



9.10.2024

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi
HE 121/2024 vp

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiittää eduskunnan talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoaiheessa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK on sitoutunut EU:n ja Suomen ilmastotavoitteisiin sekä 1,5 asteen ilmastopolitiikkaan. Elinkeinoelämä on muun muassa laajalla tiekarttatyöllään vahvasti tavoittelemassa Suomen hiilineutraalisuutta vuodelle 2035. Tiukatkin ilmastotavoitteet on mahdollista saavuttaa yritysten kilpailukyky ja kansalaisten ostovoima säilyttäen Suomessa ja Euroopassa, mutta politiikkaohjauksen on oltava johdonmukaista ja ennakoitavaa.

Elinkeinoelämä painottaa, että samalla kun päästöjä vähennetään, on huolehdittava yritysten mahdollisuudesta investoida ja pärjätä kansainvälisessä kilpailussa. Korkea kustannusinflaatio on muodostanut mittavia haasteita yrityksille, ja liikkumisen kustannuksilla on olennainen merkitys tavaralogistiikalle ja henkilöliikenteelle kaikilla toimialoilla. Päästöjä on vähennettävä kustannustehokkaasti, markkinaehtoisesti ja teknologianeutraalisti.

Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan uusiutuvien polttoaineiden edistämisestä liikenteessä annetun lain (jäljempänä jakeluvelvoitelaki) mukaista jakeluvelvoitetta alennettaisiin 13,5 prosenttiin vuonna 2024. Vuosina 2025–2027 jakeluvelvoitetta nostetaan maltillisesti asteittain siten, että vuonna 2025 taso on 16,5 prosenttia, vuonna 2026 19,5 prosenttia ja vuonna 2027 22,5 prosenttia. Ns. kehittyneimpien jakeiden lisävelvoitetta nostetaan nykyisestä kahdesta prosentista vuonna 2025 kolmeen prosenttiin ja vuonna 2026 neljään prosenttiin.

Hallitusohjelman mukaan jakeluvelvoitteen noustessa sillä saavutettavien päästövähennysten hinta uhkaa nousta vaihtoehtoisia päästövähennystoimia korkeammaksi. Tätä riskiä rajataan porrastamalla

Vihreä kasvu
Janne Peljo

9.10.2024

jakeluvelvoitteen täyttämättä jättämiseen liittyvän seuraamusmaksun tasoa tuleville vuosille sovittu jakeluvelvoitteen nousun osalta. Niin ikään hallitusohjelmassa todetaan, että mahdolliset seuraamusmaksutulot ohjataan taakanjakosektorin kustannustehokkaisiin ilmastotoimiin siten, että tavoitellut päästövähennykset saadaan katettua. Hallitusohjelmassa myös todetaan, että vuosien 2025–2027 aikana jakeluvelvoitteen noston vaikutus polttoaineiden hintaan kompensoidaan esimerkiksi jakeluvelvoitteen joustomekanismin käyttönotolla, liittämällä liikennesähkö jakeluvelvoitteeseen ja laskemalla polttoaineiden verotusta, mahdollisuuksien mukaan painottaen uusiutuvan jakeen veron keventämistä. Hallitusohjelman kirjausten mukaan jakeluvelvoitetuille polttoaineenmyyjille luodaan mahdollisuus täyttää jakeluvelvoitetta rahoittamalla muita päästövähennyksiä. Niin sanotulla jakeluvelvoitteen joustomekanismilla rahoitettavien päästövähennysten on kohdistuttava päästökaupan ulkopuolisille sektoreille. Ensisijaisia ovat taakanjakosektorin toimet, mutta mekanismi pyritään ulottamaan selvityksen perusteella rajoitetusti myös maankäyttösektorin toimiin.

EK:n lausunto

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiittää hallitusta määrätietoisista toimista liikenteen ja logistiikan kustannusten alentamiseen yritysten kilpailukyvyn ja kuluttajien ostovoiman parantamiseksi Venäjän hyökkäyssodan seurauksena aiheutuneen poikkeuksellisen voimakkaan hintainflaation seurauksena. Öljymarkkinoiden luonteeseen kuuluu hintojen voimakas heilahtelu, ja öljyn maailmanmarkkinahinta on viime vuosien aikana heilunut huomattavasti Covid-19 –pandemian, Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan sekä inflaation nousun vuoksi. Hintavaihtelu on nyttemmin kuitenkin hieman tasoittunut barrelihinnoiltaan n. 80 dollarin alapuolelle.

EK pitää tärkeänä, että politiikkaohjaus niin yleisesti kuin ilmastopolitiikan osalta on johdonmukaista ja ennakoitavaa. Elinkeinoelämän näkökulmasta ennakoitavuus on tärkeää toimijoiden taloudellisen suunnittelun tueksi, sillä pitkän aikavälin investointipäätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä joudutaan arvioimaan yhtäaikaaisesti useita tulevaisuuden markkinaolosuhteisiin liittyviä epävarmuuksia. Jakeluvelvoitelakiin kohdistuneet toistuvat muutokset eivät ole olleet omiaan tukemaan investointiympäristön ennakoitavuutta. EK huomauttaa, että jakeluvelvoitteen ja lisävelvoitteen alentaminen vaikuttaa haitallisesti biokaasulaitosten ja RFNBO-polttoaineiden investointivarmuuteen, sillä jo tehdyt tai suunnitteilla olevat investoinnit perustuvat tiettyyn jakeluvelvoitteen kautta syntyvään kysyntään. Ennakoitavuutta kuitenkin lisää lähivuosina se, että hallitusohjelmaan on kirjattu jakeluvelvoitteen tasot vuosille 2025-2027 ja RFNBO-alavelvoitteen tason määrittäminen vuoteen 2030 saakka. Vastaavaa pitkän aikavälin näkymää tarvittaisiin myös biokaasulle, sillä uhkana on että toimintaympäristön muutosten

Vihreä kasvu
Janne Peljo

9.10.2024

johdosta Suomeen kaavaillut mittavat biokaasulaitosinvestoinnit jäävät toteutumatta.

EK on sitoutunut Suomen ja EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. EK korostaa, että päästöjen vähentämisessä tieliikenteelle ei tule kohdentaa veron korotuksia tai uusia veroja tai maksuja. Jakeluvelfoite on keskeisin liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Esityksessä todetaan, että esitettyjen jakeluvelfoitteen tasojen muutokset lisäisivät tieliikenteen päästöjä 1,342 miljoonaa tonnia vuonna 2025, 0,993 miljoonaa tonnia vuonna 2026 ja 0,759 miljoonaa tonnia vuonna 2027 verrattuna nykyainsäädäntöön. Yhteensä uusiutuvien polttoaineiden kysynnän lasku kasvattaisi tieliikenteen päästöjä 3,095 miljoonaa tonnia CO_{2e} vuosina 2025–2027. Jos jakeluvelfoitteen seuraamusmaksutasojen porrastaminen rajaisi jakeluvelfoitteen täyttämisen 18 prosenttiin, kasvaisivat tieliikenteen päästöt vielä 0,612 miljoonaa tonnia vuosina 2025–2027.

Liikennesähkön lisääminen jakeluvelfoitteeseen esityksen mukaisesti johtaisi siihen, että uusiutuva liikennesähkö korvaisi uusiutuvia polttoaineita jakeluvelfoitteessa 27 ktoe vuonna 2025, 38 ktoe vuonna 2026, 50 ktoe vuonna 2027, 61 ktoe vuonna 2028, 73 ktoe vuonna 2029 ja 87 ktoe vuonna 2030 sekä kasvattaisi fossiilisten polttoaineiden kulutusta ja samalla tieliikenteen hiilidioksidipäästöjä verrattuna voimassa olevaan lakiin.

Joustomekanismi korvaisi liikenteen uusiutuvia polttoaineita, mikä it-sessään ei johtaisi muutoksiin taakanjakosektorin päästöissä, mutta ehdotetun kaksinkertaisen päästövähennemävaatimuksen vuoksi ilmas-tohyöty on suurempi joustomekanismia hyödynnettäessä. Riippuen joustomekanismin hyödyntämisen laajuudesta, sen käyttö voisi vähentää taakanjakosektorin päästöjä lisäksi enintään 0,55 miljoonalla CO₂ tonnilla. Toisaalta ehdotukseen sisältyneet maankäyttösektorin joustomekanismikeinot eivät hyödyntäisi taakanjakosektoria vaan toimien kasvihuonekaasuvaikutukset laskettaisiin maankäyttösektorin kasvihuonekaasuinventarioon. Maankäyttösektorin toimet näkyisivät taakanjakosektorilla siinä vaiheessa, kun maankäyttösektorin alijäämää pitäisi kattaa taakanjakosektorilta. Toisin sanoen, joustomekanismilla saavutettavat lisäiset maankäyttösektorin kasvihuonekaasupäästövähennemät tulevat rasittamaan vähemmän taakanjakosektorin velvoitteen saavuttamista.

EK huomauttaa, että EU:n uudistetun taakanjakoasetuksen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 on 50 prosenttia verrattuna vuoteen 2005. Toistaiseksi ei ole tiedossa, millä keinoin vastaavat päästövähennykset liikenteessä ja laajemmin taakanjakosektorilla voitaisiin saavuttaa, etenkin kun Suomelle EU:n

Vihreä kasvu
Janne Peljo

9.10.2024

taakanjakosektorin 2030 päästövähennystavoitteiden saavuttamista voidaan muutenkin pitää haastavana.

EK huomauttaa merkittävästä kustannusriskistä, jos taakanjakoasetuksen velvoitteisiin ei päästä. Hallituksen esityksessä todetaan, että ” Jos päästöyksikön hinta olisi esimerkiksi välillä 30–300 euroa CO₂ tonnilta, taakanjakosektorin päästöjen nousu voisi lisätä valtion menoja tai vähentää valtion tuloja kertaluonteisesti arviolta noin 92–929 miljoonaa euroa. - - Taakanjakosektorin päästöyksiköiden myynti- tai ostohintaa nykyisellä vuosien 2021–2030 velvoitekaudella ei tiedetä. - - Taakanjakosektorin velvoitteet kaudelle 2021–2030 ovat kuitenkin kiristyneet selvästi, minkä vuoksi on todennäköistä, että yhä harvemmillä jäsenvaltioilla on merkittävää ylijäämää päästöyksiköistä jota myydä ja on myös mahdollista että ostettavia päästöyksiköitä ei ole markkinoilla saatavilla.” EK pitää tästä aiheutuvaa kustannusriskiä valtiontaloudelle huomattavan suurena.

EK pitää seuraamusmaksujen alentamista haasteellisena, sillä lainsäädännössä tulee aina kannustaa toimijoita lain noudattamiseen. Hallituksen tulee toteuttaa poliittiset tavoitteensa lain velvoitteiden, ei seuraamusmaksujen mitoituksella. Seuraamusmaksujen alentaminen aiheuttaa markkinoille epävarmuutta, sillä ennalta ei ole tiedossa, tulevatko polttoaineiden jakelijat noudattamaan velvoitetasoa vai maksamaan seuraamusmaksuja. Lisäksi vastuullisesti toimiva jakelija, joka noudattaa velvoitetasoa halvemmista seuraamusmaksuista riippumatta, joutuu epäedulliseen kilpailuasemaan.

RFNBO-alavelvoite

Suomella on erinomaiset edellytykset rakentaa eurooppalaisittain vahva asema vetytaloudessa, ja RFNBO-alavelvoite on omiaan edistämään tätä tavoitetta. EK pitää hyvänä ja tärkeänä, että esityksessä ehdotetaan RFNBO-polttoaineille uutta neljän prosenttiyksikön vähimmäisosuusvelvoitetta. EK yhtyy esityksessä esitettyyn näkemykseen, että kunnianhimoisemman RFNBO-vähimmäisosuusvelvoitteen voidaan katsoa edistävän kansallisen vetytalouden kehitystä, bioperäisen hiilidioksidin talteenottoa ja käyttöä sekä uusien investointien syntyä Suomessa. Esityksen mukainen jakeluvetoiseen asetettava RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoite antaisi pitkän aikavälin näkymän kyseisten polttoaineiden kotimaiselle kysynnälle ja vahvistaisi sijoittajien näkymiä RFNBO-polttoaineiden tuotannon investointeihin. EK yhtyy myös esityksessä esitettyyn näkemykseen, että myös välituotteiden sisällyttämisen RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoitteeseen voidaan katsoa edistävän kotimaisia investointeja RFNBO-polttoaineiden tuotantoon sekä laajempaan kotimaiseen vetytalouteen.

RFNBO-alavelvoitteen tasoa EK pitää maltillisena, ja kehottaa jatkovalmistelussa harkitsemaan sen korottamista. Vuonna 2022 liikenteen energiankulutus Suomessa oli noin 46 TWh, ja 4 %:n RFNBO-

Vihreä kasvu
Janne Peljo

9.10.2024

alavelvoite tarkoittaisi n. 1,84 TWh:a. Julkisista tiedoista voi koota, että pelkästään yhden polttoainejakelijan jo tiedottamat e-metaanin hankinnat yhden vetylaitoksia suunnittelevan yhtiön kolmelta suunnitteilla olevalta vetylaitokselta ovat vuositasolla yhteensä 0,96 TWh luokkaa. Suunnitteilla on useita muitakin vetylaitoksia, jotka suunnittelevat synteettisen metaanin tuotantoa liikennekäyttöön. Tätä taustaa vasten 4%:n RFNBO-alavelvoitteen tasoa voi pitää matalana.

EK pitää hyvänä erillisen seuraamusmaksun määrittämistä RFNBO-alavelvoitteelle, mutta huomauttaa niiden alhaisesta tasosta.

Uusiutuva liikennesähkö jakeluvelvoitteen keinovalikoimaan

Liikennesähkön sisällyttäminen jakeluvelvoitteeseen alentaa jaeltavien uusiutuvien polttoaineiden määrää, jos velvoitetasoa ei vastaavasti koroteta. EK huomauttaa, että velvoitetasot tulee mitoittaa vastaamaan liikenteen päästöjen puolittamistavoitetta ottaen huomioon eri politiikka-toimien kokonaisuus.

EK katsoo, että myös logistiikkakeskusten uusiutuva liikennesähkö olisi syytä sisällyttää osaksi jakeluvelvoitetta. Tämä edistäisi raskaan liikenteen sähköistämistä, joka etenee henkilöautoliikenteen sähköistymistä hitaammin ja tarvitsee siten enemmän tukea. Vaikka logistiikkakeskukset eivät ole julkisesti saavutettavissa, niitä käyttää usein moni eri kuljetusyritys, ja siksi laajennuksen logiikka vastaisi hallituksen esitystä.

Joustomekanismi

Hallitusohjelman mukaisesti jakeluvelvoitelakiin ehdotetaan lisättäväksi niin sanottu jakeluvelvoitteen joustomekanismi, jonka nojalla jakelijat voivat täyttää jakeluvelvoitetta rahoittamalla muita päästövähennyksiä. Joustomekanismilla olisi mahdollista täyttää 5,5 prosenttiyksikköä jakeluvelvoitteesta taakanjakosektoriin kohdistuvilla vaihtoehtoisilla päästövähennystoimilla. Myöhemmin valtioneuvoston asetuksella voimaan otettavalla säännöksellä 5,5 prosenttiyksiköstä 1 prosenttiyksikön voisi täyttää myös maankäyttösektoriin kohdistuvilla päästövähennystoimilla. Päästövähennystoimen olisi täytettävä laissa säädetyt hyväksymisen edellytykset. Energiavirasto hyväksyisi jakelijan hakemuksesta toimen osaksi joustomekanismia. Toimella saavutettu päästövähennys voitaisiin hyväksyä jakeluvelvoitteeseen vasta sitten kun toimi on toteutettu ja päästövähennys on todentajan toimesta todennettu. EK pitää ehdotettua menettelymallia hyvänä ja selkeänä, ja korostaa tarvetta pystyä todentamaan joustomekanismin avulla saavutettujen päästövähennemien luotettava mitattavuus, lisäisyys ja pysyvyys.

Yleisesti joustojen käyttö on omiaan parantamaan ilmastopolitiikan kustannustehokkuutta. EK yhtyy hallituksen esityksessä esitettyyn

Vihreä kasvu
Janne Peljo

9.10.2024

näkemykseen, että joustomekanismin käyttöönotto voisi mahdollisesti alentaa jakeluvuoroituksen täyttämistä aiheuttamia kustannuksia. EK kuitenkin yhtyy esityksessä esiin tuotuun, että joustomekanismin vaikutukset polttoaineen pumppuhintoihin ovat hyvin epävarmoja, ja huomauttaa myös joustomekanismin käyttöönotosta aiheutuvasta monimutkaisuudesta muutoinkin jo hyvin yksityiskohtaisen ja monimutkaisen sääntelyn leimaamaan alueeseen. Koska aiheeseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia, EK pitää hyvänä esitettyä vaatimusta joustomekanismin kaksinkertaisesta päästövähennyksestä.

Hallituksen esityksen mukaan valmistelun aikana ainoastaan yksi jakelija on ilmaissut olevansa kiinnostunut joustomekanismin hyödyntämisestä, ja lienee oletettavaa että sen hyödyntäminen jää hyvin rajalliseksi. EK myös huomauttaa epäjohtamukaisuudesta siinä, että ehdotukseen sisältyneet maankäyttösektorin joustomekanismikeinot eivät hyödyntäisi taakanjakosektoria vaan toimien kasvihuonekaasuvaikutukset laskettaisiin maankäyttösektorin kasvihuonekaasuinventaarioon. Näin ollen taakanjakosektorin päästövähennyksiä korvattaisiin maankäyttösektorilla, mikä ei ole yhteensopivaa ilmastopolitiikan nykyisen sektorijaottelun kanssa.

EK nostaa esiin, että joustomekanismista aiheutuvien kustannusten – kuten muidenkin ympäristökompensaatiotoimien – verovähennyskelpoisuudesta ei nykyisellään verolainsäädännössä ole täyttä selvyyttä. Tämän kysymyksen selkeyttäminen niin laajemmin kuin joustomekanismin osalta olisi tarpeellista selventämään verotuksellista kohtelua ja vauhdittamaan yksityisten hiili- ja luontohyötysektorien kehitystä.