

Asiantuntijalausunto
7.6.2022
Eduskunta
Talousvaliokunta

Asiantuntijapyyntö 31.5.2022 – HE 85/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta; liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa ja lausuu hallituksen esityksestä eduskunnalle seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia. Esityksen mukaan uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitetta alennettaisiin 7,5 prosenttiyksiköllä vuodeksi 2022. Vuoden 2022 jakeluvelvoite olisi näin ollen 12 prosenttia. Lisäksi jakeluvelvoitteen ylittämistä koskevaa sääntelyä lievennettäisiin väliaikaisesti vuoden 2022 osalta. Ehdotuksen mukaan vuoden 2022 ylittäytö voitaisiin huomioida kokonaisuudessaan seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitteen täytössä.

Esityksen taustalla on Venäjän hyökkäys Ukraina helmikuussa 2022. Sota on vaikuttanut merkittävästi energiahintoihin ympäri maailmaa. Sodalla on ollut huomattava vaikutus etenkin raakaöljyn sekä siitä jalostettujen polttoaineiden hintoihin. Vaikutusta Euroopassa on voimistanut euron kurssin heikentyminen suhteessa dollariin. Polttoaineiden tarjonnan niukkuus on myös kasvattanut polttoaineiden jalostusmarginaaleja. Hinnannousun taustalla on myös koronapandemian hiipumiseen liittynyt kysynnän kasvu, ja polttoaineiden hinnat nousivat nopeasti jo syksyn 2021 aikana. Kesäkuun 2022 alussa raakaöljyn (Brent) maailmanmarkkinahinta on miltei kaksinkertaistunut vuoden takaisesta. Dieselin kuluttajahinta puolestaan nousi tilastokeskuksen mukaan huhtikuun 2021 ja huhtikuun 2022 välillä miltei 50 %. Hintojen nousu vaikuttaa kuljetusalaan, yksityisautoilijoihin sekä välillisesti myös laajemmin yhteiskuntaan muun muassa teollisuuden kustannusten ja energiahintojen nousun inflaatiota kiihdyttävän vaikutuksen kautta.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että toimia polttoaineiden hinnannousun haitallisten vaikutusten lieventämiseksi tarvitaan. Jakeluvelvoitteen alentamiseen liittyy kuitenkin merkittäviä haasteita monestakin eri näkökulmasta. Jakeluvelvoitteen alentamisen hintavaikutus on epävarma, ja velvoitteen väliaikaisella muuttamisella voi olla haitallisia vaikutuksia uusiutuvien polttoaineiden tuotantoa koskeviin investointipäätöksiin. Jakeluvelvoitteen alentaminen on erittäin ongelmallista liikenteen ja koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta. Fossiilisen dieselin määrän kasvattaminen liikenteessä ei myöskään edesauta vihreää siirtymää eli irrottautumista fossiilisesta energiasta.

Hintavaikutus

Jakeluvelvoitteen alentamisen 7,5 prosenttiyksiköllä arvioidaan vaikuttavan dieselin pumppuhintaan alentavasti noin 12 senttiä litralta. Arvioon liittyy kuitenkin huomattavia epävarmuuksia. Polttoaineen jakelijat määrittelevät hintansa itsenäisesti, eikä velvoitteen laskun vaikutuksesta polttoaineiden kuluttajahintoihin ole varmuutta. Erät polttoaineen jakelijat ovat nostaneet esiin sen, ettei jakeluvelvoitteen laskemisen

hintavaikutuksesta ole varmuutta, koska uusiutuvia polttoaineita käytännössä korvattaisiin ei-venäläistä alkuperää olevalla fossiilisella dieselillä, jonka tarjonta on tällä hetkellä niukkaa.

Uusiutuvien polttoaineiden tuotantoon liittyvät investointipäätökset

Järjestelmän lyhytjänteisellä muokkaamisella voi olla odottamattomia vaikutuksia uusiutuvia polttoaineita tuottavien yritysten investointihalukkuuteen. Markkinanäkymien ja vakaan investointiympäristön luominen on tällä erää erityisen tärkeää biokaasun kohdalla, joka on juuri sisällytetty jakeluvaihtoehtoon ja investoinnit tuotantoon ovat vasta käynnistymässä. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä sitä, että velvoitetason keventäminen ei kohdennu jakeluvaihtoehtoon lisävelvoitteeseen. Silti ministeriö huomauttaa, että jakeluvaihtoehtoon tehtävät äkilliset muutokset eivät tue sen perusperiaatteita ennakoitavuudesta, varmuudesta ja hallinnollisesti kevyestä järjestelmästä, jolla tuotetaan tarvittavat tieliikenteen päästövähennykset mahdollisimman luotettavasti.

