

Asia: VN/11908/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (jakeluelvoite)

Lausunnonantajan lausunto

1. Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot

Elinkeinoelämän keskusliitto EK on sitoutunut EU:n ja Suomen ilmastotavoitteisiin sekä 1,5 asteen ilmastopolitiikkaan. Elinkeinoelämä on muun muassa laajalla tiekarttatyöllään vahvasti tavoittelemassa Suomen hiilineutraalisuutta vuodelle 2035. Tiukatkin ilmastotavoitteet on mahdollista saavuttaa yritysten kilpailukyky ja kansalaisten ostovoima säilyttäen Suomessa ja Euroopassa, mutta politiikkaohjauksen on oltava johdonmukaista ja ennakoitavaa.

Elinkeinoelämä painottaa, että samalla kun päästöjä vähennetään, on huolehdittava yritysten mahdollisuudesta investoida ja pärjätä kansainvälisessä kilpailussa. Korkea kustannusinflaatio on muodostanut mittavia haasteita yrityksille, ja liikkumisen kustannuksilla on olennainen merkitys tavaralogistikalle ja henkilöliikenteelle kaikilla toimialoilla. Päästöjä on vähennettävä kustannustehokkaasti, markkinaehtoisesti ja teknologianeutraalisti.

Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan uusiutuvien polttoaineiden edistämisestä liikenteessä annetun lain (jäljempänä jakeluelvoitelaki) mukaista jakeluelvoitetta alennettaisiin 13,5 prosenttiin vuonna 2024. Vuosina 2025–2027 jakeluelvoitetta nostetaan maltillisesti asteittain siten, että vuonna 2025 taso on 16,5 prosenttia, vuonna 2026 19,5 prosenttia ja vuonna 2027 22,5 prosenttia. Ns. kehittyneimpien jakeiden lisävelvoitetta nostetaan nykyisestä kahdesta prosentista vuonna 2025 kolmeen prosenttiin ja vuonna 2026 neljään prosenttiin.

Hallitusohjelman mukaan jakeluelvoitteen noustessa sillä saavutettavien päästövähennysten hinta uhkaa nousta vaihtoehtoisia päästövähennystoimia korkeammaksi. Tätä riskiä rajataan

porrastamalla jakeluelvoitteen täyttämättä jättämiseen liittyvän seuraamusmaksun tasoa tuleville vuosille sovitun jakeluelvoitteen nousun osalta. Niin ikään hallitusohjelmassa todetaan, että mahdolliset seuraamusmaksutulot ohjataan taakanjakosektorin kustannustehokkaisuun ilmastotoimiin siten, että tavoitellut päästövähennykset saadaan katettua. Hallitusohjelmassa myös todetaan, että vuosien 2025–2027 aikana jakeluelvoitteen noston vaikutus polttoaineiden hintaan kompensoidaan esimerkiksi jakeluelvoitteen joustomekanismin käyttöönotolla, liittämällä liikennesähkö jakeluelvoitteeseen ja laskemalla polttoaineiden verotusta, mahdollisuuksien mukaan painottaen uusiutuvan jakeen veron keventämistä. Hallitusohjelman kirjausten mukaan jakeluelvoitetuille polttoaineenmyyjille luodaan mahdollisuus täyttää jakeluelvoitetta rahoittamalla muita päästövähennyksiä. Niin sanotulla jakeluelvoitteen joustomekanismilla rahoitettavien päästövähennysten on kohdistuttava päästökaupan ulkopuolisille sektoreille. Ensisijaisia ovat taakanjakosektorin toimet, mutta mekanismi pyritään ulottamaan selvityksen perusteella rajoitetusti myös maankäyttösektorin toimiin.

EK:n lausunto

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiittää hallitusta määrätietoista toimista liikenteen ja logistiikan kustannusten alentamiseen yritysten kilpailukyvyyn ja kuluttajien ostovoiman parantamiseksi Venäjän hyökkäyssodan seurauksena aiheutuneen poikkeuksellisen voimakkaan hintainflaation seurauksena. Öljymarkkinoiden luonteeseen kuuluu hintojen voimakas heilahtelu, ja öljyn maailmanmarkkinahinta on viime vuosien aikana heilunut huomattavasti Covid-19 –pandemian, Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan sekä inflaation nousun vuoksi. Hintavaihtelu on nyttemmin kuitenkin hieman tasoittunut barrelihinnaltaan n. 80 dollarin tuntumaan.

EK pitää tärkeänä, että politiikkaohjaus niin yleisesti kuin ilmastopolitiikan osalta on johdonmukaista ja ennakoitavaa. Elinkeinoelämän näkökulmasta ennakoitavuus on tärkeää toimijoiden taloudellisen suunnittelun tueksi, sillä pitkän aikavälin investointipäätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä joudutaan arvioimaan yhtäaikaaisesti useita tulevaisuuden markkinaolosuhteisiin liittyviä epävarmuuksia. Jakeluelvoitelakiin kohdistuneet toistuvat muutokset eivät ole olleet omiaan tukemaan investointiympäristön ennakoitavuutta. EK huomauttaa, että jakeluelvoitteen ja lisävelvoitteen alentaminen vaikuttaa haitallisesti biokaasulaitosten ja RFNBO-polttoaineiden investointivarmuuteen, sillä jo tehdyt tai suunnitteilla olevat investoinnit perustuvat tiettyyn jakeluelvoitteen kautta syntyvään kysyntään. Ennakoitavuutta kuitenkin lisää lähivuosina se, että hallitusohjelmaan on kirjattu jakeluelvoitteen tasot vuosille 2025-2027 ja RFNBO-alavelvoitteen tason määrittäminen vuoteen 2030 saakka. Vastaavaa pitkän aikavälin näkymää tarvittaisiin myös biokaasulle, sillä uhkana on että toimintaympäristön muutosten johdosta Suomeen kaavailut mittavat biokaasulaitosinvestoinnit jäävät toteutumatta.

EK on sitoutunut Suomen ja EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseen.

EK korostaa, että päästöjen vähentämisessä tieliikenteelle ei tule kohdentaa veron korotuksia tai uusia veroja tai maksuja.

Jakeluelvoite on keskeisin liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Esitysluonnoksessa todetaan, että esitettyjen jakeluelvoitteen tasojen muutokset lisäisivät tieliikenteen päästöjä 1,38 miljoonaa tonnia vuonna 2025, 1,03 miljoonaa tonnia vuonna 2026 ja 0,8 miljoonaa tonnia vuonna 2027 verrattuna nykylainsäädäntöön. Yhteensä uusiutuvien polttoaineiden kysynnän lasku kasvattaisi tieliikenteen päästöjä 3,21 miljoonaa tonnia CO₂e vuosina 2025–2027. Esitysluonnoksessa viitataan AFRY:n tekemään selvitykseen, jonka mukaan jakeluelvoitteen seuraamusmaksutasojen porrastaminen rajaisi jakeluelvoitteen täyttämisen 18 prosenttiin asti, minkä jälkeen jakeluelvoitetta täytettäisiin maksamalla seuraamusmaksut. Tämä lisäisi tieliikenteen päästöjä vielä 0,7 miljoonaa tonnia vuosina 2025–2027.

Liikennesähkön lisääminen jakeluelvoitteeseen esityksen mukaisesti johtaisi siihen, että uusiutuva liikennesähkö korvaisi uusiutuvia polttoaineita jakeluelvoitteessa 27 ktoe vuonna 2025, 38 ktoe vuonna 2026, 50 ktoe vuonna 2027, 61 ktoe vuonna 2028, 73 ktoe vuonna 2029 ja 87 ktoe vuonna 2030 sekä kasvattaisi fossiilisten polttoaineiden kulutusta ja samalla tieliikenteen hiilidioksidipäästöjä verrattuna voimassa olevaan lakiin.

Joustomekanismi korvaisi liikenteen uusiutuvia polttoaineita, mikä itsessään ei johtaisi muutoksiin taakanjakosektorin päästöissä, mutta ehdotetun kaksinkertaisen päästövähennemäärävaatimuksen vuoksi ilmastohyöty on suurempi joustomekanismia hyödynnettäessä. Riippuen joustomekanismin hyödyntämisen laajuudesta, sen käyttö voisi vähentää taakanjakosektorin päästöjä lisäksi enintään 0,55 miljoonalla CO₂ tonnilla. Toisaalta ehdotukseen sisältyneet maankäyttösektorin joustomekanismikeinot eivät hyödyntäisi taakanjakosektoria vaan toimien kasvihuonekaasuvaikutukset laskettaisiin maankäyttösektorin kasvihuonekaasuinventaarioon. Maankäyttösektorin toimet näkyisivät taakanjakosektorilla siinä vaiheessa, kun maankäyttösektorin alijäämää pitäisi kattaa taakanjakosektorilta. Toisin sanoen, joustomekanismilla saavutettavat lisäiset maankäyttösektorin kasvihuonekaasupäästövähennykset tulevat rasittamaan vähemmän taakanjakosektorin velvoitteen saavuttamista.

EK huomauttaa, että EU:n uudistetun taakanjakoasetuksen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 on 50 prosenttia verrattuna vuoteen 2005. Toistaiseksi ei ole tiedossa, millä keinoin vastaavat päästövähennykset liikenteessä ja laajemmin taakanjakosektorilla voitaisiin saavuttaa, etenkin kun Suomelle EU:n taakanjakosektorin 2030 päästövähennystavoitteiden saavuttamista voidaan muutenkin pitää haastavana.

