SUOMEN BIOKIERTO & BIOKAASU RY

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, SBB, kiittää mahdollisuudesta toimittaa lausunto esitykseen uudeksi laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta.

SBB kannattaa ehdotetun uuden päästökaupan (ETS2) käyttöönottoa, koska yleinen päästökauppa (ETS1) on osoittautunut vaikuttavaksi ja kustannustehokkaaksi päästöjen vähennyskeinoksi. Haluamme esittää seuraavat huomiot lakiesitykseen.

Miten hallitaan kokonaiskustannuksia ja -päästökehitystä?

SBB pitää välttämättömänä tarkastella tieliikenteelle kohdistuvia ohjauskeinoja ja niiden kokonaisvaikutuksia kokonaisuutena. Tätä tietoa tulee hyödyntää, kun vahvistetaan kansallisen tieliikenteen päästövähennystoimet 2024-2030 ja päätetään päästökaupan hyvityksistä kuten ammattidieselistä. Ainoastaan kokonaistarkastelun avulla voidaan varmistaa tarvittavat päästövähennykset ja järkevät kokonaiskustannukset.

Perustelut:

- Päivitetty taakanjakoasetuksen mukaan Suomen on vähennettävä päästökaupan ulkopuolisilla aloilla päästöjään vähintään 50 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Polttoaineen jakelun päästökauppaan kuuluvat toimialat kuuluvat taakanjakosektorin kansallisten velvoitteiden alle. Taakanjakoasetuksen perusteella päästöjä on vähennettävä vuosittain yhä kiristyvällä päästövähennyspolulla. Tieliikenne on suurin päästölähde taakanjakosektorilla. Tieliikenteen päästövähennyskeinoja yleisen päästökaupan lisäksi ovat muun muassa jakeluvelvoite sekä toimet tieliikenteen vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttöönoton edistämiseksi. Perustelumuistiossa todetaan, että päästökauppakustannukset ovat sitä suuremmat, mitä enemmän fossiilisia polttoaineita kulutetaan.
- Perustelumuistion (HE 119/2024 vp, sivu 36) mukaan jakelijoiden päästökaupan kustannusvaikutukset on arvioitu vuodelle 2030 nykyisen jakeluvelvoitetason mukaisesti (34% vuodesta 2030 alkaen). Jos jakeluvelvoitetasot muuttuvat myös vuosina 2028-2030, niin jakelijoiden päästökauppakustannukset todennäköisesti nousevat suhteessa aiemmin tehtyyn arvioon. Vuosien 2025-2027 jakeluvelvoitteen alentaminen lisää fossiilisten

polttoaineidenkäyttöä Suomessa, mikä luultavasti kasvattaa myös arvioituja päästökauppakustannuksia vuosina 2028-2030.

- Kansallinen jakeluvelvoite on tärkeä ohjauskeino vähentää fossiilisia polttoaineita, mutta hallituksen tuore esitys johtaa sen vaikuttavuuden heikkenemiseen vähintäänkin vuosina 2025-2027, mutta toimen vaikutukset ovat tätä pidempikestoisia. Jakeluvelvoitteen muutosesitys alentaa jakeluvelvoitteen kustannuksia vuosina 2025-2027, mutta on epäselvää, mitkä ovat jakeluvelvoitteen hintavaikutus ja kustannukset vuosien 2027-2028 välillä ja tämän jälkeen, kun jakeluvelvoitetasojen muutos on hallituksen esityksen mukaan 22,5 % (2027) → 31 % (2028)?
- Vaikutusten arviointeihin (HE 119/2024) tarvitaan edelleen tarkempia lukuja erityisesti hyvityksistä päättämisen tueksi. Nyt lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa ei edelleenkään ole huomioitu Orpon hallituksen hallitusohjelman linjaamia muutoksia polttoaineverotukseen tai jakeluvelvoitteeseen (kts. 4.2.2.2 Vaikutukset käyttövoimakustannuksiin tieliikenteessä sivu 36). Lisäksi on huomattava, että kestävien biopolttoaineiden ja biokaasun maailmanmarkkinahinnat ovat olleet laskusuunnassa viime vuosina, mitä ei ole otettu huomioon jakelijoiden päästökaupan vaikutusten arvioinneissa. Esimerkiksi uusiutuvan dieselin hinta nousi paikoittain vuonna 2022 noin 2640 euroon per tonni, kun vuoden 2021 keskihinta oli noin 1860 euroa per tonni. Vuonna 2023 uusiutuvan dieselin SPOT-markkinahinta laski loppuvuodesta jopa alle 1800 euroon per tonni. Vuonna 2024 hinnat ovat edelleen laskeneet ja kesän aikana markkinahinta ollut noin 1400 euroa per tonni (kts. HE 121/2024 vp; 3.1.2 Polttoaineiden hinnankehitys).