Liikenteen päästökauppa

Liikennesektori tuottaa lähes 40 % kaikista taakanjakosektorin päästöistä, ja jakeluvaihtoehto on vielä 2020-luvulla merkittävin päästövähennyskeino liikenteessä. **7,5 prosentin kevennys jakeluvaihtoehtossa aiheuttaa noin 0,8 Mt vuosittaisen päästölisäyksen liikenteessä, jos liikennesuoritteet ja autokanta kehittyvät liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen ns. perusennusteen mukaan.** Jakeluvaihtoehto on tällä hetkellä liikennesektorin keskeisin toimenpide päästöjen vähentämiseksi. Tilastokeskuksen vuotta 2021 koskevan pikaennakon perusteella kotimaan liikenteen päästöt laskivat vuodesta 2020 n. 0,4 Mt. Pääosin tämä päästövähennys oli seurausta jakeluvaihtoehdon kiristymisestä.

Liikenteen osuus koko taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöistä on suuri. On hyvin todennäköistä, että jos liikennesektori ei tietyssä vuotena pääse omaan päästövähennystavoitteeseensa, myöskään taakanjakosektori ei kyseisenä vuonna pääse omaan tavoitteeseensa.

Ilmastopolitiikassa jokaisella yksittäisellä vuodella on merkitystä kokonaisuuden kannalta. EU:n taakanjakoasetus määrittelee jokaiselle maalle lineaarisesti laskevan päästövähennyspolun. Vuoden 2030 päästövähennystavoitteeseen pääseminen edellyttää, että myös yksittäisten vuosien päästövähennyssumma, eli kumulatiivinen päästövähennys, saavutetaan.

Jokaiselle taakanjakosektorin sektorille on Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (Kaisu) taustaskenaarioissa laskettu oma kumulatiivinen päästövähennyksensä vuosille 2022-2030. Jotta taakanjakosektorin tavoitteet vuonna 2030 saavutettaisiin, liikenteen kumulatiivisen päästövähennyksen tulisi olla samaa suuruusluokkaa kuin Kaisuissa nyt on oletettu. Tämän saavuttamiseksi jakeluvaihtoehtoa tulisi tiukentaa alennusta seuraavina vuosina yli alkuperäisen velvoitetason. Tämä voi kuitenkin polttoainemarkkinoiden ja polttoaineiden hintakehityksen kannalta olla vaikeaa. Jos vuosien 2022 ja mahdollisesti sitä seuraavan vuoden 2023 kevennykset viedään tulevien vuosien jakeluvaihtoehtoon samalla tavalla kuin kevennykset nyt tehdään (eli nosto 7,5 prosenttiyksiköllä kahtena peräkkäisenä vuotena), velvoitetasot nousevat näinä vuosina hyvin korkeiksi (29,5 % vuonna 2024 ja 31,5 % vuonna 2025). Nousu velvoitetasossa olisi erityisen suuri vuosien 2023 ja 2024 välillä (13,5 % -> 30 %). Verrattuna velvoitetasojen pieniin vuosittaisiin nostoihin, tämä olisi

polttoainemarkkinoiden ja liikenteen kannalta huomattavasti vaikeampi ratkaisu. Kuitenkin taakanjakoasetuksen vuoksi puuttuvat päästövähennykset olisi vuosien 2022-2030 aikana kurottava umpeen.

EU:n elpymis- ja palautumisväline

Myös EU:n Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma (RRP) ja siihen liittyvä RRF-rahoitus perustuvat tiettyyn lineaariseen päästövähennyspolkuun. RRP-suunnitelmassa ja komission siitä tekemässä implementointipäätöksessä on asetettu tavoitteeksi, että Suomen liikennesektori on Q2/2026 mennessä lineaarisella päästövähennyspolulla (=vähentänyt päästöjä vähintään -29 % vuoden 2025 lopussa) suhteessa vuodelle 2030 asetettuun tavoitteeseen. Jakeluvaiheen väliaikainenkin keventäminen vaikuttaa suoraan päästöjen lineaariseen vähenemiseen ja voi siten vaarantaa tavoitteen saavuttamisen. Komission valmisteluohjeistuksen mukaan välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamatta jääminen johtaa maksujen keskeyttämiseen ja jäsenvaltion saamaa taloudellista tukea voidaan vähentää. Vaarana on, että esim. fossiilittoman liikenteen tiekartan toimien saama RRF-rahoitus (jakeluinfratuet, hankintatuet) jäävät saamatta, jos liikenteen päästöt eivät vuonna 2026 ole ilmoitetulla päästövähennysuralla.

Valtteri Härmälä
Erityisasiantuntija

Jakelu

Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi