen hyödykkeen aiheuttamiin päästöihin eikä alueellisiin alakohtaisiin keskiarvoihin. Elinkaarianalyysiin perustuva verotus kannustaisi hyödykkeiden tuottajia kehittämään vähäpäästöisempiä tuotantomenetelmiä, koska päästöleikkauksista seuraavalla kevyemmällä verotuksella pystyisi saavuttamaan kilpailuetua. Elinkaarianalyysiin pohjaava veromalli myös mahdollistaisi erisuuruisten päästöveron perimisen samaan hyödykekategoriaan kuuluvista mutta päästöiltään erilaisista hyödykkeistä. Elinkaarianalyysin heikkouksiin lukeutuu puolestaan sen työläys: todellisten päästöjen määrittäminen vaatii paljon resursseja, ja päästöjen laskentavelvoite voisi muodostua markkinoillepääsyn esteeksi, jos hyödykkeen tuottajalla ei olisi kapasiteettia selvittää hyödykkeen todellisia päästöjä.¹¹²

Käytännön näkökulmasta panos-tuotomallin ja elinkaarimallin yhdistelmä voi olla toimivin vaihtoehto. Hybridimallissa vero perustuisi panos-tuotomallilla laskettuihin

toimialakohtaisiin päästokeskiarvoihin (tai alan parhaaseen teknologiaan perustuviin vertailuarvoihin) ellei hyödykkeen tuottaja esittäisi varmennettua todistusta siitä, että tuotteen tai palvelun todelliset elinkaari-päästöt jäävät alle alakohtaisen keskiarvon (tai muun määritetyn vertailuarvon). Jälkimmäisessä tapauksessa vero määräytyisi todellisten päästöjen perusteella.¹¹³ Tietyn siirtymävaiheen jälkeen todellisten elinkaari-päästöjen laskentaa voitaisiin edellyttää kaikilta toimijoilta ja vero voisi perustua yksinomaan varmennettuihin elinkaari-päästöihin. Tällaisen hybridimallin etuna voidaan pitää sen matalampia hallinnollisia kuluja, kun kaikkien tuottajien ei tarvitsisi kartoittaa hyödykkeiden todellisia elinkaari-päästöjä heti käyttöönoton yhteydessä. Tällä olisi todennäköisesti myös käyttöönottoa nopeuttava vaikutus¹¹⁴. Hybridimallin heikkoudeksi voidaan puolestaan lukea se, että malli suosii alkuvaiheessa vertailuarvoa isompipäästöisiä hyödykkeitä, koska vertailuarvoa korkeammista päästöistä ei seuraa korkeampaa verotusta.

5.1.3 Veron suuruus

Päästöille asetettavalla hinnalla eli päästö-pohjaisen kulutusveron suuruudella on veron ohjausvaikutuksen kannalta keskeinen merkitys. Veron asettaminen "oikealle tasolle" ei ole kuitenkaan aivan yksinkertaista.

Kuten muidenkin haittaverojen kohdalla, teoreettisesti päästöveron taso on ideaali silloin, kun se vastaa tuotetun päästöyksikön aiheuttamaa haittaa eli päästöjen sosiaalista kustannusta (SCC, social cost of carbon, ks. luku 3.3) tai vaihtoehtoisesti tämän haitan estämisestä koituvaa marginaalikustannusta. Näiden kustannusten määrittäminen on kuitenkin vaikeaa, mistä johtuen veron taso voidaan pyrkiä määrittämään myös päästöleikkaustavoitteiden kautta: tällä lähestymistavalla vero

111 Kts. European commission, The development of the PEF and OEF methods, osoitteessa: https://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/dev_methods.htm

112 Rafaty, R., Grubb, M., 2018, Carbon Pricing Leadership Coalition Executive Briefing, How can consumption-based carbon pricing address carbon leakage and competitiveness concerns?, s. 6, saatavilla osoitteessa: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep16317.pdf>

113 Kts. esim. McAusland, C., Najjar, N., 2015, Environmental & Resource Economics 61, 37–70 (2015), Carbon Footprint Taxes

114 Sitra, 2019, How to implement a larger environmental tax reform in Finland? Potential instruments and impacts, s. 21, saatavilla osoitteessa: <https://media.sitra.fi/2019/04/16135618/how-to-implement-a-larger-environmental-tax-reform-in-finland.pdf>

on oikealla tasolla silloin, kun se ohjaa tavoit-
teiden mukaisiin päästöleikkauksiin.¹¹⁵

Valtaosassa maailmalla käytössä olevista
hiilen hinnoittelumekanismeista jäädytään
kuitenkin kauas tasosta, joka olisi linjassa
Pariisin ilmastopimuksen kanssa.¹¹⁶
Erot ideaalin ja todellisen verotason välillä
kuvastavat sitä, miten paljon erilaisia
poliittisia näkökohtia veron tasoon liittyy.
Reaalimaailmassa veron tasoa ei määritetä
pelkästään päästöjen sosiaalisen kustannuk-
sen tai päästöleikkaustavoitteiden pohjalta,
vaan taustalla vaikuttavat muun muassa
monet veron taloudellisiin ja sosiaalisiin vai-
kutuksiin liittyvät seikat sekä veron suhde
muihin päästövähennystoimiin. Keskeistä on
myös poliittinen tuki sekä julkinen kannat-
tus.¹¹⁷ Monissa maissa edellä mainitut syyt
ovat johtaneet siihen, että päästövero on
aluksi asetettu verrattain matalalle tasolle ja
sen tasoa on pyritty myöhemmin nostamaan
asteittain. Tämä antaa yhteiskunnalle ja sen
eri toimijoille aikaa sopeutua muutoksiin.
Veronkorotusmekanismista ja tulevista koro-
tuksista sopiminen heti veron käyttöönot-
tovaiheessa on kuitenkin tärkeää, koska
muussa tapauksessa korotukset voivat jäädä
tekemättä ja veron tehokkuus päästöjen
vähentämisessä voi jäädä vähäiseksi.¹¹⁸

Päästöohjauksen taloudellisen tehokkuu-
den näkökulmasta päästöistä maksettavan
hinnan olisi perusteltua olla sama päästöjen

lähteestä riippumatta: tällöin hinnoittelu on
neutraalia ja ohjaa toteuttamaan päästövähennykset siellä, missä niiden toteuttamisesta aiheutuu pienimmät kustannukset.
Toisaalta päästöhinnoittelua voi myös olla perusteltua suunnata erityisesti sellaisiin hyödykkeisiin, joille löytyy vähäpäästöisiä substituutteja ja/tai joiden kulutusta on muuten mahdollista leikata.

Suomessa referenssiä päästöperusteisten
kulutusverojen tason määritykseen voidaan
hakea olemassaolevista päästöhinnoittelumekanismeista. Tässä haasteeksi muodostuu kuitenkin se, että päästöistä maksettava hinta vaihtelee merkittävästi eri hinnoittelumekanismien ja -kohteiden välillä: liikenne- ja lämmityspolttoaineisiin kohdistuu nykyisellään keskenään erisuuruinen hiilidioksidivero, kun taas päästökauppaoikeuksien hinta määräytyy vapaasti markkinoilla. Korkeinta päästöhinnoittelu on tällä hetkellä liikennepolttoaineiden kohdalla (77 euroa/hiilidioksiditonni)¹¹⁹ ja matalinta päästökaupan piiriin kuuluvilla sektoreilla (50–55 euroa/hiilidioksiditonni), joskin päästöoikeuksien hinta on noussut tasaisesti viime kuukausina.¹²⁰ Liikennepolttoaineisiin kohdistuva veronousee vielä huomattavasti korkeammaksi, jos mukaan lasketaan polttoaineen energiasällön perusteella määräytyvä veron osuus¹²¹.

Arvioita riittävästä hintatasosta on laatinut muun muassa Carbon Pricing Leadership Coalition, joka on eri maiden hallituksista, yritystoimijoista, kansalaisjärjestöistä ja tutkimuslaitoksista koostuva hiilen hinnoittelun edistämiseen tähtäävä yhteistyöelin. Carbon

115 Weisbach, D., A., Metcalf, G., E., 2009, 33 *Harvard Environmental Law Review* 499 (2009), *The Design of a Carbon Tax*, s. 511-512, saatavilla osoitteessa: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3033&context=journal_articles

116 Carbon Pricing Leadership Coalition, 2017, *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, s. 35, saatavilla osoitteessa: https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53deccfb4c/t/59b7f2409f8dce5316811916/1505227332748/CarbonPricing_FullReport.pdf

117 Institute for European Environmental Policy, 2013, *Evaluation of Environmental tax reforms: International experiences*, s. 5, saatavilla osoitteessa: https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/7f522cac-a949-4a6d-b8fe-f4e6d-f644efc/ETR_study_by_IEEP_for_the_Swiss_Government_-_Final_report_-_21_June_2013.pdf

118 World Bank, 2017, *Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers*, s.97, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26300/Carbon%20Tax%20Guide%20-%20Main%20Report%20web%20FINAL.pdf>

119 Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä, s. 21, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:62, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162425/VM_2020_62.pdf

120 Tammi-toukokuun 2021 aikana päästökauppaoikeuksien hinnat ovat nousseet noin 31 eurosta yli 50 euroon. Päästökauppaoikeuksien ajantasaiset markkinahinnat nähtävissä esim. osoitteessa: <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/>

121 Mm. OECD ottaa päästöverovertailuissaan huomioon varsinaisten päästöverojen ja päästökauppajärjestelmien ohella myös muut polttoaineisiin kohdistuvat haittaverot. Kts. OECD, 2021, *Supplement to effective carbon rates – Finland*, saatavilla osoitteessa: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/effective-carbon-rates-finland.pdf>

Pricing Leadership Coalition arvioi vuonna 2017, että päästöhintojen tulisi vuoteen 2020 mennessä olla vähintään 40–80 dollarissa (33–66 eurossa 31.5.2021 kurssilla muunnettuna) per hiilidioksiditonni ja nousta vuoteen 2030 mennessä vähintään 50–100 dollariin (41–82 euroon) per hiilidioksiditonni, jotta Pariisin ilmastopimuksen mukaiset päästötavoitteet olisi mahdollista saavuttaa. Tältä pohjalta veron asettaminen alkuvaiheessa päästökauppoikeuksien nykyiselle tasolle voisi olla perusteltua.

Sitra on laatinut mallinnuksia päästöperusteisen kulutusveron vaikutuksista eri hyödykkeiden hintoihin¹²². Näissä arvioissa 45 dollarin (37 euron) hinnan asettaminen hiilidioksiditonnille johtaisi 0–17 prosentin hinnannousuun eri hyödykeryhmien kohdalla. Tarkastelun kohteena oli 56 eri hyödykeryhmää. Ylivoimaisesti suurimmat hinnannousut kohdistuisivat EU:n ulkopuolelta tuotuihin suuripäästöisiin hyödykkeisiin, joita ovat muun muassa sähkö, metalli- ja mineraalituotteet sekä maataloustuotteet. Isossa osassa hyödykkeitä hinnannousu jäisi kuitenkin alle yhden prosentin. Kotimaisten ja EU-alueella tuotettujen hyödykkeiden osalta hinnannousu ylitti mallinnuksessa 5 prosenttia vain vesiliikenteen ja maataloustuotteiden kohdalla. Koska mallinnuksessa käytetty päästöhinta on lähellä tämänhetkisiä päästökauppoikeuksien hintoja, voi mallinnuksen mukaisia hintavaikutuksia pitää suuntaa-antavina arviona siitä, mitä päästöhinnan asettaminen päästökauppoikeuksien hinnan tasolle tarkoittaisi käytännössä.

5.1.4 Yhteensopivuus kansainvälisten sopimusten kanssa

Kansainvälistä kauppaa säännellään monenkeskisillä sopimuksilla, joista päästöverojen kohdalla relevantimpia ovat Maailman kauppajärjestö WTO:n GATT-sopimukseen (General Agreement on Tariffs and Trade) sisältyvät

¹²² Sitran mallinnuksessa EU:n päästökaupan piiriin kuuluvat alat on vapautettu päästöperusteisesta kulutusverosta tuplaverotuksen välttämiseksi. Kts. Sitra, 2019, How to implement a larger environmental tax reform in Finland? Potential instruments and impacts, s. 21–26, saatavilla osoitteessa: <https://media.sitra.fi/2019/04/16135618/how-to-implement-a-larger-environmental-tax-reform-in-finland.pdf>

säännökset. Päästöperusteisen kulutusveron yhteensopivuus kansainvälisten sopimusten kanssa riippuu veron toteutuksesta. Maailmanpankin mukaan yksinkertainen hyödykkeiden keskipäästöön tai muuhun vertailuarvoon perustuva vero, joka kerättäisiin maahantuontihetken sijaan hyödykkeen myynnin yhteydessä, olisi mitä todennäköisimmin WTO-yhteensopiva, sillä se kohtelisi kaikkia hyödykkeitä yhdenvertaisesti. Jos hyödykkeen tuottajan olisi sen sijaan mahdollista saavuttaa alhaisempi verotuksen taso todistamalla hyödykkeen päästöjen jäävän vertailuarvoa alhaisemmaksi, tulisi toteutuksessa kiinnittää erityistä huomiota WTO-säännöksiin.¹²³ Tällöin ratkaistavaksi tulee muun muassa kysymys siitä, voidaanko kahta tuotetta pitää keskenään erilaisina vain siksi, että niiden aiheuttamat päästöt eroavat toisistaan. Samanlaisina pidettävien tuotteiden eriävä verokohtelu on lähtökohtaisesti WTO-säännösten vastaista.¹²⁴ GATT-sopimukseen sisältyy tiettyjä ympäristönsuojeluun sovellettavia poikkeuksia, joita on käsitelty lyhyesti luvussa 6.2.4. Näiden soveltumisesta päästöperusteisiin kulutusveroihin ei kuitenkaan toistaiseksi ole varmuutta.

Veron yhteensopivuutta voidaan joutua arvioimaan myös EU-lainsäädännön näkökulmasta, etenkin jos veron käyttöönoton yhteydessä päätetään tehdä muutoksia arvonlisäverokantoihin. Arvonlisäverokantojen laskemisella pienipäästöisten hyödykkeiden verotusta voitaisiin keventää, jolloin päästöperusteisen kulutusveron käyttöönotto nostaisi vain suuripäästöisten hyödykkeiden hintoja, ja veron hintoja nostava vaikutus jäisi kokonaistasolla pienemmäksi.

EU:n arvonlisäverodirektiivi määrittää raamit, joiden puitteissa arvonlisäveromuutoksia on mahdollista toteuttaa. Voimassaolevan direktiivin mukaan yleisen alv-kannan tulee olla vähintään 15 prosenttia ja tämän ohella

¹²³ World Bank, 2017, Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers, s.111, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26300/Carbon%20Tax%20Guide%20-%20Main%20Report%20web%20FINAL.pdf>

¹²⁴ Aiheesta tarkemmin esim. McAusland, C., Najjar, N., 2015, 46 Georgetown Journal of International Law 765 (2014-2015), The WTO Consistency of Carbon Footprint Taxes.

käytössä voi olla korkeintaan kaksi alennettua alv-kantaa. Alennetun kannan soveltamismahdollisuudet on rajattu tiettyihin tuotteisiin ja palveluihin, kuten elintarvikkeisiin, lääkkeisiin ja henkilön kuljetuspalveluihin.¹²⁵ Direktiivi jättää siis jonkin verran liikkumavaraa, mutta ei esimerkiksi mahdollista arvonlisäveron korvaamista kansallisesti ominaisuuksiltaan arvonlisäveroa vastaavalla, mutta kokonaan hyödykkeen hiilijalanjälkeen perustuvalla päästönlisäverolla (CAT, *carbon added tax*). Päästönlisäveron idea on, että tuotantoketjussa syntyviä päästöjä verotetaan jokaisessa tuotantovaiheessa syntyvien päästöjen perusteella, kunnes hyödyke on myyty loppukäyttöön¹²⁶. Tämän tyyppistä veromallia ovat esittäneet mm. Stiglitz¹²⁷, McAusland ja Najjar¹²⁸ sekä Timmermans ja Achten¹²⁹. Arvonlisäverodirektiivi ei myöskään mahdollista samaan hyödykeryhmään kuuluvien tuotteiden tai palveluiden eriäviä alv-kantoja. Arvonlisäverokantojen laskeminen tai hyödykeryhmien siirtäminen arvonverolisäluokasta toiseen on kuitenkin mahdollista direktiivin asettamien rajojen puitteissa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi yleisen alv-kannan laskemista laaja-alaisen päästöperusteisen kulutusveron käyttöönoton yhteydessä tai yksittäisen hyödykeryhmän siirtämistä alv-luokasta toiseen. Arvonlisäverodirektiivin

125 ALV-direktiiviä on esitetty muutettavaksi, mutta asia ei ole edennyt päätösten tasolle. Tietoa arvonlisäverotuksen kehityksestä EU:ssa sekä esillä olevista muutosehdotuksista: Ehdotus direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverokantojen osalta COM/2018/020 final - 2018/05 (CNS), saatavilla osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52018PC0020>

126 Kuusi, T. et al, 2020, Carbon Border Adjustment Mechanism and Their Economic Impact on Finland and the EU, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:48, s. 15, saatavilla osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-922-6>

127 Stiglitz, J., E., 2009, Sharing the Burden of Saving the Planet: Global Social Justice for Sustainable Development, Lessons from the Theory of Public Finance, saatavilla osoitteessa: http://policydialogue.org/files/publications/papers/Sharing_Burden_Saving_Planet_Stiglitz.pdf

128 McAusland, C., Najjar, N., 2015, Environmental & Resource Economics 61, 37–70 (2015), Carbon Footprint Taxes

129 Timmermans, B., Achten, W., M., J., 2018, The International Journal of Life Cycle Assessment (2018) 23:2217–2247, From value-added tax to a damage and value-added tax partially based on life cycle assessment: principles and feasibility, saatavilla osoitteessa: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11367-018-1439-7>

Arvonlisäverokantamuutokset päästöohjauksessa

Mahdollisuus hyödyntää arvonlisäverotusta päästöohjauksessa on noussut viime vuosina keskusteluun etenkin elintarvikkeiden kohdalla. Esimerkiksi Saksassa on käyty poliittista keskustelua siitä, tulisiko nykyisin alennetun arvonlisäverokannan piiriin kuuluvat lihatuotteet saattaa korkeamman yleisen alv-kannan alaisuuteen¹³⁰. Myös IMF on nostanut tämän vaihtoehdon esiin esimerkkinä kansallisista toimista maataloussektorin päästöjen leikkaamiseksi¹³¹. Suomessa on puolestaan käyty keskustelua kestävästi tuotettujen elintarvikkeiden arvonlisäveron alentamisesta¹³².

Vaikka EU:n arvonlisäverodirektiivi ei nykyisellään mahdollista arvonlisäveron poistoa, olisi sen puitteissa mahdollista toteuttaa esimerkiksi uudistus, jossa joidenkin tai kaikkien elintarvikeryhmien arvonlisäveroa laskettaisiin, ja samalla otettaisiin käyttöön alv:sta erillinen päästöintensivisimpiin elintarvikkeekategorioidiin kohdistuva päästöperusteinen kulutusvero. Tällöin elintarvikkeiden hinta ei kokonaistasolla nousisi, mutta hinnoittelu ohjaisi nykyisestä poiketen valitsemaan vähäpäästöisiä vaihtoehtoja. Arvonlisäveron laskeminen voitaisiin toteuttaa joko laskemalla nykyistä elintarvikkeisiin sovellettavaa alennettua alv-kantaa tai siirtämällä jotkin tai kaikki elintarvikeryhmät alimman alv-kannan alaisuuteen. Eriävien alv-kantojen käyttö saman hyödykekategorian sisällä edellyttäisi puolestaan muutoksia EU:n arvonlisäverodirektiiviin. Komissio on laatinut esityksen direktiivin muuttamisesta vuonna 2018¹³³, mutta aloite ei toistaiseksi ole edennyt EU:ssa. Esitetyt muutokset lisäisivät arvonlisäverodirektiivin joustavuutta, mutta eivät poistaisi kaikkia arvonlisäverotuksen hyödyntämistä päästöohjauksessa rajoittavia piirteitä.

130 Kts. esim: BBC, 27.3.2019, Climate change: German MPs want higher meat tax, saatavilla osoitteessa: <https://www.bbc.com/news/world-europe-49281111>

131 s. IMF, 2020, Sectoral Policies for Climate Change Mitigation in the EU, s. 96, saatavilla osoitteessa: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2020/09/16/Sectoral-Policies-for-Climate-Change-Mitigation-in-the-EU-49640>

132 Kts. esim. Helsingin sanomat, 29.3.2019, Puolueet haluavat suomalaiset syömään vähemmän lihaa ja enemmän kasviksia: HS selvitti, olisiko lihaverossa tai lihatukien karsimisessa järkeä, saatavilla osoitteessa: <https://www.hs.fi/talous/art-2000006051522.html>

133 Ehdotus direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverokantojen osalta COM/2018/020 final - 2018/05 (CNS), saatavilla osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52018PC0020>

lisäksi kulutusperusteisia päästöveroja suunniteltaessa tulee ottaa huomioon EU:n energia- ja valmisteverotusta koskeva sääntely. Energia- ja valmisteverodirektiiveissä on muun muassa määritetty niiden piiriin kuuluvien hyödykkeiden, kuten nestemäisten polttoaineiden, vähimmäisverotasoista ja verotuksen rakenteesta¹³⁴.

5.2 PÄÄSTÖPERUSTEISTEN KULUTUSVEROJEN SOSIAALISEN OIKEUDENMUKAISUUDEN ARVIOINTIA

Päästöperusteisten kulutusverojen käytönotolla voi olla moninaisia sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia. Käyttönoton onnistumisen kannalta on keskeistä, että nämä vaikutukset tunnistetaan ja huomioidaan jo veron suunnitteluvaiheessa, ja toimista negatiivisten vaikutusten pienentämiseksi päätetään osana samaa kokonaisuutta. Muussa tapauksessa päästöperusteinen kulutusvero voi johtaa eriarvoisuuden lisääntymiseen. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden huomioiminen vaikuttaa myös veron yhteiskunnalliseen ja sitä kautta poliittiseen hyväksyttävyyteen.

Veron sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvät vaikutukset voidaan jaotella luvussa 3 esitettyjen oikeudenmukaisuusulottuvuuk-sien mukaisesti. Päästöveroja koskevassa tutkimuskirjallisuudessa resurssien ja toimintamahdollisuuksien jakautumiseen eli distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen liittyvät vaikutukset ovat saaneet osakseen paljon huomiota. Menettelytapoihin ja päätöksentekoon keskittyvä proseduraalinen ja tunnustava oikeudenmukaisuus on sen sijaan jäänyt tutkimuksessa selkeästi vähemmälle huomiolle.

5.2.1 Päästöperusteisten kulutusverojen jako-oikeudellisia vaikutuksia

Päästöperusteisilla kulutusveroilla vaikutaan resurssien ja toimintamahdollisuuksien jakautumiseen. Päästöveroilla ohjataan päästöjä aiheuttavaa kulutusta ja tuotantoa eli käytännössä sitä, kuka saa aiheuttaa päästöjä ja minkälaisella korvauksella. Päästöveromallia suunniteltaessa päätetään myös verotulojen käytöstä eli siitä, kenelle verosta saatavat taloudelliset hyödyt kohdistetaan. Päästöperusteiset verot vaikuttavat aina tulonjakoon. Vaikutukset vaihtelevat kuitenkin sen mukaan, minkälaisiin hyödykkeisiin veroja kohdistetaan.

Päästöperusteinen kulutusvero tyypillisesti nostaa kuluttajien hyödykkeistä maksamia hintoja ja vaikuttaa siten kuluttajien käytävissä oleviin varoihin. Kehittyneissä maissa päästöverojen on todettu useimmissa tutkimuksissa olevan regressiivisiä eli kohdistuvan suhteellisesti ankarammin pieni- ja keski- kuin suurituloisiin¹³⁵. Päästöverojen regressiivisyyttä voidaan pitää sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta ongelmallisena siksi, että se voi vaikeuttaa entisestään heikoimassa asemassa olevien ihmisten toimintamahdollisuuksia ja toimia prioritismien periaatteen vastaisesti. Regressiivisyys on seurausta siitä, että pieni- ja keskituloiset käyttävät suuremman osan tuloistaan päästöveron kohteena tyypillisesti olevaan energiaan ja polttoaineisiin eikä korvaavia päästöttömiä hyödykkeitä ole usein saatavilla tai ne vaativat kalliita alkuinvestointeja.

Kehittyvissä maissa tilanne saattaa tutkimusten mukaan olla jopa päinvastainen. Tämä johtuu siitä, että monissa kehittyvissä maissa polttoaineiden ja energian kulutus on keskittynyt vahvasti ylimpiin tuloluokkiin, jolloin näitä hyödykkeitä koskevat päästöverot kohdistuvat valtaosin suurituloisimpiin. Tällöin päästöverosta saattaa muodostua

134 Kts. esim. Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä, s. 52–55, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:62, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162425/VM_2020_62.pdf

135 Kts. esim. Fremstad, A., Paul., M., 2019, *Ecological Economics* 163:88-97, The Impact of a Carbon Tax on Inequality, s.7, saatavilla osoitteessa: https://www.researchgate.net/publication/335531005_The_Impact_of_a_Carbon_Tax_on_Inequality

tulonjakovaikutuksiltaan jopa progressiivinen.¹³⁶ On kuitenkin huomattava, että vaikka päästöverosta ei aiheutuisi nykyisillä kulutus-tasoilla taakkaa kaikista köyhimmille, voi vero silti vaikeuttaa alimpien tuloluokkien nousua pois köyhyydestä, kun mahdollisuudet esimerkiksi liikennepolttoaineiden käytölle ja sitä kautta muun muassa töiden perässä liikumiselle pienenevät entisestään.

Päästöperusteisten kulutusverojen tulonjakovaikutukset riippuvatkin useasta tekijästä eivätkä kaikki tutkimukset tue päästöperusteisten kulutusverojen regressiivisyyttä edes kehittyneiden maiden kohdalla. Tulonjakovaikutuksiin vaikuttavat olennaisesti mm. kilpailevien hyödykkeiden saatavuus, kysynnän ja tarjonnan joustot (erityisesti kysynnän hintajousto) sekä saatuttavan kulutuksen jakautuminen eri tulo-luokkien kesken.¹³⁷ Näiden tekijöiden roolia tulonjakovaikutusten muodostumisessa on kuvattu seuraavalla sivulla kolmen käytännön esimerkin kautta. Tutkimustulosten hajontaa selittävät myös erot tutkimusten taustaoletuksissa sekä siinä huomioidaanko tutkimuksissa ainoastaan päästöveron suorat tulonjakovaikutukset vai myös verotulojen käytön kautta tapahtuva tulonjakovaikutusten kompensatio.

Eri hyödykkeisiin kohdistuvien päästöperusteisten kulutusverojen tulonjakovaikutukset voivat siis olla keskenään erilaisia. Päästöverotuksen oikeudenmukaisuuteen voidaan kuitenkin vaikuttaa olennaisesti verotulojen käytön ja verojärjestelmän muiden parametrien kautta. Näitä keinoja on käsitelty tarkemmin jäljempänä luvussa 5.2.2

Tuloluokkien ohella on tärkeää huomioida myös muut erot eri kuluttajaryhmien välillä. Riippuen päästöperusteisen kulutusveron toteutuksesta ja soveltamisalasta sen vaikutukset voivat kohdistua eri tavoin esimerkiksi

eri sukupuoliin, ikäryhmiin, ammattikuntiin tai alueisiin. Sukupuolittuneet vaikutukset voivat johtua sukupuolten välisten sosioekonomisten erojen ohella esimerkiksi siitä, että eri sukupuolet ovat eri tavoin riippuvaisia päästöerotettavista hyödykkeistä tai eri sukupuolilla on erilaiset päätöksentekomahdollisuudet kotitalouksien päästöintensiivisen kulutuksen suhteen¹³⁸. Ikäryhmä- ja ammattikuntakoh-taisten sekä alueellisten vaikutusten taustalla voivat olla niin ikään erilaiset kulutustarpeet. Näistä yleisimmin tunnistettu lienee alueellinen ero liikennepolttoaineiden tarpeissa: siinä missä kaupungissa asuva voi korvata yksityisautoilua julkisella liikenteellä, ei maaseudulla usein ole vastaavaa mahdollisuutta¹³⁹.

Kuluttajien ohella päästöperusteiset kulutusverot vaikuttavat myös muihin tahoihin. Päästöverotuksesta aiheutuva korkeampi hinta heikentää suuripäästöisten hyödykkeiden kilpailuasemaa ja johtaa sen myötä muutoksiin hyödykkeiden kysynnässä. Tällä voi olla vaikutuksia sekä yrittäjien että työntekijöiden työllisyyteen ja tuloihin.¹⁴⁰ Eri elinkeinojen maantieteellinen keskittyminen saattaa puolestaan johtaa siihen, että toiset alueet kärsivät päästöveron vaikutuksista muita enemmän. Alueellisesti eroavia vaikutuksia on konkretisoitu sivulla 38 yksittäisen esimerkin kautta.

