

Asia: VN/11908/2023 Luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (jakeluelvoite). Työ- ja elinkeinoministeriö, 24.7.2024. Toimitettu lausuntopalvelu.fi-kautta

Suomen ilmastopaneeli

Heikki Liimatainen, sihteeristö Sally Weaver

Taustaa

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on saattaa jakeluelvoitetta koskeva lainsäädäntö vastaamaan hallitusohjelman kirjauksia ja niitä muutoksia, joita on tehty uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi annettuun direktiiviin (EU) 2018/2001 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2023/2413.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuosien 2025–2027 jakeluelvoitetasoja siten, että ne nousisivat maltillisesti vuoden 2024 jakeluelvoitetasosta, mutta olisivat silti nykylainsäädäntöä alemmalla tasolla. Myös lisävelvoitteen tasoja alennettaisiin vuosiksi 2026 ja 2027. Laissa säädettyjä seuraamusmaksutasoja alennettaisiin vuosiksi 2024–2027. Muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille asetettaisiin oma asteittain nouseva vähimmäisosuusveloite vuosille 2028–2030. Lisäksi yleisesti saatavilla olevien latauspisteiden kautta liikenteeseen toimitettu uusiutuva liikennesähkö lisättäisiin osaksi jakeluelvoitetta täyttävää keinovalikoimaa. Samalla säädettäisiin niin sanotusta joustomekanismista, jonka puitteissa jakelija voisi täyttää jakeluelvoitetta rahoittamalla Suomessa toteutettavia muita vaihtoehtoisia päästövähennystoimia. Jakeluelvoitelakiin tehtäisiin myös eräitä teknisluonteisia muutoksia.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

1. Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot

Dubain ilmastokokouksen (COP28) lopputuloksena saavutettiin sopu fossiilisista polttoaineista irtautumisesta. Fossiilisten polttoaineiden käytön haitat eivät ole vähentyneet, eikä ole siten mitään perusteita vesittää päästövähennystoimia, poiketa seuraamusmaksujen tasoista tai hankaloittaa puhtaan siirtymän toimintaympäristöä, kuten esitetyt muutokset jakeluelvoitteeseen tekevät.

Ilmastopaneeli ei kannata jakeluelvoitteen tason alennuksia. Hallituksen esitys kasvattaa päästöjä suhteessa perusuraan ja on ristiriidassa Suomen omien tavoitteiden sekä kansainvälisten sitoumusten kanssa. Ehdotus on myös ristiriidassa hallitusohjelman kirjausten, kuten "Hallituksen tavoitteena on saavuttaa vuositason nettopäästöjä koskevat tavoitteet vuoteen 2030 mennessä" kanssa. Jakeluelvoite on olennainen keino vähentää fossiilisia päästöjä tieliikenteessä sähköistymisen ohella ja molempia tarvitaan, jotta taakanajakosektorin päästövelvoitteisiin voidaan yltää. Jakeluelvoitteen alentaminen vaarantaa taakanajakosektorin velvoitteen saavuttamisen, millä voi olla hyvin merkittäviä negatiivisia vaikutuksia valtiontalouteen taakanajakosektorin päästöyksiköiden hankkimisen tarpeen vuoksi. Pahimmillaan päästöyksiköitä joudutaan hankkimaan vuosien 2025–2027 liikenteen päästöjen kasvamisen vuoksi noin miljardilla eurolla, jos päästöt ovat liikenteen toimien takia 3,3 Mt yli vuosittaisen kiintiön ja hinta on 300 €/tCO₂. Jakeluelvoitetta tulisi pikemminkin korottaa kuin laskea. Ilmastopaneelin arvioiden mukaan tarvitaan erittäin nopean sähköistymisen skenaariossakin julkisesti ladatun liikennesähkön jakeluelvoitteeseen sisällyttämisen myötä vähintään 36 % jakeluelvoite vuonna 2030 (30 % vuosina 2025–26, 31 % 2027, 32,5 % 2028 ja 34 % 2029), jotta liikenteen päästöjen puolitustavoitteeseen päästään.

Lakia avatessa on jätetty hyödyntämättä tilaisuus säätää tiukemmasta jakeluelvoitteesta 2030 vuoden jälkeiselle ajalle. Hallituksen esitys ei ole johdonmukaista politiikkaa eikä edistä vakaata toimintaympäristöä, joka on olennainen investointien toteutumiselle. Tilapäiset muutokset vain tälle hallituskaudelle tarkoittavat, että laki avattaneen taas tällä vuosikymmenellä. Vuoteen 2030 on vain muutamia vuosia aikaa ja tarvitsemme pidemmän aikavälin näkymät liikennealan toimijoille sekä hiilineutraaliustavoitteen toteutumiselle. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman, jota nyt päivitetään, tulee sisältää arvio toimista 10–15 vuoden päähän, joten olisi perusteltua tässä hallituksen esityksessä katsoa jo vuotta 2030 pidemmälle. VTT:n HIISI-selvityksen arvion mukaan vuoden 2035 hiilineutraaliustavoite edellyttää liikenteessä yli 2/3 päästövähennyksiä vuoden 2005 tasosta. Liikenteen tutkimuskeskus Vernen arvion mukaan 34 % jakeluelvoitteella jo pelkästään kuorma-autojen, pakettiautojen ja jo nyt rekisterissä olevien ja edelleen vuonna 2035 liikenteessä olevien henkilöautojen päästöt täyttävät liikenteen osuuden.

Ilmastopaneelin katsoo, että seuraamusmaksun alentaminen on päällekkäinen toimi muiden kustannuksia oletettavasti tuovien toimien kanssa ilman että sillä on päästöjä vähentävä vaikutus (toisin kuin joustomekanismi) ja siten perusteeton toimi, jota ei tule toteuttaa. Fossiilisten polttoaineiden käytön haitat eivät ole pienentyneet eikä siten päästövähennystoimista poikkeamista tule tehdä edullisemmaksi. On epäselvää, miten mahdollisesti kertyneet seuraamusmaksuista saadut tulot kanavoitaisiin taakanjakosektorin toimiin ja miten varmistettaisiin lisäisyys. Seuraamusmaksujen alentamiselle ei kaiken kaikkiaan anneta riittäviä perusteluita, sillä samaan aikaan ehdotettu joustomekanismi tarjoaa jo vaihtoehtoisen tavan jakelijoille vähentää päästöjä. Ilmastopolitiikan johdonmukaisuuden kannalta on poikkeuksellista tehdä lain rikkomisesta edullisempaa kuin sen toteuttamisesta.

Jakeluelvoitteen tason laskua perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että jakeluelvoitteen kustannukset nousevat vaihtoehtoisia päästövähennystoimia korkeammaksi. Tämä kertoo osittain siitä, että muilla sektoreilla ei ole tehty tai suunnitella tehtävän riittävästi, jos edullisia toimia kerran löytyisi, mutta ei ole pantu toimeen. Ilmastopaneeli kannustaa hallitusta ottamaan nämä toimet keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman päivityksessä mukaan vieden painetta pois liikennesektorilta, joka ei hallituksen linjausten puitteissa tai niitä ennenkään ole ollut saavuttamassa tavoitteitaan.

Tutkimusten perusteella tiedetään, että liikenteen kustannuksia voitaisiin alentaa monin keinoin ilman että päästöohjaus heikkenee. Edistämällä sähköistymistä ja vaihtoehtoisia kulkutapoja tarvitaan litramääräisesti vähemmän uusiutuvia polttoaineita saman jakeluelvoiteprosenttiosuuden täyttämiseen, jolloin kalliimmat jakeet jäävät ostamatta ja jakelematta.

Kotitalouksien osalta on tärkeä muistaa, että pienituloisimmat kotitaloudet eivät omista autoa tai ajavat vähän, mutta tuloluokkien sisällä on erityisen paljon hajontaa, mikä korostuu erityisesti pienimmissä tuloluokissa. Mahdolliset kompensoivat toimet tulisi suunnitella niin, että ne kohdentuvat mahdollisimman hyvin niille kotitalouksille, joilla on tuelle suurin tarve. Tietyn kustannustason ylittävän osuuden kompensointi autoilijoille voitaisiin toteuttaa tasapalautuksilla ja näin säilyttää ohjausvaikutus mahdollisimman suurena, kuten esimerkiksi Kanadassa ja Itävallassa on tehty. Tasapalautus suosii alhaisen tulotason ryhmiä, joille se muodostaa suuremman osuuden tuloista, eikä vääristä ilmastopoliittista ohjausta. Kompensointi voitaisiin myös kohdistaa alueille, joissa on heikot joukkoliikenneyhteydet, tai erityisesti pienituloisille, minkä lisäksi sähköautojen tai latauspisteiden hankinta- tai verotuet voitaisiin ehdollistaa tuloille. Parhaimpia toimia erityisesti pienituloisten kotitalouksien tukemiseen on julkisten liikenteen palveluiden laadun ja saatavuuden kehittäminen.