Säännelty yhteisö ja soveltamisala (3§, 4§ ja 5§)

Pidämme tärkeänä, että maataloussektorille kohdistuvat kokonaiskustannukset (ETS2 ja jakeluvelvoite) tunnistetaan ja niiden osalta päätetään riittävät kustannustennousukompensaatiot.

Kannatamme esitystä, että 100 % biokaasua ja biopolttoaineita jakelevat jakelijat on poistettu soveltamisalasta (kts. 4§). Pidämme kuitenkin tärkeänä varmistaa, ettei soveltamisalasta poisjääminen johda siihen, ettei esimerkiksi kaasunjakeluinfratukemiseen voida osoittaa päästökauppatuloja.

Perustelut:

- 3§:n mukaa soveltamisalaan kuuluvat kaikki tahot, jotka luovuttavat polttoainetta kulutukseen. Uusi polttoaineen jakelun päästökauppa esitetään kattavan tieliikenteen, rakennusten erillislämmityksen, rakentamisen sekä nykyisen yleisen päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden ja energiantuotannon fossiilisen polttoaineen. Kansallisesti on myös päätetty, että

soveltamisalaa laajennetaan maa- ja metsätaloussektorin polttoaineisiin, kotimaan lentoliikenteeseen ja päästökaupan ulkoisiin teollisuustoimintoihin ja energiantuotantoon.
- Nollapäästöisten polttoaineiden jättäminen pois lain soveltamisalasta on myönteistä suhteessa lausuntoluonnoksella olleeseen versioon. Esitys on linjassa yleisen päästökaupan kanssa. Näin voidaan välttyä tarpeettomilta toiminnanharjoittajien ja Energiaviraston hallinnollisilta kustannuksilta ilman todellisia lisähyötyjä. Polttoaine, joka on todettu RED-direktiivin mukaisesti kestäväksi, on päästökauppadirektiivin mukaisesti päästökertoimeltaan nolla. Käytännössä kaikki jaeltava biokaasu on nollapäästöistä.

Lakimuutosesityksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi säännellyn yhteisön velvoitteiden siirtämisestä. SBB pitää esitystä hyvänä. Pidämme tärkeänä, että sopimusjärjestelyt kirjataan selkeästi perustelumuistioon, jotta toimeenpanon yhteydessä velvoitteita ei laajenneta.

Perustelut:

- Ymmärryksemme mukaan ehdotetun sopimusjärjestelyn tarkoituksena on mahdollistaa päästökauppavelvoitteiden siirtäminen pienemmältä jakelijalta polttoaineen jakeluketjussa ylöspäin suuremmalle jakelijalle, jolloin päästökauppavelvoitteet täysimääräisesti sopimuksella siirtäneeseen toimijaan ei lähtökohtaisesti kohdistettaisi mitään päästökaupan velvoitteita, eikä tällainen toimija olisi sopimuksen voimassaollessa lain tarkoittama säännelty yhteisö.
- Nollapäästöisten polttoaineiden jättäminen pois lain soveltamisalasta vähentää lain kohteena olevien organisaatioiden lukumäärää. Lisäksi ehdotettu sopimusjärjestely vähentää hallinollista taakkaa edelleen erityisesti pienten jakelijoiden keskuudessa. Lain jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa on kuitenkin tärkeä varmistaa, ettei Energiaviraston hyväksymisprosessia tehdä tältä osin liian joustamattomaksi, jottei se käytännössä estä tai viivästytä jouston hyödyntämistä.

