

Asia: VN/8757/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1) Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Neste pitää hallituksen esitystä, sen lähtökohtia ja perusteluja pääosin onnistuneena. Se siirtää RED II direktiivin keskeiset säädökset Suomen jakeluelvoitelakiin tavalla, joka ottaa huomioon niin direktiivin säädökset kuin kansallisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan.

Jakeluelvoitteen soveltamisala: Mitä jakeluelvoitteen soveltamisalaan tieliikenteessä tulee, on hyvin perusteltua olla sisällyttämättä tieliikenteessä käytettyä uusiutuvaa sähköä jakeluelvoitteen piiriin. Liikenteen sähköistämistä edistävät olemassa olevat voimakkaat ohjauskeinot niin EU- kuin kansallisella tasolla. Ajoneuvojen tarjontaa ohjaavat autonvalmistajiin kohdistuvat kiristyvät hiilidioksidipäästövähennysveloitteet, jotka perustuvat ominaispäästöihin (ns. "Tank-to-wheel" päästöt) huomioimatta polttoaineiden, sähköntuotannon tai autojen elinkaarenaikaisia päästöjä, ja joissa siten oletetaan sähköautojen päästöiksi nolla grammaa hiilidioksidia kilometrillä. Kysyntää puolestaan ohjaa Suomen "tank-to-wheel" -perusteinen auto- ja ajoneuvovero. Hankintatuet puolestaan ohjaavat kuluttajien ja yritysten kysyntää.

Mitä jakeluelvoitteen kattavuuteen muiden liikennesektorien suhteen tulee, lähestymistapa, jossa niille pohditaan omia vähennyskeinoja on perusteltu lisäisten päästövähennysten aikaansaamiseksi. Hallitusohjelmaan kirjattu tavoite lentoliikenteen polttoaineiden "sekoiteveloitteesta" on kannatettava lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi. Kyseisen lain säätämistä ja voimaantuloa odotellessa olisi suotavaa soveltaa RED II-direktiivin sisältämää kerrointa (1,2) lentoliikenteeseen jaelluille uusiutuville polttoaineille tieliikenteen ja lentoliikenteen uusiutuvien polttoaineiden kustannuseron tasaamiseksi. Meriliikenteen ja tieliikenteen välillä vastaavaa kustannuseroa ei ole, vaan tilanne voi olla jopa päinvastainen.

Raaka-ainekattojen voimaantulo ja määrä: Hallituksen esitys, tai sen perustelut, kaipaavat vielä selkeytystä peltoviljelyjen ruoka- ja rehukasveja koskevan sekä niin sanotun korkean maankäytön muutoksen riskin omaavien raaka-aineiden katon voimaantumisen ajankohdan suhteen. Yhtäältä lain muutoksen on ajateltu tulevan voimaan 1. heinäkuuta, mutta toisaalta 5 §:ssä asetettu jakeluelvoite koskee koko kokonaista kalenterivuotta 2021. Koska voidaan olettaa, että ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista säätää takautuvia rajoitteita jakeluelvollisille, vaikuttaisi siltä että tosiasiallisesti vuosi 2021 jakautuu jakeluelvoitteen osalta kahteen vuosipuoliskoon. Tämän oletuksen voimassa ollessa tammi-kesäkuussa ruoka- ja rehukasveista valmistettujen biopolttoaineiden enimmäisosuus jakelijan veloitteesta olisi 7 prosenttiyksikköä, mutta heinä-joulukuussa Energiaviraston ennen lain voimaantuloa vahvistama enimmäismäärä. Jos oletetaan, että Energiaviraston asettama enimmäismäärä toiselle vuosipuoliskolle olisi vaikkapa 3 prosenttiyksikköä, olisi koko kalenterivuoden keskimääräinen osuus 5 prosenttiyksikköä, mikä siis ylittäisi Energiaviraston asettaman katon toiselle vuosipuoliskolle.

Hallituksen esityksen ao. kohdassa kuitenkin sanotaan: "Ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun osuus saa olla enintään yhden prosenttiyksikön suurempi kuin niiden osuus oli kulutukseen toimitetuista liikennepolttoaineista vuonna 2020, kuitenkin enintään 7 prosenttiyksikköä jakeluelvoiteesta." Lainatun tekstin ensimmäinen "enintään" näyttäisi asettavan katon Energiaviraston vahvistamalla tasolle, eikä ensimmäisen ja toisen vuosipuoliskon keskiarvon tasolle, jakeluelvoitteen aikajakson ollessa kuitenkin 5 §:n ao. momentissa koko kalenterivuosi 2021. Näin ollen voitaisiin tulkita, että katto on koko vuodelle Energiaviraston ennen kesäkuun loppua vahvistama taso, vaikka ensimmäisellä vuosipuoliskolla katto olisikin 7 prosenttiyksikköä ja vuoden loppupuolelle Energiaviraston vahvistama taso. Tämän seikan selkeyttäminen lakiehdotuksessa tai lain perusteluissa toimijoiden oikeusvarmuuden kannalta olisi suotavaa. Verottajan mahdollisesti suorittaman jakeluelvoitteen jälkitarkastuksen kannalta toimijoilla olisi oltava varmuus kuinka paljon ko. biopolttoaineita voidaan toimittaa kulutukseen kullakin vuosipuoliskolla ja vuoden aikana yhteensä ja kuinka niistä raportoidaan. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida myös, että jakeluelvoitetta ei välttämättä täytetä tasaisesti - eli kuukausittaisen kulutukseen toimitetun biopolttoaineen määrä ja sen energiasisältö vaihtelee.

Niin kutsutut sähköpolttoaineet ehdotetaan lisättäväksi lakiin vuoden 2023 alusta Euroopan komission tulossa olevien delegeoitujen säädösten puitteissa. Vaikka näiden polttoaineiden laajamittainen kaupallistaminen tapahtunee vasta vuosikymmenen lopulla tai ensi vuosikymmenen alussa, voidaan niiden sisällyttämistä jakeluelvoitteeseen jo v. 2023 perustella ennakoitavuuden perusteella. Niiden ehdotetaan tulevan osaksi ns. lisävelvoitetta (direktiivin liite IX A). Ajankohta mahdollistaa aiheesta annettavien delegeoitujen säädösten huomioonottamisen kansallisella tasolla. Sisällyttäminen lisävelvoitteeseen on perusteltua ottaen huomioon teknologian alhaisempi kypsyyssaste ja sen myötä korkeampi kustannustaso.

Sähköpolttoaineiden yksityiskohtainen sääntely tullaan antamaan komission delegoidussa säädöksessä vuoden 2021 loppuun mennessä. Tuon säädöksen ytimessä tulee olemaan uusiutuvan sähkön käyttöä koskevat säännöt. Niiden tulee tukea P-t-X tuotantoprosessin joustavaa ja kokoaikaista käyttöä. Toinen keskeinen asia on tuotannossa käytettävän hiilidioksidin alkuperä.

Kaiken talteenotetun hiilidioksidin (fossiiliperäisen, bioperäisen, prosessiperäisen ja suoraan ilmasta talteenotetun) käyttö tulee olla sallittua sähköpolttoaineiden tuotannossa.

Jakeluvolvoitteeseen sisällyttämisen lisäksi on tärkeää, että sähköpolttoaineiden valmisteverokohtelu selvitetään ajoissa ja vastaavat nimikkeet lisätään valmisteverotaulukoihin.

2) Hallituksen esityksen vaikutukset

Nesteen näkemys on, että hallituksen esitys ei olennaisesti muuta jo voimassaolevan jakeluvolvoitelain (v. 2019 päivitys) luoman sääntelykehikon vaikutuksia kasvihuonekaasuvähememiin tällä vuosikymmenellä.

Muutoin Neste yhtyy hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa (s. 20) esitettyyn lausumaan “Jakeluvolvoite on osoittautunut yhdessä verotuksen kanssa tehokkaaksi keinoksi vähentää tieliikenteen päästöjä ja edistää kansallista biopolvoitoaineiden tuotantoa. Sääntelyn keskeisenä periaatteena on ollut mahdollisimman yksinkertainen ja vakaa ohjauskeino, joilla pyritään mahdollisimman suureen investointivarmuuteen. Sääntelyyn liittyvän epävarmuuden minimoiminen on keskeinen keino parantaa investointivarmuutta liikenteen uusiutuvien polvoitoaineiden sektorilla, jossa investoinnit ovat suuria ja uusiin tuotantoteknologioihin liittyy vielä merkittäviä riskejä.”

3) Kommentit lakiehdotuksiin ja niiden perusteluihin

Katso kohta 1 liittyen peltoviljeltyjen raaka-aineiden kattojen voimaantumoon liittyviin kysymyksiin.

Lakiehdotuksen 2 § 15) kohdassa annetaan biopolvoitoaineiden lämpöarvot. Ne perustuvat REDII direktiivin liitteeseen III. Tuohon liitteeseen on lisätty joitakin uusia biopolvoitoaineita, joita ei ollut edellisessä RED-direktiivissä. Ehdotamme, että 2 § 15) kohtaan lisätään liitteestä III co-prosessoidun (direktiivitekstissä “yhteisesti käsitellyn”) dieselin, lentopolvoitoaineen ja bensiinin lämpöarvot.

4) Muut kommentit esitykseen

Jakeluvolvoitteen korottaminen: Jakeluvolvoitelakia uudistettaessa olisi syytä ottaa samanaikaisesti huomioon myös jakeluvolvoitteen korottaminen korkeampien EU- ja kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. On varsin selvää, että EU:n 55%:n hiilidioksidipäästövähennelmä vuodelle 2030 ja Suomen hiilineutraalisuus tavoite 2035 tulevat tarvitsemaan suurempia uusiutuvien polvoitoaineiden osuuksia liikenteessä. Nyt kun valtioneuvoston periaatepäätös fossiilittoman liikenteen tiekartaksi noudattaa jokseenkin samaa aikataulua, olisi tarkoituksenmukaista yhdistää nämä prosessit nostamalla jakeluvolvoitetta periaatepäätöksen hahmottelemalla tavalla mm. jotta biokaasun ja

sähköpolttoaineiden tuominen jakeluvoitteen piiriin korvaisi fossiilisia polttoaineita, ei biopolttoaineita.

Mainittakoon, että Ruotsissa on lausunnolla lakiesitys, joka vaatii jakeluvollisia vähentämään tieliikenteessä jakelemiensa polttoaineiden hiilidioksidi-intensiteettiä sekoittamalla niihin uusiutuvia polttoaineita siten, että dieselissä vähenemä on 65,7 % ja bensiinissä 28 % vuonna 2030. Mikäli biopolttoaineiden aikaansaama hiilidioksidivähennys olisi 90 % verrattuna fossiiliseen verrokkiin, olisi biopolttoaineiden osuus dieselissä yli 72 % vuonna 2030. Tämän valossa fossiilisen liikenteen tiekartassa mainittu mahdollinen nosto "esimerkiksi 40 prosenttiin" ei vaikuta erityisen kunnianhimoiselta. Mikäli ajoneuvojen energiatehokkuus ja henkilöautokannan sähköistyminen päästöttömän sähkön avulla etenee odotetulla tavalla tällä vuosikymmenellä, ja siten liikenteeseen jaeltujen fossiilisten polttoaineiden määrä vähenee, tarvitaan tietyn uusiutuvien polttoaineiden prosenttiosuuden saavuttamiseen vähemmän biopolttoaineita. Matkalla fossiilittomaan tieliikenteeseen prosenttiosuuden pitäisi nousta.

Räsänen Ilkka

Neste Oyj - Ilkka Räsänen, yhteiskuntasuhdejohtaja