

Asia: VN/11908/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot

Yleistä

Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriölle uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta.

Jakeluelvoite on tärkeimpiä keinoja liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Taakanjakosektorin, johon liikenne kuuluu, päästövähennystavoitteet ovat sitovaa EU-lainsäädäntöä. Suomelle asetetun tavoitteen puolittaa taakanjakosektorin päästöt 2030 mennessä saavuttaminen ei ole mahdollista ilman jakeluelvoitetta.

Keskuskauppakamari pitää samalla kannatettavana tavoitetta keventää jakeluelvoitteen vaikutusta polttoaineen hintoihin. Liikenteen ja logistiikan kustannuksilla on olennainen vaikutus Suomen kilpailukykyyn. Jakeluelvoitteen täytön joustavuuden lisääminen parantaa sen kustannustehokkuutta.

Jakeluelvoitteen taso ja ennakoitavuus vaikuttaa lisäksi siihen, kuinka kiinnostava ympäristö Suomi on investoida uusiutuvien polttoaineiden kehittämiseen ja tuotantoon. Sääntelyn rajut muutokset luovat epävarmuutta Suomesta investointiympäristönä. Veloitteessa asetettavat tavoitteet kehittyneille uusiutuville polttoaineille taas luovat kysyntää esimerkiksi vetyjohdannaisten sähköpolttoaineiden kehitykselle ja biokaasun kotimaiselle tuotannolle.

Jakeluvelvoitteen taso

Esitetyt jakeluvelvoitteen tasot vuosille 2025–2027 noudattavat hallitusohjelmaa.

Keskuskauppakamari pitää ymmärrettävänä esitystä jakeluvelvoitteen kokonaistason laskusta polttoaineen hintavaikutusten keventämiseksi. Päästövähennysten toteutumisen sekä investointiympäristön ennakoitavuuden kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että velvoitteen taso kasvaa edelleen portaittain vuotta 2030 kohti. Siksi on hyvä, että vuosille 2028–2030 ei esitetä muutoksia suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Keskuskauppakamari ei pidä perusteltuna esitystä kehittyneiden polttoaineiden ns. lisävelvoitteen alentamisesta voimassa olevasta lainsäädännöstä. Lisävelvoitteen jo tapahtunut 2024–2025 ja nyt esitetty heikentäminen vuosille 2026–2027 suhteessa voimassa oleviin velvoitteisiin luo epävarmuutta esimerkiksi jo käynnissä oleville ja suunnitelluille biokaasuinvestoinneille.

Vuosien 2026 ja 2027 lisävelvoite olisi 4 prosenttia poiketen voimassa olevan lainsäädännön 6 prosentista. Lainsäädännön luoma kysyntä kehittyneille uusiutuville polttoaineille olisi erityisen tärkeää nyt, kun noussut korkotasoa ja kiristynyt valtiontukikilpailu jarruttavat investointihankkeita.

Lisävelvoitteen kasvu voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti olisi linjassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa edistää biokaasua, synteettisiä polttoaineita ja vetytaloutta ja niiden hyvää investointiympäristöä. Esityksen vaikutusarvioiden mukaan lisävelvoitteen laskun vaikutus polttoaineen hintaan olisi vähäinen. Siten lisävelvoitteen laskusta luopuminen ei olisi vastoin esityksen tavoitetta laskea pumppuhintaa, joka saavutetaan velvoitteen kokonaistason laskulla suhteessa voimassa olevaan lakiin.

Seuraamusmaksun keventäminen

Keskuskauppakamari ei kannata esitykseen kuuluvaa seuraamusmaksujen alentamista vuosille 2024–2027. Maksujen alentamisella tavoitellaan ilmeisesti tilannetta, jossa velvoitteen alainen yritys valitsisi tietoisesti olla noudattamatta voimassa olevaa lainsäädäntöä ja maksaa siitä seuraavan rangaistusluonteisen hallinnollisen sanktion.