2. Mitä mieltä olette ehdotetusta joustomekanismimallista? Mitä mieltä olette erityisesti ehdotetuista hyväksymiskriteereistä, niiden toimivuudesta, todentamisesta, valvonnasta ja hyväksymismenettelystä?

Ilmastopaneeli katsoo, että ehdotettu joustomekanismi ollessaan lisäisiä päästövähennyksiä käynnistävä on kannatettava toimi kustannustehokkuuden edistämiseksi. Vaatimukset päästövähennystoimella saavutetun kasvihuonekaasuvähenemän lisäisyydestä, pysyvyydestä, kaksinkertaisuudesta ja varmennetusta luotettavuudesta ovat kannatettavia. Erityisesti lisäisyyden toteutuminen tulee selvittää huolella asiantuntijoiden sekä tiedeyhteisön tuella ennen asetuksen säätämistä. Joustomekanismia ei pidä ottaa käyttöön, jos vaatimusten toteutumista ei voida taata.

3. Mitä mieltä olette ehdotetusta RFNBO-polttoaineita koskevasta vähimmäisosuusveloitteesta (ml. välituotevety) ja sille asetettavasta seuraamusmaksutasosta?

Ilmastopaneeli kannattaa periaatteellisesti RFNBO-polttoaineiden osavelvoitetta, sillä se tukee suomalaisten yritysten tuotekehitystä sekä edistää varautumista lentopolttoaineiden sekoitelveloitteeseen. Tason asettuminen 4 prosenttiyksikköön vuonna 2030 ei ole riittävästi perusteltu, ottaen huomioon, että osuuden kasvattamisen teknistaloudelliset mahdollisuudet tulisi tällaisen uudenlaisen polttoaineen kohdalla kuvata tarkoin.

RFNBO-polttoaineiden energiatehokkuus on heikko, sillä niiden valmistaminen vaatii runsaasti uusiutuvaa sähköä. Kasvava kysyntä uusiutuvaan sähköön ilman riittävä tarjontaa muodostaa riskejä hintoihin ja arvoketjuihin, jotka on hyvä tunnistaa. Uusiutuva sähkö on koko vihreän siirtymän pohja ja osana energia- ja ilmastostrategiaa tulee arvioida sähkön tarjonnan ja kysynnän kohtaaminen.

4. Mitä mieltä olette ehdotetusta mallista lisätä uusiutuva liikennesähkö osaksi jakeluelvoitetta?

Ilmastopaneeli ei kannata ehdotettua mallia uusiutuvan sähkön lisäämiseksi jakeluelvoitteeseen, koska se lisää epävarmuutta jakeluelvoitteen täyttämiseksi tarvittavien uusiutuvien polttoaineiden tarpeesta ja heikentää siten yritysten investointihorisonttia. Liikennesähkön jakeluelvoitteeseen sisältyvä osuus on epävarma kolmesta syystä: 1) julkisen latauksen osuus liikenteen sähkönkäytöstä ei ole tiedossa, 2) uusiutuvan sähkön osuus julkisesti ladattavasta liikennesähköstä ei ole tiedossa ja 3) jakeluelvoitteen täyttämiseksi laskettavan sähkön osuus julkisesti ladattavasta uusiutuvasta liikennesähköstä on epävarma, koska monet liikennesähkön toimittajat eivät lähtökohtaisesti ole lain piiriin kuuluvia jakelijoita ja liikennesähkön toimittajien halukkuus tehdä sopimuksia jakelijoiden kanssa on epävarmaa. Vaikka julkisesti ladattavan sähkön sisällyttämisen vaikutusten arviointi on haastavaa, sillä tilastotietoa, ennusteita tai skenaarioita ei ole, on selvää, että se heikentää liikenteen päästövähennyksiä, erityisesti energiasisällön kolminkertaisen laskennan myötä. Ehdotetusta liikennesähkön energiasisällön kolminkertaisesta jakeluelvoitteen täyttämisestä tulisi luopua ja laskea jakeluelvoitteen täyttäminen suoraan liikennesähkön energiasisällöllä ilman kerrointa, jotta se syrjäyttäisi mahdollisimman vähän biopolttoaineita. Nykyisen mallin sijaan jakeluelvoitetta tulisi nostaa sen verran kuin julkinen sähkö sitä täyttäisi, jotta liikennesähkön sisällyttäminen ei heikennä jakeluelvoitteella saatavia päästövähennyksiä.