

Hallituksen esitys (HE 53/2023 vp) laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan talousvaliokunnan kuuleminen 8.11.2023

Asiantuntijalausunto Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö

Hallituksen esitys koskee uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämistä ja erityisesti siihen liittyvää jakeluvelvoitetta, josta on säädetty uusiutuvien polttoaineiden edistämistä liikenteessä annetussa laissa, jäljempänä lyhyemmin jakeluvelvoitelaisa. Esitys liittyy suoraan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaukseen jakeluvelvoitteesta ja sen muuttamisesta.

Lisäksi esitys liittyy EU:n uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian edistämisestä annetun direktiivin (EU) 2018/2001 täytäntöönpanoon Suomessa. Esityksen mukaan vuoden 2024 jakeluvelvoitetta alennettaisiin voimassa olevan lain mukaisesta 28 prosentista 13,5 prosenttiin. Lisäksi ns. lisävelvoitetta alennettaisiin 2 prosenttiin vuonna 2024 ja vuonna 2025 3 prosenttiin. Lisävelvoite koskee kehittyneitä biopolttoaineita ja biokaasua. Voimassa olevan lain mukaan lisävelvoitteen taso on 4 prosenttia vuosina 2024 ja 2025. Jakeluvelvoitelain muutokset on tarkoitus tehdä kahdessa vaiheessa lähinnä aikatauluteknisistä syistä. Nyt tehtävät muutokset liittyvät vuoden 2024 budjettiesitykseen. Toisessa vaiheessa on tarkoitus muuttaa jakeluvelvoitteen tasoa vuosina 2025, 2026 ja 2027 hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Jakeluvelvoitteen muutosten keskeisenä perusteluna on polttoaineiden hintakehityksen hillitseminen.

Ympäristöministeriö toteaa, että jakeluvelvoitelain keskeisenä tavoitteena on uusiutuvan energian edistäminen ja sen myötä myös päästövähennysten aikaansaaminen. Liikennesektorin jakeluvelvoitteesta onkin muodostunut tärkein politiikkatoimi liikenteen päästöjen vähentämiseksi.

Jakeluvelvoitteen tärkeys johtuu ensisijaisesti sen tehokkuudesta tuottaa varmoja päästövähennyksiä. Liikennesektori kuuluu päästölaskennassa taakanjakosektorille, johon kohdistuu EU:n lainsäädännön mukainen päästövähennysvelvoite. Liikenteen päästöt ovat melkein 40 % taakanjakosektorin yhteen lasketuista päästöistä ja siten liikennesektori on keskeinen koko taakanjakosektorin päästövähennysten kannalta. EU:n taakanjakoasetus asettaa vuodelle 2030 Suomelle 50 %:n päästövähennysvelvoitteen. Velvoite koostuu vuotuisista päästökiintiöistä vuosina 2021-2030. Velvoitteen luonteen takia päästövähennyksiä tarvitaan tämän jakson alusta lähtien kasvavassa tahdissa. Liikennesektorille on myös asetettu oma kansallinen päästövähennystavoite. Ilmastopolitiikan suunnittelussa kuten vuonna 2022 valmistuneessa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa on vahvasti nojattu jakeluvelvoitteen nostoon tarvittavien päästövähennysten toteuttamiseksi.

Jakeluvelvoitteen laskeminen esityksen mukaisesti tulee selvästi lisäämään hiilidioksidipäästöjä vuonna 2024 verrattuna tilanteeseen ilman tätä toimenpidettä. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman valmistelun yhteydessä painotettiin ilmastotoimien etupainotteisuutta kaudella 2021-2030. Tässä yhteydessä jakeluvelvoite on erityisen tärkeä toimi sen nopeavaikutteisuuden ja sen tuottamien päästövähennysten varmuuden takia. Jakeluvelvoitetta on jo aikaisemmilla päätöksillä alennettu vuosina 2022 ja 2023. Velvoitteen alentamisen jatkaminen vuodelle 2024 on selkeästi ilmastotoimien etupainoisuutta heikentävä toimenpide, joka lisää kumulatiivisia päästöjä koko kaudella, ellei kiristäviin toimiin ryhdytä loppukaudella. Lisäksi toimenpide on ristiriidassa yleisemmän tavoitteen kanssa luopua fossiilisen energian käytöstä siirtymällä uusiutuviin ja puhtaisiin energialähteisiin.

Tunnusomaista jakeluvelvoitteen alentamiselle on toimenpiteen hintavaikutuksen epävarmuus ja päästövaikutuksen varmuus. Hallituksen esityksen mukaan jakeluvelvoitteen laskeminen vuonna 2024 28 prosentista 13,5 prosenttiin lisää liikenteen päästöjä laskennallisesti 1,6 miljoonaa tonnia. Vaikutus on toisin sanoen hyvin huomattava, kun otetaan huomioon, että liikennesektorin päästöt ovat n. 10 miljoonaa tonnia vuodessa. Jakeluvelvoite on vaikutuksiltaan merkittävin keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan sisältyvä yksittäinen toimi. Esityksessä toisaalta myös arvioidaan, että jakeluvelvoitteen alentamisella peräti 14,5 %-yksikköä on selvä vaikutus polttoaineiden hintoihin. Hintakehitykseen vaikuttaa kuitenkin moni muu asia, minkä vuoksi tarkkojen hinta-arvioiden tekeminen on varsin epävarmalla pohjalla.

