



Työ- ja elinkeinoministeriö
Lausuntopalvelu

8.8.2022

Autotuoajat ja -teollisuus ry:n ja Autoalan Keskusliiton yhteinen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta sekä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 §:n ja 38 §:n muuttamisesta

Autoalan Keskusliitto ja Autotuoajat ja -teollisuus ry kiittävät mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä, joka koskee vuodelle 2023 asetetun jakeluvuorituksen alentamista ja jakeluvuorituksen nostamista 34 prosenttiin vuosina 2024–2030.

Polttoaineiden hintoihin kohdistuu tällä hetkellä poikkeuksellisen paljon nousupaineita, jotka johtuvat geopoliittisen tilanteen kiristymisestä, Venäjään kohdistuvien pakotteiden aiheuttamasta energiamarkkinoiden epävakauksesta ja energian saatavuuden heikkenemisestä. Liikennesektorilla huoli kohdistuu korkealle nousseiden pumppuhintojen lisäksi dieselpolttonesteen saatavuuteen energiamarkkinoiden epävakauksessa tilanteessa.

Jakeluvuoritetta on jo aiemman kesäkuussa hyväksytyn lakimuutoksen mukaisesti laskettu vuodelle 2022 yhteensä 7,5 prosenttiyksiköllä nopeana toimenä tieliikenteen kustannusten kasvun hillitsemiseksi poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa polttoaineiden hinnat ovat nousseet nopeasti. Lähtökohtaisesti nopeat toimet ovat perusteltuja ja tarpeellisia, sillä kevään ja alkukesän aikana polttonesteiden hinnat nousivat ennätyskorkealle. Myös monissa muissa EU-maissa on toteutettu polttoaineiden hintojen alentamiseksi nopeavaikutteisia toimia alentamalla väliaikaisesti esimerkiksi valmisteveron tasoa. Veronalennukset on pääosin kustannettu polttoaineen hinnannousun takia kasvaneilla arvonlisäverotuloilla. Hinnannousun hillitsemistoimet olisi perusteltua suunnata siten, että ne eivät heikentäisi jakeluvuorituksen päästövähennysvaikutuksia, jotta vuoden 2030 päästötavoitteen saavuttaminen ei vaarantuisi ja jotta jakeluvuorituksen äkillinen nostaminen ei nostaisi uudelleen polttoaineiden hintaa.

Jakeluvuorituksen jo sovittu alentaminen lisää liikenteen hiilidioksidipäästöjä ja siirtää kysyntää uusiutuvista polttoaineista fossiilisiin polttoaineisiin. Muutos on merkittävä 7,5 prosentin uusiutuvan polttoaineen jakeluosuuden korvautuessa yksinomaan fossiilisilla polttoaineilla vuosina 2022–2023. Jakeluvuorituksen alentamisen hiilidioksidipäästövaikutukset ovat noin 800 000 tonnia vuodessa. Toimenpiteen päästövaikutukset ovat näin ollen erittäin mittavat ja esityksen mukaan ne kurottaisiin pääosin kiinni jo vuonna 2024.

Aiemmin päätetty tieliikenteen 30 prosentin jakeluvuoritus on tärkein yksittäinen liikenteen päästövähennystoimenpide, jota ilman vuodelle 2030 asetettuja liikenteen päästövähennystavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa. Jakeluvuorituksen alentaminen koskee vuosia 2022–2023, mutta tämän jälkeen jakeluvuorituksen taso esitetään nostettavaksi riipein askelin 34 prosenttiin.

Esitysluonnos on irti ajastaan, sillä esitetty jakeluelvoitteen nopea nostaminen loisi suuren hintapaineen vuodelle 2024, jolloin jakeluelvoite kasvaisi yhdessä vuodessa yli kaksinkertaiseksi 13,5 prosentista 28 prosenttiin. Nykyisessä energiapoliittisessa tilanteessa jakeluelvoitteen nopea nostaminen ei ole oikeasuuntainen toimenpide, vaan jakeluelvoite tulisi nostaa aiemmin sovittuun 30 prosentin tavoitetasoon vaiheittain. Mahdollinen uusi edellistä korkeampi tavoitetaso tulisi ottaa uudelleen valmisteluun vasta energiamarkkinoiden tasaannuttua.

