Eduskunta
Ympäristövaliokunta

8.10.2024

Asia:
HE 121/2024 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lausunto

Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta antaa eduskunnan ympäristövaliokunnalle lausunto uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta.

Jakeluvelvoite on kuluvalla vuosikymmenellä tärkein liikenteen päästövähennystoimi. Taakanjakosektorin, johon liikenne kuuluu, päästövähennystavoitteet ovat sitovaa EU-lainsäädäntöä. Suomelle asetettujen liikenteen päästövähennystavoitteiden puolittaminen nojaa jakeluvelvoitteen portaittaiseen nostamiseen 34 prosentin tasoon vuoteen 2030 mennessä.

Jakeluvelvoitteen tason palauttaminen kasvu-uralle on tärkeää

Esitetyt jakeluvelvoitteen tasot vuosille 2025–2027 noudattavat hallitusohjelmaa. Keskuskauppakamari pitää ymmärrettävänä esitystä jakeluvelvoitteen kokonaistason laskusta polttoaineen hintavaikutusten keventämiseksi. Liikenteen ja logistiikan kustannuksilla on olennainen vaikutus Suomen kilpailukykyyn. Vaikka polttonesteiden hinnat ovat alkuvuoden aikana palanneet loppuvuoden 2021 tasolle, hintoihin kohdistuu monia nousupaineita.

Päästövähennysten toteutumisen sekä investointiympäristön ennakoitavuuden kannalta on välttämätöntä, että velvoitteen taso palautetaan kasvu-uralle vuotta 2030 kohti. Siksi on hyvä, että jakeluvelvoite kääntyy portaittaiseen kasvuun jo ensi vuonna ja että voimassa olevaan lainsäädäntöön vuosien 2028–2030 jakeluvelvoitteen tasosta ei esitetä muutoksia.

Lisävelvoitteen kasvun hidastuminen heikentäisi biokaasuinvestointien etenemismahdollisuuksia

Keskuskauppakamari ei pidä perusteltuna esitystä kehittyneiden polttoaineiden ns. lisävelvoitteen alentamisesta voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Lisävelvoitetta on voitu täyttää kehittyneiden biopolttoainelaatujen lisäksi biometaanilla, ja lisävelvoitteen alentaminen on biokaasun käytön lisäämistavoitteiden vastainen toimi. Lisävelvoitteen tason jo tapahtunut vuosien 2024–2025 tason alentaminen ja nyt esitetty alentaminen vuosille 2026–2027 voimassa olevaan lakiin nähden 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 korkealla pysyttelevä korkotaso ja kiristyvä valtiontukikilpailu jarruttavat investointihankkeita. Lisävelvoitteen kasvu voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti olisi linjassa hallitusohjelman mukaisten biokaasun, synteettisten polttoaineiden ja vetytalouden sekä niille suotuisan investointiympäristön edistämisen kanssa. Esityksen vaikutusarvioiden mukaan lisävelvoitteen laskun vaikutus polttoaineen hintaan olisi vähäinen - lisävelvoitteen alentamisen kustannusvaikutuksiksi on arvioitu noin 3 senttiä litralta. Arviot kustannusvaikutuksista ovat nykyisillä maailmanmarkkinahinnoilla tätä maltillisemmat. Koska uusiutuvien polttoaineiden maailmanmarkkinahinta on alentunut merkittävästi vuosiin 2022 ja 2023 verrattuna, lisävelvoitteen kasvavan tason alentaminen ei ole perusteltua.

Erillinen RFNBO-polttoaineita koskeva vähimmäisosuusvelvoite on tarpeellinen

Keskuskauppakamari kannattaa uutta vähimmäisosuusvelvoitetta RFNBO-polttoaineille eli sähköpolttoaineille vuosille 2028–2030. Velvoitteella luodaan näkymää vetytalouden ja hiilidioksidin talteenoton kehitykselle Suomessa. Esitetty 4 prosentin velvoitetaso sähköpolttoaineille vuonna 2030 on linjassa valtioneuvoston vetyperiaatepäätöksen kanssa, jossa on määritelty tavoiteltavan sähköpolttoaineiden osuudeksi vähintään 3 prosenttia kaikista liikennepolttoaineista vuoteen 2030 mennessä.