136 Kts. esim. World Bank, 2017, *Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers*, s.103, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26300/Carbon%20Tax%20Guide%20-%20Main%20Report%20web%20FINAL.pdf>

137 Alimov, N. et al., 2020, *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:49, Ilmastopoliitiikan tulonjakovaikutukset*, s.29, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162536/VNTEAS_2020_49.pdf

138 Chalifour, N., J., 2010, *Canadian Journal of Women and the Law*, Vol. 21, No. 2, p. 171, A Feminist Perspective on Carbon Taxes, s.39, saatavilla osoitteessa: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1684097

139 Polttoainekulutuksen alueellisista eroista esim. Honkatukia, J. et al., 2020, *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:4, Dieselin verotuen vaikutusten arviointi*, s.13, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162031/VNTEAS_2020_4.pdf

140 Yamazaki, A., 2017, *Journal of Environmental Economics and Management* Volume 83 May 2017 p.197-216, Jobs and climate policy: Evidence from British Columbia's revenue-neutral carbon tax, s.31, saatavilla osoitteessa: https://econ.ucalgary.ca/manageprofile/sites/econ.ucalgary.ca.manageprofile/files/unitis/publications/1-7729354/Yamazaki_CarbonTax_JEEM_2017.pdf

Päästöveron tulonjakovaikutusten kannalta keskeisiä tekijöitä

Eri tekijöiden roolia tulonjakovaikutuksiin voidaan havainnollistaa konkreettisten päästöveroesimerkkien kautta:

Taulukko 3: Eri hyödykeryhmien ominaisuudet

Verotuksen kohde	Kilpailevien hyödykkeiden saatavuus	Kysynnän hintajousto	Päästöintensiivisen kulutuksen jakautuminen tuloluokittain
Liikennepolttoaineet	Heikko (korvaavia päästöttömiä vaihtoehtoja heikosti saatavilla ilman suuria alkuinvestointeja)	Melko joustamaton ¹⁴¹	Suomessa polttoaineiden kulutus kasvaa tulojen mukaan ¹⁴²
Eläinperäiset maataloustuotteet	Hyvä (pienempipäästöisten kasvisvaihtoehtojen tarjonta laajaa)	Melko joustamaton ¹⁴³	Lihan kulutus kasvaa jonkin verran tulojen kasvaessa ¹⁴⁴
EU:n ulkopuolelle suuntautuva vapaa-ajan lentoliikenne	Keskinkertainen (mannertenvälisten matkojen taittamiseen ei vaihtoehtoja, mutta vaihtoehtoisia matkakohteita löytyy lähempää)	Melko joustava ¹⁴⁵	Suomessa suurituloiset lentävät huomattavasti pienituloisia enemmän ¹⁴⁶

Päästöperusteiset kulutusverot ovat yleensä regressiivisiä tilanteessa, jossa korvaavia päästöttömiä vaihtoehtoja ei ole tarjolla, ja veron kohteena on hyödyke, jonka kysyntä on joustamatonta. Liikennepolttoaineet ovat tyypillinen esimerkki tällaisesta hyödykkeestä: päästöt-

tömaan sähköautoon siirtyminen edellyttää isoa alkuinvestointia ja muun muassa pitkien välimatkojen ja vaihtelevan julkisen liikenteen tason vuoksi yksityisautoilun merkittävä vähentäminen ei ole kaikkialla Suomessa mahdollista. Siksi polttoaineen päästöverokomponentin korotukset eivät ainakaan lyhyellä aikavälillä johda autoilun merkittävään vähenemiseen.

Suomessa liikennepolttoaineisiin kohdistuvan päästöveron regressiivisyyttä vähentää kuitenkin se, että polttoaineiden kulutus kasvaa merkittävästi tulojen kasvaessa. VATT:in mukaan keskituloiset maksavat polttoaineisiin kohdistuvia veroja myös suhteellisesti pienituloisia enemmän¹⁴⁷.

141 Honkatukia, J. et al., 2020, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:4, Dieselin verotuen vaikutusten arviointi, s.19, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162031/VNTEAS_2020_4.pdf

142 Palanne, K., Sajari, A., 2021, Henkilöautoliikenteen CO₂-päästöt ja päästöjen vero-ohjaus, VATT Muistiot 63, s.35–36, saatavilla osoitteessa: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/180896/vatt-muistiot-63-henkil%c3%b6autoliikenteen-CO2-p%c3%a4%c3%a4st%c3%b6t-ja-p%c3%a4%c3%a4st%c3%b6jen-vero-ohjaus.pdf>

143 Kts. esim. Femenia, F., 2019, A meta-analysis of the price and income elasticities of food demand, s. 12, saatavilla osoitteessa: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02103880/document>

144 Lindblom, T., 2017, Does sugar sweeten the pill of low income? Inequalities in the consumption of various foods between Finnish income groups from 1985 to 2012, s.67, Research on Finnish Society Vol. 10 (2017), pp. 61-71, saatavilla osoitteessa: https://www.finnresearch.fi/6_RFS_2017_Lindblom_.pdf

145 Ivanova, D., Wood, R., 2020, The unequal distribution of household carbon footprints in Europe and its link to sustainability, s. 4, Global Sustainability 3, e18, 1–12, saatavilla osoitteessa: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/F1ED4F705AF1C6C1FCAD477398353DC2/S2059479820000125a.pdf>

146 Ivanova, D., Wood, R., 2020, The unequal distribution of household carbon footprints in Europe and its link to sustainability, s. 6–7, Global Sustainability 3, e18, 1–12, saatavilla osoitteessa: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/F1ED4F705AF1C6C1FCAD477398353DC2/S2059479820000125a.pdf>

147 Liikennepolttoainekulujen (ja sen myötä niihin kohdistuvien verojen) osuus kotitalouden käytävissä olevista tuloista kasvaa VATT:in mukaan toiseksi alimmasta tulodesiillistä 7. tulodesiilliin asti. Tämän jälkeen osuus kääntyy laskuun. Kaikista pienituloisimmassa desiillissä polttoainekulujen suhteellinen osuus on korkea. Kts. Palanne, K., Sajari, A., 2021, Henkilöautoliikenteen CO₂-päästöt ja päästöjen vero-ohjaus, VATT Muistiot 63, s.35–36, saatavilla osoitteessa: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/180896/vatt-muistiot-63-henkil%c3%b6autoliikenteen-CO2-p%c3%a4%c3%a4st%c3%b6t-ja-p%c3%a4%c3%a4st%c3%b6jen-vero-ohjaus.pdf>

Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä toteaa puolestaan polttoaineisiin kohdistuvan päästöveron olevan Suomessa lievästi regressiivinen¹⁴⁸.

Eläinperäisten maataloustuotteiden kohdalla tilanne on sikäli toinen, että vaikka niidenkin kysynnän on todettu olevan melko joustamatonta, on pienempipäästöisiä substituutteja melko laajasti saatavilla. Tähän asti korvaavat kasvisproteiinivalmisteet ovat kuitenkin olleet pääsääntöisesti kalliimpia kuin vastaavat lihatuotteet¹⁴⁹. Päästöperusteisen verotuksen seurauksena tilanne saattaisi muuttua jopa päinvastaiseksi, jolloin nykyistä useammalla kuluttajalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus siirtyä kasvispainoitteisempaan ruokavalioon. Hintakilpailussa pärjäävien korvaavien tuotteiden saatavuudella olisi päästöveron regressiivisyyttä vähentävä vaikutus. Eläinperäisiin maataloustuotteisiin kohdistuvasta päästöverosta voisi silti muodostua lievästi regressiivinen, koska elintarvikkeisiin kulutettu osuus tuloista on pienemmissä tuloluokissa korkeampi kuin suurituloisten keskuudessa¹⁵⁰ ja eläinperäisten tuotteiden kysyntä on perinteisesti ollut melko joustamatonta. Kysynnän joustamattomuuden on esitetty johtuvan muun muassa kuluttajien makutottumuksista ja -preferensseistä¹⁵¹. Siksi lihan hinnan nousu ei oletettavasti saisi kaikkia kuluttajia siirtymään kasvisproteiinien käyttöön, vaikka tämä olisi lihaa edullisempi valinta.

EU:n ulkopuolelle suuntautuvat lennot eroavat aiemmista esimerkeistä muun muassa joustavamman ja vahvemmin tulotasoon sidotun kysynnän suhteen. Joustavamman kysynnän vuoksi lentomäärien voidaan olettaa reagoivan eläinperäisiä maataloustuotteita ja polttoaineita vahvemmin päästöveron aiheuttamaan hinnannousuun. Ruotsissa lentoveron huomattiin myös lisänneen kuluttajien ilmastotietoisuutta, millä oli veron ohjausvaikutusta tukeva rooli¹⁵². Joustavampi kysyntä on tyypillistä evälttämättömien luksushyödykkeiden kohdalla. Lentojen kulutuksen vahvemmallalla keskittymisellä korkeampiin tuloluokkiin on puolestaan vaikutusta siihen, miten uudesta päästöverosta aiheutuva lisäkustannus jakautuisi tuloluokkien kesken. Keskittymisen myötä isotuloiset maksaisivat verosta suurimman osan eikä siitä siksi muodostuisi selkeästi regressiivistä. Joissain tutkimuksissa lentoihin kohdistuvan veron on todettu olevan jopa lievästi progressiivinen¹⁵³.

148 Työryhmän mukaan polttoaineisiin kohdistuvan hiiliveron määrä suhteessa kotitalouden tuloihin jää alle prosenttiin kaikissa tuloluokissa, joissa tulot ylittävät 15 000 euroa. Hiiliveron aiheuttama taloudellinen rasitus on siis tätä suurempi vain kaikista alimmissa tuloluokissa. Ahonen, A. et al., 2020, AEI-raportti: Kohti hiiletöntä liikennettä – analyysi tulonjakovaikutuksista, s. 2, saatavilla osoitteessa: http://www.aalto.fi/wp-content/uploads/2020/10/AEI_raportti.pdf

149 Kts. esim. Kuluttaja, 21.7.2020, Kasvisproteiineja, hyönteisiä, keinolihaa – millaista proteiinia syöme tulevaisuudessa?, saatavilla osoitteessa: <https://kuluttaja.fi/artikkelit/millaista-proteiinia-syomme-tulevaisuudessa/>

150 Kts. esim. Tilastokeskus Tieto & Trendit, 2018, Kun rahat ovat vähissä, päivittäiskulutuksesta tingitään muihin menoihin, kuvio 2, saatavilla osoitteessa: <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/kun-rah-at-ovat-vahissa-paivittaiskulutuksesta-tingitaan-muihin-menoihin/>

151 Institute for Environmental Studies, 2008, The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation, s. 114, saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat_final.pdf

152 CAPA - centre for aviation, 2019, Aviation emissions: Sweden's 'flight shame'; possible jet fuel tax, saatavilla osoitteessa: <https://centreforaviation.com/analysis/reports/aviation-emissions-swedens-flight-shame-possible-jet-fuel-tax-479859>

153 Krenek, A., Schratzenstaller, M., 2016, FairTax WP-Series No.1, Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax, s. 31, saatavilla osoitteessa: <https://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:930270/FULLTEXT01.pdf>

Alueellisten vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida myös päästöveron globaalit vaikutukset. Vaikka päästöperusteinen kulutusvero kohtelee teoriassa samalla tavalla sekä kotimaista että ulkomaista tuotantoa, voi eri maiden toimijoilla olla käytännössä erilaiset mahdollisuudet selvittää hyödykkeiden todellisia päästöjä¹⁵⁴. Tällöin osa tuontihyödykkeistä voi veromallin toteutuksesta riippuen joutua korkeamman verotuksen kohteeksi tai jopa kokonaan markkinoiden ulkopuolelle, mikäli hyödykkeen tuottaja ei kykene selvittämään hyödykkeen päästöjä vaaditulla tasolla. Molemmilla voi olla negatiivisia vaikutuksia muun muassa kehittyvien maiden vientituloihin ja työllisyyteen sekä näistä riippuvaisiin toimintamahdollisuuksiin. Lisäksi haittaverojen on pelätty johtavan tilanteeseen, jossa verotuksen kohteena oleva teollisuudenala siirtää tuotteisiin kohdistuvat verot jo ennestään heikossa asemassa olevien työntekijöiden kannettavaksi alentamalla näille maksettavia palkkoja veron aiheuttamien menetysten kompensoimiseksi¹⁵⁵.

Toisaalta päästöveroa voidaan hyvin perustella nimenomaan globaalien päästöoikeuksien oikeudenmukaisella jaolla. Sekä tarveperusteisuuden että prioritismin periaatteita sovellettaessa kehittyneillä mailla nähdään olevan suurempi vastuu päästöleikkauksista ja niihin liittyvistä kustannuksista. Globaalissa pohjoisessa asetettavat päästöperusteiset kulutusverot ovat yksi keino kantaa tätä vastuuta, olettaen, että niiden hinta siirtyy näillä markkinoilla toimivien kuluttajien tai yritysten maksettavaksi. Lisäksi päästöverotus avaa lisääntyvien verotulojen muodossa mahdollisuuden kohdentaa varoja kehittyvien maiden tukemiseen siirtymässä.

Päästöperusteisen kulutusveron jako-oikeudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee myös huomioida eri sukupolvet, koska päästöveroilla on muiden päästöohjauskeinojen tavoin vaikutusta siihen, miten jäljellä oleva päästöbudjetti ja päästöihin sidotut toimintamahdollisuudet sekä ilmastotoimista aiheutuvat kulut jakautuvat nykyisten ja tulevien sukupolvien kesken. Tämä tulee ottaa huomioon muun muassa päästöveron tason määrittämisessä, sillä eri sukupolvien edut ovat päästöverotuksessa lähtökohtaisesti ristiriidassa keskenään. Matalampi päästövero voi näyttäytyä nykykuluttajan näkökulmasta korkeaa veroa oikeudenmukaisempina vaihtoehtona, koska vero lähtökohtaisesti pienentää kuluttajan käytössä olevia varoja sitä enemmän mitä suurempi vero on, ellei tarjolla ole myös pienipäästöisiä korvaavia hyödykkeitä. Toisaalta matalampi päästöveron taso puolestaan siirtää päästöleikkaustaakkaa tuleville sukupolville ja voimistaa ilmastomuutoksen negatiivisia vaikutuksia. Siksi nykyisiin sukupolviin mahdollisesti kohdistuvista taloudellista epätasa-arvoa lisäävistä negatiivisista tulonjakovaikutuksista tulisi huolehtia muilla tavoin kuin veron tasoa laskemalla. Keinoja tähän on esitelty seuraavassa luvussa.

154 Heikommat edellytykset voivat liittyä sekä yritysten omiin resursseihin että hiilijalanjäljen laskennassa tarvittavan maakohtaisen datan olemassaoloon. Jälkimmäisen osalta kts. World Bank, 2010, Carbon Footprints and Food Systems - Do Current Accounting Methodologies Disadvantage Developing Countries?, s.28, saatavilla osoitteessa: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/512901468331833075/pdf/567980PUB0Carb10Box353739B01PUBLIC1.pdf>

155 Kts. esim. BBC:n uutinen pikamuotiin kohdistuvaan veroehdotukseen liittyen: <https://www.bbc.com/news/business-49248914>

Eläinperäisiin maataloustuotteisiin kohdistuvan veron vaikutuksia maa- ja elintarviketalouteen

Eläinperäisiin maataloustuotteisiin kohdistuvat päästöverot nostaisivat korkeapäästöisten liha- ja maitotuotteiden hintoja, ja voisivat tämän seurauksena johtaa kyseisten tuotteiden kysynnän laskuun, kun kuluttajilla olisi taloudellinen kannuste siirtyä kasvipainoitteempaan ruokavalioon. Samalla esimerkiksi kasviproteiinien kysyntä todennäköisesti voimistuisi. Tällaisten suomalaisten ruokavaliossa tapahtuvien muutosten vaikutuksia maa- ja elintarviketalouteen on mallinnettu Valtioneuvoston kanslian rahoittamassa RuokaMinimi-hankkeessa¹⁵⁶.

Vaikutusten kannalta keskeistä on muun muassa se, korvautuisiko kotimaisen kysynnän pieneneminen viennin kasvulla vai johtaisiko se aiempaa alhaisempaan eläinperäisen maataloustuotannon tasoon. Ratkaisevia tekijöitä tämän kannalta ovat ulkomaisen kulutuksen kehitys, suomalaisen tuotannon hintakilpailukyky ja sen osalta erityisesti kansallisten maataloustukien tulevaisuus. RuokaMinimi-hankkeessa kotimaisen maito- ja lihatuotannon oletetaan laskevan kotimaisen kulutuksen vähenemän tahdissa. Tässä skenaariorissa kasvipainoitteempaan ruokavalioon siirtymisellä olisi iso vaikutus suomalaiseen maatalouteen, joka on tällä hetkellä hyvin kotieläintuotantovaltaista. Erityisen suuria taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset olisivat kotieläintuotannon päätuotantoalueille, kuten

osiin Lounais-Suomea, Pohjanmaata ja Pohjois-Savoa. Etenkin Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa maito- ja lihatuotteiden kysynnän pieneneminen voisi aiheuttaa työllisyyden ja verotulojen laskua, koska siirtyminen maito- ja lihatuotannosta monipuolisempaan kasvinviljelyyn olisi näillä alueilla heikommista kasvuoloista johtuen selvästi Etelä-Suomea hankalampaa.

Elintarvikejalostuksen näkökulmasta muutos saattaisi jopa kasvattaa arvonlisää, koska kasvituotteissa elintarvikejalostuksen osuus arvonlisästä on pääsääntöisesti suurempi kuin kotieläintuotteissa. Muutos edellyttäisi kuitenkin elintarviketeollisuudelta merkittäviä investointeja, sillä Suomeen tarvittaisiin lisää muun muassa palkokasvien esikäsittelyyn ja jalostukseen liittyvää tuotantokapasiteettia.

Tiivistetysti siirtymä kohti kasvipainoitteempaa ruokavaliota aiheuttaisi isoja alueellisia muutoksia maatalouden ja elintarviketeollisuuden rakenteissa. Tällä olisi vaikutusta työllisyyteen ja verotuloihin ja sitä kautta ihmisten toimintamahdollisuuksiin ja resursseihin. Siirtymä voisi luoda uutta kasvua kansainvälisestikin kasvussa olevalle kasvisruokatuotannolle samalla kun sen vaikutukset tietyillä alueilla olisivat negatiivisia. Näitä vaikutuksia tulisi korjata erilaisilla politiikkainterventioilla.

¹⁵⁶ Saarinen, M. et al., 2019, Ruokavaliomuutoksen vaikutukset ja muutosta tukevat politiikkayhdistelmät, RuokaMinimi-hankkeen loppuraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:47, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161742/VNTEAS_47_Ruokavaliomuutoksen%20vaikutukset.pdf

5.2.2 Keinoja jako-oikeudenmukaisuuden lisäämiseksi

Päästöperusteisten kulutusverojen jako-oikeudelliseen oikeudenmukaisuuteen voidaan vaikuttaa erilaisilla politiikkatoimilla. Joissakin tutkimuksissa ratkaisuksi on esitetty progressiivista päästöveroa eli käytännössä matalamman päästöveron perimistä pienituloisilta¹⁵⁷. Tällainen veromalli voisi teoriassa olla mahdollinen esimerkiksi pelkkää energiaa koskevan päästöveron kohdalla, mutta laajalaisemman päästöperusteisen kulutusveron kohdalla se ei ole toteutuskelpoinen vaihtoehto, koska se vaatisi tulotason mukaan joustavaa hinnoittelua ja tulotason tunnistamista kulutustilanteissa. Yleisempi näkemys onkin, että jako-oikeudenmukaisuudesta tulisi huolehtia muilla keinoin kuin itse päästöveroa sopeuttamalla¹⁵⁸. Tässä keskeisimpiä keinoja ovat verotulojen käyttöön (myös korvamerkitsemiseen tai kierrätykseen, engl. *revenue recycling*) liittyvät toimet sekä koko verojärjestelmän progressiivisuuden vahvistaminen.

Koska kulutusperusteisen päästöveron käyttöönotto useimmiten kasvattaa valtion tai aluehallinnon verotuloja ainakin väliaikaisesti, avaa se mahdollisuuden allokoida varoja päästöveron oikeudenmukaisuutta lisääviin toimiin. OECD:n mukaan päästöverojen potentiaali hyvinvoinnin lisäämisessä voi toteutua vain jos verotulot laiteetaan sosiaalisesti hyödylliseen käyttöön¹⁵⁹. Päästöverotulojen käyttömahdollisuudet jaetaan tutkimuskirjallisuudessa usein neljään eri kategoriaan:

- Ilmastoön liittymättömien julkisten menojen rahoittaminen
- Verotulojen korvamerkitseminen päästöleikkaustoimien, oikeudenmukaisen siirtymän ja sopeutumisen tukemiseen
- Muiden verojen laskeminen päästöverotuloja vastaavalla määrällä
- Päästöverotulojen jakaminen takaisin kotitalouksille¹⁶⁰

Kaikista verotulojen käyttökategorioista löytyy myös käytännön sovelluksia, ja eri vaihtoehtoja on analysoitu akateemisissa tutkimuksissa. Vaikka valtaosa tutkimuksista koskee suppeampaa (lähinnä fossiilisiin polttoaineisiin kohdistuvaa) päästöveroa, ovat tutkimustulokset relevantteja myös laajempaa päästöperusteista kulutusveroa ajatellen. Alla tutkimuksia on käsitelty kunkin verotulojen käyttökategorian osalta erikseen.

Ilmastoön liittymättömien julkisten menojen rahoittaminen

Monessa maassa käytössä olevien hiiliverojen tuotot on ohjattu osaksi valtion budjettia ilman verotulojen korvamerkitsemistä. Maailmanpankin arvion mukaan korvamerkitsemättömien tulojen osuus oli vuosina 2017–2018 noin 38 prosenttia kaikista hiiliverojen ja päästökauppajärjestelmien tuotoista.¹⁶¹ Varojen ohjaamista osaksi yleistä budjettia perustellaan usein tehokkuusnäkökulmalla: korvamerkitsemisen nähdään rajoittavan finanssipoliittikkaa eli valtion mahdollisuuksia käyttää verovaroja tarkoituksenmukaisimpiin kohteisiin¹⁶².

157 Büchs, M. et al., 2011, *Critical Social Policy*, Vol. 31(2): 285–307, Who bears the brunt? Distributional effects of climate change mitigation policies, s.291, saatavilla osoitteessa: <https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/15110/CriticalxSocialxPolicy-2011-Bxchs-285-307.pdf>

158 Esim. Weisbach, D., A., Metcalf, G., E., 2009, 33 *Harvard Environmental Law Review* 499 (2009), The Design of a Carbon Tax, s. 513–514, saatavilla osoitteessa: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3033&context=journal_articles; OECD, 2006, The Distributional Effects of Environmental Policy, s. 5–6, saatavilla osoitteessa: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/the-distributional-effects-of-environmental-policy_9789264066137-en#page1

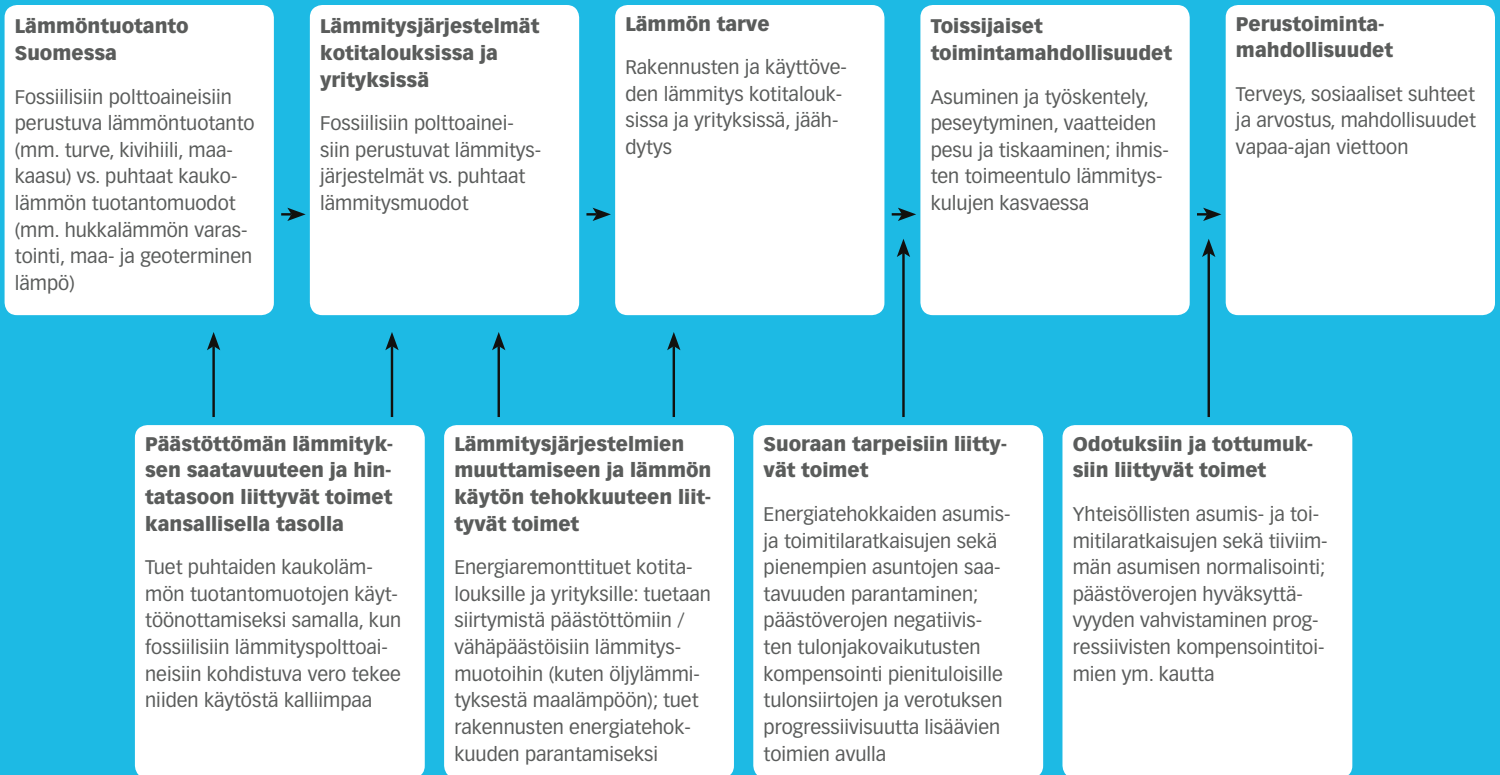
159 OECD, 2019, The use of revenues from carbon pricing, s.6, saatavilla osoitteessa: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3cb265e4-en.pdf?expires=1610438126&id=id&accname=guest&checksum=14CAC1C0C8D8CF52D457201D46129906>

160 Esim. Büchs, M. et al., 2011, *Critical Social Policy*, Vol. 31(2): 285–307, Who bears the brunt? Distributional effects of climate change mitigation policies, s.293–294, saatavilla osoitteessa: <https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/15110/CriticalxSocialxPolicy-2011-Bxchs-285-307.pdf>

161 World Bank, 2019, Using Carbon Revenues, s.29, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32247/UsingCarbonRevenues.pdf>

162 Marsiliani, L., Rennström, T., I., 2000, *The Economic Journal*, 110 (March), C123–C138, Time inconsistency in environmental policy: tax earmarking as a commitment solution, s.C123–C124, saatavilla osoitteessa: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.415.5977&rep=rep1&type=pdf>

Kuvaaja 3: Lämmityspolttoaineiden yhteys yksilön toimintamahdollisuuksiin ja päästöveron negatiivisten vaikutusten lieventäminen konkreettisilla tukitoimin



Energiatuotannon ja toimintamahdollisuuksien yhteyttä kuvaavassa kaaviossa on hahmoteltu konkreettisen esimerkin kautta, miten päästöverojen negatiivisia oikeudenmukaisuusvaikutuksia on mahdollista lieventää.¹⁶³

Oikeudenmukaisuusnäkökulmasta päästöverotulojen ohjaaminen osaksi valtion budjettia voi kuitenkin olla epätoivottava vaihtoehto, jos päästöveron negatiiviset jako-oikeudenmukaisuusvaikutukset jäävät kokonaan kompensoimatta. Tällöin päästöveron käyttöönotto voi johtaa tilanteeseen, jossa verojärjestelmästä tulee kokonaistasolla aiempaa regressiivisempi. Ilman käyttöönoton yhteydessä sovittuja kompensointitoimia päästöverolle voi myös olla vaikeaa saada laajaa julkista hyväksyntää¹⁶⁴.

163 Kaavion pohjana on käytetty artikkelia Day, R., Walker, G., Simcock, N., 2016, Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework, Energy policy 93 (2016) 255-264, s. 262, saatavilla osoitteessa: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0301421516301227?token=EA8C641890FFCDEF9EC6EB67-9F79EF59E42D0A72C39901B0F7904C70D4B9D10208E77E4079382A4E8D8A596332D74A16&originRegion=eu-west-1&originCreation=20210427133908>

164 Criqui, P. et al., 2019, Sustainability 2019, 11(22), 6280, Carbon Taxation: A Tale of Three Countries, s.19, saatavilla osoitteessa: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/22/6280>

Verotulojen korvamerkitseminen päästöleikkauksien, siirtymän ja sopeutumisen tukemiseen

Verotulojen korvamerkitseminen esimerkiksi päästöjä vähentäviin toimiin tai hiilivapaiden teknologioiden kehittämiseen voi olla tehokas keino nopeuttaa hiilivapaan yhteiskunnan rakentamista. Jos näihin tarkoituksiin korvamerkittyjä varoja kohdennetaan heikommassa asemassa oleville tahoille, voidaan toimilla samanaikaisesti lisätä päästöverokokonaisuuden sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi päästövähennyksiin tähtäävien investointitukien kohdentamista pienituloisille kotitalouksille tai aloille, joiden kohdalla siirtymä edellyttää erityisen mittavia päästöleikkauksien investointeja. Päästöverotuloilla voidaan myös rahoittaa uudelleen kouluttautumistukia niille haavoittuvassa asemassa oleville työntekijöille ja yrittäjille, jotka menettävät merkittävästi elinkeinonsa. Myös alueelliset, esimerkiksi elinkeinorakenteen uudistamiseen

tähtäävät tuet voivat tulla kysymykseen, koska siirtymä voi alueen elinkeinorakenteen tai muiden erityispiirteiden vuoksi aiheuttaa tietyille alueille muita suurempia haasteita. Lisäksi päästöverotulojen kohdentamisella voidaan tukea ilmastotoimia niissä maissa, joissa ilmastomuutoksen negatiiviset vaikutukset näkyvät Suomea voimakkaammin.