Suuri loikka 28 prosentin jakeluelvoitteeseen nykyisillä valmisteverotasoilla nostaisi liikennepolttonesteiden hinnan kestävämmälle tasolle. Nykyisen lain mukaisesti 28 prosentin velvoitetasolla oltaisiin vasta kuuden vuoden kuluttua vuoden 2028 tienoilla. Joulukuussa 2021 valmistuneen selvityksen (Liikenteen jakeluelvoitteen nosto, TEM & LVM & YM) mukaan jakeluelvoitteen nostaminen 30 prosenttiin lisäisi polttoaineen hintaa 30–40 sentillä litralta. Velvoitteen nostaminen 34 prosenttiin lisäisi polttoaineen hintaa vielä 5–15 sentillä litralta. Näin ollen yksinomaan jakeluelvoitteesta syntyy kokonaisuutena 35–55 sentin paine polttonesteiden litrahintaan vuosina 2021–2030. Hallituksen esityksen mukaisessa tilanteessa tästä hintapaineesta noin 24 sentin osuus tuotaisiin jo vuoden 2024 hintatasoon. Nopea siirtyminen venäläisestä fossiilisesta energiasta kestäviin energialähteisiin nostaa fossiilisten polttonesteiden lisäksi myös uusiutuvien polttonesteiden hintoja todennäköisesti ennakoitua enemmän, joten hintojen nousu johtaisi tarpeeseen arvioida vuonna 2024 jakeluelvoitteen tasoa uudelleen. Pitkällä aikavälillä raakaöljyn hinnan ja öljytuotteiden jalostusmarginaalien on ennakoitu kasvavan, sillä polttonesteiden jalostuskapasiteettia on rajallisesti ja investointeja fossiilisen polttoaineiden tuotantoon ei tehdä enää samalla tavoin kuin aiemmilla vuosikymmenillä. Nestemäisten polttoaineiden hintaan kohdistuu näin ollen jakeluelvoitteen lisäksi monia paineita, jotka voivat nostaa litrahintaa merkittävästi enemmän kuin arvioitu 24 sentin litrahinnan korotus.

Jakeluelvoitteen tasoa jouduttaisiin tällaisessa tilanteessa todennäköisimmin arvioimaan uudelleen jo ensi vuonna tai viimeistään vuonna 2024. Jakeluelvoitteen tulisi olla pitkäjänteinen ja ennakoitava, jotta polttoainejakelijat ja uusiutuvan polttoaineen tuottajat voisivat varautua lainsäädännön muutoksiin hyvissä ajoin. Tempoileva jakeluelvoitteen nostaminen ja laskeminen suurina portaina heikentää lainsäädäntömuutosten ennakoitavuutta ja vie jakeluelvoitteelta tehoa päästövähennystoimenpiteenä.

Jakeluelvoitteen alentamisella haettava ensi vuodelle esitetty hintavaikutukseltaan noin 12 sentin litra-kohtainen vaikutus dieselin hintaan olisi tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa biopolttoaineiden verotason alentamisella tai kumoamalla kuluvan hallituskauden aikana toteutetut määrältään samansuuruiset polttoaineveron korotukset, jolloin ei olisi tarvetta jakeluelvoitteen rajulle nostamiselle vuonna 2024.

Jotta polttonesteiden poikkeuksellisen suurilta hinnankorotuksilta vältyttäisiin, esitämme, että jakeluelvoite jäädytetään aiemmalle tasolle (velvoite nousee 30 prosenttiin vuoteen 2029 mennessä) ja että vuoden 2023 jakeluelvoitetta alennetaan vain 2–3 prosenttiyksiköllä. Luonnoksessa esitettyjen toimenpiteiden sijasta esitämme toteutettavaksi seuraavat hintojen nousupainetta laskevat ja tieliikenteen päästöjä pitkäjänteisesti vähentävät toimet:

- autokannan sähköistymisen nopeuttaminen hankintakannusteita lisäämällä
- biopolttoaineiden valmisteveron alentaminen (sekoitteena korkeammin verotettuun fossiiliseen polttoaineeseen EU:n minimiverotaso ei estäisi verotason alentamista)
- uusiutuvan julkisista latauspisteistä jaellun liikennesähkön sisällyttäminen jakeluelvoitteeseen

Alla on esitetty tiiviisti näiden toimenpiteiden yleispiirteinen kuvaus. Näiden toimenpiteiden lisäksi on tärkeää, että logistiikkakustannusten nousun hillitsemiseksi valmisteltavan ammattidieselin käyttöönottoa pyrittäisiin nopeuttamaan siten, että järjestelmä voisi olla käytössä jo vuoden 2023 aikana.