Tällainen pyrkimys valtioneuvoston taholta on erittäin ongelmallinen. Keskuskauppakamari ei voi puoltaa lakimuutosta, jonka epäsuora tarkoitus on saavuttaa politiikkatavoitteita kannustamalla yrityksiä olemaan noudattamatta lakia. Tämä on erittäin ongelmallista yritysten vastuullisuuteen kuuluvien hyvän hallinnon periaatteiden, yritysvastuulainsäädännön ja reilun kilpailun näkökulmasta.

Mikäli esityksen tavoite on keventää jakeluelvoitteen kustannusvaikutusta, tämä tulisi toteuttaa avoimin ja läpinäkyvin keinoin. Esitykseen kuuluva jakeluelvoitteen yleisen tason muuttaminen sekä sen täytön vaihtoehtojen lisäämisen pitäisi olla riittävä toimenpide velvoitteen kustannusvaikutusten pienentämiseen.

Kuten esityksen vaikutusarvioissa todetaan, muutos luo myös epävarmuutta siitä, kuinka suuret päästövähennykset jakeluelvoitteen avulla saavutetaan.

Lopuksi

Olisi toivottavaa, että jakeluelvoitetta koskeva sääntely olisi jatkossa ennakoitavaa ja vakaata. Jakeluelvoitteen tasojen muutosten taustalla ovat energiakriisin ja polttoaineen hintojen nousun vuoksi tehty kahden vuoden pudotus jakeluelvoitteen tasoon. Tätä kompensoitiin aiemmassa lainsäädännössä korottamalla jakeluelvoitteen tasoa voimakkaasti vuodesta 2024 lähtien menetettyjen päästövähennysten korvaamiseksi. Vuoden 2024 aiotusta jakeluelvoitteen korotuksesta kuitenkin luovuttiin viime vuonna. Ilmastovuosikertomusten mukaan liikennesuoritteiden laskun vuoksi Suomi kuitenkin alitti taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen vuonna 2022 ja vuonna 2023, vaikka velvoitetaso oli alempi.

Vuodelle 2024 aiemmin säädetty jyrkkä nousu ei siten olisi ollut tarpeen, mutta loi liikennesektorille huolta voimakkaasta hintojen noususta ja paineen nyt käsitellyssä olevaan velvoitetason muutokseen. Viime vuosien poukkoileva kehitys korostaakin velvoitteen ennakoitavuuden merkitystä. Velvoitetason voimakkaita laskuja ja nousuja ja edestakaisia muutoksia pitäisi jatkossa välttää.

Keskuskauppakamari toteaa myös, että Suomen olisi hyvä valmistautua asettamaan velvoitetasot myös vuoden 2030 jälkeiselle ajalle osana energia- ja ilmastostrategian päivitystä. Velvoitetasojen näkyvyys vuoden 2030 jälkeen loisi ennustettavuutta uusiutuvia polttoaineita kehittäville toimijoille. Samalla on syytä arvioida liikenteen polttoainejakeluun kohdistuvaa sääntelyä kokonaisuutena. Erityisesti sähköpolttoaineiden tavoitetta on punnittava yhdessä lento- ja meriliikenteen polttoaineiden kanssa. Pitkällä aikavälillä uusiutuvien polttoaineiden kysyntä tulee todennäköisesti painottumaan lento- ja meriliikenteeseen tieliikenteen sähköistyessä.

Keskuskauppakamari huomauttaa, että hallituksen esitys ei käsittele jakeluelvoitteen ja vuonna 2027 käynnistyvän liikenteen päästökaupan yhteisvaikutusta. Molemmat nostavat polttoaineiden hintaa. Toisaalta mitä korkeampi uusiutuvien polttoaineiden osuus jakelussa on, sitä vähemmän päästöoikeuksia jakelijan on hankittava. Jatkossa jakeluelvoitteen, uuden päästökaupan sekä verotuksen vaikutuksia ilmastoon, kustannusten ja uusiutuvien polttoaineiden kannusteiden kannalta olisi luonteva arvioida kokonaisuutena. Tähän kytkeytyy myös hallitusohjelmaan kirjattu liikenteen rahoituksen ja verotuksen kokonaisuudistus.

2. Mitä mieltä olette ehdotetusta joustomekanismimallista?

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

Keskuskauppakamari kannattaa luonnoksessa esitetyn joustomekanismin käyttöönottoa. Joustomekanismi edistää jakeluelvoitteen kustannustehokasta täyttööä lisäämällä jakelijoiden vaihtoehtoja veloitteen täyttöön, ja voi osaltaan edistää vapaaehtoisen hiilimarkkinan kehittymistä tuomalla markkinapohjaisen mekanismin osaksi taakanjako- ja maankäyttösektorien päästövähennyksiä.

Esitetty malli on huolellisesti valmisteltu. Esimerkiksi kaksinkertaisen päästövähennemän vaatimus ja ennakkohyväksyntä ovat tarpeen, jotta päästövähennemien luotettavuus on riittävällä pohjalla. Koska jakeluelvoitteella täytetään Suomen taakanjakosektorin päästövähennysveloitteita, on luontevaa, että mekanismi kohdistuu ensisijaisesti taakanjakosektoriin. Mekanismin jatkovalmistelussa olisi hyvä tunnistaa mahdollisimman monia erilaisia luotettavia, mekanismiin soveltuvia päästövähennyskeinoja, jotta markkinaan syntyy kilpailua ja mekanismi tukee tehokkaasti taakanjakosektorin päästövähennyksiä.

On kuitenkin hyvä, että myös maankäyttösektorilla tuotetut yksiköt voivat kuulua rajatusti mekanismin piiriin. Joustomekanismia tulisi voida täyttää myös bioperäisen hiilidioksidin talteenotolla ja varastoinnilla, kunhan sen laskentasäännöt selkiytyvät. Jotta mekanismi tukisi tehokkaasti vapaaehtoisen markkinan kehittymistä Suomessa, sen olisi hyvä olla soveltuvin osin linjassa EU:n hiilenpoistojen sertifiointikehikon (CRCF) kanssa.

Jakeluelvoitteen ensisijainen tavoite on edistää liikenteen päästövähennyksiä ja uusiutuvien polttoaineiden kehitystä. On siten perusteltua, että joustomekanismin käyttö on rajattu 5,5 prosenttiyksikköön veloitteesta ja että sillä ei voi täyttää lisäveloitetta.

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

Keskuskauppakamari kannattaa uutta vähimmäisosuusveloitetta RFNBO-polttoaineille eli sähköpolttoaineille vuosille 2028–2030. Veloitteella luodaan näkymää vetytalouden ja hiilidioksidin talteenoton kehitykselle Suomessa. Esitetty 4 prosentin veloitetaso sähköpolttoaineille vuonna 2030 on linjassa valtioneuvoston vetyperiaatepäätöksen kanssa (”Tavoitellaan sähköpolttoaineiden osuudeksi vähintään 3 prosenttia kaikista liikennepolttoaineista vuoteen 2030 mennessä”).

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

Keskuskauppakamari kannattaa liikennesähkön sisällyttämistä osaksi jakeluelvoitetta hallituksen esityksen mukaisesti. Liikennesähkön sisällyttäminen veloitteeseen tukee liikenteen sähköistymistä ja jakeluelvoitteen kustannustehokasta täyttöä.

Liikennesähkön sisällyttäminen jakeluelvoitteeseen koskee yleisesti saatavilla olevia latauspisteitä. Keskuskauppakamari esittää, että esitystä täsmennettäisiin siten että myös terminaalialueilla, satamissa ja muissa logistiikkakeskuksissa sijaitsevat latauspisteet voitaisiin laskea määritelmään kuuluviksi. Muutos tukisi hitaasti etenevää raskaan liikenteen sähköistymistä.

Säkkinen Teppo
Keskuskauppakamari