Verotulojen korvamerkitseminen päästövähennyksiä edistäviin toimiin on maailmalla verrattain yleistä. Maailmanpankin arvion mukaan lähes 42 prosenttia hiiliverojen ja päästökauppajärjestelmien tuotoista käytettiin ympäristötoimiin vuosina 2017–2018. Jos mukaan lasketaan laajemmin muutkin kehityshankkeet, nousee prosenttiosuus 53:een. Näiden toimien osuutta kasvattaa erityisesti EU:n päästökauppa, jonka tuloista noin 80 prosenttia on luokiteltu käytetyksi erilaisiin ympäristötoimiin ja kehityshankkeisiin.¹⁶⁵ Euroopan komission mukaan 80 prosentin osuus sisältää ilmasto- ja energiatarkoituksiin käytetyt varat. Eniten päästökauppatuloja käytettiin periodilla 2013–2017 uusiutuviin energialähteisiin ja energiatehokkuuden lisäämiseen.¹⁶⁶ Heikommassa asemassa olevia tukevien päästövähennystoimien osuutta ei Maailmanpankin tai Euroopan komission tilastoissa eritellä. Esimerkiksi Kaliforniassa päästökauppatuloja kohdennetaan sellaisiin päästölleikkaustavoitteita edistäviin hankkeisiin, jotka hyödyttävät erityisesti heikommassa asemassa olevia yhteisöjä¹⁶⁷.

Verotulojen korvamerkitsemisessä on hyvä kiinnittää varojen käyttökohteen ohella huomiota myös siihen, miten korvamerkitseminen käytännössä toteutetaan eli tapahtuuko korvamerkitseminen juridisella vai periaatteellisella tasolla. Päästöverotulojen kehitys ei ole suoraan sidoksissa muiden tukitoimien tarpeeseen ja kehitykseen, mistä johtuen

näiden kahden juridinen sitominen toisiinsa voi johtaa epätehokkaaseen lopputulemaan, jossa tukitoimiin käytettävissä olevia varoja on tarpeeseen nähden joko liian vähän tai liian paljon¹⁶⁸. Siksi voi olla järkevämpää toteuttaa korvamerkitseminen periaatteellisella tasolla siten, että päästöveron yhteydessä päätetään sitovasti muista siirtymä- ja sopeutumista tukevista politiikkatoimista, mutta näiden toimien budjettia ei sidota päästöverosta saataviin tuloihin.

Muiden verojen laskeminen päästöverotuloja vastaavalla määrällä

Muiden verojen laskeminen päästöverotuloja vastaavalla määrällä on etenkin ekonomistien suosittama vaihtoehto päästöverotulojen käytölle. Talousteorian mukaan ansiotulovero ja yhteisövero laskevat työn teon ja investointien kannustimia, ja aiheuttavat siten vääristymiä talouteen. Samanaikaisesti toteutetun päästöveron käyttöönoton ja muiden verojen alentamisen nähdään siksi johtavan kaksoishyötyyn (engl. *double dividend*): verouudistuksella on mahdollista saavuttaa samanaikaisesti sekä päästövähennyksiä että taloudellisen aktiviteetin lisääntymistä.¹⁶⁹

Kaksoishyötyhypoteesia ja sen tausta-ajattusta verotuksen aiheuttamasta hyvinvointitappiosta (engl. *deadweight loss*) tai vääristymistä on kuitenkin syytä tarkastella kriittisesti. Hyvinvointitappion käsite perustuu teoreettiseen oletukseen täydellisistä markkinoista eikä esimerkiksi ota huomioon tarvetta vähentää erilaisia ulkoishaittoja. Oletus ei myöskään huomioi niitä sosiaalisia hyötyjä, joita verotuloilla saadaan aikaiseksi. Lisäksi se perustuu oletukseen siitä, että veronkevennykset johtaisivat aina selkeään työn tarjonnan ja investointien kasvuun. Työn

165 World Bank, 2019, Using Carbon Revenues, s.29, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32247/UsingCarbonRevenues.pdf>

166 Euroopan komissio, 2018, Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, EU ja Pariisin ilmastopöytäkirja: tilannekatsaus Katowicen osapuolikonferenssiin liittyvästä edistyksestä, s. 18, saatavilla osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0716&from=EN>

167 Kts. esim. California Climate Investments: <http://www.caclimateinvestments.ca.gov/>

168 World Bank, 2017. Carbon Tax Guide, s.123, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26300/Carbon%20Tax%20Guide%20-%20Main%20Report%20web%20FINAL.pdf>

169 World Bank, 2019, Using Carbon Revenues, s.33, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32247/UsingCarbonRevenues.pdf>

tarjontaa¹⁷⁰ ja yritysten investointipäätöksiä¹⁷¹ käsittelevien tutkimusten perusteella näin ei kuitenkaan ole. Viimeiseksi kaksoishyötyhypoteesi sivuuttaa sen, että talouskasvu on toistaiseksi ollut vahvasti sidoksissa lisääntyneeseen resurssien käyttöön, ja on siten korkean aineellisen elintason maissa lähtökohtaisesti ristiriidassa ekologista kestävyttä lisäävien tavoitteiden kanssa¹⁷².

Veronalennusten jako-oikeudenmukaisuusvaikutukset riippuvat pitkälti siitä, mitä veroja päästöveron käyttöönoton yhteydessä alennetaan, ja miten alennukset kohdennetaan. Erilaisten mallien vaikutuksia on tutkittu paljon. Yhteisöveron ja pääomatuloverojen alennuksilla on todettu olevan regressiivisiä vaikutuksia eli näiden verojen alentamisesta hyötyvät eniten suurituloisimmat. Tax Foundationin mallinnuksessa yhteisöveron lasku päästöveron käyttöönoton yhteydessä johti käytettävissä olevien tulojen laskuun yhdeksässä alimmassa tulodesiilissä. Suurituloisimman prosentin tulot sen sijaan kasvoivat.¹⁷³ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan teettämän tutkimuksen tulokset olivat samansuuntaisia: yhteisö- ja pääomatuloverojen alennukseen perustuva päästöverotulojen kierrätys hyödytti mallinnuksessa lähinnä ylintä tulodesiiliä, jonka pääomatulot kasvoivat veronalennusten myötä.¹⁷⁴ Tulokset ovat loogisia ottaen huo-

mioon yritysten omistuksen jakautumisen: kun valtaosa yrityksistä on ylimpiin tuloluokkiin kuuluvien omistuksessa, keventää yhteisöveron alentaminen lähinnä suurituloisten verotusta¹⁷⁵.

Ansiotuloveron alennus yhdessä päästöveron käyttöönoton kanssa voi sen sijaan johtaa myös progressiiviseen lopputulemaan. Tämä riippuu siitä, miten tuloveron alennukset kohdennetaan. Tasaisesti yli veroasteikon toteutettu ansiotuloveron alennus hyödyttää tutkimusten mukaan eniten suurituloisia ja johtaa siksi regressiiviseen lopputulemaan.¹⁷⁶ Jos ansiotuloveron alennukset sen sijaan kohdennetaan pienituloisimpiin tuloluokkiin, voi verouudistuksen kokonaisvaikutus muuttua progressiiviseksi.¹⁷⁷ On kuitenkin hyvä huomioida, ettei tuloveronalennusten kautta tapahtuvalla kompensatiolla tavoiteta niitä pienituloisia, jotka eivät tulojen pienuudesta johtuen maksa tuloveroa.

Viime vuosina esillä on myös ollut luvussa 5.1.4 esitelty malli, jossa arvonlisäveroa laskettaisiin päästöveron käyttöönoton yhteydessä. Tällaisessa mallissa kulutusverot eivät kokonaisuudessaan nousisi, mistä johtuen uudistus voisi olla tulonjakovaikutuksiltaan melko neutraali.¹⁷⁸

170 Kts. esim. Matikka, T. et al., 2015, Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016, Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan, s. 30, saatavilla osoitteessa: <https://vnk.fi/fi/julkaisu?pubid=8702>

171 Kts. esim. Harju, J. et al., 2020, VATT Working Papers 129/2020, The Effects of Corporate Taxes on Small Firms, s. 11, saatavilla osoitteessa: <https://www.doria.fi/handle/10024/176600>

172 Kts. esim. Vadén, T. et al., 2020, Environmental Science and Policy 112 (2020) 236-244, Decoupling for ecological sustainability: A categorisation and review of research literature, saatavilla osoitteessa: <http://acdc2007.free.fr/vaden20.pdf>; BIOS, 2021, Miksi puhe irtikytännestä on hankalaa?, saatavilla osoitteessa: <https://bios.fi/puhe-irtikytkenasta/>

173 Tax Foundation, 2019, Carbon Tax and Revenue Recycling: Revenue, Economic, and Distributional Implications, s.12, saatavilla osoitteessa: <https://files.taxfoundation.org/20191105134952/Carbon-Tax-and-Revenue-Recycling-Revenue-Economic-and-Distributional-Implications-PDF.pdf>

174 Alimov, N. et al., 2020, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:49, Ilmastopolitiikan tulonjakovaikutukset, s.149, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162536/VNTEAS_2020_49.pdf

175 Yhteisöveron kohdistumisesta tuloluokittain katso esim. Riihelä, M, Tuomala, M., 2020, Onko kokonaisverotus Suomessa progressiivista?, Talous & Yhteiskunta 3/2020, saatavilla osoitteessa: <https://labour.fi/t&y/onko-kokonaisverotus-suomessa-progressiivista/>

176 Esim. Alimov, N. et al., 2020, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:49, Ilmastopolitiikan tulonjakovaikutukset, s.58, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162536/VNTEAS_2020_49.pdf tai Klenert, D. et al., 2015, The distributional incidence of carbon taxation: The double dividend of redistribution, s.13, saatavilla osoitteessa: https://ggkp.as-syst.in/sites/default/files/Klenert_The_distributional_incidence_of_carbon_taxation.pdf

177 Büchs, M. et al., 2011, Critical Social Policy, Vol. 31(2): 285–307, Who bears the brunt? Distributional effects of climate change mitigation policies, s.294, saatavilla osoitteessa: <https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/15110/CriticalSocialPolicy-2011-Bxchs-285-307.pdf>

178 Timmermans, B., Achten, W., M., J., 2018, The International Journal of Life Cycle Assessment (2018) 23:2217–2247, From value-added tax to a damage and value-added tax partially based on life cycle assessment: principles and feasibility, s.2240, saatavilla osoitteessa: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11367-018-1439-7>

Tulonjakovaikutusten ohella veroleikkauskeskustelussa tulee huomioida se, ettei päästöverotulojen voida olettaa pysyvän samansuuruisina vuodesta toiseen. Vaikka päästöverokertymä voi alkuvuosina veron porrastuksista johtuen olla jopa kasvava, johdavat tehokkaasti toimivat päästöverot aina päästöjä aiheuttavan kulutuksen laskuun ja tämän seurauksena myös verokertymät laskevat ajan myötä. Siksi päästöveroihin nojaava veronalennusten rahoitus ei ole pitkällä aikavälillä kestävä.¹⁷⁹ Suomessa liikenne- ja lämmityspolttoaineiden verotulojen on arvioitu laskevan 650 miljoonalla eurolla vuoteen 2030 mennessä, vaikkei päästöveroja kiristettäisi lainkaan¹⁸⁰. Tuoreemmassa, myös auto- ja ajoneuvoverojen laskun sisältävässä arviossa, liikenteen verotulojen alenemaksi ennustetaan 1,1 miljardia euroa¹⁸¹. Maailmanpankin arvion mukaan alle 6 prosenttia kaikista päästöverojen ja päästökauppajärjestelmien tuotoista oli ohjattu veronalennuksiin vuosina 2017–2018.¹⁸²

Päästöverotulojen jakaminen takaisin kotitalouksille

Päästöveron negatiivisia tulonjakovaikutuksia voidaan kompensoida jakamalla päästöverotulot tai osa niistä takaisin kotitalouksille. Käytännössä palautus on mahdollista toteuttaa esimerkiksi olemassaolevien sosiaaliturvien korotuksina, suoraan kuluttajille maksettavina palautuksina tai esimerkiksi veroista haettavana vähennyksenä.

179 World Bank, 2017. Carbon Tax Guide, s.120-121, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26300/Carbon%20Tax%20Guide%20-%20Main%20Report%20web%20FINAL.pdf>

180 Luku pitää sisällään päästöverokomponentin ohella myös muiden näistä polttoaineista perittävien energiaverotulojen aleneman. Valtiovarainministeriö, 2020, Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä, s. 80, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162425/VM_2020_62.pdf

181 Valtiovarainministeriö, 2021, Liikenteen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän loppuraportti, s. 177, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163110/VM_2021_26.pdf

182 World Bank, 2019, Using Carbon Revenues, s.29, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32247/UsingCarbonRevenues.pdf>

Oikeudenmukaisuusvaikutusten näkökulmasta valitulla teknisellä palautusmekanismilla ei ole suurta merkitystä.

Pienituloisille kohdennettujen verotuottopalausten tulonjakovaikutukset ovat useimmiten selvästi progressiivisia. Tutkimuksissa on löydetty näyttöä, että päästöveron regressiiviset vaikutukset kumoutuvat jo sillä, että päästöverotuloista 15–17 prosenttia jaetaan takaisin pienituloisimmille. Tämän perusteella verotulojen kohdennettuja palautuksia pienituloisille voidaan pitää tehokkaana keinona päästöveron sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisäämiseksi. Hallinnollisesti pienituloisille kohdennettujen palautusten on kustannustehokainta toteuttaa kunkin valtion olemassaolevia tukijärjestelmiä hyödyntäen¹⁸³ – joskin tähän vaihtoehtoon liittyy jälleen riski siitä, etteivät kaikki päästöverojen negatiivisista vaikutuksista kärsivät ole olemassa olevien tukijärjestelmien piirissä. Suomessa olemassa olevien tukijärjestelmien hyödyntäminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että päästöveron vaikutuksia kompensoitaisiin korottamalla sosiaaliturvia, jolloin moni pienituloisen palkansaaja jäisi kompensaation ulkopuolelle. Lisäksi sosiaaliturvien korotukseen liittyy sama kestävyysongelma kuin veron kevennyksiin: päästöverotulojen laskiessa korkeampien tukien maksaminen voi vaikeutua ja kerran tehdyille korotuksille tulisi löytää rahoitus muualta.

Päästöverotulojen palautus on myös mahdollista toteuttaa kaikille kuluttajille maksettavan hiiliosingon muodossa (engl. *carbon dividend* tai *carbon rebate*). Hiiliosingosta puhuttaessa viitataan useimmiten kaikille kuluttajille tasasuuruksena tehtävään palautukseen, mutta hiiliosinko on mahdollista toteuttaa myös siten, että sen suuruus riippuu tuloluokasta. Käytännössä pienituloisille voidaan siis maksaa suurituloisia suurempaa hiiliosinkoa. Tällainen malli on toki hallinnollisesti raskaampi kuin tasasuuruinen hiiliosinko. Teknisesti palautus voidaan toteuttaa suoran rahansiirron lisäksi esimerkiksi

183 World Bank, 2019, Using Carbon Revenues, s.44, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32247/UsingCarbonRevenues.pdf>

veroilmoituksella haettavana kaikille myönnettävänä hyvityksenä.

Hiiliosinko on todettu tulonjakovaikutuksiltaan selkeästi progressiiviseksi myös silloin, kun kyse on tasasuuruudesta hiiliosingosta¹⁸⁴. Progressiivisuus perustuu siihen, että vaikka päästövero aiheuttaa usein suurituloisille suhteellisesti pienemmän rasitteen, maksavat suurituloiset päästöveroja absoluuttisesti pienituloisia enemmän. Tällöin tasamääräiset palautukset johtavat pienituloisten kohdalla käytössä olevien tulojen kasvamiseen (verrattaessa tilanteeseen, jossa päästövero ei peritä lainkaan).¹⁸⁵ Hiiliosingon keskeisimmäksi eduksi luetaan sen horisontaalinen kattavuus: siinä missä valtion tuloveronalennus hyödyttää vain niitä tulonsaajia, joiden tuloista peritään tuloveroa, ja sosiaalietuuksien korottaminen ko. etuuksien piirissä olevia, on hiiliosingolla mahdollista tavoittaa kaikki em. ryhmät.¹⁸⁶

Vaikka hiiliosinkoa ja muita palautuksia on tutkittu melko laajasti, löytyy niistä vielä vähänlaisesti käytännön kokemuksia. Maailmanpankin mukaan suoriin tukiin käytettiin vuosina 2017–2018 alle 3 prosenttia kaikista käytössä olevien päästöverojen ja päästökauppajärjestelmien verotuloista¹⁸⁷. Hiiliosinko on tällä hetkellä käytössä ainoastaan Sveitsissä ja osassa Kanadan provinseja. Sveitsissä palautus on toteutettu pakolliseen terveystakuutukseen kytkettynä palautuksena, ja useassa Kanadan provinssissa palautus tapahtuu veroilmoituksella haettavan vähennyksen muodossa. Yhdessäkään hiiliosinkojärjestelmässä palautukset eivät

kata kaikkia hiiliveron tuottoja.¹⁸⁸ Hiiliosingon käyttöönottoa on hiljattain esitetty myös Nigeriassa, missä hiiliosingon on esitetty yhdessä polttoaineisiin kohdistettavan päästöveron kanssa tarjoavan ratkaisuja sekä ilmastonmuutoksen että köyhyyden vastaiseen työhön¹⁸⁹.

5.2.3 Verotulojen käyttötapojen keskeiset erot ja soveltuvuus

Verotulojen käyttömahdollisuuksia vertailtaessa on hyvä ottaa huomioon, ettei sama käyttö- tai kompensointitapa välttämättä sovi kaikkien päästöperusteisten kulutusverojen kanssa sovellettavaksi. Merkitystä on muun muassa sillä, kuinka laaja-alaisesta verosta on kyse, ja kuinka suurelle joukolle verosta aiheutuu negatiivisia vaikutuksia. Hiiliosinko tai kohdennetut veronalennukset voivat esimerkiksi olla potentiaalinen keino kompensoida laaja-alaisen päästöperusteisen kulutusveron negatiivisia tulonjakovaikutuksia, mutta niitä tuskin olisi tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön kapea-alaisen päästöveron, kuten lentoveron, kohdalla.

Käyttö- ja kompensointikeinojen välillä on selkeitä eroja. Verotulojen ohjaamisella osaksi valtion budjettia saavutetaan joustavuutta varojen käytön suhteen, mutta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tämä vaihtoehto näyttyy heikoimpana, sillä vaihtoehtoon ei liity minkäänlaista päästöveron negatiivisia oikeudenmukaisuusvaikutuksia kompensoivaa piirrettä. Verotulojen korvamerkitsemisellä verotuloja on sen sijaan mahdollista ohjata heikommassa asemassa olevien tahojen tukemiseen siirtymässä, ja korvamerkitseminen on ainoa keino, jolla on mahdollista saada aikaan myös Suomen rajojen ulkopuolelle ulottuvia

184 Kts. esim. Tax Foundation, 2019; High-Level Commission on Carbon Prices, 2017 tai IMF 2019.

185 Carbon Pricing Leadership Coalition, 2017, Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, s.39, saatavilla osoitteessa: https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53deccfb4c/t/59b7f2409f8dce5316811916/1505227332748/CarbonPricing_FullReport.pdf

186 Fremstad, A., Paul, M., 2019, Ecological Economics 163:88-97, The Impact of a Carbon Tax on Inequality, s.24, saatavilla osoitteessa: https://www.researchgate.net/publication/335531005_The_Impact_of_a_Carbon_Tax_on_Inequality

187 World Bank, 2019, Using Carbon Revenues, s.29, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32247/UsingCarbonRevenues.pdf>

188 Carattini, S. et al., 2019, Nature 565, 289-291 (2019), How to win public support for a global carbon tax, s.291, saatavilla osoitteessa: <https://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-019-00124-x/d41586-019-00124-x.pdf>

189 The Guardian, 2021, Experts seek inclusion of carbon pricing in climate plan, saatavilla osoitteessa: https://guardian.ng/property/experts-seek-inclusion-of-carbon-pricing-in-climate-plan/?utm_source=CP+Daily&utm_campaign=4c02ed1513-CPdaily29032021&utm_medium=email&utm_term=0_a9d8834f72-4c02ed1513-110315742 (viitattu 30.3.2021)

oikeudenmukaisuusvaikutuksia. Kansallisesti päästöveron negatiivisiin tulonjakovaikutuksiin on helpointa vastata palauttamalla osa päästöveroista kuluttajille joko veronalennusten, sosiaalitulokorotusten tai hiiliosingon muodossa. Palautusmuodoista jokainen on mahdollista toteuttaa siten, että päästöverokokonaisuuden vaikutukset muuttuvat progressiivisiksi. Veronalennusten kohdalla edellytyksenä on veronalennusten kohdentaminen pienituloisille.

Tuloveronalennusten etuihin voidaan lukea toteutuksen yksinkertaisuus. Myös sosiaalietuuksien korotus olisi hallinnollisesti helppoa, koska se ei vaatisi uusien tukimekanismien kehittämistä. Sekä veronkevennysten että sosiaalietuuksien korotuksen heikkoutena voidaan puolestaan pitää niiden rahoituksen kestävyttä tilanteessa, jossa päästöverotulot alkavat laskea, koska näitä toimia on haastavampi toteuttaa määräaikaisina. Veronkevennyksillä ja sosiaalietuuksien korotuksilla ei myöskään saavuteta kaikkia kasvavista päästöveroista kärsiviä, koska nämä verotulojen kierrätysmuodot edellyttävät joko verotettavia tuloja tai sosiaalietuuksien piirissä olemista. Horisontaalisessa oikeudenmukaisuudessa hiiliosinko pärjääkin veronalennuksia ja sosiaalietuuksien korotuksia paremmin, koska universaalina palautuksena se kohtelee myös saman tulotason omaavia henkilöitä yhdenvertaisesti riippumatta siitä, mistä henkilön tulot koostuvat. Toisaalta olemassaolevia rakenteita hyödyntävinä ratkaisuna veronalennukset ja sosiaalietuuksien korotukset voivat olla hallinnollisesti kustannustehokkaampia vaihtoehtoja.

Jos oikeudenmukaisuustarkastelussa otetaan globaali katsantokanta, voivat kansallisia tulonjakovaikutuksia kompensoivat palautusmekanismit näyttäytyä myös epäoikeudenmukaisina. Etenkin hiiliosingon voidaan katsoa käytännössä johtavan ilmaisiin kuluttajakohertaisiin päästökiintiöihin, kun tietty osuus maksetuista päästöveroista palautuu järjestelmässä kuluttajalle. Tätä on helppo pitää saastuttaja maksaa -periaatteen vastaisena. Toisaalta hiiliosinko ei vähennä kuluttajien kannustetta leikata päästöjään, koska kuluttajan on mahdollista omalla käyttäytymisellään

vaikuttaa maksettavaksi tulevien päästöverojen määriin, kun taas hiiliosingon määrä on kuluttajan toimista riippumaton. Tästä näkökulmasta hiiliosingossa ei varsinaisesti ole kyse ilmaisesta päästökiintiöstä.

Jako-oikeudenmukaisuuteen liittyvien tosiasiallisten vaikutusten ohella myös päästöverokokonaisuuden koetulla oikeudenmukaisuudella on merkitystä. Ilman riittävää julkista tukea ja poliittista hyväksyttävyyttä uudistusta on vaikea toteuttaa, ja toteutussaankin uudistus tarvitsee riittävän vankan tuen säilyäkseen ylivaalikautisena kestäväna ratkaisuna. Sekä IMF että Carbon Pricing Leadership Coalition pitävät hiiliosinkoa tästä näkökulmasta hyvänä verotulojen kierrätysmenetelmänä. Carbon Pricing Leadership Coalitionin mukaan hiiliosingon tuomat välittömät ja konkreettiset edut lisäävät päästöverokokonaisuuden kestävyttä.¹⁹⁰ IMF puolestaan lukee hiiliosingon eduksi sen, että hiiliosinko hyödyttää merkittävän isoa osaa väestöstä, eikä siihen liity riskiä, että kuluttajat kokisivat hallituksen hukkaavan verotuloja.¹⁹¹ Vuonna 2019 myös iso joukko tunnettuja ekonomisteja ilmaisi tukensa tasasuuruiselle hiiliosingolle¹⁹². Tässäkin kannanotossa hiiliosinkoa perusteltiin oikeudenmukaisuuteen ja poliittiseen toteutuskelpoisuuteen liittyvillä näkökulmilla.

Ottaen huomioon eri varojenkäyttövaihtoehtojen oikeudenmukaisuus- ja toteutuskelpoisuusnäkökulmat, potentiaalinen ratkaisu voisi olla järjestelmä, jossa osa laaja-alaisella päästöperusteisella kulutusverolla kerätyistä verovaroista palautettaisiin kuluttajille hiiliosingon muodossa ja osa käytettäisiin siirtymää tukeviin toimiin. Hiiliosinko kohtelisi tasa-arvoisesti eri tulonsaajia tulotyyppistä riippumatta

190 Carbon Pricing Leadership Coalition, 2017, Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, s.17, saatavilla osoitteessa: https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53deccc4c/t/59b7f2409f8dce5316811916/1505227332748/CarbonPricing_FullReport.pdf

191 IMF, 2019, Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change, s.17, saatavilla osoitteessa: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/10/16/Fiscal-Monitor-October-2019-How-to-Mitigate-Climate-Change-47027>

192 Ekonomistien kannanotto on luettavissa sivulla: <https://www.econstatement.org/>. Allekirjoittajiin luetaan mm. 28 Nobelin taloustieteen palkinnon saajaa.

ja koska sen määrä olisi sidottu päästöverotulojen kehitykseen, ei hiiliosinkoon liity yhtä suuria rahoituksen kestävyysongelmia kuin vaikeasti peruttaviin veronalennuksiin tai sosiaaliturvan korotuksiin. Hiiliosingon avulla verouudistuksesta olisi mahdollista tehdä maan sisäisten tulonjakovaikutusten osalta progressiivinen, vaikkei palautus kattaisi 100 prosenttia päästöverotuloista¹⁹³. Muita jako-oikeudellisia vaikutuksia olisi puolestaan mahdollista kompensoida kohdistamalla tukia esimerkiksi niihin alueisiin ja ammattiryhmiin, joille siirtymä aiheuttaa erityisiä haasteita. Globaalinen oikeudenmukaisuuden lisäämiseksi osa päästöverotuloista tulisi allokoida kehittyvien maiden tukemiseen ilmastotoimissa.

Kapea-alaisemman päästöperusteisen kulutusveron kohdalla myös arvonlisäveron alennus voisi olla harkinnan arvoinen kompensointikeino, vaikkakin siihen liittyy samoja rahoituksen kestävyysongelmia kuin muihinkin veronkevennyksiin. Arvonlisäveron alennus voisi tulla kysymykseen esimerkiksi maataloustuotteita tai laajemmin elintarvikkeita koskevan veron kohdalla, koska näissä hyödykeryhmissä isompipäästöiselle hyödykkeelle (esimerkiksi liha) on usein olemassa pienempipäästöinen korvaava hyödyke (esimerkiksi kasvisproteiini). Elintarvikkeiden arvonlisäveroa alentamalla pienipäästöisten elintarvikkeiden hinta laskisi samalla, kun uusi päästövero nostaisi suuripäästöisten elintarvikkeiden hintaa, jolloin kulutusta saataisiin ohjattua kohti kestävämpiä vaihtoehtoja ilman, että elintarvikkeiden kustannukset välttämättä nousisivat kokonaistasolla. Oikeudenmukaisuusnäkökulmasta arvonlisäveron alentamista puoltaa se, että kyseessä on regressiivinen vero. Hyvin kapea-alaisen päästöveron, kuten lentoveron, kohdalla myös varojen ohjaaminen osaksi valtion budjettia ilman korvamerkitsemistä tai kompensointitoimia voi olla perusteltua etenkin, jos verotulojen ja verosta aiheutuvien negatiivisten oikeudenmukaisuusvaikutusten odotetaan jäävän vähäisiksi.

Riippumatta siitä, päätetäänkö päästöperusteisen kulutusveron vaikutuksia kompensoida

jollain yllä kuvatuista keinoista, tulee käyttöönottoa suunniteltaessa kiinnittää huomiota siihen, miten uusi vero vaikuttaa koko verojärjestelmän oikeudenmukaisuuteen. Päästöperusteisten kulutusverojen lisääntyessä on tehtävä toimia verojärjestelmän progressiivisuuden lisäämiseksi.

5.2.4 Proseduraalisen oikeudenmukaisuuden vahvistaminen

Päästöperusteista kulutusveroa suunniteltaessa on tärkeää kiinnittää veromallin ominaisuuksien ohella huomiota myös siihen, että suunnitteluprosessi on reilu ja läpinäkyvä, ja siinä kuullaan laajasti eri tahojen näkemyksiä. Tämä ei pelkästään lisää prosessin oikeudenmukaisuutta, vaan voi samalla merkittävästi parantaa veron sosiaalista hyväksyttävyyttä ja verouudistuksen onnistumismahdollisuuksia.

Päätöksentekoprosessiin liittyvä proseduraalinen oikeudenmukaisuus ei ole ollut päästöverotutkimuksessa yhtä paljon esillä kuin jako-oikeudenmukaisuuden alle sijoittuvat tulonjako- ym. kysymykset. Sidosryhmien kuuleminen ja sitouttaminen on kuitenkin tunnistettu päästöverouudistuksen onnistumisen kannalta merkittäväksi tekijäksi useissa selvityksissä. IMF on arvioinut aiempien hiilen hinnoittelualoitteiden pohjalta, että laajat sidosryhmäkuulemiset ovat yksi neljästä uudistuksen onnistumisen kannalta kriittisestä tekijästä. Muina keskeisinä tekijöinä IMF listaa hiiliveron käyttöönoton jälkeisistä korotuksista varmistumisen, verotulojen oikeudenmukaisen käytön sekä haavoittuville ryhmille suunnatun tuen.¹⁹⁴ Sekä Maailmanpankki¹⁹⁵ että Carbon Pricing Leadership Coalition¹⁹⁶

¹⁹³ Boyce, J. K., 2018, *Ecological Economics* 150 (2018) 52–61, *Carbon Pricing: Effectiveness and Equity*, s.59, saatavilla osoitteessa: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S092180091731580X>

¹⁹⁴ IMF, 2019, *Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change*, s.13, saatavilla osoitteessa: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/10/16/Fiscal-Monitor-October-2019-How-to-Mitigate-Climate-Change-47027>

¹⁹⁵ World Bank, 2017. *Carbon Tax Guide*, s.51-52, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26300/Carbon%20Tax%20Guide%20-%20Main%20Report%20web%20FINAL.pdf>

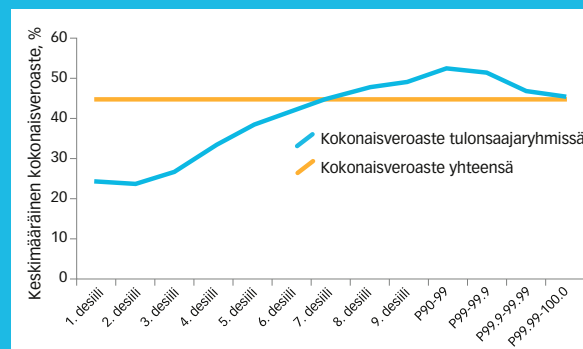
¹⁹⁶ Carbon Pricing Leadership Coalition, 2017, *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, s.13-14, saatavilla osoitteessa: https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53decccfb4c/t/59b7f2409f8dce5316811916/1505227332748/CarbonPricing_FullReport.pdf

Tarve verojärjestelmän progressiivisuuden vahvistamiselle

Edellä käsiteltiin tutkimuksissa usein esiin nousseita vaihtoehtoja päästöverotulojen käytölle tai kierrättämiselle takaisin yhteiskuntaan. Useiden vaihtoehtojen keskeisenä tavoitteena on lieventää päästöveron regressiivisiä vaikutuksia tai kääntää päästöverokokonaisuuden tulonjakovaikutukset progressiiviksi. Verotuksen oikeudenmukaisuuden arviointia ei kuitenkaan ole mielekästä rajata yksittäiseen veromuutokseen, vaan progressiivisuutta tulee tarkastella koko verojärjestelmän tasolla.

Suomen verojärjestelmässä valtaosa kerätyistä veroista on tasaveroja. Suurimman osan vuosittaisesta verokertymästä muodostavat kulutukseen kohdistuvat verot, joiden osuus on yli kolmannes kokonaisverokertymästä. Niin ikään tasaveroluonteiset työeläke- ja sosiaaliturvamaksut muodostavat lähes 28 prosenttia verokertymästä, ja tuloverostakin valtaosa kerätään tasaveromuotoisena kunnallisverona.¹⁹⁷ Tuloverotuksen progressiivisuutta heikentävät olennaisesti myös ansio- ja pääomatuloverojen väliset erot: suhteelliset pääomatuloverokannat ovat huomattavasti ylimpiä ansiotuloveroasteita matalampia, ja esimerkiksi osinkoverotukseen kohdistuu merkittäviä huojennuksia. Pääomatulojen keskittyessä vahvasti ylimpiin tuloluokkiin, vähentää matala efektiivinen pääomatuloverotus tuloverotuksen progressiivisuutta. Kaikista ylimmissä tuloluokissa tuloverotus muuttuu tästä johtuen regressiiviseksi. Myös matalahko yhteisövero veropohjaan sisältyvine aukkoineen hyödyttää eniten suurituloisia¹⁹⁸. Varallisuusverot muodostavat kokonaisverokertymästä noin 3 prosenttia¹⁹⁹.

Kokonaistasolla verotuksen progressio on edellä mainituista syistä lievää, ja joissain tapauksissa jopa regressiivistä, mikä käy selvästi ilmi tuloluokkakohtaista kokonaisveroastetta kuvaavasta kuvaajasta 4.



Kuvaaja 4: Keskimääräinen kokonaisveroaste ja keskimääräiset kokonaisveroasteet eri tulo- luokissa vuonna 2016²⁰⁰

Ongelma ei koske yksin Suomea, vaan on yleinen myös muissa maissa: pääomien ja varallisuuden kevyt verotus on johtanut varallisuuden merkittävään keskittymiseen myös muualla maailmassa²⁰¹. Tasaveromuotoisten päästöverojen lisääntyessä muun verotuksen painopistettä tulisi siirtää työn, kulutuksen ja tuotannon verottamisesta pääomatulojen ja varallisuuden verottamiseen. Muussa tapauksessa verotuksen progressiivisuus vähenee entisestään. Tarve pääomien ja pääomatulojen tehokkaammalle verotukselle on tunnistettu useissa asiantuntijaraporteissa – viimeisimpänä World Economic Forumin koronaepidemian jälkeistä taloutta käsittelevässä selvityksessä²⁰².

197 Kts. esim. Veronmaksajat, Verokertymät Suomessa, saatavilla osoitteessa: <https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Verotuotot/#da89fd8d>

198 Suomen yhteisöverokanta on alle EU-maiden ja OECD-maiden keskiarvojen. Lisäksi verotusta kevenävät yhteisöveropohjaan sisältyvät aukot, kuten korvähennysrajoitusten puutteet ja väliyhteisölain laajat vapautukset. Viime aikoina useat maat ovat alkaneet veropohjan tiivistystoimien ohella suunnittelemaan myös yhteisöverokantojen korottamista. Tällaisista suunnitelmista ovat viestineet ainakin Iso-Britannia ja Yhdysvallat.

199 Varallisuusveroiksi on Veronmaksajien tilastossa luetu kiinteistövero, varainsiirtovero sekä perintö- ja lahjaverot. Kts. Veronmaksajat, Verokertymät Suomessa, saatavilla osoitteessa: <https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Verotuotot/#da89fd8d>

200 Kuvaajan lähde: Riihelä, M, Tuomala, M., 2020, Onko kokonaisverotus Suomessa progressiivista?, Talous & Yhteiskunta 3/2020, saatavilla osoitteessa: <https://labour.fi/t&y/onko-kokonaisverotus-suomessa-progressiivista/>

201 Mm. Saez ja Zucman ovat käsitelleet aihetta laajasti Yhdysvaltojen kontekstissa. Kts. esim. Saez, E., Zucman, G., 2020, The Rise of Income and Wealth Inequality in America: Evidence from Distributional Macroeconomic Accounts, Journal of Economic Perspectives—Volume 34, Number 4—Fall 2020—Pages 3–26, saatavilla osoitteessa: <https://pubs.aea-web.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.34.4.3>

202 World Economic Forum, 2021, Building Back Broader: Policy Pathways for an Economic Transformation, s. 10–11, saatavilla osoitteessa: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GFC_NES_Policy_Pathways_for_an_Economic_Transformation_2021.pdf

painottavat sidosryhmäsitouttamisen merkitystä poliittisen tuen ja kestävyuden saavuttamisessa. Molempien mukaan jatkuva, laaja ja syvälinen sidosryhmäyhteistyö auttaa ymmärtämään uudistuksen eri tahoissa herättämiä huolia ja ottamaan niitä paremmin huomioon suunnitteluprosessissa. Maailmanpankki korostaa lisäksi läpinäkyvyyden ja osallisuuden roolia, ja kannustaa laajapohjaiseen, eri puolueet, toimialat, mediat, järjestöt ja kansalaisryhmät huomioivaan sidosryhmätyöhön.

Eri sidosryhmien laaja osallistaminen voi edellyttää monenlaisten mekanismien käyttöönottoa. Vaikka monet poliittiset prosessit ovat erilaisten avoimien konsultaatioiden ja muiden formaalien vaikutuskanavien kautta teoriassa avoimia kaikille, tulevat niiden kautta kuulluksi lähinnä eri asiantuntijajoukot ja eturyhmät. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistaminen vaatii muunlaisia osallistamiskeinoja.²⁰³ Viime vuosina laajaa osallisuutta on pyritty useissa maissa vahvistamaan erilaisten ilmastotoimiin keskittyvien kansalaispaneelien (engl. *citizen assembly*) avulla. Kansalaispaneeleja on perustettu mm. Ranskassa ja Iso-Britanniassa. Suomessa vastaavan kansalaispaneelin perustamista on esittänyt ympäristöministeriön toimeksiannosta ilmastolain kytkeä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin selvittänyt työryhmä²⁰⁴. Vastavaa, joskin lyhyempikestoista kansalaisraatia on myös hyödynnetty osana Turun yliopiston hanketta, jossa selvitettiin kansalaisten näkemyksiä päivituksen alla olevan ilmastosuunnitelman piiriin kuuluvista päästövähennystoimista ja niiden oikeudenmukaisuudesta²⁰⁵.

203 Joseph Rowntree Foundation, 2014, *Climate Change and Social Justice: an Evidence Review*, s.7, saatavilla osoitteessa: <https://www.jrf.org.uk/report/climate-change-and-social-justice-evidence-review>

204 Ekroos, A. et al., 2020, *Ilmastolain kytkennoistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin*, s.40, saatavilla osoitteessa: <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/46759/isbn9789526400488.pdf>

205 Lisätietoa keväällä 2021 perustetusta kansalaisraadista sekä raadin julkilausuma saatavilla osoitteessa: <https://sites.utu.fi/kansalaisraati/>

6. CASE: Hiilitullit

Hiilitulleilla (engl. *carbon border adjustment mechanism*²⁰⁶) tarkoitetaan tyypillisesti hiilidioksidipäästöihin perustuvaa tullimaksua tai veroa, joka peritään sellaisista ulkomaisista tuontituotteista, joihin ei ole tuotantomaassa kohdistunut lainkaan tai riittävän suurta päästömaksua²⁰⁷. Tällä tavalla pyritään ehkäisemään niin sanottua hiilivuotoa ja vähentämään päästöjä tuotantomaissa. Hiilivuodolla tarkoitetaan tilannetta, jossa ilmastopolitiikka johtaa päästöjä aiheuttavan tuotannon siirtymiseen lievemmän sääntelyn maahan, jolloin todellisten päästövähennysten sijaan päästöjen lähde vain siirtyy.

Hiilitulleihin kytkeytyy vahvasti sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ulottuvuus. Ensinnäkin kansainvälisen kaupan dynamiikkaa muuttamalla ne vaikuttavat erilaisten resurssien ja sitä kautta toimintamahdollisuuksien jakautumiseen maiden kesken ja maiden sisällä (distributiivinen oikeudenmukaisuus). Toisekseen niiden käyttöönotossa tulee tunnistaa, tunnustaa ja ottaa huomioon hiilitullien kohteena olevien haavoituvien ryhmien näkökulmat (proseduraalinen oikeudenmukaisuus).

Hiilitulli on jo pitkään ilmastopolitiikassa ja ympäristötaloustieteessä käytetty käsite, mutta käytännössä niiden käyttö on ollut hyvin marginaalista²⁰⁸. Ne ovat olleet EU:ssa esillä aiemminkin, mutta ehdotukset eivät ole ottaneet tuulta alleen²⁰⁹. Tilanne voi olla muuttumassa laajemminkin, sillä hiilitullien

käyttöönotto on ollut EU:n lisäksi esillä muun muassa Yhdysvalloissa²¹⁰ ja Japanissa²¹¹, minkä lisäksi ainakin Kanada on suhtautunut myönteisesti Britannian aikeisiin edistää asiaa G7-maiden kesken²¹². American Journal of International Law -julkaisun artikkelissa vuodelta 2019 arvioidaan, että olosuhteet hiilitullien käyttöönotolle ovat muuttuneet aiempaa otollisemmiksi kolmesta syystä: Ensinnäkin maailmankauppa on muutenkin käymistilassa, eikä protektionismiksi tulkittavien toimien suhteen olla niin varovaisia tai herkkiä kuin aiemmin. Toisekseen kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa on saatu tärkeimmät päätökset tehtyä, joten riski siitä,

206 Toisin kuin suomenkieleen vakiintunut sana "hiilitulli", englanninkielinen termi on täsmällisempi kuvaus järjestelmän luonteesta, sillä kyse on päästöjen hinnoittelua tasaava mekanismi eikä pelkästään muusta politiikasta erillinen tullimaksu.

207 Sandbag, 2019, The ABC of BCAs, s. 4–5, saatavilla osoitteessa: <https://sandbag.be/index.php/project/the-abc-of-bcas/>

208 Kalifornian ja Quebecin päästökauppajärjestelmässä peritään hiilitulleja tuontisähköltä. Kts. esim. Sandbag, 2019, The ABC of BCAs, s.5, saatavilla osoitteessa: <https://sandbag.be/index.php/project/the-abc-of-bcas/>

209 Kuusi, T. et al, 2020, Carbon Border Adjustment Mechanism and Their Economic Impact on Finland and the EU, s. 30–34, saatavilla osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-922-6>

210 Maan demokraattipuolueen viime kesänä hyväksyty vaaliohjelma tammikuussa alkavalle vaalikaudelle esittää mekanismin käyttöönottoa Yhdysvaltoihin kohdistuvalle tuonnille (Democratic Party, 2020, 2020 Democratic Party Platform, s. 52, saatavilla osoitteessa: <https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf>). Myös marraskuun vaalit voittanut Joe Biden puhui kampanjan aikana haluavansa selvittää hiilitullien käyttöönottoa (Politico, 2020, How Joe Biden would use trade agreements to fight global warming, saatavilla osoitteessa: <https://www.politico.com/news/2020/10/14/biden-trade-fight-global-warming-429495> (viitattu 9.11.2020)). Ilmastoasioiden erityislähettiläs John Kerryn mukaan hiilitullit ovat yhä harkinnassa (Bloomberg, 2021, Biden Exploring Border Adjustment Tax to Fight Climate Change, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-23/biden-exploring-border-adjustment-tax-to-fight-climate-change> (viitattu 28.4.2021)). Yhdysvalloissa hiilitulleja on pitänyt esillä erityisesti Climate Leadership Councilin, jonka syyskuussa julkaisemassa selvityksessä arvioitiin, että Yhdysvaltain teollisuudella on merkittävää pienemmistä päästöistä aiheutuvaa "hiilietua" verratuna Kiinaan tai Intiaan, ja tälle tämä etu voitaisiin kääntää taloudelliseksi hyödyksi hiilitulleilla (Climate Leadership Council, 2020, America's Carbon Advantage, saatavilla osoitteessa: <https://clcouncil.org/reports/americas-carbon-advantage.pdf>). Aiheesta kattavasti myös ajatuspaja Bruegelin blogikirjoituksessa (Bruegel, 2021, Carbon border adjustment in the United States: not easy, but not impossible either, <https://www.bruegel.org/2021/02/carbon-border-adjustment-in-the-united-states-not-easy-but-not-impossible-either/> (viitattu 11.3.2021)).

211 Bloomberg Tax, 2021, Japan Mulls Carbon Border Tax for Polluters, Nikkei Says, <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report/japan-mulls-carbon-border-tax-for-biggest-polluters-nikkei-says> (viitattu 16.2.2021)

212 Yahoo Finance, 2021, Canada Says It's Open to Carbon Tariffs Amid Global Climate Push, <https://finance.yahoo.com/news/canada-says-open-carbon-tariffs-145526493.html> (viitattu 16.2.2021)

että tullit haittaisivat näitä YK:n alaisuudessa käytäviä neuvotteluja on pienentynyt. Kolmas peruste on päästödatan tarkempi ja kattavampi seuranta, joka vähitellen mahdollistaa tullien mitoittamisen siten, että ne vastaavat todellisia päästöjä.²¹³ Myös maailman valuutatarahasto IMF on hiljattain ilmaissut tuensa hiilitullien käyttöönotolle²¹⁴, ja sen julkaisemassa päästöverotusta Aasiassa käsittelevässä raportissa tunnustetaan EU:n tai muiden merkittävien toimijoiden käyttöönottamat hiilitullit mahdollisuutena edistää päästöjen hinnoittelua Aasian maissa²¹⁵.

Ajatuspaja Sandbag arvioi omassa analyysissään²¹⁶ joulukuussa 2019, että hiilitullit ovat nousseet EU:n agendalle muun muassa päästökaupan viimeaikaisen kehityksen ja tulevien kiristysten vuoksi. Ilmastopolitiikan tulevasta kiristymisestä seuraava ja osin jo toteutunut päästökaupan hintatason nousu kasvattaa hiilivuotoriskiä, johon on perinteisesti vastattu kahdella toimenpiteellä: jakamalla ilmaisia päästöoikeuksia niin sanotuille hiilivuotoaloille sekä antamalla kansallisia helpotuksia paljon sähköä käyttävälle teollisuudelle. Varsinkin alunperinkin väliaikaiseksi tarkoitulle ilmaisjaolle tarvitaan vaihtoehtoja päästötavoitteiden kiristyessä, ja hiilitullit ovat yksi tällainen vaihtoehto. Toinen tekijä hiilitulleihin kohdistuvan mielenkiinnon lisääntymiselle on analyysin mukaan ilmastotoimien, ja erityisesti päästöjen hinnoittelun, hidas ja epätasainen eteneminen globaalisti.

213 Mehling, M.A., van Asselt, H., Das, K., & Dröge, S., 2019, *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action*, s. 436, saatavilla osoitteessa: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/designing-border-carbon-adjustments-for-enhanced-climate-action/BF4266550F09E5E4A7479E09C047B984>

214 Climate Change News, 2020, IMF endorses EU plan to put a carbon price on imports, <https://www.climatechangenews.com/2020/09/17/imf-endorses-eu-plan-put-carbon-price-imports/> (viitattu 21.10.2020)

215 IMF, 2021, *Fiscal Policies to Address Climate Change in Asia and the Pacific*, s. 17, saatavilla osoitteessa: IMF, 2021, *Fiscal Policies to Address Climate Change in Asia and the Pacific*, s. 25–38, saatavilla osoitteessa: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/03/24/Fiscal-Policies-to-Address-Climate-Change-in-Asia-and-the-Pacific-Opportunities-and-49896>

216 Sandbag, 2019, *The ABC of BCAs*, s. 6, saatavilla osoitteessa: <https://sandbag.be/index.php/project/the-abc-of-bcas/>

6.1 HIILITULLIT EU:N AGENDALLA

EU-komissio antoi joulukuussa 2019 tiedonannon²¹⁷ niin sanotusta vihreän kehityksen ohjelmasta, joka sisältää useita toimenpiteitä EU:n ilmastopolitiikan kiristämiseksi. Tiedonannossa todetaan, että jos ilmastotavoitteita ei kiristetä vastaavalla tavalla EU:n ulkopuolella, komissio tulee esittämään hiilitullien tai niitä vastaavan mekanismin käyttöönottoa. Komission mukaan hiilitullien päästötavoitteena on hiilivuodon estäminen, mutta niiden tulee myös tukea vihreän kehityksen ohjelman tavoitetta hiilineutraalin talouteen siirtymisestä tavalla, joka on kustannustehokas, oikeudenmukainen sekä sosiaalisesti tasapainoinen ja tasapuolinen²¹⁸. Toteutuksen yksityiskohdat ovat vielä auki ja komission esityksen on määrä valmistua kesällä 2021, jolloin käyttöönotto voisi tapahtua vuoden 2023 alussa.

Heinäkuussa 2020 Eurooppa-neuvostossa tehdyn linjauksen²¹⁹ mukaan hiilitulleista on määrä tulla muovia ja digialan yrityksiä koskevien uusien maksujen ja verojen ohella yksi EU:n yhteisen varainhankinnan väline (ns. "uusi oma vara"). Komissio on arvioinut²²⁰, että hiilitullit voisivat tuottaa toteutustavasta riippuen 5–14 miljardia euroa vuodessa. Suomen valtioneuvoston teettämässä ja Etlan, Syken, MIT:n ja Helsingin yliopiston tutkijoiden toteuttamassa niin sanotussa VNTEAS-selvityksessä käytettyjen esimerkkipäätösten tuotot vaihtelivat hieman alle yhdestä peräti 25 miljardiin euroon koko unionin

217 Euroopan komissio, 2019, *Euroopan vihreän kehityksen ohjelma*, saatavilla osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

218 Euroopan komissio, *Inception Impact Assessment*, saatavilla osoitteesta: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism>

219 Eurooppa-neuvosto, 2020, *Special Meeting of the European Council – Conclusions*, s. 8, saatavilla osoitteesta: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

220 Euroopan komissio, 2020, *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, s. 15, saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9.pdf

tasolla²²¹. Suuret vaihteluvälit osoittavat, kuinka suuri vaikutus erilaisilla toteutukseen liittyvillä yksityiskohdilla on lopputulokseen ja toisaalta myös kuinka suuria epävarmuuksia asiaan liittyy. Fiskaalisten tavoitteiden korostuminen hiilitullien kohdalla on herättänyt huolta EU:n perimmäisistä tarkoituksista: esimerkiksi WTO:ssa on käyty keskustelua siitä, liittyykö EU:n motivaatio sittenkään ilmaston suojelemaan²²². On myös arvioitu, että hiilitullien yksipuolisuus ja epäoikeudenmukaisuus aiheuttavat riskin vastatoimista tai kauppasodasta, jonka vaikutukset olisivat paljon suurempia kuin tullien vaikutukset²²³.

Komission esittämä aikataulu jo 2023 käynnistyvästä järjestelmästä on varsin kireä, joskin ilmastokriisin torjunnan kiireellisyydestä johtuen myös perusteltu. Se kuitenkin tarkoittaa myös sitä, että aikaa on niin vähän, että komission vihreän kehityksen ohjelman esittämä hiilitullien ehdollisuus on melko teoreettista, ja muiden maiden on käytännössä vaikea ehtiä muuttamaan politiikkaansa niin, ettei hiilitulleille olisikaan tarvetta. Toisaalta monet EU:n tärkeät kaupakumppanit (muun muassa Etelä-Korea, Japani ja Kiina) ovat syksyn 2020 ja kevään 2021 aikana²²⁴ ilmoittaneet uusista, aiempaa kireämmistä ilmastotavoitteista. Lisäksi Kiinan

päästökauppajärjestelmä käynnistyi alkuvuodesta 2021²²⁵, joskin sen ohjaava vaikutus on jo ehditty kyseenalaistaa²²⁶. Myös Venäjän Sahalinin alueella on aloitettu päästöjen hinnoitteluun liittyvän kokeilun suunnittelu²²⁷. On vielä epäselvää, miten hiilen hinnoitteleminen erilaisin tavoin käytännössä vaikuttaisi EU:n hiilitullien soveltamiseen tai siihen, miten erilaisia kokeiluja tekevät maat suhtautuvat EU:n hiilitullihankkeeseen esimerkiksi maailmankauppajärjestö WTO:ssa.

Myös hiilitullien oikeudenmukaisuus nousee esiin EU:n ulkopuolisessa näkökulmassa. Muun muassa Action Aid -järjestö on vaatinut²²⁸, ettei hiilitullien tulisi koskea kaikkein köyhimpien maiden vientiä, joka on nykyisin vapautettu tullimaksuista Everything But Arms -ohjelmassa²²⁹. Lisäksi järjestö kantaa huolta siitä, että jos hiilitullien välttämisen kriteerinä olisi hiilen hinnoitteluun perustuva ilmastopolitiikka, ne voisivat ajaa kehittyviä maita huonosti suunniteltuihin ja vaikutuksiltaan regressiivisiin päästöveroihin, joista kärsisivät ennen kaikkea köyhimmät kotitaloudet. Järjestön arvion mukaan EU:n tulisi-kin huomioida hiilitullien suunnittelussa viisi periaatetta, jotka ovat 1) globaalin ympäristötyöhyödyn tavoittelemisen, 2) yhteensopi- vuus kehityspolitiikan kanssa, 3) oikeudenmukaisuus päästövähennysvelvoitteissa, 4) nykyiset sitoumukset köyhimpien maiden vapaakaupan suhteen sekä 5) köyhimpien

221 Kuusi, T. et al, 2020, Carbon Border Adjustment Mechanism and Their Economic Impact on Finland and the EU, s. 19, saatavilla osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-922-6>

222 WTO, 2020, Brexit, EU's carbon border adjustment mechanism take center stage at Market Access Committee, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/mark_16nov20_e.htm (viitattu 22.12.2020)

223 Recharge, 2020, IEA: Carbon border taxes would need careful international negotiations to avoid trade wars, saatavilla osoitteessa: <https://www.recharge-news.com/transition/iea-carbon-border-taxes-would-need-careful-international-negotiations-to-avoid-trade-wars/2-1-915965> (viitattu 22.12.2020)

224 Climate Home News, 2020, Which countries have a net zero carbon goal?, <https://www.climatechangenews.com/2019/06/14/countries-net-zero-climate-goal/> (viitattu 6.11.2020); Climate Home News, 2021, As it happened: US, Japan, Canada pledged deeper emissions cuts at Biden summit, <https://www.climatechangenews.com/2021/04/22/live-joe-biden-hosts-leaders-climate-summit-earth-day/> (viitattu 26.4.2021)

225 Climate Home News, 2021, China launches world's largest carbon market for power sector, <https://www.climatechangenews.com/2021/01/07/china-launches-worlds-largest-carbon-market-power-sector/> (viitattu 27.1.2021)

226 Ks. esim. Kiinan energiapolitiikkaan erikoistuneen Lauri Myllyvirran Twitter-ketju aiheesta: <https://twitter.com/laurimyllyvirta/status/1359137998202429445>

227 Rossijskaja gazeta, 2021, Россия начинает интегрироваться в мировую систему торговли углеродом, <https://rg.ru/2021/01/23/reg-dfo/rossiia-nachinaet-integrirovatsia-v-mirovuiu-sistemu-torgovli-uglerodom.html> (viitattu 27.1.2021)

228 Action Aid, 2020, EU Carbon Border Adjustment and its potential impacts on developing countries, s. 3, saatavilla osoitteessa: <https://actionaid.org/publications/2020/actionaid-discussion-paper-eu-carbon-border-adjustment>

229 YK, Preferential Market Access – European Union Everything But Arms Initiative, <https://www.un.org/ldcportal/preferential-market-access-european-union-everything-but-arms-initiative/> (viitattu 21.1.2021)

kotitalouksien huomioiminen sekä kehitysvissä maissa että EU:ssa.

On myös esitetty, että onko kehitysmaita kohtuutonta rangaista fossiilisesta energiantuotannosta, jota teollisuusmaat ovat vielä hillittäin tukeneet muun muassa kehitysavun nimissä²³⁰? Hiilitullit eivät olisi neutraaleja myöskään siinä mielessä, että länsimaiden hiilivoimalat ovat suurelta osin käyttöikänsä loppupuolella, kun taas esimerkiksi Kiinassa ja Intiassa paljon uusia voimaloita, joiden käytöstä hiilitullit käytännössä rankaisivat²³¹.

Kehittyvien maiden näkökulmasta hiilitulleja on kritisoitu²³² myös väittämällä, että ne ovat Pariisin ilmastopöytäkirjan hengessä vastaisia. Pariisin sopimus perustuu periaatteeseen siitä, että jokainen maa asettaa itse omat tavoitteensa mahdollisuuksiensa mukaan. Tämä yhteisten mutta eriytettyjen vastuiden periaate huomioi maiden erilaiset valmiudet ilmastotoimiin, ja tällä oli tärkeä rooli siinä, että kehittyvät maat sitoutuivat sopimukseen. Tämän periaatteen sivuuttaminen nostettiin esiin muun muassa Ecuadorin banaani-tuottajien vastauksessa EU-komission konsultaatioon²³³. Pariisin sopimuksen tulkinta ei ole tältä osin yksiselitteistä, mutta sen on katsottu tarkoittavan hiilitullien tapauksessa ainakin poikkeuksia vähiten kehittyneille

maille²³⁴. Maiden kohteluun liittyy muitakin tasapuolisuuskysymyksiä. Esimerkiksi IMF kysyy omassa raportissaan²³⁵, rankaisivatko hiilitullit epäoikeudenmukaisesti niitä maita, jotka ovat valinneet ilmastopolitiikkaan jonkin muun tavan kuin hiilen hinnoittelu. Toisaalta energia- ja ilmastopolitiikkaan erikoistunut ajatuspaja Sandbag²³⁶ perustelee hiilitullien tarvetta juuri sillä, että Pariisin sopimuksen rakenteen vuoksi kansalliset erot pysyvät suurina eikä globaalia hiilen hinnoittelujärjestelmää ole näköpiirissä.

Suhtautuminen hiilitulleihin vaihtelee EU:n sisäisessä keskustelussa. Jo komission ensimmäisessä konsultaatiossa keväällä 2020 saamista lausunnoista²³⁷ ilmeni, että hiilitullien edistäminen johtaa todennäköisesti kiistaan päästökaupan ilmaisjaon tulevaisuudesta. Sama kahtiajako näkyi Euroopan parlamentissa, kun se hyväksyi hiilitulleja koskevan päätöslauselman maaliskuussa 2021: ilmaisjaon lopettamista koskeva kohta hylättiin tiukan äänestyksen jälkeen²³⁸.