EK huomauttaa merkittävästä kustannusriskistä, jos taakanjakoasetuksen velvoitteisiin ei päästä. Esitysluonnoksessa todetaan, että ” Jos päästöyksikön hinta olisi esimerkiksi välillä 30–300 euroa CO₂ tonnilta, taakanjakosektorin päästöjen nousu voisi lisätä valtion menoja tai vähentää valtion tuloja kertaluonteisesti arviolta noin 50–480 miljoonaa euroa. - - Taakanjakosektorin päästöyksiköiden myynti- tai ostohintaa nykyisellä vuosien 2021–2030 velvoitekaudella ei tiedetä. - - Taakanjakosektorin velvoitteet kaudelle 2021–2030 ovat kuitenkin kiristyneet selvästi, minkä vuoksi on todennäköistä, että yhä harvemmillä jäsenvaltioilla on merkittävää ylijäämää päästöyksiköistä

jota myydä ja on myös mahdollista että ostettavia päästöyksiköitä ei ole markkinoilla saatavilla.” EK pitää tästä aiheutuvaa kustannusriskiä valtiontaloudelle huomattavan suurena.

EK pitää seuraamusmaksujen alentamista haasteellisena, sillä lainsäädännössä tulee aina kannustaa toimijoita lain noudattamiseen. Hallituksen tulee toteuttaa poliittiset tavoitteensa lain velvoitteiden, ei seuraamusmaksujen mitoituksella. Seuraamusmaksujen alentaminen aiheuttaa markkinoille epävarmuutta, sillä ennalta ei ole tiedossa, tulevatko polttoaineiden jakelijat noudattamaan velvoitetasoja vai maksamaan seuraamusmaksuja. Lisäksi vastuullisesti toimiva jakelija, joka noudattaa velvoitetasoja halvemmista seuraamusmaksuista riippumatta, joutuu epäedulliseen kilpailuasemaan.

2. Mitä mieltä olette ehdotetusta joustomekanismimallista?

Mitä mieltä olette erityisesti ehdotetuista hyväksymiskriteereistä, niiden toimivuudesta, todentamisesta, valvonnasta ja hyväksymismenettelystä?

Hallitusohjelman mukaisesti jakeluelvoitelakiin ehdotetaan lisättäväksi niin sanottu jakeluelvoitteen joustomekanismi, jonka nojalla jakelijat voivat täyttää jakeluelvoitetta rahoittamalla muita päästövähennyksiä. Joustomekanismilla olisi mahdollista täyttää 5,5 prosenttiyksikköä jakeluelvoitteesta taakanjakosektoriin kohdistuvilla vaihtoehtoisilla päästövähennystoimilla. Myöhemmin valtioneuvoston asetuksella voimaan otettavalla säännöksellä 5,5 prosenttiyksiköstä 1 prosenttiyksikön voisi täyttää myös maankäyttösektoriin kohdistuvilla päästövähennystoimilla. Päästövähennystoimen olisi täytettävä laissa säädetyt hyväksymisen edellytykset. Energiavirasto hyväksyisi jakelijan hakemuksesta toimen osaksi joustomekanismia. Toimella saavutettu päästövähennys voitaisiin hyväksyä jakeluelvoitteeseen vasta sitten kun toimi on toteutettu ja päästövähennys on todentajan toimesta todennettu. EK pitää ehdotettua menettelymallia hyvänä ja selkeänä, ja korostaa tarvetta pystyä todentamaan joustomekanismin avulla saavutettujen päästövähennemien luotettava mitattavuus, lisäisyys ja pysyvyys.

Yleisesti joustojen käyttö on omiaan parantamaan ilmastopolitiikan kustannustehokkuutta. EK yhtyy esitysluonnoksen näkemykseen, että joustomekanismin käyttöönotto voisi mahdollisesti alentaa jakeluelvoitteen täyttämistä aiheutuvia kustannuksia. EK kuitenkin yhtyy esitysluonnoksen näkemykseen, että joustomekanismin vaikutukset polttoaineen pumppuhintoihin ovat hyvin epävarmoja, ja huomauttaa myös joustomekanismin käyttöönotosta aiheutuvasta monimutkaisuudesta muutoinkin jo hyvin yksityiskohtaisen ja monimutkaisen sääntelyn leimaamaan alueeseen. Koska aiheeseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia, EK pitää hyvänä esitettyä vaatimusta joustomekanismin kaksinkertaisesta päästövähennemästä.

Esitysluonnoksen mukaan valmistelun aikana ainoastaan yksi jakelija on ilmaissut olevansa kiinnostunut joustomekanismin hyödyntämisestä, ja lienee oletettavaa että sen hyödyntäminen jää hyvin rajalliseksi. EK myös huomauttaa epä johdonmukaisuudesta siinä, että ehdotukseen sisältyneet maankäyttösektorin joustomekanismikeinot eivät hyödyntäisi taakanjakosektoria vaan toimien kasvihuonekaasuvaikutukset laskettaisiin maankäyttösektorin kasvihuonekaasuinventarioon. Näin

ollen taakanjakosektorin päästövähennemiä korvattaisiin maankäyttösektorilla, mikä ei ole yhteensopivaa ilmastopolitiikan nykyisen sektorijaottelun kanssa.

EK nostaa esiin, että joustomekanismista aiheutuvien kustannusten – kuten muidenkin ympäristökompensaatiotoimien – verovähennyskelpoisuudesta ei nykyisellään verolainsäädännössä ole täyttä selvyttä. Tämän kysymyksen selkeyttäminen niin laajemmin kuin joustomekanismin osalta olisi tarpeellista selventämään verotuksellista kohtelua ja vauhdittamaan yksityisten hiili- ja luontohyvitysmarkkinoiden kehitystä.

3. Mitä mieltä olette ehdotetusta RFNBO-polttoaineita koskevasta vähimmäisosuusvelvoitteesta (ml. välituotevety) ja sille asetettavasta seuraamusmaksutasosta?

Suomella on erinomaiset edellytykset rakentaa eurooppalaisittain vahva asema vetytaloudessa, ja RFNBO-alavelvoite on omiaan edistämään tätä tavoitetta. EK pitää hyvänä ja tärkeänä, että esitysluonnoksessa ehdotetaan RFNBO-polttoaineille uutta neljän prosenttiyksikön vähimmäisosuusvelvoitetta. EK yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, että kunnianhimoisemman RFNBO-vähimmäisosuusvelvoitteen voidaan katsoa edistävän kansallisen vetytalouden kehitystä, bioperäisen hiilidioksidin talteenottoa ja käyttöä sekä uusien investointien syntyä Suomessa. Esityksen mukainen jakeluelvoitteeseen asetettava RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoite antaisi pitkän aikavälin näkymän kyseisten polttoaineiden kotimaiselle kysynnälle ja vahvistaisi sijoittajien näkymiä RFNBO-polttoaineiden tuotannon investointeihin. EK yhtyy myös esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, että myös välituotevedyn sisällyttämisen RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoitteeseen voidaan katsoa edistävän kotimaisia investointeja RFNBO-polttoaineiden tuotantoon sekä laajempaan kotimaiseen vetytalouteen.

RFNBO-alavelvoitteen tasoa EK pitää maltillisena, ja kehottaa jatkovalmistelussa harkitsemaan sen korottamista. Vuonna 2022 liikenteen energiankulutus Suomessa oli noin 46 TWh, ja 4 %:n RFNBO-alavelvoite tarkoittaisi n. 1,84 TWh:a. Julkisista tiedoista voi koota, että pelkästään yhden polttoainejakelijan jo tiedottamat e-metaanin hankinnat yhden vetylaitoksia suunnittelevan yhtiön kolmelta suunnitteilla olevalta vetylaitokselta ovat vuositasolla yhteensä 0,96 TWh luokkaa. Suunnitteilla on useita muitakin vetylaitoksia, jotka suunnittelevat synteettisen metaanin tuotantoa liikennekäyttöön. Tätä taustaa vasten 4%:n RFNBO-alavelvoitteen tasoa voi pitää matalana.

EK pitää hyvänä erillisen seuraamusmaksun määräämistä RFNBO-alavelvoitteelle, mutta huomauttaa niiden alhaisesta tasosta ja kehottaa jatkovalmistelussa arvioimaan niiden maltillista korottamista luonnoksessa esitetystä.

4. Mitä mieltä olette ehdotetusta mallista lisätä uusiutuva liikennesähkö osaksi jakeluelvoitetta?

Liikennesähkön sisällyttäminen jakeluelvoitteeseen alentaa jaeltavien uusiutuvien polttoaineiden määrää, jos velvoitetasoa ei vastaavasti koroteta. EK huomauttaa, että velvoitetasot tulee mitoittaa vastaamaan liikenteen päästöjen puolittamistavoitetta ottaen huomioon eri politiikkatoimien kokonaisuus.

EK katsoo, että myös logistiikkakeskusten uusiutuva liikennesähkö olisi syytä sisällyttää osaksi jakeluvuorotetta. Tämä edistäisi raskaan liikenteen sähköistämistä, joka etenee henkilöautoliikenteen sähköistymistä hitaammin ja tarvitsee siten enemmän tukea. Vaikka logistiikkakeskukset eivät ole julkisesti saavutettavissa, niitä käyttää usein moni eri kuljetusyritys, ja siksi laajennuksen logiikka vastaisi hallituksen esitystä.

Heinonen Ulla
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Peljo Janne
Elinkeinoelämän keskusliitto EK