Uusi joustomekanismi on tervetullut lisä jakeluvelvoitteen täyttämiseen

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

Esitetty malli on huolellisesti valmisteltu. Esimerkiksi kaksinkertaisen päästövähenemän vaatimus ja ennakkohyväksyntä ovat tarpeen, jotta päästövähenemien luotettavuus on riittävällä pohjalla. Koska jakeluvelvoitteella täytetään Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteita, 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 tukisi tehokkaasti taakanjakosektorin päästövähennyksiä.

On tärkeää, 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.

Jakeluvelvoitteen ensisijainen tavoite on edistää liikenteen päästövähennyksiä ja uusiutuvien polttoaineiden kehitystä. On siten perusteltua, että joustomekanismin käyttö on rajattu 5,5 prosenttiyksikköön velvoitteesta ja että sillä ei voi täyttää lisävelvoitetta. Pidämme perusteltuna esitystä, jossa Energiavirasto vastaisi joustomekanismin toimenpiteiden hyväksymisestä, sekä mahdollisuutta tarkentaa asetuksin joustomekanismin päästövähennystoimia ja hyväksyttämisprosessia koskevaa menettelyä.

Liikennesähkö tulisi ottaa mukaan jakeluvelvoitteeseen nykyistä laajemmin

Keskuskauppakamari kannattaa liikennesähkön sisällyttämistä osaksi jakeluvelvoitetta. Liikennesähkön sisällyttäminen velvoitteeseen nopeuttaa liikenteen sähköistymistä ja lisää vaihtoehtoja täyttää jakeluvelvoitetta kustannustehokkaasti.

Lakimuutoksen perusteluissa on arvioitu, että liikennesähkön liittämisellä jakeluvelvoitteeseen ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ja että se lisäisi kokonaisuutena liikenteen päästöjä vähentämällä uusiutuvien polttoaineiden jakelua. Arvioissa ei ole otettu huomioon sähköistymisen nopeutumisesta johtuvia dynaamisia vaikutuksia. Jakeluvelvoite lisää latausaseman mahdollisuuksia laajentaa julkista latausverkostoa ja parhaimmassa tapauksessa alentaa latausaseman hintaa.

Liikennesähkön sisällyttäminen jakeluvelvoitteeseen koskee hallituksen esityksessä yleisesti saatavilla olevia julkisia latauspisteitä. Esitämme, että myös kuorma- ja linja-autovarikoilla, terminaalialueilla, satamissa ja muissa logistiikkakeskuksissa sijaitsevat latauspisteet voitaisiin sisällyttää jakeluvelvoitteeseen. Muutos tukisi hitaasti etenevää raskaan liikenteen sähköistymistä luomalla taloudellisia edellytyksiä varikko- ja terminaaliverkoston latauspisteiden rakentamiseen. Kuorma-autojen latauksia tehdään vielä lähivuosina vähän, sillä autokannassa on vasta hieman alle 100 sähkökuorma-autoa. Kannassa on hieman yli 900 paikallisliikenteen sähköbussia, mutta kaukoliikenteen linja-autot ovat käytännössä vielä kaikki dieselkäyttöisiä. Raskaan kaluston latauspisteiden liittäminen jakeluvelvoitteeseen lisäisi mahdollisuuksia investoida kuorma-autojen ja pitkän matkan linja-autojen latausinfraan ja raskaan kaluston tarpeisiin soveltuvan varikkolatauksen monikäyttöisyyttä. Sähköistymisen alkuvaiheessa kuorma- ja linja-autojen lataus tehdään pääosin varikkojen ja terminaalien puolijulkisissa latauspisteissä.

Seuraamusmaksutasoa ei tule keventää

Keskuskauppakamari ei kannata esitykseen kuuluvaa seuraamusmaksujen alentamista vuosille 2024–2027. Seuraamusmaksujen kautta velvoitteen alainen yritys voi velvoitteen täyttämisen sijasta maksaa seuraamusluonteisen hallinnollisen sanktion. Esitetty sanktiomaksun taso yli 18 prosentin jakeluvelvoitteen tasolle on kansainvälisten kokemusten perusteella niin matala, että yritysten olisi taloudellisesti kannattavampaa maksaa seuraamusmaksua kuin täyttää velvoitetta.