Hiilitullien sijaan EU:ssa on tähän asti pyritty ehkäisemään hiilivuotoa kahdella tavalla: jakamalla osa päästökauppoikeuksista ilmaiseksi hiilivuodon uhkaamilla toimialoilla sekä sallimalla niin sanottu päästökaupunkompensaatio, eli valtion tuki runsaasti sähköä

- 230 ks. esim. https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2018/10/CIDSE_energy_paper_October_2018.pdf ja https://urgewald.org/sites/default/files/World_Bank_Fossil_Projects_WEB.pdf; Finnwatch, 2017, Salkut auki – Finnfundin rahastositousten kohdeyhtiöt, saatavilla osoitteessa: https://finnwatch.org/images/pdf/Salkut_auki_Finnfund.pdf
- 231 Tong, D. et al., 2019, Committed emissions from existing energy infrastructure jeopardize 1.5 °C climate target, *Nature*, saatavilla osoitteessa: <https://www.nature.com/articles/s41586-019-1364-3>
- 232 Ravikumar, A.P., 2020, Carbon border taxes are unjust, <https://www.technologyreview.com/2020/07/27/1005641/carbon-border-taxes-eu-climate-change-opinion/> (viitattu 22.10.2020) ja Sung, S., 2016, Border Tax Adjustments and Developing Countries: A Perspective from China, saatavilla osoitteessa: <https://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol21/iss1/9/>
- 233 Cluster Bananero, 2020, Feedback to the Carbon border adjustment mechanism, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510399>

- 234 Mehling, M.A., van Asselt, H., Das, K., & Dröge, S., 2019, Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action, s. 472, saatavilla osoitteessa: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/designing-border-carbon-adjustments-for-enhanced-climate-action/BF4266550F09E5E4A7479E09C047B984>
- 235 IMF, 2019, Fiscal Monitor: How to mitigate Climate Change, s. 20, saatavilla osoitteessa: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019>
- 236 Sandbag, 2019, The ABC of BCAs, s.6, saatavilla osoitteessa: <https://sandbag.be/index.php/project/the-abc-of-bcas/>
- 237 European Commission, 2020, Feedback received on: EU Green Deal (carbon border adjustment mechanism), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/feedback?p_id=7587254 (viitattu 28.10.2020)
- 238 EurActive, 2021, EU Parliament votes to retain free CO2 quotas for industry, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-parliament-votes-to-retain-co2-quotas-for-industry/> (viitattu 11.3.2021)

käyttävälle teollisuudelle²³⁹. Erään arvion mukaan ilman rajoituksia hiilivuoto aiheuttaisi esimerkiksi sementtiteollisuudessa globaalien työllisyyden ja globaalien päästöjen lisääntymistä tuotannon siirtyessä sekä päästöjen että työvoiman hyödyntämisen näkökulmasta vähemmän tehokkaihin maihin²⁴⁰. Ilmaisjakoa ja päästökauppakompensaatiota voidaan kuitenkin pitää saastuttaja maksaa -periaatteen vastaisina.

On myös ollut vaikea osoittaa, kuinka paljon hiilivuotoa – jos lainkaan – EU:n ilmastopoliitikasta on aiheutunut²⁴¹. On esimerkiksi arvioitu, ettei vuoto olisi kovin merkittävää ilman ilmaisjaon tai päästökauppakompensaation kaltaisia mekanismeja vaan jäisi yleisesti noin 5–11 prosenttiin²⁴² tavoitellusta ilmastovaikutuksesta. Hiilivuodon riski kuitenkin todennäköisesti kasvaa hiilen hinnan noustessa EU:n päästökaupassa. Tapahtuessaan myös hiilivuoto nakertaa saastuttaja maksaa -periaatetta.

Suomessa tehdyssä VNTEAS-hankkeessa löydettiin näyttöä hiilivuodosta jo nykyisen päästökauppajärjestelmän puitteissa, ja arvioitiin, että EU:hun kohdistuneen tuonnin päästöt olivat kasvaneet jonkin verran päästökauppajärjestelmän omalle teollisuudelle aiheuttamien kustannuksien vuoksi²⁴³. Hiilivuotoa ehkäisevien keinojen vertailussa hiilitullit on arvioitu tehokkaimmiksi, mutta myös eniten maiden välistä epätasa-arvoa kasvattavaksi

menetelmäksi²⁴⁴. Toisaalta hiilitullit ovat kuitenkin ilmaisjakoa parempi keino hiilivuotoa vastaan, koska ne eivät ole ristiriidassa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa.

Ajatuspaja Sandbag muistuttaa, että ilmaisjaon jatkaminen tulee haastavaksi päästökauppakiintiön pienentyessä, joten hiilitullien kaltainen korvaava mekanismi hiilivuodon estämiseksi vaikuttaa välttämättömältä ennemmin tai myöhemmin²⁴⁵. Monet yritykset tai niitä edustavat etujärjestöt²⁴⁶ haluavat puolestaan pitää kiinni ilmaisjaosta, vaikka hiilitullit otettaisiin käyttöön, koska ne joko pitävät hiilivuotoriskiä hyvin merkittävänä tai pelkkiä hiilitulleja riittämättömänä tai epävarmana torjuntatoimena. Outokumpun komissiolle antamassa lausunnossa²⁴⁷ muistutetaan, että hiilivuoto koskee päästöjen lisäksi myös työpaikkoja ja investointeja.

Sekä komissio että Euroopan parlamentin ratkaisua valmistellut ympäristövaliokunta²⁴⁸ ovat pitäneet tulleja nimenomaan vaihtoehdona päästökaupan ilmaisjaolle, mutta parlamentti päätyi lopulta kannattamaan hiilitullien ja ilmaisjaon rinnakkaista käyttöä²⁴⁹.

239 Euroopan komissio, Carbon Leakage, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en (viitattu 1.10.2020)

240 Turner, K., Katris, A., de Vries, F.P., 2018, Beyond Carbon Leakage: Off-Shoring of Employment and GDP in Decarbonizing International Supply Chains, saatavilla osoitteessa: https://strathprints.strath.ac.uk/66208/1/Turner_etal_IPPI_2018_Off_shoring_of_employment_and_GDP_in_decarbonising_international_supply_chains.pdf

241 Zachmann, G., McWilliams, B., 2020, A European carbon border tax: much pain, little gain, s. 2–7, saatavilla osoitteessa: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC-05-2020-050320v2.pdf>

242 Monjon, S., Quirion, P., 2011, Addressing the leakage in EU ETS: Border adjustment or output-based allocation?, s. 28, saatavilla osoitteessa: <https://core.ac.uk/download/pdf/6338966.pdf>

243 Kuusi, T. et al, 2020, Carbon Border Adjustment Mechanism and Their Economic Impact on Finland and the EU, s. 93, saatavilla osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-922-6>

244 Böhringer, C., Carbone, J.C., Rutherford, T.F., 2012, Efficiency and Equity Implications of Alternative Instruments to Reduce Carbon Leakage, s. 215, Energy Economics, saatavilla osoitteessa: https://www.researchgate.net/publication/254439782_Efficiency_and_Equity_Implications_of_Alternative_Instruments_to_Reduce_Carbon_Leakage

245 Sandbag, 2020, Response to the Open Feedback on an inception impact assessment for the implementation of Carbon Border Adjustments, s. 2, saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510119>

246 Kts. esim. Business Europe, 2020, Business Europe comments Carbon Border Adjustment Mechanism Inception Impact Assessment, saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F525247>

247 Outokumpu, 2020, Input to Inception Impact Assessment of Carbon Border Adjustment, saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510371>

248 Euroopan parlamentti, 2021, Carbon levy on EU imports needed to raise global climate ambition, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210201IPR96812/carbon-levy-on-eu-imports-needed-to-raise-global-climate-ambition> (viitattu 17.2.2021)

249 Euroopan parlamentti, 2021, MEPs: Put a carbon price on certain EU imports to raise global climate ambition, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210304IPR99208/meps-put-a-carbon-price-on-certain-eu-imports-to-raise-global-climate-ambition> (viitattu 23.4.2021)

Komission julkisuuteen kesäkuussa 2021 vuotaneessa esityksessä luonnostellaan jonkinlaista siirtymäaika, jonka aikana ilmaisjako jatkuisi²⁵⁰. Ylipäättään komission saamista vastauksista²⁵¹ näkee, että hiilitulleihin on vaikea ottaa ehdottoman myönteistä tai kielteistä kantaa, koska käytännön vaikutukset riippuvat lukuisista toteutuksessa tehtävistä valinnoista.

On ollut myös esillä, että ilmaisjakoa voitaisiin jatkaa EU:n ulkopuoliseen vientiin kohdistuvan tuotannon osalta, jotta EU-tuotannon kilpailukyky päästöjä hinnoittelemattomilla markkinoilla säilyisi ennallaan²⁵². Sitä, että päästöjä ei muualla hinnoitella, ei kuitenkaan voi pitää oikeudenmukaisena perusteena saastuttaja maksaa -periaatteesta tinkimiseen. Myöskään komissiosta vuotaneiden tietojen perusteella ilmaisjakoa ei olla jatkamassa viennin kilpailukyvyyn tukemiseksi²⁵³.

EU:n sisällä hiilitullit vaikuttaisivat erityisesti toimialoihin, jotka ovat riippuvaisia kansainvälisestä kaupasta ja joiden tuotannossa syntyy runsaasti päästöjä, eli aloihin, joilla hiilivuodon riskiä on pidetty suurimpana. Suomessa näitä aloja, joiden kilpailukykyä EU:n sisämarkkinoilla hiilitullit parantaisivat, ovat rauta- ja terästeollisuus, paperi- ja

selluteollisuus, öljynjalostus sekä lannoitteiden ja kemikaalien valmistus²⁵⁴.

Komission alustavan²⁵⁵ arvion mukaan hiilitullit voivat nostaa kuluttajahintoja, ja tämä hintojen nousu voi koskea myös perustarpeisiin vastaavia hyödykkeitä. Työllisyysvaikutukset EU:ssa voivat olla sekä positiivisia että negatiivisia. Yhtäältä hiilitullit voivat komission mukaan tukea työllisyyttä vähentämällä tavoitteensa mukaisesti hiilivuotoa, eli tuotannon siirtymistä EU:n ulkopuolelle. Toisaalta hiilitullit voivat nostaa EU:n teollisuuden käyttämien välituotteiden hintoja, ja siten heikentää kilpailukykyä ja työllisyyttä suhteessa EU:n ulkopuoliseen tuotantoon. Myös Suomen pankin Kiinan kauppaa käsitelleessä analyysissä arvioitiin, että perusraaka-aineisiin keskittyvien hiilitullien hintoja nostava vaikutus koskisi ennen kaikkea teollisuuden käyttämiä välituotteita eikä niinkään loppukulutusta²⁵⁶.

Suomen VNTEAS-selvityksessä arvioitiin, että kapea – sementtiin ja mahdollisesti muutama muihin raaka-aineisiin keskittyvä – toteutus ei juurikaan vaikuttaisi Suomen tuontiin EU:n ulkopuolelta. Sen sijaan tehokkaampi – yli puolet tuontipäästöistä kattava malli – johtaisi ulkotuonnin vähenemiseen 1,8–3,6 prosentilla riippuen siitä, kuinka kattavasti tullin perusteena olevat päästöt huomioidaan. Koko EU:n tasolla vastaavat luvut olisivat hieman suuremmat. Selvityksen mukaan laajemman toteutuksen vaikutus Suomen ulkotuonnin päästöihin olisi 10–13 prosenttia, kun taas kattavuudeltaan rajatumman ja

250 Mediatietojen mukaan siirtymäaika olisi vuodet 2023–2026. Ks. esim. Bloomberg, 2021, EU Eyes First-of-a-Kind Border Levy in Climate Fight, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-02/eu-climate-levy-to-be-linked-to-prices-in-red-hot-carbon-market> (viitattu 4.6.2021)

251 European Commission, 2020, Feedback received on: EU Green Deal (carbon border adjustment mechanism), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/feedback?p_id=7587254 (viitattu 28.10.2020)

252 ICIS, 2020, Carbon Border Adjustment Mechanism – possible implementations and EUA market implications, <https://www.icis.com/explore/resources/news/2020/12/15/10585694/icis-eu-carbon-carbon-border-adjustment-mechanism-possible-implementations-and-eua-market-implications> (viitattu 4.6.2021)

253 Komission julkisuuteen vuotanut luonnos esityksestä nimeltään Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the Carbon Border Adjustment Mechanism ('CBAM'), joka on määrä antaa heinäkuussa 2021.

254 Känkänen, J., Patronen, J., Vilén, K., Saarela, J., 2017, Päästökauppadirektiivin uudistamisen vaikutukset Suomen energiasektoriin ja teollisuuteen, s. 3, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80227/56_Loppuraportti_paastokauppa_.pdf

255 Euroopan komissio, 2020, Inception Impact Assessment, s. 3, saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism>

256 Simola, H. 2020, BOFIT Policy Brief: CO2 emissions embodied in EU-China trade and carbon border tax, s. 12, saatavilla osoitteessa: <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/16561/bpb0420.pdf?sequence=1>

yksityiskohdiltaan toteuttamiskelpoisempaan pidetyn mallin vaikutus olisi ”hyvin pieni”.²⁵⁷

Monissa kotimaisissa puheenvuoroissa hiilitulleihin on suhtauduttu varauksella, koska kauppapoliittisten vastatoimien ja välituotteiden hintojen nousun on pelätty vaikuttavan haitallisesti suomalaiseen vientiteollisuuteen²⁵⁸. Muuten kansallinen keskustelu hiilitulleista on ollut toistaiseksi hyvin pinnallista ja maltillista²⁵⁹. Vuonna 2018 Ekonomistikoneen kyselyssä²⁶⁰ hiilitulleja kannatti lähes kaksi kolmasosaa vastaajista, kun taas vastustajien osuus jäi noin kymmenekseen. Vastustajien argumentteina toistuivat kauppasodan uhka, käytännön toteutuksen haasteet sekä ympäristöinvestointien väheneminen, jos tulli olisi sama kaikille yhden maan toimijoille. Aalto-yliopiston Marko Terviö nosti ensisijaiseksi neuvotte- lustrategisen pohdinnan: ovatko hiilitullit paras keino edistää EU-tasoisia päästöjen hinnoittelua muualla. Myös EK:n teettämässä

selvityksessä²⁶¹ todetaan, että hiilitulleja voisi käyttää neuvotteluaseena, mutta niiden käyttöönotto tulisi valmistella yhdessä kauppakumppanien kanssa ja samalla kannalla on ollut myös ilmastoasioiden pääneuvottelija²⁶².

6.2 ERILAISIA MALLEJA HIILITULLIEN TOTEUTTAMISEKSI

Hiilitullien toteuttamiseen on useita eri vaihtoehtoja. Suoraviivaisen tullimaksun rinnalla ovat olleet esillä myös mallit, joissa tuonnin päästöt kytketään päästökauppaan.

Kesäkuussa 2021 julkisuuteen vuotaneen esitysluonnoksen mukaan komissio on päättymässä toteutukseen, jossa maahantuojien tulee vuosittain luovuttaa tuontituotteiden päästöjä vastaava määrä hiilitullisertifikaatteja (engl. *CBAM certificates*), joiden hinta perustuisi EU-päästökaupan hintatasoon. Jos maahantuojia ei pysty todistamaan tuontituotteen päästöjä pienemmiksi, tullimaksun perusteena käytetään kyseisen tuoteryhmän EU-tuotannon suuripäästöisimmän kymmenyksen keskiarvopäästöjä. Järjestelmässä huomioitaisiin myös lähtömaassa tuotantoon kohdistunut hiilen hinnoittelu siten, että maksettavaksi jäisi jo maksetun päästömaksun ja EU-päästökaupan hinnan välinen erotus.²⁶³

Hintatason kytkentä EU:n päästökauppaan on tarpeen, jotta hiilitullia voi pitää kansainvälisen kaupan pelisääntöjen kannalta perusteltuna. Tuontituotteilta perittävän maksun tulee siis vastata sitä maksua, jonka eurooppalainen tuotanto maksaa päästökaupassa. Tätä korkeampi hiilitulli olisi mahdollista tulkita protektionistiseksi.

Hiilitullien toteutuksessa tehtäviin valintoihin liittyy erilaisia haasteita. Merkittävimmät

257 Kuusi, T. et al, 2020, Carbon Border Adjustment Mechanism and Their Economic Impact on Finland and the EU, s. 117, saatavilla osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-922-6>

258 Suomen kanta hiilitulleihin on toistaiseksi auki. Hallitusohjelmassa todetaan, että ”selvitetään lisämekanismien, esimerkiksi hiilitullien, kehittämistä EU:n ja sen ulkopuolisten maiden väliseen kauppaan, jotta hiilidioksidin hinta kohdistuu tasapuolisesti sekä EU:ssa että sen ulkopuolella valmistettuihin tuotteisiin”. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, s.71, saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf; muita kansallisista puheenvuoroja ks. esimerkiksi <https://tietokayttoon.fi/-/10616/tutkimus-hiilitullit-voivat-hiilita-hiilivuotoa-mutta-niiden-toteuttaminen-on-hidas-epavarma-ja-kauppasuhteita-rasittava-prosessi> tai <https://yle.fi/uutiset/3-10796702> tai <https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/analyysi-eun-hiilitulleista-yritykset-tarvitsevat-tasaisen-pelikentan-mutta-keinot-valittavata-rakkaan/> tai <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/kl/3e59c618-0035-4abf-987f-1b1052109776>

259 Yksityiskohtien tasolle menevä poliittinen keskustelu on vasta alkamassa. Kts. esim. Suomen Uutiset, 2021, Huhtasaari: Hiilitullimietintö väärille urille – ”Ei ole Suomen teollisuuden etu”, <https://www.suomenuutiset.fi/huhtasaari-hiilitullimietintö-vaarille-urille-ei-ole-suomen-teollisuuden-etu/> (viitattu 9.2.2021)

260 Ekonomistikone, 2018, Ekonomisteilta vihreää valoa hiilitulleille, <http://www.ekonomistikone.fi/ekonomisteilta-vihreaa-valoa-hiilitulleille/> (viitattu 10.11.2020)

261 Ohela Consulting, 2019, Carbon Tariffs, s. 6, saatavilla osoitteessa: https://ek.fi/wp-content/uploads/Carbon-tariffs_Ohela_Consulting-discussion-paper-for-EK.pdf

262 Yle, 2020, Asiantuntija: EU:n hiilitullit iskisivät Suomen talouteen, <https://yle.fi/uutiset/3-10796702> (viitattu 10.11.2020)

263 Komission julkisuuteen vuotanut luonnos esityksestä nimeltään Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the Carbon Border Adjustment Mechanism (‘CBAM’), joka on määrä antaa heinäkuussa 2021.

ratkaistavat tekniset kysymykset ovat järjestelmän rajaukset, maksun perusteena käytettävien päästöjen laskenta sekä yhteensopivuus kansainvälisen kaupan sääntöjen kanssa. Näiden teknisten kysymysten ratkaisemisessa on huomioitava kauppapoliittisten ja taloudellisten tekijöiden lisäksi myös vaikutukset sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen.

6.2.1 Hiilitullien soveltamisalan rajaaminen

Hiilitullien käyttöönotossa on otettava kantaa siihen, mitä toimialoja ja mitä maita ne koskevat, ja millä perusteilla. Kattavimmassa vaihtoehdossa tullit koskisivat kaikkea tuontia ilman rajauksia, mutta tällainen malli ei ole ainakaan alkuvaiheessa käytännöllinen. Maailmankaupan sääntöjen ja hallinnollisen toteutettavuuden vuoksi hiilitullien soveltamisalaa on rajoitettava ainakin toimialojen suhteen.

Komission esitysluonnoksen mukaan hiilitullien käyttöönotto tapahtuisi alkuvaiheessa vain tietyillä erityisen suuripäästöisillä tai hiilivuodolle alttiilla toimialoilla eli alumiinin, lannoitteiden, sementin, sähkön ja teräksen maahantuonnissa. Euroopan parlamentin ympäristövaliokunta linjasi helmikuussa 2020 kannattavansa laajempia hiilitulleja, jotka kattaisivat kaikki samat alat kuin päästökauppasektori²⁶⁴.

Hiilitullien rajauksista on esitetty monia muitakin näkemyksiä. Esimerkiksi ajatuspaja Sandbagin mukaan hiilitullien käyttöönotto ylipäätään olisi yksinkertaisinta rajata aloihin, jotka täyttävät kolme kriteeriä: 1) ovat hiilen hinnoittelun (eli päästökaupan) piirissä EU:ssa, 2) arvioidaan hiilivuodolle alttiiksi, ja 3) pystyvät täyttämään hiilitullien edellyttämät seuranta- ja raportointivelvoitteet, eli arvoketjut ovat lyhyitä ja selkeitä. Se suosittelee, että hiilitullit kohdistettaisiin korkean hiilivuotoriskin toimialoihin: sementti, teräs, alumiini, osa kemianteollisuudesta sekä mahdollisesti paperi ja sellu. Sandbag ottaisi mukaan

264 Euroopan parlamentti, 2021, Carbon levy on EU imports needed to raise global climate ambition, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210201PR96812/carbon-levy-on-eu-imports-needed-to-raise-global-climate-ambition> (viitattu 17.2.2021)

myös sähkön. Myöhemmin hiilitulleja voitaisiin laajentaa muille toimialoille.²⁶⁵

Sandbagin arvion²⁶⁶ mukaan hiilivoimalla tuotetun sähkön tuonti EU:n alueelle on ollut voimakkaassa kasvussa. Vuonna 2019 määrä oli 21 terawattituntia, jonka tuottamisesta aiheutui 26 miljoonan tonnin päästöt. Jos huomioidaan myös vientisähkön päästöt, EU-ajan ylittävä sähkökauppa siirtää 20 miljoonan tonnin päästöt päästökaupan ulkopuolelle. Selvityksen mukaan tuontisähköstä 70 prosenttia menee neljään maahan: Suomeen, Liettuaan, Kreikkaan ja Unkariin. Eniten sähköä näihin maihin toimittavat Venäjä, Ukraina, Turkki, Pohjois-Makedonia ja Valko-Venäjä. Selvityksen mukaan siirtoyhteydet kulkevat lähes poikkeuksetta suuripäästöisemmästä sähköverkosta (EU:n ulkopuolella) vähäpäästöisempään (EU-jäsenmaissa).

Ajatuspaja Bruegel on puolestaan huomauttanut²⁶⁷, että tiukka toimialarajaus voi muuttaa kauppaa ja johtaa hiilivuotoon. Esimerkiksi teräksen tuonti raaka-aineena voisi vähentyä, mutta siitä valmistettujen – hiilitullien ulkopuolisten – tuotteiden kuten koneiden tuonti lisääntyä, jolloin käytännön vaikutuksena olisi teräksestä valmistettavien tuotteiden valmistuksen siirtyminen EU:n ulkopuolelle.

Lähtökohtaisesti hiilitullit koskisivat tuontia EU:n alueelle lähtömaasta riippumatta, mutta esillä on ollut erilaisia vaihtoehtoja sen suhteen, millaisia poikkeuksia tähän voitaisiin tehdä. Yksi peruste vapautukselle voisi olla se, että tuotantomaassa päästöihin kohdistuu vastaavaa hinnoittelua kuin EU:ssa. Hiilen hinnoittelun kehittäminen sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla on yksi EU:n toimikuuksissa hyväksytyyn ilmastodiplomatian

265 Sandbag, 2020, Response to the Open Feedback invitation on an inception impact assessment for the implementation of Border Carbon Adjustments, s. 3, saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510119>

266 Sandbag, 2020, The Path of least resistance, https://ember-climate.org/wp-content/uploads/2020/01/2020-SB-Path-of-least-resistance-1.2b_DIGI.pdf

267 Zachmann, G., McWilliams, B., 2020, A European carbon border tax: much pain, little gain, s. 9, saatavilla osoitteessa: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC-05-2020-050320v2.pdf>

periaatteista²⁶⁸, joten hiilitulleja voisi käyttää tällä tavalla saman päämäärän ajamiseen. Siltä osin kuin päästöt on hinnoiteltu tuotantomaisissa EU:ta edullisemmin, tullin taso voitaisiin määrittää esimerkiksi siten, että ne vastaavat lähtömaan hiilen hinnan ja EU-päästökauppahinnan erotusta. Komission edustaja arvioi tammikuussa, että käytännössä voitaisiin vaatia ilmastopolitiikkaa, jonka tavoitteet ja toimet ovat linjassa EU:n ilmastopolitiikan kanssa, mutta niiden ei tarvitse olla identtisiä EU:n vastaavien kanssa²⁶⁹. Kesäkuussa julkisuuteen vuotanut esitysluonnos huomioi kuitenkin vain päästöhinnoittelun mahdollisena perusteena hiilitullien keventämiselle.

Lisäksi usein on esitetty, että vähiten kehittyneiden maiden tuonnin tulisi olla vapautettua hiilitulleista, kuten ne ovat olleet vapautettuja muistakin tulleista. CER-ajatuspaja on esittänyt myös laajempia vapautuksia kehittyville maille²⁷⁰. Komission esitysluonnoksessa hiilitullit kuitenkin koskisivat kaikkia maailman maita.

Varsinkin amerikkalaisessa keskustelussa hiilitullit esitetään usein osana laajempaa päästöjen hinnoittelun järjestelmää, johon kuuluvat myös esimerkiksi hiiliosingot (engl. *fee & dividend* tai *carbon dividends*, ks. tarkemmin luvun kohta 5.2.2 ”Päästöverotulojen jakaminen takaisin kotitalouksille”). Tällaisessa järjestelmässä kansallisesti päästömaksuilla kerätyt varat jaettaisiin osinkona tasan kansalaisten tai kansalaisten ja yritysten kesken, jolloin niillä rahoitettaisiin siirtymää vähäpäästöisyyteen ja helpotettaisiin hinnoittelusta aiheutuvaa rasitetta. Kun tällaista mallia noudattavat maat ottavat käyttöön

järjestelmän ulkopuolisia koskevat hiilitullit, puhutaan ilmastoklubista²⁷¹.

6.2.2 Maksun perustana olevien päästöjen määrittäminen

Koska hiilitullin tarkoituksena on hinnoitella päästöjä, joita ei ole hinnoiteltu unionin ulkopuolella, pitää hiilitullien kohteena olevien tuotteiden päästö määritellä jotenkin. Käytännössä toteutus vaatii jonkinlaista kompromissia saastuttaja maksaa -periaatteen, hallinnollisen yksinkertaisuuden ja ilmastovaikutuksen tehokkuuden välillä²⁷². Menetelmiä tuotekohtaisten päästöjen määrittelemiseksi on esitelty tarkemmin luvussa 5.1.2.

Hallinnollisesti yksinkertaisinta olisi, että maksun suuruus olisi tuoteryhmäkohtainen esimerkiksi globaalin tai EU-tuotannon keskipäästöjen mukaan. Tämä olisi kuitenkin kannustinvaikutukseltaan kaikkein heikoin ratkaisu, koska se ei anna tuottajille mahdollisuutta vaikuttaa tullin tasoon omilla valinnoillaan eikä noudata saastuttaja maksaa -periaatetta. Keskipäästöihin perustuvassa mallissa vähäpäästöisistä tuotteista maksettaisiin päästöyksikköä kohti suhteellisesti enemmän tullia ja isopäästöisistä tuotteista suhteellisesti vähemmän tullia. Tällainen malli voisi kuitenkin kannustaa tuottajamaita politiikkaan, jolla tullit on mahdollista välttää kokonaan – jos kriteerinä olisi esimerkiksi päästöjen hinnoittelu EU:n päästökauppaa vastaavalla tavalla. Hiilitullien taso voisi riippua myös tuotantomaaan päästöistä esimerkiksi energiantuotannon päästöintensiteetin perusteella, jolloin tuotantomailta olisi selkeä kannustin päästöjä vähentävään energiapolitiikkaan, vaikka yksittäisen tuottajan mahdollisuus vaikuttaa tulleihinkin jäisikin pieneksi.

Carbon Market Watchin mukaan hiilitullin pitäisikin sisältää selvät ehdot sille, miten

268 Eurooppa-neuvosto, 2021, Council Conclusions: Climate and Energy Diplomacy, saatavilla osoitteessa: <https://www.consilium.europa.eu/media/48057/st05263-en21.pdf>

269 EurActiv, 2021, EU carbon border levy shaping up as “notional ETS”, saatavilla osoitteessa: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-carbon-border-levy-shaping-up-as-notional-ets/> (viitattu 25.1.2021)

270 Center for European Reform, 2021, The EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism: How to make it work for developing countries, saatavilla osoitteessa: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2021/eus-carbon-border-adjustment-mechanism-how-make-it-work>

271 Nordhaus, W., 2015, Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy, saatavilla osoitteessa: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.15000001>

272 Comillas Pontifical University, 2020, Designing Border Carbon Adjustments and Alternative Measures: An Overview, saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510400>

maat tai yritykset voivat parantaa toimintaansa ja siten välttää tullit. Tämä tarkoittaa, että tulli ei saisi tälläkään tapaa olla protektionistinen vaan sen vaikutuksen pitäisi rajoittaa ilmastovaikutuksiin. Järjestön mukaan vertailutason pitäisi olla vähintään eurooppalaisen tuotannon keskiarvoa vastaava. Jos hiilitulli toteutettaisiin vaatimalla yksiköiden ostamista EU:n päästömarkkinoilta, ehdottaa Carbon Market Watch, että mukaan otettaisiin vain teräs-, betoni-, kemian- ja sähköteollisuus, joiden tuonnin päästöt vastaavat noin kahdeksaa prosenttia päästökauppasektorin päästöistä. Tällaista mekanismia voitaisiin siten käyttää päästökaupan ylijäämän vähentämiseen niin, että päästökauppajärjestelmän katto jätetään ennalleen.²⁷³ Toisaalta tällainen hiilitullien toteuttaminen nykyisen päästökauppajärjestelmän puitteissa jättää avoimeksi sen, miten hiilitullijärjestelmää voitaisiin jatkossa laajentaa muille toimialoille.

Monimutkaisempi järjestelmä, jossa käytettäisiin yksinkertaisen vertailuluvun sijaan mahdollisimman kattavaa arviota todellisista päästöistä, kannustaisi myös yksittäistä tuottajaa vähentämään päästöjään, kun siitä palkittaisiin pienemmällä tullimaksulla. Tähän vaihtoehtoon liittyy myös kysymys siitä, missä laajuudessa esimerkiksi arvoketjun päästöt huomioidaan ja millainen omien päästöjen todentaminen katsotaan riittäväksi. Komission luonnoksessa huomioitaisiin myös alihankinnan päästöt, ja niiden todentamisesta komission määrittelemällä tavalla vastaisi kolmas osapuoli²⁷⁴.

Komission esitysluonnoksessa tuontituotteiden todelliset päästöt tulisi raportoida tai muuten ne oletettaisiin EU:n suuripäästöistä tuotantoa vastaaviksi. Tällaisen järjestelyn vahvuutena on todellisten päästöjen selvittämiseen kannustaminen.

273 Carbon Market Watch, 2020, Carbon Border Adjustments: Climate Protection or Climate Protectionism?, s. 4, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510194>

274 Komission julkisuuteen vuotanut luonnos esityksestä nimeltään Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the Carbon Border Adjustment Mechanism ('CBAM'), joka on määrä antaa heinäkuussa 2021.

Myös päästörajauksen kohdalla haasteena voivat kuitenkin olla myös WTO-säännöt, sillä esimerkiksi Sandbag arvioi, että hiilitullien perusteena tulisi olla samanlainen päästörajaus kuin EU:n energiantuotantoa ja teollisuuden suoria päästöjä koskevassa päästökaupassa. EU:n voitaisiin nimittäin katsoa suosivan omaa tuotantoaan, jos hiilitullien perusteena olisi koko arvoketjun päästöt huomioiva laskenta, joka sisältäisi siten päästöjä, jotka eivät ole EU:n oman päästökaupan piirissä²⁷⁵.

6.2.3 Hiilitullimaksun suuruus

Tuontituotteilta perittävän hinnan suuruudella on luonnollisesti suuri merkitys siihen, miten hiilitullit vaikuttavat paitsi maahantuontiin välillisesti esimerkiksi myös hyvinvointiin ja oikeudenmukaisuuteen. Toisaalta liikkumavara hintatason asettamisessa on rajallinen, sillä hiilitullin pitäisi kohdella maahantuoja tasapuolisesti eurooppalaisten tuottajien kohtaaman päästöhinnon kanssa. Yleisesti katsotaan, että hiilitullimaksun suuruuden tulisi vastata päästön hintaa EU:n päästökaupassa.

Hiilitullien toteutuksessa on ratkaistava myös se, miten hinnoittelu käytännössä toteutetaan. Ajatuspaja ERCST:in huhtikuussa 2021 julkaisemassa esityksessä maahantuojilta edellytettäisiin varsinaisen päästökaupan hintatasoa noudattavia, mutta siitä erillisiä yksiköitä. Toisin kuin päästökaupan päästöoikeuksien kohdalla näiden yksiköiden määrää ei olisi rajoitettu. Maahantuojan yksiköistä maksamassa hinnassa voitaisiin huomioida tuotantoon lähtömaassa kohdistuva päästökustannus. Jos lähtömaassa on käytössä päästövero tai päästökauppa, tuontiin oikeuttavan yksikön hinta voisi olla lähtömaan hinnan ja EU-päästökaupan erotus. Jos päästöjä rajoitetaan muuten kuin hinnoittelemalla, EU ja tuottajamaa voisivat sopia tapauskohtaisesti, millaiseen vähennykseen tämä oikeuttaa.²⁷⁶

275 Sandbag, 2019, The ABC of BCAs, s.11, saatavilla osoitteessa: <https://sandbag.be/index.php/project/the-abc-of-bcas/>

276 ERCST, 2021, CBAM for the EU: A Policy Proposal, s. 10–18, saatavilla osoitteessa: <https://secureservercdn.net/160.153.137.163/z7r.689.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/03/20210421-Complete-v6-Final.pdf>

Mikäli EU:ssa jatkettaisiin päästöoikeuksien ilmaisjakoa tai muuta päästöhinnonkorjauksen kompensaatioita, myös tämä pitäisi huomioida tullin tasossa²⁷⁷. Eli yksittäisten yritysten tasolla tullin aiheuttaman lisäkustannuksen pitäisi vastata mahdollisimman tarkasti sitä kustannusta, jonka vastaava tuottaja joutuu oikeasti EU:ssa maksamaan.

Päästöjen hinnoittelun voi nähdä myös tapana jakaa ilmastonmuutoksen ja sen torjunnan aiheuttamaa taakkaa nykyisten ja tulevien sukupolvien kesken. Näin ajateltuna päästöt pitäisi hinnoitella joko siten, että hinta vastaa tuleville sukupolville aiheutettua haittaa (ks. tarkemmin hiilen sosiaalista hintaa käsittelevä infolaatikko luvun 3.3 yhteydestä sivulta 18), tai siten, että hinnoittelu johtaa riittävänä pidettyyn päästövähennykseen. EU:n päästökaupan hintataso perustuu jatkossa päästökattoon, jonka tarkoituksena on toteuttaa EU:n tavoitetta vähentää päästöjään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Tavoitetta on pidetty ilmastokriisin torjuntaan nähden riittämättömänä²⁷⁸, joten siihen perustuva hinta ei myöskään lähtökohteisesti vastaa päästövähennysten kiireellisyden tarvetta²⁷⁹.

6.2.4 Yhteensopivuus maailmankaupan sääntöjen kanssa

Yksi reunaehto hiilitullien käyttöönotolle on niiden yhteensopivuus maailmankauppajärjestö WTO:n sääntöjen kanssa, eli tullimekanismin tulee palvella tarkoitustaan, eikä sitä tule käyttää epäreiluun tiettyjen maiden tai oman tuotannon suosimiseen. Tämä tarkoittaa erityisesti GATT-sopimuksesta nousevaa kansainvälisen kaupan peruseriaa, jonka mukaan kahta samankaltaista tuotetta pitää kohdella samalla tavalla riippumatta siitä missä ja miten ne on valmistettu²⁸⁰. Tämä ei esimerkiksi välttämättä toteutuisi, jos tullin perustana käytettäisiin pelkästään lähtömaan ilmastopolitiikan tasoa, koska silloin kaksi samanlaista mutta eri maissa toimivaa tuottajaa asetettaisiin keskenään eriarvoiseen asemaan riippumatta siitä, millaiset niiden omat päästöt ovat²⁸¹.

GATT-sopimuksen artikla XX mahdollistaa välttämättömien, ympäristöön tai terveyden suojelemiseen liittyvien tekijöiden huomioonmisen²⁸². Tässä mielessä hiilitullimekanismissa onkin oltava vahva ympäristönsuojelullinen peruste²⁸³ erotuksena muista tavoitteista kuten esimerkiksi oman teollisuuden suojelemisesta tai uusien varojen keräämisestä. Tällaisen sääntelyn pitää olla läpinäkyvää ja

277 Kuusi, T. et al, 2020, Carbon Border Adjustment Mechanism and Their Economic Impact on Finland and the EU, s. 37, saatavilla osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-922-6>

278 EurActiv, 2020, Reactions: Deal on EU's 2030 climate target is a big step, but won't close the gap to 2050, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/55-reduction-is-a-big-step-but-wont-close-the-gap-to-2050/> (viitattu 29.4.2021)

279 Alkuvuodesta 2021 nähdyt yli 40 euron tonnihinnat EU:n päästökaupassa vastaavat alimpia arvioita siitä, millaisia hintoja tarvittaisiin globaalisti puolelta asteen tavoitteessa pysymiseen. Ks. esim. Carbon Pricing Leadership Coalition, 2017, Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, saatavilla osoitteesta: https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53decccfb4c/t/59b7f26b3c91f1bb0de2e41a/1505227373770/CarbonPricing_EnglishSummary.pdf; Dietz, S., Bowen, A., Doda, B., Gambhir, A. & Warren, R., 2018, The Economics of 1.5°C Climate Change, Annual Review of Environment and Resources 2018 43:1, 455-480, saatavilla osoitteesta: <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev-environ-102017-025817>

280 Krenek, A., 2020, How to implement a WTO-compatible full border carbon adjustment as an important part of the European Green Deal, s. 4, saatavilla osoitteesta: https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2020/07/OEGfE_Policy_Brief-2020.02.pdf

281 ERCST, 2020, Border Carbon Adjustments in the EU, Issues and Options, s. 20, saatavilla osoitteesta: <https://secureservercdn.net/160.153.137.163/z7r.689.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/09/20200929-CBAM-Issues-and-Options-Paper-F-2.pdf>

282 Artiklan XX käyttöä maahantuonnin rajoittamiseen on testattu WTO:n sovittelussa ainakin kahdesti. EU:n päätös kieltää asbestin maahantuonti katsottiin välttämättömäksi toimeksi eurooppalaisten terveyden suojelemiseksi. Toisessa tapauksessa hyväksyttiin Yhdysvaltain peruste kilpikonnille haitallisella tavalla pyydytysten katkarapujen tuonnin kieltämiseksi. Sen sijaan katsottiin, ettei maalla ollut oikeutta rajoittaa katkarapujen pyyntiä tiettyyn menetelmään vaan sen tuli sallia kaikki vaikutuksiltaan vastaavat menetelmät. CE Delft, 2018, External Costs Charge, s. 17, saatavilla osoitteesta: <https://www.cedelft.eu/en/publications/2254/external-costs-charge-a-policy-instrument-for-climate-change-mitigation>

283 Kuusi, T. et al, 2020, Carbon Border Adjustment Mechanism and Their Economic Impact on Finland and the EU, s. 41, saatavilla osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-922-6>

reilua, mikä tarkoittaa sitä, että tuontituotteita pitäisi koskea vastaavat ympäristöperusteiset maksut kuin EU:n omaa tuotantoa. Tästä näkökulmasta voi osoittautua ongelmalliseksi, jos EU haluaa samaan aikaan jatkaa oman teollisuuden tukemista ilmaisjaolla ja asettaa hiilitullit tuontituotteille. Hinnoittelun osalta olisi selkeintä, että tuontituotteilta perittäisiin niiden päästöihin perustuva EU-päästökaupan hintatasoa vastaava päästömaksu, kuten komissio on luonnostellut ja kuten Euroopan parlamentti esittää mietinnössään²⁸⁴. Varsinainen tuontituotteiden päästökauppa, joka asettaisi katon tuontipäästöille, voitaisiin taas joidenkin arvioiden mukaan laskea sääntöjen vastaiseksi kaupan rajoitteeksi tai esteeksi²⁸⁵.

WTO:n uusi johtaja Ngozi Okonjo-Iweala on alustavasti luvannut kauppajärjestön toimivan EU-maiden kanssa yhteistyössä, jotta hiilitullit saadaan toteutettua maailmankaupan sääntöihin sopivalla tavalla. Yhteisen työryhmän on määrä huomioida myös hiilitullien reiluus kehittyvien maiden näkökulmasta.²⁸⁶ Samaa aikaan WTO:n uudistamisesta on tulossa myös yksi EU:n uuden kauppapoliittisen strategian tavoitteista. Komission tiedonannossa korostetaan, että maailmankaupan sääntöjen tulisi mahdollistaa nykyistä paremmin ilmastotavoitteiden ja kestäväen kehityksen tavoitteiden edistäminen²⁸⁷.

WTO-sääntöjen lisäksi hiilitullit tulisi sovittaa myös EU:n kahdenvälisiin kauppasopimuksiin²⁸⁸. Tulleja koskevissa muutoksissa on

lisäksi periaatteena, että tullien yksipuolinen alentaminen on hyväksyttävää, mutta tullien korottamisesta pitäisi neuvotella kauppakumppanien kanssa²⁸⁹. Vuonna 2012 yritys laajentaa EU:n päästökauppaa Euroopan ulkopuoliseen lentoliikenteeseen osoitti, että EU:n yksipuolisiin ilmastotoimiin voidaan suhtautua hyvinkin kielteisesti²⁹⁰. Hiilitulleihin kohdistuvaa kriittisyyttä ruokkinee tällä kertaa myös se, että pelkän ilmastopoliittisen näkökulman lisäksi komissio pitää hiilitulleja yhtenä uutena tapana rahoittaa unionin toimintaa²⁹¹.

Lienee todennäköistä, että ainakin jotkut EU:n kauppakumppaneista tulevat testaamaan hiilitullien oikeutuksen tuomioistuimissa, ellei varsinaisista hiilitulleista päätetä luopua, ja niiden sijaan hinnoitella tuontituotteita ja EU:n omaa tuotantoa samanlaisella päästöperusteisella kulutusverolla²⁹². Esimerkiksi Venäjä on jo ennakoanut, että EU:ssa valmistettava hiilitullimekanismi tulee todennäköisesti olemaan WTO-sääntöjen vastainen²⁹³. Myös Kiina²⁹⁴ on presidentti Xi Jinpingiä myöten varoittanut, etteivät yksipuoliset

284 Euroopan parlamentti, 2021, WTO:n sääntöjen mukainen EU:n hiilidioksidipäästöjen tullimekanismi, s. 7, saatavilla osoitteessa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_FI.pdf

285 EurActiv, 2021, EU carbon border levy shaping up as "notional ETS", <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-carbon-border-levy-shaping-up-as-notional-ets/> (viitattu 25.1.2021)

286 Yahoo News, 2021, WTO to work with Europeans on legality of EU carbon tax plan, <https://sg.news.yahoo.com/wto-europeans-legality-eu-carbon-115144832.html> (viitattu 8.4.2021)

287 Euroopan komissio, 2021, Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, s. 14, saatavilla osoitteessa: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf

288 Kuusi, T. et al, 2020, Carbon Border Adjustment Mechanism and Their Economic Impact on Finland and the EU, s. 48, saatavilla osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-922-6>

289 Krenek, A., 2020, How to implement a WTO-compatible full border carbon adjustment as an important part of the European Green Deal, s. 4, saatavilla osoitteessa: https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2020/07/OEGfE_Policy_Brief-2020.02.pdf

290 EU joutui luopumaan aikeistaan laajentaa päästökauppaa koskemaan EU:sta lähteviä ja sinne saapuvia lentoja, kun muun muassa Yhdysvallat, Kiina ja Intia vastustivat kiivaasti niiden lentoyhtiöille uusia kustannuksia aiheuttanutta muutosta. Ks. esim. Ulkopoliittinen instituutti, 2014, The Conflict over Aviation Emissions: A Case of Retreating EU Leadership?, saatavilla osoitteessa: <https://www.fiia.fi/julkaisu/the-conflict-over-aviation-emissions?read>

291 Dröge, S., 2020, The EU's CO2 Border Adjustment: Climate or Fiscal Policy?, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-eus-co2-border-adjustment-climate-or-fiscal-policy/> (viitattu 30.9.2020)

292 Dröge, S., 2020, The EU's CO2 Border Adjustment: Climate or Fiscal Policy?, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-eus-co2-border-adjustment-climate-or-fiscal-policy/> (viitattu 30.9.2020)

293 Euractiv, 2020, Moscow cries foul over EU's planned carbon border tax, saatavilla osoitteessa: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/moscow-cries-foul-over-eus-planned-carbon-border-tax/>

294 Reuters, 2019, China says CO2 border tax will damage global climate change fight, saatavilla osoitteessa: <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-agreement-china/china-says-co2-border-tax-will-damage-global-climate-change-fight-idUSKBN1Y105T>

hiilitullit ole oikea tapa edistää ilmastotoimia²⁹⁵. Huhtikuussa Brasilian, Etelä-Afrikan, Intian ja Kiinan ympäristöministerien yhteisessä julkilausumassa ilmaistiin huoli EU:n hiilitullisuunnitelmista, ja katsottiin, että ne ovat ristiriidassa oikeudenmukaisuuden kanssa²⁹⁶.

Yhdysvalloissa Trumpin aikainen hallinto²⁹⁷ oli tiukasti hiilitulleja vastaan, kun taas presidentti Bidenin ilmastolähteiläs John Kerry toivoi maaliskuussa EU:lta malttia ja sanoi, että hiilitullien tulisi olla vasta viimeinen keino, jos YK:n syksyisissä ilmastoneuvotte- luissa Glasgowssa ei saada tuloksia aikaan²⁹⁸. Myös OECD:n vastavalittu pääsihteeri Mathias Cormann on esittänyt vastaavan vetoomuk- sen ja sanonut, ettei maailmankauppaan tarvita uusia jännitteitä²⁹⁹.

Toisaalta tilanne voi muuttua tulevaisuudessa, jos Yhdysvalloissa maan oman hiilitullijärjes- telmän käyttöönotto³⁰⁰ etenee nopeasti Joe Bidenin virkakaudella. Kansainväliseen ilma- piiriin voisi vaikuttaa myös se, jos Kiina saa kansallisen päästökauppajärjestelmänsä³⁰¹ sellaiseen laajuteen ja hintatasoon, jolla EU:n hiilitullit eivät vaikuttaisi ainakaan täy- simääräisinä. Toistaiseksi on arvioitu, että Kiinan päästökauppajärjestelmä on hyvin

295 Free Malaysia Today, 2021, In call with Macron and Merkel, Xi slams EU's carbon tax plan, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/world/2021/04/16/in-call-with-macron-and-merkel-xi-slams-eus-carbon-tax-plan/> (viitattu 26.4.2021)

296 South African Government, 2021, Joint Statement issued at the conclusion of the 30th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change hosted by India on 8th April 2021, <https://www.gov.za/nr/speeches/joint-statement-issued-conclusion-30th-basic-ministerial-meeting-climate-change-hosted#> (viitattu 26.4.2021)

297 Financial Times, 2020, US threatens retaliation against EU over carbon tax, <https://www.ft.com/content/f7ee830c-3ee6-11ea-a01a-bae547046735> (viitattu 30.9.2020)

298 Financial Times, 2021, John Kerry warns EU against carbon border tax, <https://www.ft.com/content/3d00d3c8-202d-4765-b0ae-e2b212bbca98> (viitattu 18.3.2021)

299 Australian Financial Review, 2021, OECD's Mathias Cormann urges carbon tariff caution, <https://www.afr.com/politics/federal/oecd-s-cormann-urges-carbon-price-caution-20210315-p57aq1> (viitattu 19.3.2021)

300 Democratic Party, 2020, 2020 Democratic Party Platform, s. 52, saatavilla osoitteessa: <https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf>

301 World Bank Group, 2021, State and Trends of Carbon Pricing 2021, s. 64, saatavilla osoitteessa: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620>

heikko³⁰², ja sitä on vaikea nähdä perusteena EU:n päästökauppaa vastaavien maksujen välttämiseksi.

6.3 HIILITULLIEN ARVIOIDUT VAIKUTUKSET EU:N KAUPPAKUMPPANEIHIN

Hiilitulleilla on monenlaisia vaikutuksia EU:n ulkopuolisiin maihin. Nämä vaikutukset riippuvat paitsi toteutuksen yksityis- kohdista myös siitä, miten maat itse toimi- vat. Esimerkiksi Britanniassa tehdyn arvion mukaan EU:n hiilitulleista voisi tulla maan vientiteollisuudelle noin miljardin punnan (1,2 miljardin euron) kustannus, jos kansallista päästöhinnointelua ei ole tehty EU:n kanssa yhteensopivalla tavalla³⁰³. Toisaalta taas oma EU:n kanssa yhteneväinen järjestelmä ja omat hiilitullit voisivat tarkoittaa lähes saman suuruista tuloa, jonka EU:n ulkopuoliset maa- hantuojaat joutuisivat maksamaan tuonnistaan Britanniaan.

Hiilitullit voivat myös muuttaa EU:hun tuovien maiden keskinäistä kilpailutilannetta. Konsulttiyritys BCG on esimerkiksi arvioi- nut, että hiilitullien käyttöönotto voisi siirtää teräksen tuontia Kiinasta ja Ukrainasta vähä- päästöisempiin Intiaan ja Turkkiin. Saman arvion mukaan eurooppalainen kemianteol- lisuus voisi tullien myötä siirtyä suosimaan Venäjältä tuodun öljyn sijaan Saudi-Arabiasta tuotua öljyä, koska sen tuotannon päästöt ovat alhaisemmat. Sen mukaan vaikutukset eivät myöskään rajoitu hiilivuotoaloille vaan heijastuvat myös muualle talouteen.³⁰⁴

Niin sanotuilla hiilivuotoaloilla, joita hiilitul- lit todennäköisesti ainakin alkuvaiheessa

302 Kts. esim. Kiinan energiapolitiikkaan eri- koistuneen Lauri Myllyvirran Twitter-ket- ju aiheesta: <https://twitter.com/laurimyllyvirta/status/1359137998202429445>

303 London School of Economics, 2021, What does an EU Carbon Border Adjustment Mechanism mean for the UK?, s 3–4, saatavilla osoitteessa: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/04/What-does-an-EU-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism-mean-for-the-UK_FULL-REPORT.pdf

304 BCG, 2020, How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade, saatavilla osoitteessa: <https://www.bcg.com/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade.aspx> (viitattu 10.11.2020)

koskisivat, suurimmat päästöt EU-alueelle tuodaan Venäjältä ja Yhdysvalloista³⁰⁵. Tuottajamaiden kannalta olennaisempaa on kuitenkin tarkastella päästömäärien sijaan sitä, kuinka suurta osaa viennistä hiilitulit koskevat. Tällaisessa tarkastelussa tullien suurimmat vaikutukset kohdistuvat moniin kehittyviin talouksiin, erityisesti Afrikassa. Vähiten kehittyneistä maista kärjessä ovat näin tarkasteltuna Bhutan, Angola, Tsad, Jemen ja Lesotho. Olisi kuitenkin mahdollista ja perusteltua, että vähiten kehittyneet maat saavat vapautuksen hiilitulleista. Siinäkin tilanteessa hiilitulit koskisivat monia kehittyviä maita, joista Irakin, Libyan, Nigerian, Venezuelan ja Päiväntasaajan Guinean vienti EU:hun olisi kaikkein alteinta hiilitullien vaikutukselle.³⁰⁶

Kehittyvien talouksien näkökulmaa on nostanut esiin muun muassa Action Aid viime keväänä julkaistussa kannanotossaan. Järjestön arvion mukaan hiilitulit voivat heikentää työllisyyttä vähentämällä vientiä EU:hun, jos rakennemuutosta ja oikeudenmukaista siirtymää ei tueta³⁰⁷. Kiinan osalta on arvioitu, että laajojen hiilitullien käyttöönotto vientimarkkinoilla kuten EU:ssa, heikentäisi maan taloutta ja siirtäisi viennin painopistettä alueisiin, joilla hiilitulit eivät ole käytössä³⁰⁸. Yhdessä tutkimuksessa arvioitiin, että jos Kiina pyrki välttämään hiilitulit asettamalla päästöperustaisen veron vientituotteille, erityisesti kouluttamattomien siirtotyöläisten

työllisyys heikkenisi, koska viennin kokonaisvolyymi pienenesi³⁰⁹. Komission syksyisessä kuulemiskierroksessa muun muassa Oxfam International ja Ecuadorin banaani-tuottajat varoittivat, että ilman kompensoivia toimia hiilitulleilla voi olla heikentäviä vaikutuksia kehittyvien maiden työllisyyteen³¹⁰. Myös IPCC:n viides arviointiraportti³¹¹ tunnistaa hiilitullien mahdolliset haittavaikutukset hyvinvointiin siellä, missä ne heikentävät vientinäkyymiä.

Ajatuspaja CER on arvioinut, että hiilitullien toimialojen rajaaminen EU-päästökaupan mukaan tarkoittaisi, että ne koskisivat yhteensä 16 miljardin euron arvoista tuontia kehitysmaista EU:hun. Sen mukaan EU:n tulisi vapauttaa hiilitulleista 46 vähiten kehittyneen maan lisäksi tietyin ehdoin myös 23 muuta kehittyvää maata, jotka kuuluvat nykyisellään GSP-tullietuusjärjestelmään. Sen mukaan vapautukset edellyttävät myös jotain varomekanismia siltä varalta, että päästöintensivinen tuonti näistä maista alkaisi jossain vaiheessa merkittävästi lisääntyä.³¹²

Hiilitulit voi nähdä myös protektionistisena, oman teollisuuden suojaamiseen liittyvä mekanismina, jonka suurimmat haittavaikutukset kohdistuvat niihin suuripäästöisiin maihin, joiden hyvinvointi on riippuvaista EU:hun kohdistuvasta tuonnista.

305 Allianz Research, 2020, European Climate Policy Goes Global, s. 15, saatavilla osoitteessa: https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2020/october/2020_10_14_CarbonBorderTax.pdf

306 Allianz Research, 2020, EU Carbon Border Adjustments and Developing Country Exports: Saving the Worst for the Last, s. 3, saatavilla osoitteessa: https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2020/november/2020_11_17_EU_CBAM_and_developing_country_exports.pdf

307 Action Aid, 2020, EU Carbon Border Adjustment and its potential impacts on developing countries, saatavilla osoitteessa: <https://actionaid.org/publications/2020/actionaid-discussion-paper-eu-carbon-border-adjustment>

308 Ling Tang et. al., 2013, Carbon-Based Border Tax Adjustments and China's International Trade: Analysis Based on a Dynamic Computable General Equilibrium Model, saatavilla osoitteessa: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2213057

309 Ji Feng Li et. al., 2011, Is it in China's interest to implement an export carbon tax?, s. 10, saatavilla osoitteessa: https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/id_1106_wang-li-zhang_export-carbon-tax.pdf

310 Clúster Bananero Ecuador, 2020, Open consultation: Carbon border adjustment mechanism ja Oxfam International 2020, EU Carbon Border Adjustment Mechanism, Public Consultation, Oxfam Position, molemmat saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation>

311 Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014, Fifth Assessment Report, Working Group III: International Cooperation: Agreements and Instruments, s. 1033, saatavilla osoitteessa: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter13.pdf

312 Center for European Reform, 2021, The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism: How to make it work for developing countries, saatavilla osoitteessa: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2021/eus-carbon-border-adjustment-mechanism-how-make-it-work>

Hiilitullien toteutus vaatii hyötyjen ja haittojen tasapainottamista

MAHDOLLISUUDET

- laajentaa saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamista EU:n sisäisistä päästöveroista ja päästökaupasta myös tuontituotteisiin
- ehkäisee hiilivuotoa ja korvaa päästöoikeuksien saastuttaja maksaa -periaatetta murentavan ilmaisjaon
- tuottaa EU:lle tuloa, jota voidaan kanavoida sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisäämiseen ja ilmastotoimien vauhdittamiseen niin EU:ssa kuin EU:n ulkopuolella
- vähentää tuontituotteiden päästöjä
- kannustaa muita maita ottamaan hiilen hinnoittelun käyttöön tai kiristämään ilmastopoliitiikkaansa muilla tavoilla

RISKIT

- muuttaa kansainvälisen kaupan dynamiikkaa, mikä ilman aktiivisia elinkeino- ja kehityspoliittisia toimenpiteitä voi aiheuttaa kielteisiä toimeentulovaihteluksia sekä EU:n ulkopuolella (tullin alaiset toimialat) että EU:ssa (tullin alaisia välituotteita käyttävät alat)
- tehokas ilmastovaikutus vaatii perusteellista hallinta- ja valvontajärjestelmää
- voi nostaa myös vähäpäästöisten perushyödykkeiden hintoja, jos järjestelmä on liian yksinkertainen
- pakottamalla ilmastotoimia yhteen muottiin nakertaa Pariisin sopimuksen periaatetta siitä, että toisilla mailla on suurempi historiallinen vastuu ilmastopäästöistä ja paremmat resurssit ilmastotoimiin
- kauppasota tai muut vastatoimet
- voi heikentää kehittyvien maiden vientimahdollisuuksia ja vaikuttaa siten väestön toimeentuloon
- moraalikato, eli tullimaksujen kiertäminen pienillä muutoksilla (esimerkiksi teräs/betoni jalostetaan toisen ryhmän tuotteiksi unionin ulkopuolella)

Ekonomistikoneessa³¹³ hiilitulleja kannattanut Aalto-yliopiston taloustieteen professori Matti Pohjola pohti asiaa hyvinvoinnin kannalta ja piti yleisenä ongelmana, että köyhät maat, joiden vientiin liittyy päästöjä, kärsisivät ja EU puolestaan voittaisi. Hänen mukaansa EU voisi kuitenkin käyttää tullista syntyviä tuloja tappion korvaamiseen esimerkiksi tukemalla vähähiiliseen tuotantoon siirtymistä niissä maissa, joista päästöintensiivisiä tuotteita tuodaan.

313 Ekonomistikone, 2018, Ekonomisteilta vihreää valoa hiilitulleille, <http://www.ekonomistikone.fi/ekonomisteilta-vihreaa-valoa-hiilitulleille/> (viitattu 10.11.2020)

Hiilitullien vaikutus EU:n ulkopuolisiin maihin välittyy siis kolmella eri tavalla, jotka ovat toisiinsa kytköksissä. Ensimmäinen ja välittömin tapa on edellä mainittu teollisuuden kilpailukyvyyn heikkeneminen, joka aiheutuu EU:n rajalle asetettavien hiilitullien aiheuttamista kustannuksista. Tämän vaikutuksen kohdentuminen riippuu toteutustavasta: onko tullin taso sidottu esimerkiksi tuotantomaan energiantuotantoon tai yksittäisten tuottajien todellisiin päästöihin. Ja vaikka varsinainen tullin aiheuttama kustannus välittyisi tuontituotteissa lopulta eurooppalaisten kuluttajien maksettavaksi, kärsisivät suuripäästöiset tuottajat EU:n ulkopuolella siitä, että

heidän tuotteistaan tulee aiempaa kalliimpia ja vähemmän kilpailukykyisiä. Toisaalta suuripäästöisen tuotannon hintatason nousu koskisi myös ulkomailta tuotavia välituotteita käyttävää teollisuutta EU:ssa ja laajemmassa toteutuksessa tuontituotteita kuluttavia EU-kansalaisia. Koska tällainen kustannusten kautta välittyvä vaikutus on jossain määrin hiilitullin toteutuksen väistämätön seuraus ellei peräti suoranaisten tavoite, siihen on vaikea vaikuttaa itse hiilitullin toteutukseen liittyvillä valinnoilla muuten kuin säättämällä tullien kokonaistasoa ja sitä, mihin ne kohdistuvat.

Toinen vaikutus välittyy hitaammin ja riippuu enemmän hiilitullin toteutustavasta. Jos EU:n hiilitullien toteutustavassa huomioidaan kattavasti sekä yksittäisten tuotantomaiden ilmastopolitiikka että yksittäisten tuotteiden aidot ja kattavat päästöt, voi hiilitullimekanismin käyttöönotto kannustaa EU:n ulkopuolisia maita tehostamaan ilmastopolitiikkaansa ja EU:n ulkopuolisia tuottajia pienentämään tuotteidensa hiilijalanjälkeä. Nämä mahdolliset hyödyt voidaan kuitenkin vaarantaa yksinkertaisimmilla toteutustavoilla, joissa esimerkiksi tullimaksun taso määräytyy kiinteästi esimerkiksi EU-tuotannon keskiarvon mukaan ja tuotantomaan mahdollisuudet tullien välttämiseen ovat kapeat.