Toimenpide lisää taakanjakosektorin vuoden 2024 päästökiintiön ylittämisen riskiä. Suomen tilannetta helpottaa se, että vuosina 2021 ja 2022 on kertynyt kiintiön alittamisen johdosta ylijäämää, jota voidaan hyödyntää tulevien vuosien mahdollisten ylitysten kattamiseen. Näin ollen nyt esitetty jakeluvelvoitteen alentaminen ei välttämättä johda Suomen velvoitteen rikkomiseen, siltä osin tilanne riippuu kokonaisuudesta ja siitä, miten muina vuosina onnistutaan pysymään kiintiön puitteissa. Tämän hetken arvioiden mukaan nykytoimilla päästöt ylittävät kiintiön kauden 2021-2030 loppupuolella. Siten toimenpide on omiaan lisäämään taakanjakosektorin päästömäärää ja riskiä koko kauden päästökiintiön ylityksestä jaksolla 2021-2030 ellei kompensoiviin toimenpiteisiin ryhdytä. Tällaisia kompensoivia toimia ei ole nyt näköpiirissä taakanjakosektorin osalta. Koska taakanjakosektorin vuotuiset päästökiintiöt alenevat vuotta 2030 kohti mentäessä tarvittaisiin jakson loppua kohti yhä tehokkaampia päästövähennyskeinoja. Tämä tarkoittaa myös kasvavaa tarvetta tehokkaisiin päästövähennyksiin vuoden 2030 jälkeisenä aikana. Komission tiedonanto vuoden 2040 ilmastotavoitteen asettamisesta on odotettavissa vuoden 2024 alkupuoliskolla.

Mikäli Suomi ei saavuta omin keinoin taakanjakosektorille asetettua velvoitetta jaksolle 2021-2030, tilanteen korjaamiseksi joudutaan hankkimaan päästövähennysyksiköitä muilta mailta. Tähän liittyy myös riski siitä, että Suomen maankäyttösektorin näköpiirissä oleva alijäämä suhteessa sen sektorin velvoitteeseen voi EU-lainsäädännön mukaisesti siirtyä taakanjakosektorin kannettavaksi. Tässä vaiheessa ei ole vielä mahdollista arvioida minkälaisia kustannuksia mahdollisesta päästöyksiköiden hankinnasta voisi muodostua.

Ympäristöministeriö yhtyy myös hallituksen esityksessä esitettyyn huoleen siitä, että jakeluvelvoitteen alentaminen esitetyllä tavalla saattaa vähentää sähköautojen myyntiä, mikä voi edelleen vaikuttaa lisäävästi päästöihin tulevina vuosina verrattuna tilanteeseen ilman tätä toimenpidettä. Jakeluvelvoitteen kehittymiseen liittyvä epävarmuus saattaa johtaa siihen, että liikennesektorin vähäpäästöisyyttä tukevat investoinnit lykkääntyvät ja saavat aikaan kielteisen vaikutuksen päästökehitykseen. Toimenpide aiheuttaa myös epävarmuutta tarvittavien uusiutuvien polttoaineiden tuotantoinvestointien kannalta. Investoinnit olisivat tarpeellisia ja tervetulleita myös markkinatilanteen ja hintakehityksen kannalta. Yleisemmällä tasolla kyse on myös ilmastopolitiikan pitkäjänteisyydestä, johdonmukaisuudesta ja suunnitelmallisuudesta.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että korkea jakeluvelvoite vähentää riippuvuutta fossiilisista polttoaineista. Ilmastovaikutuksen kannalta positiivista on joka tapauksessa se, että Suomessa käyttämättä jääneet uusiutuvat polttoaineet kuitenkin käytetään jossain muualla ja päästövähennysvaikutus toteutuu globaalilla tasolla. Suomen velvoitteiden seurannassa tätä seikkaa ei kuitenkaan pystytä laskemaan hyväksi.

Lisävelvoitteen alentamisen vaikutukset liittyvät erityisesti biokaasualan kehittymiseen. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, biokaasulla täytetään yleisjakeluvelvoitteen lisäksi lisävelvoitetta jonka piiriin biokaasun voi laskea. Lisävelvoitteen alentaminen vähentää tämän johdosta myös

biokaasun kysynnän kasvua. Seurauksena saattaa olla biokaasuinvestointien lykkääntyminen tulevaisuuteen. Tällainen kehitys ei olisi linjassa hallitusohjelman biokaasukirjausten kanssa.

Komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn Suomea vastaan koskien RED II-direktiivin täytäntöönpanoa. Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä ehdotetaan tähän liittyen lisättäväksi jakeluvuorotilakiin säännös sellaisista raaka-aineista, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä.