

Asia: VN/23899/2023

## **Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot koskien HE luonnosta**

Työ- ja elinkeinoministeriön pyydettävä lausuntoa erityisesti alla listatuista asioista Neste Oyj lausuu seuraavaa:

Nesteen yleiset huomiot koskien HE luonnosta

Fossiilisista polttoaineista on päästävä eroon. ETS2 ei yksin ole riittävä ohjauskeino liikenteen ja Suomen taakanjakosektorin 2030-päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Suomi tarvitsee myös tasaisesti nousevan jakeluvaihtoehdon.

Toteutusmallit ja niiden käytännön toteutettavuus ja vaikutukset

Kuen esitys toteaa, polttoaineen loppukäyttäjää ei pystytä tunnistamaan ennakkoon. Neste kannattaa soveltamisalan laajentamista laajasti nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin ja valtionhallinnon on sitten niin haluttaessaan luotava jälkikäteiseen hintavaikutuksen hyvittämiseen perustuva malli.

ETS2:n rooli 2030-luvulla

Neste katsoo, että tieliikenteen ja koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteet on jatkossakin (2030-luvulla ja EU:n 2040-tavoitteissa) oltava erillään EU:n yleisestä päästökaupasta, koska eri

sektorien päästövähennysten marginaalikustannukset eroavat toisistaan suuresti, jolloin taakanjakosektorien tai ETS2-sektorien sisällyttäminen yhteiseen yleiseen päästökauppaan johtaisi lisääntyvään eurooppalaisen teollisuuden kustannusrasitukseen ja kilpailukyvyyn heikkenemiseen. Tämä voisi lisätä hiilivuotoa ja kansantaloudellisia ongelmia.

Sektorikohtaiset päästövähennysmekanismit, kuten tieliikenteen jakeluvélvoite, ovat tehokkaita ja ennakoitavia keinoja päästä päästövähennystavoitteisiin. Liiallista päällekkäistä ohjausta on vältettävä, joten ETS2:n jatkamisen (2030-luvulla) sijasta energiaverodirektiivi tulisi saada päivitettävä ja CO2-vero-ohjausta lisättyä koko EU-tasolla.

### Soveltamisala

Suomessa on tulkittu valmisteverovelvollisten toimijoiden olevan direktiivin velvoittamia yhteisöjä.

Päästökauppadirektiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan kansallisesti maa- ja metsätalouden polttoaineisiin sekä vapaa-ajan vesiliikenteen ja yleisen päästökaupan ulkopuolisen lentoliikenteen polttoaineisiin. Kansallisesti soveltamisalaa laajennettaisiin koska päästökauppadirektiivin mukainen soveltamisala ei nykyisellä polttoaineenjakeulla ole mahdollista toteuttaa ilman merkittäviä ja kustannustehottomia muutoksia polttoaineiden jakeluun. Ehdotettua lakia ei kuitenkaan sovellettaisi puolustusvoimien, raideliikenteen tai kaupallisen vesiliikenteen käyttöön erillisjaeltuihin polttoaineisiin.

Fyysisesti eriytetyt polttoainevirrät eivät ole mahdollisia usein jo huoltoasemien tilanpuutteen vuoksi, mutta erityisesti siksi, että ne vaatisivat epärealistisia investointeja koko polttoaineiden logistiikkaketjuihin terminaalien varastosäiliöistä ja jakeluautoista huoltoasemien lisäsäiliöihin ja polttoainepumppuihin. Nämä investoinnit eivät tulisi kyseeseen tilanteessa, jossa markkinavolyymit ovat merkittävässä laskussa sähköistymisen ja myös tulevan uusien kevyiden ajoneuvojen polttomoottorien valmistuskiellon vuoksi.

Lakiehdotuksen nimen perusteella laki koskisi fossiilisia polttoaineita.

Lakiehdotuksen 3 §:n perusteella lakia sovellettaisiin polttoon käytettäviin säännellyn yhteisön kulutukseen luovuttamiin polttoaineisiin. Ehdotuksen 2 §:ssä polttoaineen käsite on määritelty nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain perusteella. Tämän 2 §:n määritelmän perusteella soveltamisalaan kuuluisivat käytännössä esimerkiksi kaikki nestemäiset polttoaineet, eivät ainoastaan fossiiliset polttoaineet.

Hallituksen esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin mainittu, että kestävä polttoaineet eivät kestäviksi osoitettuina kuuluisi polttoaineiden jakelun päästökaupan piiriin. Toisaalta lakiehdotuksen 11 §:ssä todetaan kestävyuden osoittamisesta, että jos säännelty yhteisö ilmoittaa päästöselvityksessä kulutukseen luovutetun polttoaineen päästöjen laskennassa päästöiksi nollan, on polttoaineen siltä osin täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja säännellyn yhteisön on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti.

Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, mitkä polttoaineet kuuluvat lain soveltamisalaan. Mikäli päästökauppa koskee ainoastaan fossiilisia polttoaineita, fossiilisuuden käsite tulee määritellä laissa. Lisäksi tulee selventää, miten lakia sovelletaan tuotteisiin, jotka sisältävät sekä fossiilisia että uusiutuvia komponentteja, tai miten kohdellaan esimerkiksi eettereitä, jotka jo sellaisenaan ovat osittain fossiilista ja osittain uusiutuvaa tuotetta. Määrittely on hyvä sitoa esimerkiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa säädettyihin kestävyyskriteereihin ja niiden täyttymisen osoittamiseen, kuten lakiehdotuksen 11 §:ssä on tehty.

#### Lentopolttoaineet

Lakiehdotuksessa tulee tarkentaa, miltä osin lentoliikenteen polttoaineet tulevat olemaan lain soveltamisalan piirissä.

Nesteen käsityksen mukaan lain soveltamisalaan olisi tarkoitus sisällyttää ainoastaan kotimaisen ns. harrasteilmailun polttoaineet. Hallituksen esitysluonnoksessa on kuitenkin taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä mainittu, että käytännössä myös pieni osa kaupallisista ilmakuljetuksista ja muut kaupallisen lentotoiminnan käyttämät polttoaineet tulisivat esityksen mukaan jakelijoiden päästökaupan (ETS2) piiriin.

Mikäli myös kaupallisen lentoliikenteen polttoaineet tulisivat päästökaupan piiriin, on hyvä huomioida, että valmisteverotus toimii lentopolttoaineiden suhteen päinvastaisella logiikalla kuin muissa polttoaineissa.

Kun muiden polttoaineiden luovuttaminen kulutukseen on lähtökohtaisesti valmisteverollista, lentopolttoaineiden kulutukseen luovuttaminen on lähtökohtaisesti valmisteverotonta.

Lentopolttoaine luovutetaan usein kulutukseen jo siinä yhteydessä, kun tuote myydään jakeluyhtiölle ja toimitetaan lentokenttävarastoon. Valmisteverovelvollisuus ei kuitenkaan synny vielä tässä vaiheessa.

Jakeluyhtiöt varastoivat lentopolttoaineita lentokenttävarastoissa, jotka eivät ole verottomia varastoja. Näistä lentokenttävarastoista jakeluyhtiöt myyvät lentopolttoaineen loppuasiakkaille, jotka ovat itse velvollisia ilmoittamaan ja maksamaan polttoaineista valmisteverot, mikäli käyttävät lentopolttoainetta verolliseen tarkoitukseen.

Edellä mainituista syistä lentopolttoaineen kulutukseen luovuttava toimija ei voi tietää, kenelle ja mihin käyttöön polttoaine lopulta myydään. Sen vuoksi olisi hyvin haasteellista sitoa lentopolttoaineidenkin osalta velvoite kulutukseen luovutukseen, vaikka lentopolttoaineiden kulutukseen luovuttamisesta ei vielä seuraa verovelvollisuutta eikä kulutukseen luovuttajalla ole tietoa siitä, minkä lentoyhtiön ja minkä lennon koneeseen polttoaine lopulta toimitetaan.

Mikäli päästökauppa tulee koskemaan muutakin kuin harrasteilmailua, olisi syytä harkita, voisiko lentopolttoaineiden osalta velvoite olla polttoaineen jakelijalla, vaikka tuote varastoitaisiin muualla kuin verottomassa varastossa. Vaihtoehtoisesti voisi olla mahdollista siirtää velvoite esimerkiksi sopimuksella eteenpäin kulutukseen luovuttajalta lentopolttoaineen jakelijalle.

## Säännelty yhteisö

### **Palaute ehdotetusta säännellyn yhteisön määritelmästä ja velvoitteiden siirrosta sopimuksella sekä sääntelyn kohdetta koskevista vaikutuksista**

Vähimmäismäärä

Ehdotetun lain perusteella velvoite tulisi tiettyjä loppukäyttäjiä lukuun ottamatta koskemaan kaikkia niitä toimijoita, jotka luovuttavat polttoon käytettäviä polttoaineita kulutukseen.

Lakiehdotuksen mukaan säänneltyä yhteisönä ei kuitenkaan pidetä polttoaineen loppukäyttäjää/loppukuluttajaa, joka käyttää polttoaineen itse ja jonka vuotuinen polttoaineenkulutus on enintään 1 tonni hiilidioksidia. Loppukäyttäjien asemaa helpottaa osaltaan mahdollisuus sopia päästökaupan velvoitteiden siirtämisestä lakiesityksen 5 §:n mukaisesti.

Nesteen näkemyksen mukaan jonkinlainen alaraja olisi hyvä saada koskemaan myös muita polttoaineiden kulutukseen luovuttajia kuin tuotteiden loppukäyttäjiä, sillä rajaus ainoastaan loppukäyttäjiin tuo veloitteen piiriin toimijoita, joiden kulutukseen luovuttamien polttoaineiden määrät ovat tosiasiallisesti hyvin pieniä.

## Maa-, metsä- ja kalatalous

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

-

## **Liikennesektorin toimijat**

### **Mitä vaikutuksia soveltamisalarajauksella on toimintaanne?**

Neste tukee hallituksen ehdotuksen mallia, jossa soveltamisalaa laajennettaisiin, koska kapea soveltamisala ei nykyisellä polttoaineenjakelella ole mahdollista toteuttaa ilman merkittäviä ja kustannustehottomia muutoksia polttoaineiden jakeluun.

Fyysisesti eriytetyt polttoainevirrat eivät ole mahdollisia usein jo huoltoasemien tilanpuutteen vuoksi, mutta erityisesti siksi, että ne vaatisivat epärealistisia investointeja koko polttoaineiden logistiikkaketjuihin terminaalien varastosäiliöistä ja jakeluautoista huoltoasemien lisäsäiliöihin ja polttoainepumppuihin. Nämä investoinnit eivät olisi järkeviä tilanteessa, jossa polttoaineiden myyntimäärät tulevat laskemaan sähköistymisen ja myös vuonna 2035 tulevan uusien kevyiden polttomoottoriajoneuvojen myyntikiellon vuoksi.

Vähimmäismäärä

Ehdotetun lain perusteella velvoite tulisi tiettyjä loppukäyttäjiä lukuun ottamatta koskemaan kaikkia niitä toimijoita, jotka luovuttavat polttoon käytettäviä polttoaineita kulutukseen.

Lakiehdotuksen mukaan säänneltynä yhteisönä ei kuitenkaan pidetä polttoaineen loppukäyttäjää/loppukuluttajaa, joka käyttää polttoaineen itse ja jonka vuotuinen polttoaineenkulutus on enintään 1 tonni hiilidioksidia. Loppukäyttäjien asemaa helpottaa osaltaan mahdollisuus sopia päästökaupan velvoitteiden siirtämisestä lakiesityksen 5 §:n mukaisesti.

Nesteen näkemyksen mukaan jonkinlainen alaraja olisi hyvä saada koskemaan myös muita polttoaineiden kulutukseen luovuttajia kuin tuotteiden loppukäyttäjiä, sillä rajaus ainoastaan loppukäyttäjiin tuo veloitteen piiriin toimijoita, joiden kulutukseen luovuttamien polttoaineiden määrät ovat tosiasiallisesti hyvin pieniä.

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

Jälkikäteinen hyvitys olisi käytännössä mahdollista toteuttaa usealla eri tavalla.

Päästökauppadirektiivin mukaisesti jäsenvaltio voi käyttää tuloja taloudellisen korvauksen myöntämiseen polttoaineiden loppukuluttajille tapauksissa, joissa ei ole ollut mahdollista välttää

päästöjen kaksinkertaista laskentaa tai joissa on palautettu jakelijoiden päästökaupansoveltamisalaan kuulumattomia päästöjä vastaavia päästöoikeuksia

Hyvitysmalleista Neste ei kannata arviomuistiossa ensimmäisenä listattua mallia ("Hyvitykset valikoiduille toimijoille päästöoikeuden hintaan perustuen"), koska se todennäköisesti aiheuttaisi muutoksia ja hallinnollista lisätaakkaa polttoaineiden jakelijoille ja voisi entisestään nostaa ETS2:sta aiheutuvia polttoaineiden hintoja. Mallissa sisällytettäisiin soveltamisalaan kaikki yleisen päästökauppajärjestelmän ulkopuoliset polttoaineet ja hyvitetäisiin jakelijoiden päästökaupasta johtuva hinnan korotus jälkikäteen soveltamisalaan kuulumattomille polttoaineenkäyttäjille.

Yksityishenkilöiden esim. vapaa-ajan vesiliikenteessä käyttämää polttoainetta koskevat palautukset olisivat hallinnollisesti erittäin työläitä ja niissä voidaan arvioida olevan merkittävät väärinkäytöksen riskit. Vaihtoehtoisesti väärinkäytösten ehkäisemiseen suunnattuun viranomaisten valvontatyöhön tarvittaisiin merkittävät resurssit. Tämänkaltaisia polttoaineen loppukäyttäjiä on mm. vapaa-ajan vesiliikenteen tapauksessa yli puoli miljoonaa, ja käytetyt polttoainemäärät ovat tyypillisesti vuositasolla varsin pieniä. Hallinnollisen työn määrä sekä hakijoille että viranomaiselle olisi tällaisessa järjestelmässä suuri. Lisäksi hyvitysten valvonta olisi työlästä ja haastavaa.

Muut listatut vaihtoehdot eli jälkikäteiseen kompensatioon perustuvat hyvitysmallit ovat kannatettavampia ja niistä tulisi valita vähiten lisähallintoa ja -kustannuksia aiheuttava toteutustapa.

Kunnioittavasti,

Mattias Hellström

Public Affairs, Neste Oyj

Hellström Mattias  
Neste Oyj