Kolmas mahdollinen vaikutus liittyy erityisesti vähiten kehittyneisiin maihin ja hiilitulleilla kerättävien varojen käyttöön. Jos rahat korvamerkitään edes osittain köyhimpien maiden ilmastotoimien edistämiseen, voi hiilitulleilla olla vähäpäästöisyyttä EU:n ulkopuolella edistävää vaikutus myös ilmasto- ja kehitysrahoituksen kautta. Vähemmän ilmastotoimia edistävää kompensatiotapa olisi suorat palautukset köyhimmille maille. On myös esitetty, että EU voisi tukea köyhimpiä maita hiilitulleista vapauttavien kansallisten päästöjen hinnoittelumekanismien käyttöönotossa, jolloin siirtymä voisi olla vähemmän kivulias³¹⁴.

314 Falcão, T., 2020, The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism: An Opportunity for the EU to Assume Leadership over Environmental Protection Standards, saatavilla osoitteessa: <http://kluwertaxblog.com/2020/08/24/the-eus-carbon-border-adjustment-mechanism-an-opportunity-for-the-eu-to-assume-leadership-over-environmental-protection-standards/>

6.4 HIILITULLIEN SOSIAALISEN OIKEUDENMUKAISUUDEN ARVIOINTIA

Riippumatta siitä, miten hiilitullit toteutetaan, kyseessä on politiikkatoimi, jolla on luonteensa vuoksi maantieteellisesti kattavat vaikutukset myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Tätä voidaan tarkastella aiemmin esitetyn kolmen, distributiivista oikeudenmukaisuutta koskevan kysymyksen avulla: 1) mitä oikeudenmukaisuuden kannalta keskeisiä tekijöitä hiilitulleilla jaetaan, 2) millä periaatteilla jako tulee tehdä ja 3) kenen kesken tekijöitä tulee jakaa? Lisäksi tulisi huomioida niin sanottu proseduraalinen oikeudenmukaisuus, eli se, miten eri ryhmien osallistuminen päätöksentekoon toteutuu, sekä miten erilaisia vaikutusten kohteena olevia haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä tunnustetaan.

Hiilitullit vaikuttavat erityisesti kahden resurssin jakautumiseen. Ensinnäkin kyse on rahasta eli siitä, kenen kilpailukykyyn ja sitä kautta kassavirtaan hiilitullit kohdistuvat. Hiilitullit voivat tarkoittaa sitä, että asioita tuotetaan enemmän EU:ssa ja vähemmän sen ulkopuolella. Toisekseen voidaan ajatella, että kyse on myös oikeudesta aiheuttaa hiilidioksidipäästöjä. Jos otetaan esimerkiksi lähtökohdaksi Pariisin ilmastopimuksen tavoitteet, ihmiskunnalla on käytössään enää rajallinen määrä päästöjä³¹⁵. Kun suuri osa näistä päästöistä tullaan käyttämään taloudellista hyvinvointia tuottavaan toimintaan, on katsottava, miten hiilitullit muuttavat sitä, kuka saa hyödyn niistä päästöistä, jotka voidaan vielä päästää. Oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella sekä maiden välisenä että maiden sisäisenä kysymyksenä. Hiilitullien oikeudenmukaisuutta on tarkasteltu tässä erityisesti maiden välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Välillisesti sekä rahalliset tulot että mahdollisuus aiheuttaa päästöjä vaikuttavat maiden talouteen ja työllisyyteen, ja siten esimerkiksi edellytyksiin järjestää julkisia palveluita. Voidaan siis sanoa, että hiilitulleilla on vaikutuksia, jotka voivat joko kasvattaa tai

315 Carbon Tracker, 2020, Carbon Budgets: Where are we now?, <https://carbontracker.org/carbon-budgets-where-are-we-now/> (viitattu 22.12.2020)

pienentää maiden välisiä eroja toimeentulon edellytyksissä. Millaisin periaattein oikeutta aiheuttaa päästöjä voitaisiin pyrkiä jakamaan maiden kesken?

Kaikkein jyrkimmän näkemyksen mukaan globaali pohjoinen on jo ylittänyt reippaasti oman kiintiönsä ja globaalilla etelällä sitä olisi vielä vähän jäljellä³¹⁶. Tällaisesta näkökulmasta katsoen voitaisiin päätyä malliin, jossa hiilitullien taso perustuisi ainakin osittain historiallisiin päästöihin. Toinen vastaavaa periaatetta toteuttava vaihtoehto voisi olla se, että hiilitulleista vapautettaisiin pelkkiä vähiten kehittyneitä maita laajempi joukko kehittyviä talouksia, jolloin hiilitullit koskisivat vain vauraimpien maiden välistä kauppaa. Tällaiset mallit olisivat todennäköisesti vaikeita sovittava WTO:n tasapuolista kohtelua korostaviin sääntöihin, eli niistä pitäisi pystyä sopimaan globaalilla tasolla.

Vähiten kehittyneiden maiden mahdollista vapauttamista lukuunottamatta, oikeudenmukaisuuskysymyksiä ei liene perusteltua ratkaista itse hiilitullimekanismin toteutuksessa, sillä viidestä EU-alueelle eniten tuovasta kauppakumppanista³¹⁷ kolme on keskimäärin EU:ta vauraampia (Yhdysvallat, Britannia ja Sveitsi), kun vaurauden mittarina käytetään väkilukuun suhteutettua ja ostovoimaparieteilla korjattua bruttokansantuotetta³¹⁸. Jos taas katsotaan pelkästään niin sanottujen hiilivuotoalojen tuontia EU:hun, selvästi suurimmat päästöt tuodaan Venäjältä ja toiseksi suurimmat Yhdysvalloista³¹⁹. EU:n hiilitullien ei siten voi sanoa yksiselitteisesti rajoittavan tuontia köyhemmistä maista rikkaam-

piin, eikä niillä siten ole yksiselitteisesti joko maiden välistä oikeudenmukaisuutta lisäävää tai vähentävää vaikutusta, vaan vaikutus vaihtelee maasta ja hiilitullien toteuttamistavasta riippuen. On tosin arvioitu, että hiilitullit lisäävät maiden välistä epätasa-arvoa muita hiilivuotoa ehkäiseviä keinoja (ilmaisjako ja muut helpotukset päästökaupan kustannuksiin) enemmän³²⁰. Kaikkein epäreilummat vaikutukset voidaan välttää rajaamalla vähiten kehittyneet maat hiilitullien ulkopuolelle aivan kuten ne ovat tähän asti olleet muutenkin vapautettuja tuontitulleista³²¹.

Tämä jättää kuitenkin edelleen hiilitullien vaikutuksille altiiksi suuren joukon kehittyviä, selvästi EU:ta köyhempiä maita. Pelkän nykyvarallisuuden lisäksi on kiistatonta, että EU:lla on paljon suurempi historiallinen vastuu³²² ilmasto- ja lämmittävästä päästöistä kuin monella maalla, joihin hiilitullit kohdistuisivat. Lisäksi moni näistä maista tulee kärsimään ilmastomuutoksesta enemmän kuin globaalin pohjoisen rikkaat maat³²³. Näiden maiden kohdalla on syytä tunnistaa hiilitullien epäoikeudenmukaisuutta lisäävä vaikutus, ja pyrkiä erilaisilla tavoilla korjaamaan näitä negatiivisia vaikutuksia. Mitä ne voisivat olla käytännössä?

Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta näiden kysymysten ratkaisemisen lähtökohdaksi voidaan ottaa esimerkiksi tarveperusteisuus tai huono-osaisten priorisoiminen, eli oikeudenmukaisesti toteutettuna hiilitullien ja niiden rinnalla toteutettavien mekanismien tulisi paitsi vähentää päästöjä myös parantaa köyhimpien maiden kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Tämä voisi tarkoittaa

316 Hickel, J., 2020, Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary, *Lancet Planet Health*, saatavilla osoitteessa: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2542-5196%2820%2930196-0>

317 Euroopan komissio, 2020, Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade, saatavilla osoitteessa: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf

318 World Bank, GDP per capita, PPP, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?most_recent_value_desc=true (viitattu 22.12.2020)

319 Allianz Research, 2020, European Climate Policy Goes Global, s. 15, saatavilla osoitteessa: https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2020/october/2020_10_14_CarbonBorderTax.pdf

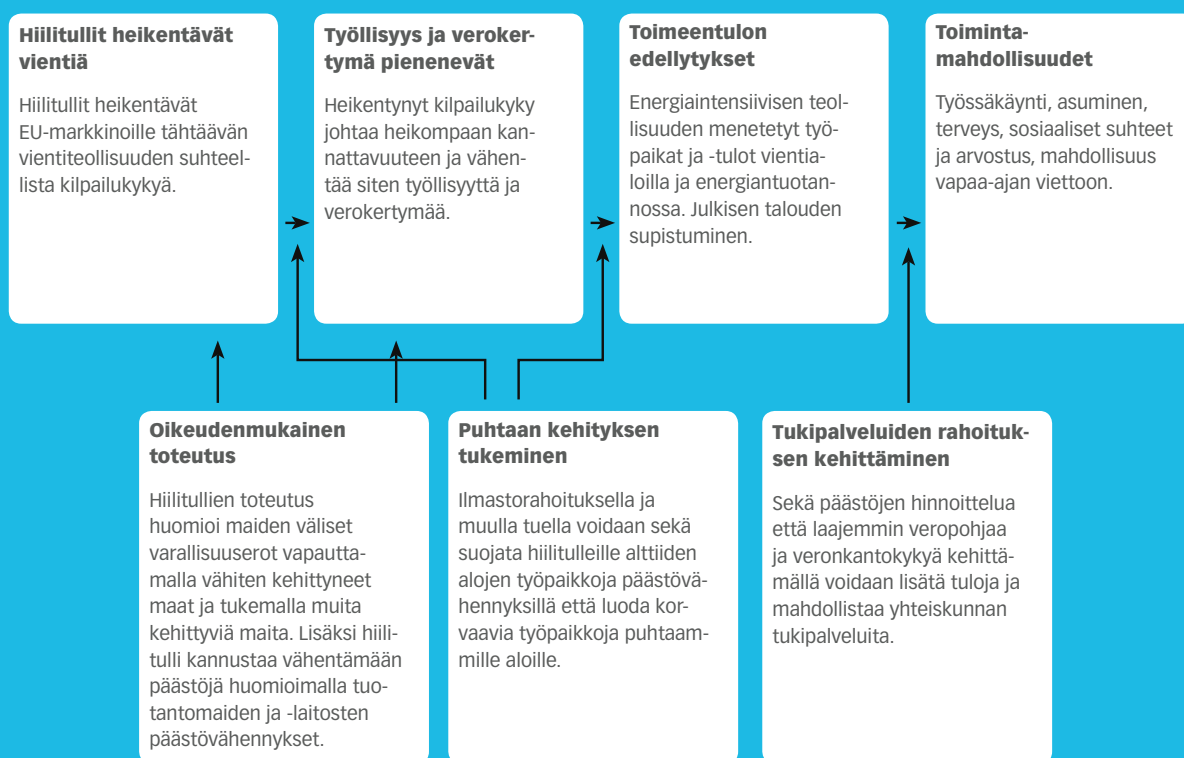
320 Böhringer, C., Carbone, J.C., Rutherford, T.F., 2012, Efficiency and Equity Implications of Alternative Instruments to Reduce Carbon Leakage, s. 13, saatavilla osoitteessa: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/105032/1/V-346-12.pdf>

321 Euroopan komissio, Generalised Scheme of Preferences (GSP), saatavilla osoitteesta: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

322 Our World in Data, 2019, Who has contributed most to global CO2 emissions?, saatavilla osoitteessa: <https://ourworldindata.org/contributed-most-global-co2>

323 King, A.D., 2018, The Inequality of Climate Change From 1.5 to 2°C of Global Warming, saatavilla osoitteessa: <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1029/2018GL078430>

Kuvaaja 5: Hiilitullien yhteys yksilön toimintamahdollisuuksiin ja negatiivisten vaikutusten lieventäminen konkreettisilla tukitoimin



EU:n hiilitullit vaikuttavat unionin ulkopuolisen teollisuuden suhteelliseen kilpailukykyyn EU-markkinoilla ja sitä kautta myös työllisyyteen ja toimeentuloon. Hiilitullien käyttöönotto tulee edeltää näiden vaikutusten analysointiä, jolloin ne voidaan huomioida ja tarvittaessa kompensoida.

kehittyville maille esimerkiksi tukea, jolla saataisiin puhtaille toimialoille kuten uusiutuvan energian tuotantoon saman verran uusia työpaikkoja kuin tullien vaikutuksesta likaisilta toimialoilta lähtee. Oikeudenmukaisen siirtymän varmistamisessa eri maissa tulee noudattaa Kansainvälisen työjärjestö ILO:n laatimia periaatteita³²⁴, ja kehittyville maille tulisi tarjota tähän erityistä tukea.

Hiilitullien vaikutusta kehittyviin maihin selvittänyt kestävä kehityksen instituutti IASS päätyi marraskuussa 2020 antamaan EU:lle kolme suositusta hiilitullien suunnitteluun ja toteutukseen. Ensinnäkin EU:n tulisi pyrkiä tunnistamaan, millaisia riskejä hiilitullit aiheuttavat köyhille maille. Toisekseen, hiilitullien tuloja tulisi käyttää näiden tunnistettujen vaikutuksien kompensoimiseen joko suorana

tukena tai ilmatorahoituksena. Ja kolmanneksi, EU:n tulisi tukea kehittyviä maita hiilitullien perusteena käytettävien päästöjen raportoinnin kehittämisessä.³²⁵

Monessa muussakin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulman huomioivassa esityksessä ratkaisuksi tarjotaan joko suoraa budjettitukea³²⁶ tai puhtaan energiantuotannon tukemista kehittyvissä maissa³²⁷. Myös

324 ILO, 2015, Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, saatavilla osoitteessa: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf

325 IASS, 2020, The Global Impacts of an EU Carbon Border Adjustment Mechanism, IASS Policy Brief 6/2020, saatavilla osoitteessa: https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/2020-12/Policy_Brief_Carbon_Border_Adjustment_Mechanism.pdf

326 Ks. esim. ActionAid, 2020, EU Carbon Border Adjustment and its potential impacts on developing countries, saatavilla osoitteessa: <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/ActionAid%20discussion%20paper%20on%20the%20EU%20carbon%20border%20adjustment%20-%20March%202020.pdf>

327 Ks. esim. Carbon Market Watch, 2020, 10 Key Principles for a Carbon Border Adjustment Measure (CBAM), saatavilla osoitteessa: https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2020/10/10-Key-Principles-for-a-Carbon-Border-Adjustment-Measure-CBAM_CMW.pdf

Euroopan parlamentin päätöslauselmassa todettiin maaliskuussa 2021, että hiilitullien tuotoja tulisi käyttää läpinäkyvästi ja suunnata osittain kansainvälisen ilmastonrahoituksen lisäämiseen vähiten kehittyneissä maissa ja pienissä kehittyvissä saarivaltioissa tuemalla niitä puhtaisiin teknologioihin perustuvan teollistamisprosessin toteuttamisessa³²⁸. Tällaisen tuen voi nähdä paitsi hiilitullien haitallisia talousvaikutuksia kompensoivana toimenä myös hiilitullien perusteena käytettäviä päästöjä jollain aikavälillä laskevana mekanismina.

On myös syytä kysyä, missä määrin hiilitullien yksipuolinen käyttöönotto huomioi tunnustavan ja proseduraalisen oikeudenmukaisuuden periaatteen osapuolten kuulemisesta³²⁹. Esimerkiksi komission syksyllä 2020 saamista lausunnoista vain noin viisi prosenttia tuli EU:n ja sen naapurimaiden ulkopuolelta³³⁰. Prosessin myöhemmissä vaiheissa selviää, miten hyvin näissä lausunnoissa tai muualla esitetyt näkökulmat huomioidaan. Proseduraalinen ja tunnustava oikeudenmukaisuus edellyttäisi myös aktiivisia toimia heikkojen ryhmien tunnistamiseksi ja kuulemiseksi.

Aiemmin todetun mukaisesti sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää heikkojen ryhmien tunnistamista ja tunnustamista sekä tietynlaisia sosiaalisia suhteita kuten luottamusta, hyväksyntää ja kunnioitusta. Tässä mielessä hiilitullien vaikutuksia on syytä pohtia paitsi kolmansien maiden kanssa myös niiden sisällä. Euroopan unionin ilmastopolitiikan – ja tässä tapauksessa hiilitullien – globaalien vaikutusten arvioimiseksi voidaan tarkastella toimintamahdollisuuksien muutoksia esimerkkinä. Esimerkiksi Vietnam on kehittyvä talous ja globaalilla

mittapuulla köyhä maa, mutta ei kuitenkaan niin köyhä, että se saisi vapautuksen hiilitulleista.

6.5 ESIMERKKI HIILITULLIEN MAHDOLLISISTA VAIKUTUKSISTA JA NIIDEN KOMPENSOIMISESTA: VIETNAM

EU on Vietnamille yksi tärkeimmistä kauppakumppaneista, ja tämä suhde on vahvistumassa entisestään tuoreen kauppasopimuksen myötä³³¹. EU:hun tuotavat tuotteet tulevat suurilta osin työvoimavaltaisilta toimialoilta kuten tekstiiliteollisuudesta, elektroniikkateollisuudesta ja maataloudesta³³². Nämä eivät ole niin sanottuja hiilivuotoaloja, joten todennäköisesti ainakaan alkuvaiheen tullit eivät niiden osalta vaikuttaisi Vietnamiin³³³. Sen sijaan sementti on yksi todennäköisistä ensimmäisen vaiheen tuotteista, ja Vietnam on yksi maailman suurimmista sementin tuottajista.³³⁴ Vietnamin sementintuonti EU:iin on myös merkittävää³³⁵.

6.5.1 Vietnamin alttius EU:n hiilitulleille

Vietnam nousi viisiportaisella asteikolla toiseksi suurimpaan riskiluokkaan, kun kestävä kehityksen tutkimuslaitos IASS arvioi

328 Euroopan parlamentti, 2021, A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism, s. 9, saatavilla osoitteessa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.pdf

329 Sung, S., 2016, Border Tax Adjustments and Developing Countries: A Perspective from China, s. 175, saatavilla osoitteessa: <https://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol21/iss1/9/>

330 Euroopan komissio, 2021, Summary Report, s. 2, saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation>

331 World Bank, 2020, Decisive Reforms Needed for Vietnam to See Full Benefits of EU Trade Agreement, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/05/21/decisive-reforms-needed-for-vietnam-to-see-full-benefits-of-eu-trade-agreement-report> (viitattu 22.12.2020)

332 Euroopan komissio, Vietnam, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/vietnam/> (viitattu 22.12.2020)

333 Energy Transition, 2020, Go green or get out? The impact of an EU carbon border adjustment on third countries, <https://energytransition.org/2020/07/eu/> (viitattu 22.12.2020)

334 Statista, Major countries in worldwide cement production from 2015 to 2019, <https://www.statista.com/statistics/267364/world-cement-production-by-country/> (viitattu 2.2.2021)

335 E3G, 2020, Navigating the Politics of Border Carbon Adjustments, s. 19, saatavilla osoitteessa: https://www.e3g.org/wp-content/uploads/E3G-Briefing_Politics_Border_Carbon_Adjustment.pdf; kts. myös TrendEconomy, saatavilla osoitteessa: <https://trendeconomy.com/data/h2/EuropeanUnion/6810>

kartoituksessaan³³⁶, mihin maihin EU:n hiilitullit pahiten iskevät. Arviossa katsottiin paitsi kansallista ilmastopolitiikkaa ja energiantuotannon päästöjä myös sitä, kuinka merkittävää kansantaloudelle on niin sanottujen hiilivuotoalojen vienti EU:hun. Vaikka Vietnamin kohdalla näiden alojen viennin osuudeksi arvioitiin vain noin 0,6 prosenttia bruttokansantuotteesta, hiilitullien arvioitiin kohdistuvan voimakkaasti tähän osaan taloutta, koska maan päästöintensiteetti on suuri, ja suunnitelmat sen laskemiseksi vähäiset. Lisäksi nostettiin esiin kansallisen päästöraportoinnin heikkous, minkä vuoksi esimerkiksi tiettyjen alojen olisi haastavaa saada helpotuksia, vaikka päästöt siellä olisivat kansallista keskiarvoa pienemmät.

On siis oletettavaa, että EU:n hiilitullit aiheuttaisivat Vietnamille ainakin lyhyellä aikavälillä sekä kilpailukyvyyn heikkenemistä että lisäpainetta teollisuustuotannon ja energiajärjestelmän puhdistamiseen. Viimeksi mainittu on vaikutus, jota hiilitulleilla tavoitellaan, mutta samaan aikaan tulee huomioida, että se heikentää Vietnamin taloutta, ja sitä kautta sen kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Vaikka fossiilisen energiantuotannon alasajaminen on ilmastokriisin ratkaisun kannalta välttämätön kehityskulku, tulee EU:n sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta huolehtia siitä, että Vietnam saa lisätukea vähintään siinä määrin, missä hiilitullit kasvattavat tätä muutospainetta.

Tätä raporttia laadittaessa Vietnamissa hyväksyttiin marraskuussa 2020 laki, joka mahdollistaa päästökaupan käynnistämisen mahdollisesti jo vuonna 2022³³⁷. Hintatasoon ja toimialakohtaiseen kattavuuteen liittyvät yksityiskohdat ovat toistaiseksi auki, mutta järjestelmä voisi käynnistyä vapaaehtoisena

2027 ja pakollisena 2029³³⁸. Kun myös EU:n hiilitullien tarkempi toteutus on vielä päättämättä, ei ole selvää, millä tavalla kansallisen päästökauppajärjestelmän käyttöönotto vaikuttaa siihen, miten EU:n hiilitullit kohdistuvat Vietnamiin.

Yleisesti ottaen Vietnamin altistaa hiilitulleille erityisesti se, että maan energiantuotannosta valtaosa on fossiilista ja kivihiilen osuus on ollut kasvussa³³⁹. Hiilitullit vaikuttaisivat siis huomattavasti maan EU:hun kohdistuvaan kauppaan. Vietnamin talous on erittäin riippuvainen viennistä³⁴⁰, joten pienetkin muutokset vientimarkkinoilla heijastuvat herkästi maan kansantalouteen. Toisaalta myös hiiliteollisuus on Vietnamin tärkeä työllistäjä³⁴¹, joten EU:n hiilitullien sivuvaikutuksena tavoiteltu nopeutettu energiamurros unionin ulkopuolisissa maissa aiheuttaisi Vietnamille haasteita aiheuttamalla muutoksia energiateollisuuden työpaikkoihin. Vaikka toistaiseksi varsinainen työttömyys on maassa vähäistä³⁴², on maassa yhä etnisiin vähemmistöihin painottuvaa köyhyyttä ja huono-osaisuutta³⁴³. Vietnamin nopeasti kasvava talous kuormittaa ympäristöä ja lisää päästöjä³⁴⁴ ja hiilen nopea alasajo voisi aiheuttaa aiempaa suurempia haasteita riittävän sähköntuotannon takaamiseen³⁴⁵.

336 IASS, 2020, The Global Impacts of an EU Carbon Border Adjustment Mechanism, IASS Policy Brief 6/2020, s. 7, saatavilla osoitteessa: https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/2020-12/Policy_Brief_Carbon_Border_Adjustment_Mechanism.pdf

337 East Asia Forum, 2020, Vietnam pioneers post-pandemic carbon pricing, <https://www.eastasiaforum.org/2020/11/19/vietnam-pioneers-post-pandemic-carbon-pricing/> (viitattu 18.3.2021)

338 VietNamNet Global, 2021, Vietnam on road to development of carbon market, <https://vietnamnet.vn/en/feature/vietnam-on-road-to-development-of-carbon-market-702634.html> (viitattu 18.3.2021)

339 IEA, Vietnam, <https://www.iea.org/countries/vietnam> (viitattu 22.12.2020)

340 World Bank, Exports of goods and services, https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?most_recent_value_desc=true&locations=VN (viitattu 22.12.2020)

341 Neeffes, K., Dang Thi Thu Hoai, 2017, Towards a Socially Just Energy Transition in Viet Nam, s. 20, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/vietnam/13684.pdf> (viitattu 22.12.2020)

342 Moody's Analytics, Vietnam – Unemployment Rate, <https://www.economy.com/vietnam/unemployment-rate> (viitattu 22.12.2020)

343 World Bank, Vietnam, <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/overview> (viitattu 22.12.2020)

344 East Asia Forum, 2020, Vietnam's environmental challenges risk EU free trade, <https://www.eastasiaforum.org/2020/07/06/vietnams-environmental-challenges-risk-eu-free-trade/> (viitattu 22.12.2020)

345 Neeffes, K., Dang Thi Thu Hoai, 2017, Towards a Socially Just Energy Transition in Viet Nam, s. 15, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/vietnam/13684.pdf> (viitattu 22.12.2020)

Mahdollisista haasteista huolimatta, ja riippumatta siitä, että Vietnam on sekä nykyvallisuudessa mitattuna EU:ta köyhempi että historiallisissa päästöissä mitattuna oikeutempi tuleviin päästöihin, voi hiilitullien kohdistamista Vietnamin kaltaiseen maahan pitää ilmastokriisin torjunnan kannalta tarpeellisen saastuttaja maksaa -periaatteen kannalta perusteltuna. Kun hiilitullien käyttöä ja niiden aiheuttamaa haittaa ei täten voida välttää, on keskityttävä siihen, miten haittoja voidaan kompensoida muilla toimilla.

6.5.2 Ilmastotoimien ja niistä raportoimisen tukeminen

Se, miten hiilitullit lopulta toteutetaan, vaikuttaa myös siihen, millaisilla tavoilla EU voi kompensoida niiden vaikutuksia Vietnamin kaltaiselle maalle. Vietnam ei todennäköisesti voisi juurikaan hyötyä niistä keinoista, joilla itse hiilitullien toteutuksessa voidaan huomioida oikeudenmukaisuus. Ensinnäkin se on liian varakas saadakseen täyden vapautuksen. Toisekseen sen päästöt ovat sen verran suuret, että päästöjen tarkempi (ja siten saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti oikeudenmukaisempi) huomioiminen tarkoittaisi sen kohdalla korkeampia tullimaksuja kuin esimerkiksi EU-tuotannon keskiarvoon perustuva arvio tuotekohtaisista päästöistä.

IASS:in selvityksen mukaan Vietnamin alttius hiilitulleille johtui muun muassa korkeista päästöistä ja kehittymättömästä raportoinnista. Molempia voidaan tukea sekä taloudellisesti että teknologiaa tai osaamista siirtämällä. Ilmastorahoitus on yksi ilmeinen instrumentti päästöjen vähentämisen tukemiseen. Yleisesti ottaen EU:n ilmastorahoitusta on pidetty riittämättömänä jo ilman tarvetta kompensoida hiilitullien vaikutuksia³⁴⁶. OECD:n tilastojen³⁴⁷ mukaan kansainvälinen ilmastorahoitus Vietnamille oli vuonna 2018 noin 452 miljoonaa dollaria (370 miljoonaa

euroa), ja EU-maiden sekä EU:n osuus tästä vain noin 63 miljoonaa dollaria (52 miljoonaa euroa). Toisaalta on muistettava myös se, ettei ilmastorahoituksen tulisi kohdistua vain päästövähennyksiin, sillä Vietnamin kaltaisissa maissa on suuri tarve myös ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutumiselle. Esimerkiksi yhden tutkimuksen mukaan jo pelkästään korkealla lämpötilalla on vietnamilaisten tuloja laskeva vaikutus ilman muiden seurausten huomioimista³⁴⁸.

Vietnamin päivitetty sitoumus Pariisin ilmastosopimukseen³⁴⁹ sisältää ehdollisen osa, jonka mukaan maa voi kiristää vuoden 2030 päästötavoitettaan suhteessa perusuraan 9 prosentin vähennyksestä 27 prosentin vähennykseen, jos se saa kansainvälistä tukea joko ilmastorahoituksen, muun tuen tai markkinamekanismien kautta. Kaksi kolmasosaa tästä kansainväliselle tuelle ehdollisesta kiristyksestä saavutettaisiin vähentämällä energiantuotannon päästöjä. Sen sijaan teollisuudessa, johon myös hiilitullien alkuvaiheen alaksi kaavaillun sementtituotannon päästöt lasketaan, tavoitellut päästövähennykset ovat melko vaatimattomia, ja ne on määrä saavuttaa lähes täysin kotimaisin toimin.

EU voisi tukea Vietnamin siirtymistä vähäpäästöisyyteen ja uusiutuvaan energiaan esimerkiksi lisäämällä ilmastorahoitusta, joskin tällä on vaikutusta vain silloin, jos hiilitullien toteutuksessa huomioidaan maa-kohtaiset päästöt. Samalla rajauksella hyödyllistä olisi myös uusiutuvaan energiaan ja muuhun vähäpäästöisyyteen liittyvän teknologian ja osaamisen jakaminen. Esimerkiksi Pohjoismaiden neuvosto arvioi vuonna 2015 Vietnamin sementtiteollisuutta koskeneessa toimintaohjelmassa, että melko pienilläkin muutoksilla ja tukisummilla voitaisiin tehdä päästöjä vähentävistä menetelmistä

346 ACT Alliance EU, 2021, *Setting the Standard: Climate Finance from EU and EFTA Member States*, saatavilla osoitteessa: https://actalliance.eu/wp-content/uploads/2021/01/ACT-Alliance_EU_SettingTheStandard.pdf

347 OECD, *Climate Change: OECD DAC External Development Finance Statistics*, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/climate-change.htm> (viitattu 28.1.2021)

348 De Laubier-Longuet Marx, N., E. Espagne & T. Ngo-Duc, 2019, *Non-linear Impacts of Climate Change on Income and Inequality in Vietnam*, AFD Research Paper Series 2019:101, saatavilla osoitteessa: <https://www.afd.fr/en/ressources/non-linear-impacts-climate-change-income-and-inequality-vietnam>

349 The Socialist Republic of Vietnam, 2020, *Updated Nationally Determined Contribution (NDC)*, s. 10, saatavilla osoitteessa: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Viet%20Nam%20First/Viet%20Nam_NDC_2020_Eng.pdf

taloudellisesti kannattavia ja siten sijoittajille houkuttelevia³⁵⁰. Kolme tunnistettua menetelmää olivat sementin koostumukseen tehtävät muutokset, prosessin energiatehokkuuden parantaminen sekä toimintakulttuurin ja automaation käytön tehostaminen.

IASS:n raportissa nostetaan esiin myös eri maiden valmiudet raportoida toimialakohdaisia päästöjä, ja tämä valmius todetaan Vietnamin kohdalla puutteelliseksi. Eli vaikka jonkun tietyn toimialan päästöt olisivat maan kokonaispäästöihin nähden pienet, sen osoittaminen ei onnistuisi. Yksi IASS:n raportin suosituksista onkin kehittyvien talouksien valmiuksien kehittäminen päästöraportointiin liittyen³⁵¹. Myös Vietnamin sitoumus Pariisin sopimukseen tunnistaa päästöjen seurannan ja raportoinnin kehittämättömyyden yhdeksi päästövähennyksiä hidastavaksi tekijäksi³⁵².

Käytännössä tuki kohdistuisi myös talouden rakenteiden muutokseen, jolloin on tärkeää huolehtia työntekijöiden oikeudenmukaisesta siirtymästä, mikä voisi tarkoittaa uusien työpaikkojen lisäksi myös koulutusta. Jotta uusien työpaikkojen löytyminen olisi sujuvaa, EU:n tuella voitaisiin myös kehittää maan työmarkkinoita, kuten ILO:n raportti vuodelta 2018 esitti³⁵³. Kaikkein suorimmin hiilitulit kohdistuvat niiden alojen työntekijöihin, jotka valmistavat hiilitullien alaisia tuotteita EU-markkinoille. Valmistava teollisuus työllistää Vietnamin noin 10 miljoonaa ihmistä³⁵⁴.

Vaikutusta voi toki jossain määrin pehmentää se, että tuotannolle löydetään uusia markkinoita. Tätä voidaan kuitenkin pitää ilmastotavoitteiden kannalta epätoivottavana vaihtoehtona.

Tärkeää on myös se, että Vietnamin – kuten myös muiden kauppakumppanien – osallistaminen hiilitullien suunnittelu- ja käytönottoprosessiin kuten myös kompensoivien toimien hahmottelemiseen, mikä antaa niille paremmat valmiudet varautua tulevaan muutokseen.

6.5.3 Kansallisen päästöhinnon tukeminen

Jos taas hiilitullin tasoon vaikuttaa hiilen hinnoittelu tuotantomaassa, voisi vähäpäästöisyyden ohella olla perusteltua tukea Vietnamia päästöverojen tai päästökauppajärjestelmän käyttöönotossa. Päästöjen hinnoittelu olisi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta EU:n hiilitullia parempi tapa toteuttaa saastuttaja maksaa -periaatetta, sillä päästöstä maksettava raha jäisi Vietnamin käyttöön sen sijaan, että se menisi tullimaksuna EU:lle.

Maassa on jo suunnitteilla päästökauppamekanismin käyttöönotto³⁵⁵ sekä sementtituotantoa koskevan päästöhinnon pilotointia³⁵⁶, mutta EU:n tuella näihin hankkeisiin voitaisiin saada vauhtia, ja samalla voitaisiin edistää yhteensopivuutta tulevan tullijärjestelmän kanssa. Nykyisin maassa on jo käytössä muun muassa polttoaineisiin kohdistuva ympäristövero³⁵⁷. Yhteistyö päästöjen hinnoittelun tukemiseksi mainitaan myös Vietnamin

350 Pohjoismaiden neuvosto, 2015, Nordic Partnership initiative: Cement Sector NAMA Readiness Programme in Vietnam, saatavilla osoitteessa: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:874013/FULLTEXT01.pdf>

351 IASS, 2020, The Global Impacts of an EU Carbon Border Adjustment Mechanism, IASS Policy Brief 6/2020, s. 10, saatavilla osoitteessa: https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/2020-12/Policy_Brief_Carbon_Border_Adjustment_Mechanism.pdf

352 The Socialist Republic of Vietnam, 2020, Updated Nationally Determined Contribution (NDC), s. 28–29, saatavilla osoitteessa: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Viet%20Nam%20First/Viet%20Nam_NDC_2020_Eng.pdf

353 ILO, 2018, Labour and Social Trends in Viet Nam 2012–2017, s. 44, saatavilla osoitteessa: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_626102.pdf

354 ILO, 2020, COVID-19 and the labor market in Viet Nam, s. 5, saatavilla osoitteessa: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/briefingnote/wcms_742134.pdf

355 International Carbon Action Partnership, 2021, ETS Detailed Information: Vietnam, saatavilla osoitteessa: [https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_et_smap&task=export&format=pdf&layout=list&system\[\]=83](https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_et_smap&task=export&format=pdf&layout=list&system[]=83)

356 Global Cement, 2019, Vietnamese cement producers in four provinces to run carbon tax pilot, <https://www.globalcement.com/news/item/9710-vietnamese-cement-producers-in-four-provinces-to-run-carbon-tax-pilot> (viitattu 27.1.2021)

357 Cottrell, J. & Falcão, T., 2018, A Climate of Fairness: Environmental Taxation and Tax Justice in Developing Countries, s. 82, saatavilla osoitteessa: https://www.vidc.org/fileadmin/martina/studien/a_climate_of_fairness_cottrell_falcao_study_2019.pdf

ja EU:n välisessä kauppasopimuksessa³⁵⁸. Kansainvälinen tuki nähtiin tarpeelliseksi myös UNDP:n selvityksessä³⁵⁹, jossa arvioitiin Vietnamin edellytyksiä ottaa käyttöön mekaniismi päästöjen hinnoitteluun.

Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n raportti maaliskuulta 2021 käsittelee päästöjen hinnoittelua Aasian maissa. Siinä arvioidaan, että päästöjen hinnoittelu verolla, joka olisi 25 dollaria (20 euroa) päästötonnilta, riittäisi Vietnamin Pariisin sopimukseen annetun sitoumuksen saavuttamiseen ja tuottaisi noin yhtä prosenttia BKT:stä vastaavan määrän verotuloa. Kun huomioitaisiin myös saasteiden ja ruuhkien vähenemisen taloudellinen arvo, olisi päästöjen hinnoittelu kokonaisvaikutukseltaan yhteiskuntaa hyödyttävä toimenpide. Toisaalta Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttaminen, eli ilmaston lämpenemisen rajoittaminen alle kahteen asteeseen, edellyttäisi raportin mukaan korkeampaa, esimerkiksi 75 dollarin (61 euron) hintaa, mikä kaksinkertaistaisi Vietnamin saavutettavan päästövähennyksen ja kolminkertaistaisi veron tuoton. Toisin kuin monissa muissa raportin maissa, Vietnamin päästökauppa olisi lähes yhtä tehokas keino päästöjen hinnoitteluun, koska sillä hinnoiteltavien teollisuuspäästöjen osuus kokonaispäästöistä on varsin suuri.³⁶⁰

Pelkkä päästöjen hinnoittelu Vietnamin tai minkään muun tuottajamaan sisällä ei takaa oikeudenmukaisuuden toteutumista, vaikka sillä voitaisiinkin välttää hiilitullien haittavaikutuksia, vaan se on huomioitava erikseen päästöverojen tai päästökaupan toteu-

tuksessa (ks. luku 5.2) ja muussa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

6.5.4 Verojärjestelmän kehittäminen

Päästöjen hinnoittelun aiheuttamia negatiivisia sosiaalisia vaikutuksia Vietnamin sisällä voidaan vähentää veropohjan aukkojen paikkaamisella ja verojärjestelmän korjaamisella siten, että taloudellinen taakka ja resurssit jakautuvat oikeudenmukaista siirtymää tukevalla tavalla³⁶¹.

Kuten tämän selvityksen luvussa 5.2.1, myös IMF:n Aasiaa koskevassa raportissa nostetaan päästöverojen yhtenä haittavaikutuksena veron mahdollinen regressiivisyys. Raportti arvioi, että päästöverot olisivat regressiivisiä esimerkiksi Australiassa ja Kiinassa ja progressiivisiä taas Filipiineillä ja Intiassa, sillä näissä maissa polttoaineiden ja sähkön osuus kulutusmenoista nousee tulotason mukana. Vietnam ei ollut mukana tarkastelussa. Saman raportin mukaan päästövero voisi heikentää merkittävästi erityisesti energiasektorin työllisyyttä tai palkkoja, minkä vuoksi vaikutukset saattavat keskittyä maantieteellisesti tietyille alueille. Vietnamin kohdalla arvioidaan, että myös valmistavassa teollisuudessa jopa viisi prosenttia työpaikoista voisi olla vaarassa. Korjaaviksi toimiksi päästöhinnoittelun sosiaalisille haittavaikutuksille esitetään veron tuottojen käyttämistä osin tai täysin vaikutuksia kompensoiviin tulonsiirtoihin sekä työntekijöiden siirtymän tukemiseen esimerkiksi kouluttamalla. Monessa tapauksessa tulonjakoa voitaisiin tasata jakamalla tuottoja tasasuuruusina palautuksina kotitalouksille, mutta suurempi vaikutus saadaan silloin, jos haavoittuvimmat ryhmät pystytään tunnistamaan ja tuki kohdentamaan.³⁶²

Kehittyvien maiden verojärjestelmien arviointiin keskittyneen Fair Tax Monitorin mukaan

358 Official Journal of the European Union, 2020, Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam 13.6.2., s. 135, saatavilla osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:186:FULL&from=EN#page=132>

359 UNDP, 2018, Opportunities for carbon pricing in Viet Nam, s. 97, saatavilla osoitteessa: https://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/library/environment_climate/opportunities-for-carbon-pricing-in-viet-nam.html

360 IMF, 2021, Fiscal Policies to Address Climate Change in Asia and the Pacific, s. 20–24, saatavilla osoitteessa: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/03/24/Fiscal-Policies-to-Address-Climate-Change-in-Asia-and-the-Pacific-Opportunities-and-49896>

361 Oxfam, 2018, Influencing tax policy reform in Vietnam, saatavilla osoitteessa: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620531/cs-influencing-tax-policy-vietnam-070818-en.pdf?sequence=1>

362 IMF, 2021, Fiscal Policies to Address Climate Change in Asia and the Pacific, s. 25–38, saatavilla osoitteessa: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/03/24/Fiscal-Policies-to-Address-Climate-Change-in-Asia-and-the-Pacific-Opportunities-and-49896>

Vietnamin verojärjestelmän keskeisimpiä kehityskohteita ovat yrityksille suunnattujen verokannustimien hallinta sekä julkisen talouden läpinäkyvyyden parantaminen. Vuonna 2018 julkaistussa arvioinnissa todettiin, että yrityksille suunnattujen verokannustimien määrä on Vietnamissa suuri eikä kannustimien vaikutuksista ole saatavilla tilastotietoa. Monikansallisten yritysten investointeja myös houkutellessaan maahan alennetulla yhteisöverokannalla, ja julkisten varojen käyttö on läpinäkymätöntä. Arvioinnissa nostettiin lisäksi esiin verotuksen huolestuttava kehitys: vuodet 2006–2016 kattavalla tarkasteluperiodilla regressiivisten kulutusverojen osuus oli noussut merkittävästi suhteessa tuloveroihin tehden verotuksesta kokonaistasolla aiempaa regressiivisempää. Jotta tulevaisuudessa lisääntyviä päästöhinnittelutoimia voitaisiin pitää oikeudenmukaisina, tulisi Vietnamin veropohjaa tiivistää ja verojärjestelmän progressiivisuutta vahvistaa.³⁶³

6.5.5 Osallistaminen päätöksentekoon

Viimeiseksi myös Vietnamin kohdalla on syytä nostaa esiin mahdollisuudet osallistua EU:n hiilitulleja koskevaan päätöksentekoon. Komissio järjesti vuonna 2020 kaksi avointa kuulemiskierrosta hiilitullihankkeesta, ja molempiin tuli varsin niukasti näkemyksiä unionin ulkopuolelta, Vietnamista ei ilmeisesti ainuttakaan³⁶⁴. Mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon tulisikin tarjota myös aktiivisesti. Esimerkiksi IASS:n raportissa esitetään, että EU:n tulisi esimerkiksi hyödyntää YK:n seuraava ilmastokokous tilaisuutena, jossa olisi mahdollista käydä dialogia ja osallistaa kehittyvien maiden edustajia EU:n hiilitulliprosessiin³⁶⁵.

Käytännön ratkaisuna proseduraalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa on esitetty muun muassa kansalaisjärjestöjen roolin kasvattamista³⁶⁶.

363 Fair Tax Monitor, 2018, Viet nam Fair Tax Monitoring Report 2017, s.12–16, saatavilla osoitteessa: <https://maketaxfair.net/assets/Fair-Tax-Monitor-Vietnam-2018.pdf>

364 Euroopan komissio, EU Green Deal (carbon border adjustment mechanism), <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism> (viitattu 2.2.2021)

365 IASS, 2020, The Global Impacts of an EU Carbon Border Adjustment Mechanism, IASS Policy Brief 6/2020, s. 8, saatavilla osoitteessa: https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/2020-12/Policy_Brief_Carbon_Border_Adjustment_Mechanism.pdf

366 Tomlinson, L., 2015, Procedural Justice in the United Nations Framework Convention on Climate Change: Negotiating Fairness, Springer

7. Yhteenveto

Ekologisen kriisin ratkaiseminen rajallisella planeetalla edellyttää ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömien rajallisten resurssien, kuten luonnonvarojen ja päästöoikeuksien, jakamista valtioiden ja yksilöiden välillä. Siksi eriarvoisuuden torjumisen ja oikeudenmukaisuuden edistäminen korostuvat ekologisessa kriisissä. Näiden resurssien sekä ekologisesta siirtymästä aiheutuvien kustannusten jakaminen edellyttää myös historiallisen ja nykyisen vastuun tarkastelua sekä kokemusta ilmastotoimien oikeudenmukaisuudesta.

Erialaisten resurssien, vastuiden ja taakojen jakamista oikeudenmukaisesti on ilmastopolitiikassa ja -tutkimuksessa käsitelty erilaisten oikeudenmukaisuusteorioiden kautta. Oikeudenmukaisuusteorioihin kuuluva sosiaalinen oikeudenmukaisuus tarkastelee oikeudenmukaisuutta suhteessa valtioon ja yhteiskunnan rakenteisiin keskityen eriarvoisuuteen ja sen vähentämiseen. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden piirissä tarkastellaan niin jakotekijöitä, jakoperiaatteita, jaon subjekteja kuin jakamiseen liittyviä prosesseja. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus tukee ihmisoikeuksien kuten taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista ulottaen tarkastelun myös valtioiden ja tulevien sukupolvien välisiin suhteisiin. Ekologisen siirtymän tarkastelussa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden alakäsitteitä ovat muun muassa ilmasto-oikeudenmukaisuus sekä oikeudenmukainen siirtymä.

Oikeudenmukaisuusteoreettisten lähtökohtien pohjalta on kirjallisuudessa hahmoteltu erilaisia periaatteita ilmastotoimien oikeudenmukaisuudelle. Näitä ovat pyrkimys toteuttaa ilmastotoimia heikentämättä ihmisten hyvinvointiin johtavia toimintamahdollisuuksia sekä heikoimmassa asemassa olevien ihmisten aseman paranemisen tavoittelu (prioritismi). Tässä raportissa tarkasteltavien päästöveroinstrumenttien kohdalla keskeisiä oikeudenmukaisuusperiaatteita ovat vahvempien vastuu kantaa suhteellisesti suurempi osa toimien kustannuksista sekä saastuttaja

maksaa -periaatteen toteutuminen. Kaikissa ilmastotoimissa on huomioitava myös proseduraalisen ja tunnustavan oikeudenmukaisuuden kysymykset.

Tässä raportissa tarkasteltiin kansallisten päästöperusteisten kulutusverojen ja kansainvälisten hiilitullien sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Instrumentteja suunniteltaessa on huomioitava erilaisia oikeudenmukaisuusnäkökulmia, joiden kansallista ja kansainvälistä soveltamista voivat käytännön politiikassa vaikeuttaa erilaiset sopimuskehikot (esim. WTO-sopimukset) kuin käytännöllistekniset kysymykset (esim. vaikeudet elinkaaripäästöjen laskennassa ja vertailtavuudessa). Päästöverotuksen oikeudenmukaisuuteen pyrkiminen edellyttääkin ilmastotoimien ja eriarvoisuuden vähentämisen asettamista kokonaistavoitteeksi sekä useiden erilaisten työkalujen käyttöä tavoitteeseen pääsemiseksi.

Päästöperusteisten kulutusverojen tavoitteena on leikata kulutuksen päästöjä asettamalla kulutukseen liittyville päästöille hinta. Tavoitteena on ohjata kuluttajia valitsemaan vähäpäästöisiä hyödykkeitä ja vähentämään saastuttavaa kulutusta sekä kannustaa yrityksiä kehittämään vähäpäästöisiä tuotteita ja palveluita.

Päästöverojen keskeisimmät oikeudenmukaisuusvaikutukset liittyvät tulonjakoon. Kehittyneissä maissa päästöperusteisten kulutusverojen on todettu useimmissa tutkimuksissa olevan regressiivisiä eli kohdistuvan suhteellisesti ankarammin pieni- ja keski- kuin suurituloisiin. Päästöperusteiset kulutusverot ovat regressiivisiä erityisesti tilanteessa, jossa korvaavia päästöttömiä vaihtoehtoja ei ole tarjolla, ja veron kohteena on hyödyke, jonka kulutusta on vaikea vähentää. Päästöperusteisen kulutusveron tulonjakovaikutukset voivat olla hyvin erilaisia eri toimialoilla ja maantieteellisillä alueilla.

Ilmastokriisin torjumiseksi tarvittavaa päästöjen hinnoittelua ei kuitenkaan tule lieventää tulonjaon vuoksi, vaan tulonjaollista

oikeudenmukaisuutta tulee edistää siihen parhaiten soveltuvilla instrumenteilla. Näitä instrumentteja ovat esimerkiksi päästöverotulojen käyttö sosiaalista oikeudenmukaisuutta lisääviin kohteisiin sekä verojärjestelmän muut parametrit. Päästöverojen regressiivisyyttä voidaan kompensoida palauttamalla osa verotuotoista kuluttajille esimerkiksi sosiaaliturvatoimien tai kaikille kuluttajille maksettavan hiiliosingon muodossa. Koko verojärjestelmän tasolla sosiaalinen oikeudenmukaisuus voidaan varmistaa horisontaalisesti ja vertikaalisesti oikeudenmukaisella progressiivisella verotuksella. Ainakin osa päästöverojen tuotoista on myös perusteltua käyttää ohjausvaikutuksen tehostamiseen esimerkiksi tukemalla siirtymää kohti vähäpäästöisiä vaihtoehtoja. Näissäkin toimitissa tulee painottaa niitä toimialoja, alueita ja ihmisryhmiä, joille päästöveroista aiheutuu suhteellisesti eniten haittaa, ja osa varoista on perusteltua ohjata ilmastotoimiin kehittyvissä maissa.

Toinen raportissa tarkasteltu ilmastopoliittinen toimenpide on hiilitullien käyttöönotto Euroopan unionissa. Hiilitullien tarkoituksena on asettaa hinta EU:n ulkopuolella syntyviin päästöihin, jotka aiheutuvat eurooppalaisesta kysynnästä. EU:n näkökulmasta kyse on myös hiilivuodon ehkäisemisestä eli siitä, ettei kiristyvä ilmastopoliittikka siirrä tuotantoa EU:n ulkopuolelle. Nykyisen päästökaupan ilmaisjaon sijaan eurooppalaisen teollisuuden suhteellista kilpailukykyä tuetaan asettamalla tullimaksu kilpailevalle tuontituotannolle.

Hiilitulleilla voi olla oikeudenmukaisuusvaikutuksia sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella. EU:ssa hiilitullit voivat toteutuksesta riippuen nostaa teollisuuden käyttämien välituotteiden ja kulutustuotteiden hintoja. Välituotteiden hintojen nousulla voi olla vaikutuksia tiettyjen teollisuudenalojen työllisyyteen ja sitä kautta ihmisten toimeentuloon. Kulutustuotteiden hintojen nousu voi puolestaan kohdistua myös perustarpeiden hintoihin ja siten myös vähävaraisten toimeentuloon. Näitä vaikutuksia voidaan tarvittaessa kompensoida ohjaamalla hiilitullituloja tulonsiirtoihin sekä oikeudenmukaista ekologista siirtymää tukevien uusien työpaikkojen syntyyn.

EU:n ulkopuolella hiilitullit luovat painetta päästöjen vähentämiseen tai hinnoittelemiseen. Eri mailla on kuitenkin hyvin erilaiset valmiudet tällaisten toimien toteuttamiseen. Kehittyvien maiden kohdalla olisi perusteltua tukea sekä päästöihin vaikuttavia toimia että rakennemuutoksesta aiheutuvien vaikutusten oikeudenmukaisuutta esimerkiksi verojärjestelmää kehittämällä ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksia parantamalla.

Erilaisten toimijoiden, erityisesti heikossa asemassa olevien ryhmien, huomioiminen, kuuleminen ja näiden toimijuuden vahvistaminen on keskeistä kaikkia ilmastotoimia suunniteltaessa. Erilaisessa päästöjen hinnoittelua koskevassa tutkimuskirjallisuudessa nämä tunnustuksellisen ja proseduraalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmat ovat jääneet vähäisiksi.

Ilmastonmuutos on edennyt niin pitkälle, että uusien kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttaminen on väistämättä vahingon aiheuttamista, josta tulee päästä eroon. Päästöjen hinnoittelu esimerkiksi päästöverojen ja hiilitullien avulla onkin vain yksi ilmastopoliittikan työkalu, joka vaatii tuekseen monia muita yhteiskunnan ohjauskeinoja, kuten ilmastolle ja ympäristölle haitallista toimintaa koskevia suoria kieltoja.

8. Suositukset päättäjille

YLEISESTI

- Ekologisen siirtymän sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta tulisi käydä Suomessa ja EU-tasolla yhteiskunnallista keskustelua ja hahmottaa tarkemmin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden sisältöä. Ihmisoikeusperustaisten oikeudenmukaisuusteorioiden, ihmisoikeussopimusten ja Pariisin sopimuksen pohjalta tulisi hahmotella ne konkreettiset periaatteet, joiden pohjalta ekologiseen siirtymään tarvittavia politiikkatoimia toteutetaan.
- Tunnustuksellisen ja proseduraalisen oikeudenmukaisuuden kysymykset ovat jääneet ilmastopäästöjen hinnoittelua koskevassa tutkimuksessa vähäiselle tarkastelulle. Erilaisten toimijoiden, erityisesti heikossa asemassa olevien ryhmien, huomioiminen, kuuleminen ja näiden toimijuuden vahvistaminen on keskeistä sosiaalisesti oikeudenmukaista päästöverotusta ja muita ilmastotoimia suunniteltaessa.

PÄÄSTÖPERUSTEISIA KULUTUSVEROJA KOSKIEN

- Hallituksen tulee aloittaa viiveettä päästöihin perustuvan kulutusveron selvittäminen hallitusohjelman mukaisesti.
- Päästöperusteisten kulutusverojen käyttöönotossa voi olla perusteltua lähteä liikkeelle niistä tuotteista ja palveluista, joiden tuottamisesta tai käytöstä aiheutuu eniten päästöjä, ja jotka eivät toistaiseksi ole riittävän päästöhinnoittelun piirissä. Suomessa tällaisia hyödykkeitä ovat muun muassa eläinperäiset maataloustuotteet (tai laajemmin elintarvikkeet) sekä Euroopan ulkopuolelle suuntautuvat lennot. Pidemmän aikavälin tavoitteena tulee olla mahdollisimman kattava kulutusperäisten päästöjen verotus.
- Päästöperusteisten kulutusverojen suunnittelussa tulee painottaa veron tehokkuutta päästövähennysten aikaansaamisessa. Tehokas päästövero kannustaa kuluttajia muuttamaan kulutustaan pienipäästöisemmäksi luoden samalla hyödykkeiden tuottajille kannusteen kehittää tuotantoprosessejaan vähäpäästöisemmiksi. Jotta jälkimmäinenkin tavoite toteutuisi, tulee tuotteiden ja palveluiden tuottajilla olla mahdollisuus vaikuttaa hyödykkeiden päästöverotason tuotantonsa päästöjä pienentämällä. Tämä on mahdollista toteuttaa esimerkiksi hybridimallilla, jossa vero perustuu toimialakohtaisiin päästökeskivoihin ellei hyödykkeen tuottaja todista todellisten elinkaaripäästöjen jäävän tätä alhaisemmiksi.
- Päästöverojen käyttöönoton yhteydessä tulee päättää sitovasti toimista, joilla varmistetaan, ettei verotus muutu kokonaistasolla regressiivisemmäksi. Päästöperusteisten kulutusverojen tasoa tai soveltamisalaa ei kuitenkaan tule rajoittaa veron jako-oikeudellisten vaikutusten vuoksi, koska se heikentäisi merkittävästi veron tehokkuutta päästövähennysten aikaansaamisessa. Näitä vaikutuksia on tarkoituksenmukaisempaa kompensoida kierrättämällä päästöverotuottoja takaisin yhteiskuntaan sekä toteuttamalla samanlaisesti muita verojärjestelmän progressiivisuutta lisääviä toimia.
- Päästöverokokonaisuudesta tulee tehdä tulonjakovaikutuksiltaan progressiivinen kohdistamalla päästöverotuottoja esimerkiksi sosiaaliturvan avulla pienituloisimmille tai palauttamalla verotuottoja kuluttajille hiihtolomien muodossa.
- Samalla verotuksen progressiivisuutta tulee tarkastella myös verojärjestelmätasolla. Verojärjestelmän progressiivisuuden lisääminen edellyttää yritysverojärjestelmään sisältyvien veropohjan aukkojen korjaamista sekä pääomatuloverotuksen progressiivisuuden lisäämistä. Myös yhteisöverokannan tason nostaminen lisäisi verotuksen

progressiota ja olisi linjassa viimeaikaisen kansainvälisen kehityksen kanssa.

- Osa päästöverotuotoista on perusteltua käyttää päästöleikkauksia edistävien

investointien tukemiseen heikommassa asemassa olevia ihmisryhmiä, toimialoja ja alueita painottaen. Päästöverotuottoja on myös ohjattava kehittyvien maiden ilmasto- toimien tukemiseen.

EU:N HIILITULLEJA KOSKIEN

- Hiilitullien ensisijaisena tavoitteena tulee olla ilmastokriisin torjunta, eli päästöjen vähentäminen globaalisti, eikä esimerkiksi teollisuuden kilpailukyvyyn vahvistaminen tai uusien varojen kerääminen EU:lle. Päästövähennysten ensisijaisuuden ja saastuttaja maksaa -periaatteen tulee ohjata mekanismin suunnittelua jokaisessa vaiheessa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sekä tuotantomaat että tuotantolaitokset voivat omilla, päästöjä hinnoittelevilla tai niitä muuten vähentävillä toimilla vaikuttaa niille määrättävän tullin tasoon.
- Hiilitullien käyttöönotto tulee kytkeä muiden hiilivuotoa ehkäisevien toimien, eli päästökaupan ilmaisjaon ja sähkön hintaa kompensoivan valtiontuen, alasajoon. Näin laajennetaan saastuttaja maksaa -periaatetta ja varmistetaan, että hiilitullit ovat WTO-yhteensopivalla tavalla oikeudenmukaiset.
- Hiilitullien käyttöönotto voi olla perusteltua aloittaa kaikkein päästöintensiivisimmiltä ja hiilivuodolle alttiimmilta toimialoilta kuten alumiinin, sementin ja teräksen sekä sähkön tuonnista. Pidemmän aikavälin tavoitteena tulee olla tuontituotteiden tuotannossa ja arvoketjuissa syntyvien päästöjen kattavampi hinnoittelu. Tämä voidaan toteuttaa joko hiilitulleilla tai päästöperusteisia kulu- tusveroja laajentamalla.
- Hiilitulleilla kerättävät tulot tulee käyttää läpinäkyvästi ilmastokriisin torjuntaan, oikeudenmukaisen siirtymän tukemiseen sekä tulonsiirtoihin, joilla kompensoidaan päästöhinnoittelun vaikutuksia kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville. Koska hiilitullit voivat aiheuttaa tällaisia vaikutuksia niin EU:ssa kuin sen ulkopuolella, on myös kompensoivat toimet suunnattava paitsi EU-jäsenmailhin myös kehittyvien maiden tukemiseen esimerkiksi kansainvälisen ilmastorahoituksen kautta.
- Hiilitullien suunnittelussa ja käyttöönotossa tulee pyrkiä aktiivisesti kuuntelemaan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien valtioiden ja ihmisryhmien ääntä. Vähiten kehittyneet maat tulee vapauttaa hiilitulleista, mutta myös muiden EU:ta selvästi köyhempien maiden kohdalla on varauduttava joustavuuteen. Hiilitullit eivät saa olla keino pakottaa muita maita Pariisin sopimuksen vastaisella tavalla tietynlaiseen ilmastopolitiikkaan, esimerkiksi EU-mallin mukaiseen päästökauppaan, vaan tullien soveltamisessa on hyväksyttävä niin markkinapohjaiset kuin muutkin ohjauskeinot.
- Hiilitullien käyttöönotossa tulee seurata ja huomioida merkittävimpien kauppakumppanien, kuten Kiinan ja Yhdysvaltojen, suunnitelmia hinnoitella päästöjä ja ottaa käyttöön hiilitulleja, ja pyrkiä koordinoimaan yhteistyöllä pelkkää EU:ta laajempien päästöhinnoittelu- tai hiilitullijärjestelmien kehittämistä.



Finnwatch ry
Malminrinne 1B, 2.krs
00180 Helsinki
info@finnwatch.org
www.finnwatch.org
[@Finnwatch1](https://www.instagram.com/Finnwatch1)