

Asia: VN/23899/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot koskien HE luonnosta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta. Osana 55-valmiuspakettia Euroopan komissio antoi 14.7.2021 direktiiviehdotuksen EU:n päästökauppadirektiivin muuttamiseksi, jonka myötä perustetaan uusi fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa. Direktiivin mukainen jakelijoiden päästökauppa kattaa tieliikenteen, rakennusten erillislämmityksen, rakentamisen sekä nykyisen yleisen päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden ja energiantuotannon fossiilisen polttoaineen luovuttamisen kulutukseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovellettaisiin laajasti yleisen päästökaupan ulkopuoliseen polttoaineiden kulutukseen luovuttamiseen. Ehdotettua lakia ei kuitenkaan sovellettaisi puolustusvoimien, raideliikenteen tai kaupallisen vesiliikenteen käyttöön erillisjaeltuihin polttoaineisiin. Päästökauppadirektiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan kansallisesti maa- ja metsätalouden polttoaineisiin sekä vapaa-ajan vesiliikenteen ja yleisen päästökaupan ulkopuolisen lentoliikenteen polttoaineisiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa seuraavaa.

Soveltamisalarajauksen toteuttaminen niin, että soveltamisalan ulkopuolelle jätetään yleisesti vain tahoja, joilla on jo olemassa polttoaineen erillisyjakelu, on perusteltu. Direktiivin mukainen soveltamisalarajaus tiettyjen polttoaineiden loppukäyttäjäsektoreiden mukaan on osoittautunut olevan mahdoton toteuttaa kustannustehokkaasti nykyisessä jakelujärjestelmässä. Nykyisin jakelijalla on vain rajalliset mahdollisuudet tunnistaa polttoaineen loppukäyttäjä. Liikenteen alalla loppukäyttäjän tunnistamisen ongelmia esiintyy niin vesi- kuin lentoliikenteessä, jossa käytetään samoja polttoaineita ja jakelupisteitä kuin tieliikenteessä.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimialalla hallituksen esityksessä esitetty soveltamisalarajaus tarkoittaisi seuraavaa. Soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan yleisen päästökaupan ulkopuolista lentoliikennettä sekä kotimaan vesiliikennettä siltä osin, kun sillä ei ole olemassa verotonta erillisyjakelua. Raideliikenteelle erillisjaeltu polttoaine jätettäisiin soveltamisalan ulkopuolelle.

Vesiliikenteessä soveltamisalarajaus perustuu nykyiseen valmisteverolainsäädäntöön, joka mahdollistaa tietyille aluksille polttoaineen luovuttamisen verottomana. Tämän perusteella jakelija pystyy erottelmaan polttoaineen loppukäyttäjän. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä, että vesiliikenteestä soveltamisalan ulkopuolelle rajataan suurimmat, kaupallisessa toiminnassa olevat alukset ja suurin osa viranomaiskäytössä olevista aluksista. Valittu soveltamisalan rajaustapa tarkoittaa kuitenkin sitä, että pienempien, mukaan luettuna kaupallisessa toiminnassa olevien alusten polttoaineen käyttö jää käytännössä soveltamisalan piiriin. Soveltamisalarajauksen takia vesiliikenteeseen syntyy tilanteita, joissa aluksen koko määrittää, kuuluuko aluksessa käytetty polttoaine jakelun päästökaupan piiriin vai ei. Liikenne- ja viestintäministeriö on tunnistanut, että esimerkiksi joidenkin saariston yhteysalusten, luotsausalusten ja viranomaisten käytössä olevien alusten polttoaineen käyttö kuuluisi soveltamisalan piiriin. Soveltamisala tulisi rajata niin, että vaikutukset viranomaiskustannuksiin jäisivät mahdollisimman pieneksi.

Myös pienet saariston yhteysalukset ovat polttoaineen erillisjakelun piirissä ja liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että myös ne rajattaisiin esityksen jatkovalmistelussa päästökaupan ulkopuolelle isompien vähintään 15 metristen yhteysalusten tapaan. Finnipilot Pilotage Oy:n luotsausalusten tulisi olla kokonaisuudessaan soveltamisalan ulkopuolella. Huoltovarmuuden näkökulmasta keskeistä on varmistaa, että lisäkustannuksia ei ulotettaisi luotsaustoimintaan. Vaikka soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu Väyläviraston, Rajavartiolaitoksen, Tullin, puolustusvoimien ja poliisilaitoksen omistamat ja käyttämät alukset, soveltamisalaan jää vielä hyvinvointialueiden käytössä olevia aluksia. Näistä suurin osa, kaikkiaan useita satoja, on pelastuslaitosten käytössä olevia aluksia. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan jakelijalla pitäisi nykyisinkin olla tiedossa, milloin se luovuttaa polttoainetta viranomaiskäyttöön. Tasapuolisen kohtelun vuoksi myös pelastuslaitoksen käytössä olevat alukset tulisi rajata soveltamisalan ulkopuolelle. Mahdollisia kompensointeja tarkasteltaessa näille toimijoille tulevat kustannusvaikutukset pitää ottaa tarkasteluun, mikäli niillä ei nähdä olevan todennettavissa olevaa erillisjakelua ja niitä ei tämän perusteella voida rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

Lentoliikenteessä ehdotettu soveltamisalarajaus tarkoittaisi, että yleisen päästökaupan piirin ulkopuolinen lentoliikenne sisällytettäisiin soveltamisalaan. Rajaukseen liittyy merkittäviä ongelmia, jotka tulisi huomioida jatkovalmistelussa. Valtaosa lentoasemilla jaellusta polttoaineesta on jo yleisen päästökaupan (ETS1) piirissä. Polttoaineen jakelija ei todennäköisesti tiedä etukäteen, käytetäänkö lentoasemilla jaeltu polttoaine ETS1:n mukaiseen lentoliikenteeseen, koska yleisen päästökaupan piirissä päästökauppavelvoitteet koskevat ilma-aluksen omistajaa tai lentoyhtiötä, eivät jakelijaa. ETS1:n piirissä olevia lentoja liikennöivät ilma-aluksen omistajat saattavat liikennöidä myös ETS1:n ulkopuolisia lentoja. Komissio antaa MRR-asetuksen yhteydessä sääntelyä siitä, miten ETS1 ja ETS2 polttoainekäyttö erotellaan. Tämän toteutustapa ja toimivuus käytännössä on vielä epäselvää, mutta se aiheuttaisi ainakin lisää raportointivelvoitteita toimijoille. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että soveltamisrajauksessa varmistetaan, että soveltamisala ei johda käytännössä kahden päästökauppajärjestelmän soveltamiseen osaan lentoliikenteestä, jolloin ETS2:n aiheuttamaa kustannusta pitäisi kompensoida ETS1:n piirissä oleville toimijoille.

Esityksessä ehdotetaan, että päästökauppadirektiivin sallima soveltamisalalaajennus tehtäisiin ETS1:n ulkopuoliselle lentoliikenteelle. Tämä tarkoittaisi, että ETS1:n ulkopuolisen kotimaan lentoliikenteen lisäksi myös ETS1:n ulkopuolinen kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineen käyttö tulisi ETS2-päästökaupan piiriin. Jos eri valtioissa otetaan käyttöön erilaisia ETS2:n soveltamisalarajauksia, on kansainvälisen lentoliikenteen suhteen vaarana hiilivuoto, jos ilma-aluksia tankkeroidaan sellaisissa maissa, joissa ETS1:n ulkopuolista lentoliikennettä ei ole sisällytetty soveltamisalaan. Hiilivuodon estämiseksi liikenne- ja viestintäministeriö pitäisi perusteltuna, että

kansainvälinen lentoliikenne suljettaisiin soveltamisalan ulkopuolelle siltä osin kuin se on käytännössä mahdollista.

Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että hallituksen esitysluonnoksessa todetaan myös, että esitetty fossiilisen polttoaineen jakelun päästökauppa laajentuisi kotimaan lentoliikenteeseen kokonaisuudessaan, mikä ei varsinaisen säädösehdotuksen mukaan pidä paikkaansa. Mikäli soveltamisalalaajennus kuitenkin koskisi vain kotimaista lentoliikennettä, ongelmaksi muodostuu, että jakelija ei todennäköisesti pysty erottelemaan kotimaan ja kansainvälisen liikenteen polttoaineita. Kotimaan ja kansainvälisessä liikenteessä käytettävät polttoaineet ovat samoja eikä ilma-aluksen omistajan tarvitse ilmoittaa jakelijalle, aikooko se käyttää polttoainetta kotimaan liikenteessä vai kansainvälisessä liikenteessä. Tilastoista on vaikea erotella kotimaan lentoliikenteen päästöistä ETS1:n piiriin kuuluvat päästöt, joten sektorilaajennuksen tarkka määrittely on vaikeaa. Kotimaan lentoliikenteen päästöt vuonna 2022 olivat 0,135 Mt CO₂, joista vähintään 0,112 Mt CO₂ eli noin 83 % kuuluu jo yleisen päästökaupan piiriin. Arvio 0,112 Mt CO₂ päästöistä perustuu Suomen hallinnoitavaksi osoitettujen ilma-alusten käyttäjien päästötietoihin, mutta Suomen sisäistä liikennettä lentää myös ulkomaalaisia lentoyhtiöitä. Näiden osuus kasvattaa yleisen päästökaupan piirissä olevien osuutta kotimaan lentoliikenteessä.

