

Asia: VN/11908/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (jakeluvelvoite)**

### **Lausunnonantajan lausunto**

#### **1. Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot**

Kiitos mahdollisuudesta toimittaa lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta.

#### **5 §. Jakeluvelvoite & 11 § Seuraamusmaksut**

Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, SBB, ei kannata esitystä yleisen jakeluvelvoitteen sekä lisävelvoitetasojen laskemisesta vuosien 2025-2027 osalta. Jakeluvelvoite on ollut ja on, selkeä, kiistaton ja ennustettava taakanjakosektorin päästövähennyskeino, jota voi olla vaikea korvata yhtä tehokkailla ja varmoilla toimenpiteillä. Jakeluvelvoitetasoihin esitettävät muutokset heikentävät ohjauskeinon tehokkuutta ja ennakoitavuutta. Jakeluvelvoitteen ohjausvaikutusta heikentää vielä ehdotus ehdotukset sakkomaksutasojen alentamisesta. Lisäksi ehdotukset liikennesähkön sekä uuden joustomekanismin sisällyttämisestä jakeluvelvoitteeseen monimutkaistavat mekanismeja ja heikentävät entisestään jakeluvelvoitteen ennakoitavuutta ja ohjauskeinon vaikuttavuutta. Perustelumuistiossa todetaankin, että ilman jakeluvelvoitteen nostamista nykytasosta, liikennesähkön lisäämisellä ei ole todennäköisesti lisäisiä myönteisiä vaikutuksia päästöihin tai laajemmin ympäristöön.

Kannatamme RFNBO-polttoaineille esitettävää lisävelvoitetta. Olisi kuitenkin selkeämpää, että RFNBO-lisävelvoite ja edistyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun alavelvoitteet olisivat erilliset. Näemme myös hyviä mahdollisuuksia joustomekanismeissa erityisesti siitä näkökulmasta, että siinä päästään pilotoimaan uusia päästövähennys- ja ilmastorahoituksen keinoja taakanjako- ja maankäyttösektoreilla. Alustavan arviomme mukaan joustomekanismi voi suoraan ja epäsuoraan

luoda uusia kannustimia biokaasulle ja ravinteiden kierrätykselle, mutta perustelumui-  
stion perusteella on vaikea arvioida, mitkä toimet ovat lopulta hyväksyttäviä. Joustomekanis-  
miin liittyy huomattavia epävarmuuksia ja riksiä mahdolliselle väärinkäytölle.

Jakeluvelvoite on keskeisin yksittäinen työkalu, jolla tuetaan kotimaisten uusiutuvien ke-  
stävien polttoaineiden tuotantoa. Perustelumui-  
stiossa tunnistetaan, että jakeluvelvoitemuutokset  
vaikuttavat haitallisesti kotimaiseen biokaasusektoriin. Muutokset jakeluvelvoitteeseen vaikuttavat  
suoraan nykyisten liikennebiokaasua tuottavien laitosten kannattavuuteen ja erityisesti tulevien  
laitosten investointinäkyelmiin. Tältä osin jakeluvelvoitteen muutosehdotukset ovat ristiriidassa  
hallitusohjelman kirjausten kanssa, joiden mukana kotimaista biokaasusektoria halutaan edistää.  
Hallitus on kirjannut biokaasun tuotannon kasvattamisen yhdeksi tavoitteeksi. Nykyisistä  
ohjauskeinoista jakeluvelvoite on keskeisin työkalu biokaasun tuotannon ja käytön edistämisessä.

#### Vaikutusten arvioinnit

Perustelumui-  
stiossa on pyritty kuvaamaan tarkasti jakeluvelvoitteen kustannusvaikutuksia eri  
toimijoille. Yhteenvedona toteamme, että jakeluvelvoitteen kustannusvaikutuksiin liittyy kaikkien-  
sa huomattavia epävarmuuksia. Lisäksi polttoaineiden kustannuksiin vaikuttavat myös muut  
ohjauskeinot, eritoten verotusratkaisut, kuten perustelumui-  
stiossa todetaan.

#### Liikenteen uusiutuvan tavoite

Perustelumui-  
stiossa ei mielestämme tehdä riittävän selväksi sitä, että missä määrin muutettu  
jakeluvelvoite kohdistuu eri liikennemuotoihin. Esitämme, että tätä selvennetään  
perustelumui-  
stiossa. Jää epäselväksi, missä määrin jakeluvelvoite koskee esimerkiksi laivaliikenteelle  
jaettavia polttoaineita. RED3 laajentaa jäsenmaiden liikenteen energiasisältö- ja  
päästöintensiteettivähennysvelvoitteet koskemaan raide- ja tieliikenteen lisäksi myös meri- ja  
lentoliikennettä. RED III -direktiivin 25 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan jäsenvaltioiden, joilla  
on merisatamia, on pyrittävä varmistamaan, että RFNBO-polttoaineiden osuus meriliikenteen alalle  
toimitetun energian kokonaismäärästä on vuodesta 2030 alkaen vähintään 1,2 prosenttia. Lisäksi  
meri- ja lentoliikenteelle esitetään kertoimia. Arviomme mukaan nyt jakeluvelvoitelain muutosesitys  
vastaa toiminallisuudeltaan aikaisempaa jakeluvelvoitetta, jossa jakeluvelvoitetta on sovellettu  
tieliikenteeseen Suomessa. Jakeluvelvoitelaisissa ”jakelija” määritellään yleisellä tasolla. Asiaa  
sivutaan 5§:n 1 momentin perusteluissa liikennesähkön osalta, mutta muulta osin RED3:n artiklan 27  
soveltaminen jää epäselväksi.

## Kaasuinfra

RED3:n mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon biokaasun, joka syötetään kansalliseen kaasun siirto- ja jakeluinfrastruktuuriin. Suomessa ei olla ottamassa käyttöön tätä mahdollisuutta. Esitämme, että tätä mahdollisuutta arvioidaan vielä myöhemmin osana biokaasun edistämistoimenpiteitä. Suomella ei ole kansallisesti varaa jäädä paitsioon muihin EU-maihin nähden.

## Koordinointi

Nyt kansallista liikenteen säädösympäristöä ei voi pitää selkeänä ja helposti ennustettavana. Kaikkia vaihtoehtoisia käyttövoimia kannattaa edistää liikenteessä, jotta voidaan myötävaikuttaa päästövähennys- ja omavaraisuustavoitteiden saavuttamiseen. Tilanteen selkeyttämiseksi SBB esittää, että tieliikenteen päästövähennystoimia selkeytetään KAISU:n ja ilmasto- ja energiastrategien päivitysten yhteydessä.

Lisäksi esitämme, että biokaasun ja erityisesti liikennebiokaasun tuotannon ja käytön toimenpiteitä katsottaisiin kokonaisuutena. Tämä edellyttää yhteistyötä eri ministeriöiden kesken (MMM, TEM, YM, LVM, VM). Toimivan ohjauskeinokokonaisuuden löytämiseksi ja hallinnon kokonaiskoordinaation parantamiseksi olisi suositeltavaa koota biokaasua koskevat toimet omaksi osiokseen päivitettävässä ilmasto ja energiastrategiassa. Lisäksi olisi tarpeen pikaisesti perustaa työryhmä tai käynnistää kansallinen biokaasustrategiatyö (tavoitteet ja toimenpiteet) tai vähintään nimetä selvitysmies. Olemme osa Euroopan laajuista kaasujärjestelmää ja kilpailemme muita tuottajia vastaan, on ensiarvoisen tärkeää löytää riittävät kannustimet biometaanin ja muun uusiutuvan kaasun tuotannolle jottei investointeja tehdä muualla kuin Suomeen.

## 2. Mitä mieltä olette ehdotetusta joustomekanismimallista?

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

Kannatamme joustomekanismimallin sisällyttämistä jakeluvuorituksen piiriin. Kannatamme esitystä, että jakelija voisi täyttää 5 §:n 1 momentissa säädetystä jakeluvuoritteesta enintään 5,5 prosenttiyksikköä Suomessa toteutetuilla vaihtoehtoisilla päästövähennystoimilla. Kannatamme myös sitä, ettei joustomekanismilla olisi mahdollista täyttää lisävelvoitetta tai vähimmäisosuusvelvoitetta. Kannatamme myös sitä, että ensivaiheessa pilotoidaan joustomekanismin toimivuutta jakeluvuoritteessa ja mikäli kokemukset olisivat hyviä, voitaisiin joustomekanismilla täytettävää osuutta nostaa. Kannatamme myös sitä, että ensi vaiheessa soveltamisalassa on mukana taakanjakosektorilla tehtävät toimet, mutta myöhemmin mukaan

otetaan myös maankäyttösektorilla tehtävät toimet. Pidämme tärkeänä sitä, että taakanjakosektorilla saadaan aikaan päästövähennyksiä.

Kannatamme esitettyjä kriteereitä joustomekanismin piiriin hyväksyttävistä toimista (momentti 2, sekä 3). Pidämme tärkeänä sitä, että joustomekanismin piirissä olevia toimia koskee suhteessa yhtä vankat kriteerit ja todentamisvelvoitteet, kuin mitä asetetaan kestäville biopolttoaineille. Tämän suhteen kriteerit ja todentamista koskevat ehdotukset ovat mielestämme perusteltuja ja riittäviä. Ymmärrämme 5d §:n momentin 2 kirjauksesta, että mekanismin piiriin hyväksytään myös aikaisemmin tehtyjä toimenpiteitä (vuosina 2021–2030), mikäli ne täyttävät asetetut kriteerit. Tämä on mielestämme kannatettavaa.

Momentin 4 kohdan mukaan päästövähennystoimella saavutetun kasvihuonekaasupäästövähennyksen tulisi olla pysyvä. Pidämme erittäin tärkeänä perustelumuistion kirjausta, jonka mukaan pysyvyysvaatimusta tulisi arvioida tapauskohtaisesti. On muutoin vaikea löytää kohteita, jotka täyttäisivät esitettyjä kriteereitä. Emme näe tarkoituksenmukaisena pidättäytyä ainoastaan EU:n hiilenpoiston sertifiointikehityksen periaatteissa, vaan pilotointivaiheessa on järkevää hyödyntää myös muita tunnistettuja periaatteita. Myös EU:n hiilenpoiston sertifiointikehystä on mahdollisesti tarkoitus täydentää myöhemmin muun muassa lannan käsittelyn osalta.

Koska kyseessä on uusi mekanismi, niin tunnistamme toimeenpanossa hankaluuksia. Asetetut kriteerit toimenpiteiden hyväksyttävyydelle ovat varsin laajat, mikä rajoittaa soveltuvien toimenpiteiden tunnistamista. Tunnistamme myös, että eri kriteereiden soveltamisessa voi olla tulkinnanvaraisuutta. Kiinnitämme huomioita siihen, ettei perustelumuistiosta saa selkeää kuvaa toimista, jotka tosiasiallisesti voitaisiin hyväksyä joustomekanismin piiriin.

Arviomme mukaan toimeenpano, missä Energiavirastolla on keskeinen rooli, on merkittävässä roolissa mekanismin toimivuudessa ja käyttöönotettavuudessa. Pidämme täten tärkeänä, että Energiavirasto tekee toimeenpanoa läpinäkyvästi ja yhteistyössä toimialojen kanssa. Esitämme huolestamme siitä, että joustomekanismin toimeenpano voi viivästyä kansallisten asetusten laatimisen ja hyväksymisen seurauksena. Lisäksi esitämme, että asetusten laadinnassa konsultoidaan kattavasti toiminnanharjoittajia.

Lisäksi haluamme korostaa, että uudet mekanismit tulee luoda parantamisinvestointeja (olemassa olevat laitokset ja toiminnot) tukeviksi. Esimerkiksi luoda kannustimia nykyisten laitosten parannuksille ja kehitystoimille, kuten tukemaan biometaanin tuotannon kasvattamista, kehittämään uusia raaka-ainejakeiden vastaanottoa ja CO<sub>2</sub> talteenottoa jne.

Joustomekanismin todentajat kohdan osalta (5 g §) esitämme huolestamme siitä, ettei osaavia todentajia ole saatavilla. Todentajia tarvitaan myös mm. kestävyys- ja päästökauppavaatimusten todentamisessa, ja jo nyt on pulaa osaavista todentajista. Erityisesti haastavana näemme nimenomaan joustomekanismiin liittyvien todentajien saatavuuden. Lisäksi olemme tunnistaneeet, että todentamiseen liittyvät kustannukset ovat nousussa todentajapalveluiden kysynnän kasvun

vuoksi. Pyydämme hallintoa miettimään ratkaisuja todentajien kustannusten nousun hillitsemiseksi ja palveluiden saatavuuden varmistamiseksi. Yksi keino on, että pienten toimijoiden kohdalla ulkopuolisen todentajan tarkastuskäyntien tiheys tehdään niin harvaksi, kuin mitä EU-säädökset mahdollistavat.

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

Kannatamme esitystä asettaa RFNBO-polttoaineille vähimmäisvelvoite. Näemme vähimmäisvelvoitteessa ongelmana sen, että esitetyllä tavalla RFNBO-polttoaineet tulisivat korvaamaan myös uusiutuvia polttoaineita. Nyt RFNBO-polttoaineiden vähimmäisvelvoitetta esitetään olevan lisävelvoitteen alaisuudessa. Järkevämpää olisi pyrkiä korvata fossiilisia polttoaineita ei kestäviä biopolttoaineita ja biokaasua. Tämän vuoksi esitämme, että RFNBO-lisävelvoite ja edistyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun alavelvoitteet olisivat erilliset.

5 §:n uudessa 7 momentissa vapautettaisiin vapaaehtoisesti jakeluvelvoitteeseen hakeutuneet jakelijat vähimmäisosuusvelvoitteen täyttämisestä. Tämä on hyvä esitys, sillä näin RFNBO-polttoaineiden vähimmäisvelvoite ei vaikeuta pienten ja keskisuurten biokaasun jakelijoiden asemaa.

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

Tunnistamme, että liikennesähkön sisällyttäminen osaksi jakeluvelvoitetta monimutkaistaa edelleen jakeluvelvoitetta ja osaltaan heikentää entisestään jakeluvelvoitteen ennakoitavuutta ja ohjauskeinon vaikuttavuutta.

Virolainen-Hynnä Anna  
Suomen Biokierto ja Biokaasu ry