Hallinnollisten kustannusten vähentäminen

SBB pyytää vielä lain jatkovalmisteluissa ja toimeenpanossa kiinnittämään huomioita siihen, että eri päästökaupasta aiheutuvat velvoitteet ja kustannukset ovat tarkoituksenmukaisia ja kohtuullisia. **Esimerkiksi Energiavirastolle maksettavat päästölupamaksut kannattaa porrastaa yritysten kokoluokan mukaan. Lisäksi SBB esittää, että pienten toimijoiden kohdalla ulkopuolisen todentajan tarkastuskäyntien tiheys tehdään niin harvaksi, kuin mitä EU-säädös mahdollistaa, kuten on tehty esimerkiksi uusiutuvan energian kestävyysvaatimuksien yhteydessä pienten toimijoiden kohdalla.**

Perustelut:

- Todentajakäynnit ovat kalliita ja niiden hintojen arvioidaan nousevan, sillä todentajia on jo nyt lukumääräisesti vähän ja päästökauppalaajennusten myötä kysyntä todentamispalveluille kasvaa. Ulkopuolisia todentajia tarvitaan myös mm. uusiutuvan energian velvoitteiden hoitamisessa.
- Lisäksi on syytä yhteensovittaa kaikkia uusiutuvia polttoaineita (biopolttoaineita, biokaasu, RFNBO) koskevia hallinnollisia menettelyitä (ainakin kestävyysvaatimusten todentaminen, päästökauppa, jakeluvelvoite, alkuperätakuut), ettei jokaista lakisääteistä vaatimusta tarvitse erikseen raportoida ja todentaa. Orpon hallitus on sitoutunut vähentämään ylimääräistä hallinnollista taakkaa.

Hyvitykset ja päästökauppatulojen käyttäminen

SBB pitää tärkeänä, että päästökaupan vaikutusten hyvitystä ja päästökauppatulojen jakamista työstetään läpinäkyvästi sekä avoimesti yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Eri ministeriöiden tekemiä toimenpiteitä tulee koordinoida tehokkaasti, jotta kokonaisuus on toimiva ja kustannustehokas. SBB osallistuu mielellään hyvitysten jakamisen jatkovalmisteluun. SBB pitää tärkeänä, että maa-, metsä- ja kalatalouteen kohdistuvien hyvitykset, kuten muille sektoreille kohdistettavat hyvitykset/päästökauppatulojen jakaminen, edistäisivät taakanjakosektorin ilmastotoimia ja tukisivat Suomen huoltovarmuutta. Pysyvyyden osalta on tärkeää tunnistaa myös toimet, vaikkeivat ne olisi yli 100 vuotta.

Perustelut:

- Päästökauppadirektiivi mahdollistaa tietyin edellytyksin päästökaupasta aiheutuvan kustannuksen korvaamisen. Päästökauppojen huutokauppatulojen käyttö on puolestaan säännelty päästökauppadirektiivissä. Suomelle kuuluvat huutokauppatulot tai niitä vastaava summa tulee käyttää päästökauppadirektiivin 10 ja 30d artiklan mukaisiin toimintoihin. Kansallista liikkumavaraa on sen sijaan niiden tulojen käytön osalta, jotka ovat seurausta jäsenmaan yksipuolisesta soveltamisalan laajentamisesta. Soveltamisalan laajentamisen myötä lisätään päästöoikeuksien määrää, ja laajennuksen tehnyt jäsenmaa päättää täysimääräisesti näiden tulojen käytöstä.
- Lakiesityksessä tärkeitä asioita ovat päästökauppakustannusten korvaaminen ja päästökauppatulojen hyödyntäminen. Haluamme huomauttaa, ettei lakiesityksessä oteta tarkemmin kantaa päästökauppakustannusten kompensoimiseen ja päästökauppatulojen jakamiseen, vaan nämä päätökset tehdään muualla. Huutokauppatulojen käytön osalta esityksessä on ainoastaan yleinen kirjaus huutokauppatulojen käytöstä (20 § Huutokauppatulojen käyttö) ja tarkemmin asiasta päätetään toisaalla, mm. myöhemmin

laadittavassa kansallisessa suunnitelmassa sekä käytännössä valtion talous- ja lisätalousarviokäsittelyiden yhteydessä. Kustannusten kompensaatiosta ei ole pykälätasolla merkintää, vaan asiaa sivutaan lakiesityksen vaikutusten arvioinneissa.

- Mahdollisia hyvityskeinoja päästökauppakustannusten hyvitykseksi ovat uusien biokaasunjakeluasemien investointituet (jakelijat), raskaiden kaasuajoneuvojen hankintatuet (kuljetusyritykset) sekä biokaasulaitosten investointituet (maatilat, teollisuus). Päästökauppatuloja voitaisiin näin myös kohdistaa esimerkiksi kierrätyslannoitteiden käytön lisäämiseen ja hiiliviljelytoimien edistämiseen. Maatalouden päästövähennykset edellyttävät uutta rahoitusta, sillä nykyinen maatalouden rahoituskehys ei ole riittävä kattamaan lisäisiä ilmastotoimia. Lisäksi on tarvetta vähentää tieliikenteen päästöjä, erityisesti raskaan liikenteen päästöt eivät ole vähentyneet. Kuorma-autojen osalta vaihtoehtoisten käyttövoimien eteneminen on hitaampaa kuin henkilöautojen osalta. Tarvitaan teknologianeutraaleja ratkaisuja. ETS2 tulee laajenemaan nyt myös nykyisen päästökaupan ulkopuolisiin teollisuusyrityksiin. Teollisuuslaitoksille suunnattuja tukia tulisi voida kohdentaa myös muihin päästövähennyskeinoihin kuin sähköistämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen sekä vedyn käyttöön (kts. Lausuntopyyntö: Valtioneuvoston asetus teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämisen ja energiatehokkuuden edistämiseen sekä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen edistämiseen myönnettävästä avustuksesta; VN/25238/2024), kuten biokaasun käytön edistämiseen teollisuuslaitoksissa.
- Lisäksi haluamme huomauttaa, että kustannusten kompensoinnin osalta päästökauppa ja nykyinen energiaverotuksen CO2-vero-osuus ovat päällekkäisiä ohjauskeinoja, mikä voi johtaa haasteisiin erityisesti päästökaupan kustannuksien hyvitysratkaisuja harkittaessa. Esitys ammattidieselistä on sikäli kannatettava, mutta toiminnallisuudeltaan se voi uhata heikentää paitsi päästökaupan ohjausvaikutusta, niin myös energiaverotuksen ilmastovaikutuksia ja kaikkinensa hidastaa raskaan liikenteen siirtymistä kohti vaihtoehtoisia käyttövoimia. Ammattidieselin vaikutukset verotuskertymään on myös huomioitava. Lisäksi on huomioitava, että energiaverodirektiivin päivitys voi tuoda muutoksia jäsenmaiden mahdollisuuksiin hyödyntää ammattidieseliä tulevaisuudessa.

Lisätiedot

Anna Virolainen-Hynnä, Toiminnanjohtaja, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
Eteläranta 10, 00131 Helsinki, Finland +358 400 987 805 | anna.virolainen-hynna@biokierto.fi