Mikäli seuraamusmaksuja alennetaan, valtio käytännössä ohjaisi jakelijoita taloudellisella kannusteella valitsemaan seuraamusmaksun maksamisen jakeluvelvoitteen täyttämisen sijasta. Keskuskauppakamari ei voi puoltaa lakimuutosta, jonka epäsuora tarkoitus on saavuttaa politiikkatavoitteita kannustamalla yrityksiä olemaan noudattamatta lakia. Tämä on ongelmallista niin yritysten vastuullisuuteen kuuluvien hyvän hallinnon periaatteiden, yritysvastuulainsäädännön kuin reilun kilpailunkin näkökulmasta.

Mikäli esityksen tavoite on keventää jakeluvelvoitteen kustannusvaikutusta, tämä tulisi toteuttaa avoimin ja läpinäkyvin keinoin. Esityksen mukainen jakeluvelvoitteen alentaminen sekä sen täytön vaihtoehtojen lisääminen ovat jo sellaisenaan riittäviä toimenpiteitä jakeluvelvoitteen kustannusvaikutusten hillitsemiseksi, eikä seuraamusmaksutason keventämiselle ole perusteita.

Kuten esityksen vaikutusten arvioissa todetaan, seuraamusmaksutasojen alentaminen luo myös epävarmuutta siitä, kuinka suuret päästövähennykset jakeluvelvoitteen avulla tosiasiallisesti saavutetaan.

Jakeluvelvoite on ensisijaisesti liikenteen päästöjä vähentävä toimi, jonka vaikutuksia ei tule vesittää seuraamusmaksua alentamalla.

Jakeluvelvoitelainsäädäntöön ennakoitavuutta

Olisi toivottavaa, että jakeluvelvoitetta koskeva sääntely olisi jatkossa ennakoitavaa ja vakaata. Jakeluvelvoitteen tasoa on viime vuosina muutettu toistuvasti polttonesteiden hinnannousupaineiden hillitsemiseksi. Aiempia velvoitteen alennuksia kompensoitiin aiemmassa lainsäädännössä korottamalla jakeluvelvoitteen tasoa vuodesta 2024/2025 lähtien menetettyjen päästövähennysten korvaamiseksi. Ilmastovuosikertomusten mukaan liikennesuoritteen laskun vuoksi Suomi kuitenkin alitti taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen vuosina 2022–2023, vaikka velvoitetasoa oli alennettu. Uusiutuvia polttoaineita on myös jaeltu selvästi velvoitetasoa enemmän. Vuodelle 2024 aiemmin säädetty jyrkkä nousu ei siten olisi ollut tarpeen, mutta se loi liikennesektorille huolta voimakkaasta hintojen noususta ja paineen nyt käsittelyssä olevaan velvoitetason muutokseen. Viime vuosien poukkoileva kehitys korostaa velvoitteen ennakoitavuuden merkitystä. Velvoitetason voimakkaita laskuja ja nousuja ja edestakaisia muutoksia pitäisi jatkossa välttää.

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

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 ja yhdessä liikennesektoria koskevien päästökauppajärjestelmien kanssa. Erityisesti sähköpolttoaineiden tavoitetta on punnittava yhdessä lento- ja meriliikenteelle asetettujen vaatimusten kanssa. Pitkällä aikavälillä uusiutuvien polttoaineiden kysyntä tulee todennäköisesti painottumaan lento- ja meriliikenteeseen tieliikenteen sähköistyessä.

Jatkossa jakeluvelvoitteen, uuden päästökaupan sekä verotuksen vaikutuksia ilmaston, kustannusten ja uusiutuvien polttoaineiden kannusteiden kannalta olisi luontevaa arvioida kokonaisuutena. Tähän kytkeytyy myös hallitusohjelmaan kirjattu liikenteen rahoituksen ja verotuksen kokonaisuudistus.

Kunnioittavasti

Teppo Säkkinen
johtava asiantuntija, ilmasto- ja elinkeinopolitiikka

Hanna Kalenoja
johtava liikenneasiantuntija