Autokannan sähköistymisen nopeuttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan jakeluelvoitteen korottaminen vuonna 2030 nykyisestä 30 prosentin tasosta 34 prosenttiin vähentäisi päästöjä arviolta 0,3 miljoonalla hiilidioksiditonilla. Hieman suurempaan päästövähennykseen päästäisiin, mikäli autokannan sähköistymistä voitaisiin nopeuttaa siten, että autokannassa olisi perusennusteen mukaisen 600 000 ladattavan auton sijasta noin 900 000 ladattavaa autoa vuonna 2030. Sähköistymistä voitaisiin nopeuttaa ns. kannusteveromallilla, jossa ladattavan auton hankintaa tuettaisiin hankintakannusteella vuosina 2023–2027. Hankintakannuste rahoitettaisiin ajoneuvoverotuloilla.

Päästöt vähenisivät kannusteveromallin vaikutuksesta enemmän kuin jakeluelvoitetta korottamalla, sillä tuntuva käyttövoimamurroksen alkuvuosille kohdennettu hankintatuki nopeuttaisi autokannan kiertoa ja lisäisi merkittävästi sähköautojen kysyntää. Ladattavat autot korvaisivat tällöin autokannasta polttomoottoriautoja sekä uusien autojen ensirekisteröinneissä että autokannan kiertoa nopeuttamalla. Koska uusilla autoilla ajetaan enemmän kuin vanhemmilla autoilla ja kilometrit jakaantuvat suhteellisesti enemmän ladattaville autoille, päästöt vähenevät enemmän kuin ladattavien autojen osuus autokannasta kasvaa.

Uusiutuvien polttoaineiden valmisteveron alentaminen

Jotta jakeluelvoitteen kasvun hintavaikutuksia voitaisiin hillitä, biokomponenttien valmisteveroa tulisi varautua alentamaan tuntuvasti, kun jakeluelvoite palautuu aiemmin päätetylle kasvu-uralle. Biokomponenttien veron alentaminen olisi perusteltua kohdistaa kaikkiin uusiutuviin diesellaatuihin, jotta jakeelijat voisivat markkinasaatavuuden mukaisesti hyödyntää monipuolisesti saatavilla olevia komponentteja. Suurin osa jakeluelvoitteesta täytetään Suomessa uusiutuvalla T-laatusella polttoaineella, joka valmistetaan jätteistä, tähteistä ja lignoselluloosasta. Käytännössä jaeltava uusiutuva polttoaine olisi jatkossakin yleisimmin T-laadun polttoainetta, jonka laatu ja saatavuus markkinoilla on muita laatuja huomattavasti parempi. Veroa voitaisiin valtioneuvoston edellytyksiä rikkomatta alentaa laskemalla kaikkien uusiutuvien polttoaineiden energiasisältöveroa.

Vaikka T-luokan biopolttoaineille sovellettaisiin EU:n energiaverodirektiivin asettaman minimiverotason selvästi alittavaa verotaso, myytävän polttoaineseoksen verotaso jäisi EU:n minimiverotason yläpuolelle, sillä tyyppillisesti biopolttoaineita sekoitetaan fossiilisten polttoainelaatujen joukkoon.

Esitämme lisäksi, että Suomi selvittäisi mahdollisuutta saada poikkeuslupa T-luokan biopolttoaineiden 100-prosenttisesti jaeltavan jakeen minimiveroa alempaan verokantaan, jotta Suomella olisi mahdollisuudet saavuttaa EU:n asettamat liikenteen päästövähennystavoitteet. 100-prosenttisen uusiutuvan dieselin kysyntää voitaisiin lisätä myös muuttamalla jakeluelvoitelakia siten, että jakeluelvoitteen ylittävistä osuudesta ei perittäisi veroa, jolloin järjestelmä muodostaisi huomattavan kannusteen velvoitteen ylittävän määrän jakeluun. Ruotsissa jakeluelvoite sisältää vastaavan tapaisen EU:n Ruotsille salliman mekanismin.

Tieliikenteeseen jaellun sähkön lisääminen jakeluelvoitteeseen

Ensi vuoden alussa voimaan astuva jakeluelvoitelain muutos tuo myös biokaasun sekä synteettiset uusiutuvat nestemäiset ja kaasumaiset liikenteen polttoaineet jakeluelvoitteen piiriin. Jatkossa jakelija voi täyttää velvoitettaan nestemäisten biopolttoaineiden lisäksi myös biokaasulla ja muuta kuin biologista alkuperää olevilla uusiutuvilla polttoaineilla. Mikäli kaasun osuus energiankulutuksesta kasvaisi, tarve sekoittaa dieseliin uusiutuvia komponentteja pienenis, sillä liikenteeseen jaeltava kaasu voi olla jopa yksinomaan biometaania. Kaasun kulutus voi kuitenkin kasvaa merkittävästi vain kaasukuorma-autojen kannan kasvun seurauksena, sillä kaasukäyttöisten henkilöautojen määrän kasvu on ollut hidasta ja sen arvioidaan pysähtyvän kokonaan lähivuosina. Autoalan käyttövoimaennusteiden mukaan autokannassa olisi vuonna 2030 yli 5 000 kaasukäyttöistä yli 16 tonnin kuorma-autoa, joka vastaisi noin 10 prosentin osuutta koko kuorma-autokannasta.

Liikenteen sähköistyminen ei tällä hetkellä kevennä biojakeluelvoitteen hintavaikutusta, sillä sähkö ei sisälly jakeluelvoitteeseen. RED-direktiivi sisältää mahdollisuuden lisätä liikenteeseen jaeltu sähkö osaksi jakeluelvoitetta. Sähkön osuus liikenteen energiankulutuksesta on vielä pieni, noin prosentin luokkaa, ja suurin osa siitä ladataan kotona, mutta tästäkin toimenpiteestä olisi apua jakeluelvoitteen täyttämässä. Vaikutus jakeluelvoitteen tuomiin lisäkustannuksiin olisi vielä lähivuosina pieni, mutta kasvaisi sähköistymisen edetessä. Sähkön osuus jakeluelvoitteen toteuttamisesta voisi olla enimmillään vuoden 2030 tasolla arviolta 4–5 prosenttiyksikköä koko jakeluelvoitteesta, jos autokannan sähköistymistä voitaisiin nopeuttaa siten että kannassa olisi vuonna 2030 noin 900 000 sähköautoa.

Jakeluelvoitteen laajentamista sähköön tarkasteltiin vuonna 2020 tehdyssä selvityksessä, jonka perusteella hallitus päätyi esittämään biokaasun ja sähköpolttoaineiden liittämistä jakeluelvoitteeseen, mutta liikennesähkö jätettiin jakeluelvoitteen ulkopuolelle. Liikennesähköä ei suositeltu sisällytettävän jakeluelvoitteeseen, sillä sen ei katsottu vähentävän päästöjä tai nopeuttavan sähköistymistä. Lisäksi arvioitiin, että jakelijan määrittely ei liikennesähköllä olisi yksiselitteistä, koska suurin osa latauksista tapahtuu joko kotona tai työpaikoilla ja vain murto-osa julkisilla latauspisteillä. Liikennesähkön ottaminen mukaan jakeluelvoitteeseen edellyttäisi lisäksi rakennemuutosta velvoitejärjestelmään, koska se pitäisi uudistaa sertifikaattipohjaiseksi.

Sähkön sisällyttämistä jakeluelvoitteeseen tulee vallitsevassa tilanteessa harkita uudelleen, koska muuttuneessa energiamarkkinassa on tärkeää hillitä jakeluelvoitteen kustannusvaikutuksia. Lisäämällä myös julkisista latauspisteistä jaeltava uusiutuva sähkö jakeluelvoitteeseen voidaan varmistaa jakeluelvoitteen kustannustehokas ja teknologianeutraali toteutustapa, kun jakelijoilla on useita erilaisia vaihtoehtoja velvoitteen täyttämiseen. RED-direktiivin uudistamisessa on esitetty toimintatapaa, jossa julkisten lataus-asemien uusiutuvaa sähköä jakelevat toimijat saisivat hyvityksiä, joita voidaan myydä polttoainekäyttöön jakeluelvoitteiden täyttämiseen. Koska nestemäiset biopolttoaineet ovat tulevaisuudessakin kalliita ja niiden tuotantoa rajaa kestävien raaka-aineiden niukkuus, tämä nostaisi todennäköisesti sähkönjakelun hyvityksen hinnan korkealle, jolloin julkisten latauspisteiden sähkö kannattaisi myydä hyvin edullisena tai jopa ilmaisena, mikä alentaisi sähköautoilijoiden kustannuksia ja lisäisi motivaatiota julkiseen lataamiseen. Tämä puolestaan lisäisi latausverkon markkinaehtoista laajenemista ja kannustaisi taloudellisesti yhä useampaa siirtymään sähköautoihin.

RED-direktiivi antaa lisäksi mahdollisuuden laskea uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön osuuden nelinkertaisena sen energiasisältöön nähden, kun sähkö toimitetaan maantieajoneuvoille. Sähkölle tulisi kansallisesti määritellä mahdollisuus laskea sen osuus tällä direktiivin sallimalla laskentaperiaatteella.

Kunnioitavasti

Pekka Rissa
toimitusjohtaja
Autoalan Keskusliitto

Tero Kallio
toimitusjohtaja
Autotuojat ja -teollisuus ry