Edellä esitetyistä seikoista johtuen liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että soveltamisalaa muutettaisiin niin, että soveltamisalasta rajattaisiin ulos myös valmisteverolainsäädännössä tunnistettu polttoaineen erillisjakelu lentoliikenteessä. Nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 9 a §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että 1) tietty polttoainelaatu voidaan luovuttaa verottomasti valtuutetun varastonpitäjän verottomasta varastosta ilmailukäyttöön tai 2) jokin ilma-alustyyppi, ilma-alusryhmä tai tiettyyn käyttötarkoitukseen käytettävä ilma-alus voi hankkia verotonta polttoainetta suoraan valtuutetun varastonpitäjän verottomasta varastosta tai muulla tavoin järjestettynä. Pykälän nojalla annetun nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1375/2021) 4 §:n mukaan verotonta lentopetrolia voidaan luovuttaa valtuutetun varastonpitäjän verottomasta varastosta ilmailukäyttöön. Poissulku voidaan toteuttaa säädösteknisesti viittaamalla jakelun päästökauppalaan soveltamisalan rajauksia koskevassa 4 §:ssä näihin pykäliin. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että lentopetroli jätettäisiin soveltamisalan ulkopuolelle. Suurin osa lentopetrolista kulutetaan kaupallisessa lentoliikenteessä, jolloin myös suurin osa kaupallisen lentoliikenteen polttoaineen käytöstä olisi soveltamisalan ulkopuolella. Huvi-ilmailussa pääasiallisesti käytettävät lentobensiini ja moottoribensiini jäisivät soveltamisalan piiriin. Soveltamisalarajaus tarkoittaisi, että joidenkin kaupallisten, lentobensiiniä käyttävien, toimijoiden polttoaineen käyttö jäisi soveltamisalan piiriin.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä, että raideliikenteeseen erillisjaeltu polttoaine jätetään soveltamisalan ulkopuolelle. Raideliikenne on ympäristöystävällinen kulkumuoto. Valtaosa raideliikenteen energiankulutuksesta on sähkönkulutusta (yli 70 prosenttia) ja dieselvetoa käytetään suurimmaksi osaksi raideliikenteessä rataosuuksilla, joita ei ole sähköistetty tai jos reitin varrella on sähköistämättömiä osuuksia. Dieselvetoa käytetään myös junien vaihtotyöjärjestelyissä sekä etenkin pienempien rautatieyritysten harjoittamissa rautateiden tavarakuljetuksissa, koska pienemmillä rautatieyrityksillä on yleensä käytössään vain rajallinen määrä vetureita, joita on voitava käyttää niin sähköistetyllä kuin sähköistämättömällä rataverkolla. Henkilöliikenteen kuluttama sähköntuotanto on jo ETS1:n piirissä.

Lopuksi liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että esitetyn huutokauppatuloja koskevan 21 §:n perusteluissa todetaan, että jäsenvaltioiden tulee siltä osin, kun tulot eivät ole Euroopan unionin

toiminnasta tehdyn sopimuksen 311 artiklan 3 kohdan mukaisia omia varoja, käyttää huutokaupoista saadut tulot tai niitä vastaava summa päästökauppadirektiivin 10 artiklan 3 kohdan sekä artiklan 30 d 6 kohdan a-d mukaisiin toimiin. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä ko. tulot tai niiden rahallista arvoa vastaava määrä direktiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaisiin toimiin siten, että etusijalle asetetaan toimet, joilla voidaan osaltaan vaikuttaa tämän luvun [IV a luku] mukaisen päästökaupan sosiaalisiin näkökohtiin, tai artiklan 30 d 6 kohdan a-d mukaisiin toimiin. Direktiivissä esitetty huutokauppatulojen kohdentaminen ensisijaisesti niihin vaikutuksiin/aloille, joita uusi päästökauppa koskee olisi hyvä käydä ilmi myös kansallisen lain pykälien perustelusta, sillä tämä on huomioitava myös kansallisessa huutokauppatulojen raportoinnissa.

Säännelty yhteisö

Palaute ehdotetusta säännellyn yhteisön määritelmästä ja veloitteiden siirrosta sopimuksella sekä sääntelyn kohdetta koskevista vaikutuksista

-

Maa-, metsä- ja kalatalous

Miten ja kenelle mahdolliset hyvitykset tulisi toteuttaa erityisesti maa-, metsä- ja kalatalouden toimialoilla?

-

Liikennesektorin toimijat

Mitä vaikutuksia soveltamisalarajauksella on toimintaanne?

-

Miten mahdolliset hyvitykset niille yritysmuotoisille toimijoille, joiden käyttämä polttoaine tulee soveltamisalan piiriin, voisi toteuttaa?

-

Rantala Olli-Pekka
Liikenne- ja viestintäministeriö

Hiltunen Johanna
Liikenne- ja viestintäministeriö