Asiantuntijalausunto. HE 48/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi. Talousvaliokunta 12.5.2021

Suomen ilmastopaneeli

Markku Ollikainen, Jyri Seppälä ja Ilmastopaneelin sihteeristöstä Sally Weaver
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_48+2021.pdf

Hallituksen esitys

Ehdotetun lakimuutoksen tavoite on toteuttaa RED II -direktiivin liikennettä koskeva sääntely kansallisessa täytäntöönpanossa jakeluvelvoitelainsäädännön kautta. Lailla laajennettaisiin kansallisen jakeluvelvoitteen soveltamisala kattamaan uusia polttoaineita: biokaasua ja ei-biologiasta alkuperää olevia uusiutuvia liikenteen polttoaineita. Tavoitteena on turvata, että uudet polttoaineet sisällytetään järjestelmään tehokkaasti muuttamatta jakeluvelvoitteen tasoa. Lailla saatettaisiin voimaan myös uusiutuvan energian direktiivin mukaiset tietyistä raaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun osuusrajoitukset. Biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettuun lakiin lisättäisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerit muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville nestemäisille ja kaasumaisille liikenteen polttoaineille.

Ilmastopaneelin näkemys

Ehdotettu laki sisältää runsaasti teknisiä yksityiskohtia, joihin Ilmastopaneelilla ei ole ollut mahdollisuuksia tässä lausunnossa puuttua. Lakiehdotusta arvioidaan Ilmastopaneelin asiantuntijalausunnossa ennen muuta kasvihuonekaasupäästöjen ja lähipäästöjen vähentämisen näkökulmasta. Paneeli toteaa myös, että ehdotettua lakia jouduttaneen päivittämään, koska RED II -direktiiviä uudistetaan, ja EU valmistelee uutta lainsäädäntöpakettia ”Fit for 55”[1], mikä tuonee taakanjakosektorille päivitetyt kiristyvät tavoitteet sekä uusia vaatimuksia energiatehokkuuteen ja biopolttoaineiden kriteereihin.

Biopolttoaineiden ilmastokestävyys ja teknologianeutraalius

Biopolttoaineiden sekoitevelvoitteen peruste on kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen. Ajatuksellisesti vuonna 2030 biopolttoaineiden 30% sekoitusvelvoite vähentää tuolla hetkellä polttomoottoriautojen päästöjä lähes vaaditun 30%. Tämä toteutuu kuitenkin vain, jos kaikki biopolttoaineet ovat ilmastokestäviä, eli tuotettu tavalla, joka ei lisää ilmastopäästöjä toisaalla, esimerkiksi maankäyttösektorilla. Ilmastopaneelin korosti aiemmassa lausunnossaan talousvaliokunnalle[2], että RED II:n kestävyyskriteerit eivät huomioi epäsuoria kasvihuonekaasupäästövaikutuksia, joita kilpailu raaka-aineista tai niiden tuotantoon käytettävästä maa-alasta aiheuttaa. Muun muassa tästä syyssä RED II:n kestävyyskriteerit eivät välttämättä takaa ilmastollisesti täysimääräisiä päästövähennysvaikutuksia eri biopolttoaineille ja -nesteille.

Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että biopolttoaineiden velvoitejärjestelmä on kustannustehokas ja teknologianeutraali. Näin ei ole. Velvoitejärjestelmä kohdistuu vain

[1] https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55
[2] Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esitys HE 70/2020 vp., Talousvaliokunta, 22.9.2020. https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2020/11/lausunto_Hallituksen-esitys-HE-70-2020-vp.pdf

polttomoottoriautoihin, eikä se suoraan edistä sähköistä ja vetypohjaista liikennettä. Polttomoottoriautojenkaan osalta sitä ei voi pitää teknologianeutraalina, koska bioetanolin käytölle on tekninen yläraja jaettavassa bensiinissä, ja vain dieselin osalta voidaan joustaa ylöspäin parafiinisten biodieselien avulla. Biokaasun edistämisen etuja puolestaan rajoittaa se, että henkilöautosegmenttiin biokaasuautoja ei juuri tuoteta. Raskas liikenne voi hyötyä biokaasusta, mikä on sinänsä hyvä asia.

Koko sekoitevelvoitteen kustannustehokkuus riippuu siitä, millainen paine biokomponenteista kohdistuu polttoaineen hintaan. Esityksessä ei ole arvioitu, onko tämä kustannuspaine ja siitä johdettava vähennettyjen päästöyksiköiden hinta suurempi tai pienempi kuin esimerkiksi nopea siirtymä sähköiseen henkilöautoliikenteeseen. Jo nyt pienet ja keskikokoiset sähköautot ovat edullisempia käyttäjälleen kuin polttomoottoriautot, jos auto ostetaan uutena, pidetään noin 15 vuotta ja ajokilometrit ovat keskimääräiset. Tämä tarkoittaa sitä, että näissä kokoluokissa sähköautojen päästövähennyskustannus on negatiivinen (tulo), kun se biopolttoaineiden tapauksessa on positiivinen (kustannus). On erillisen analyysin kysymys, että tuleeko sekoitevelvoitepolitiikan kasvava kustannus edullisemmaksi kuin henkilöautoliikenteen nopea edistäminen. Raskaan liikenteen osalta sekoitevelvoite on epäilemättä hyödyllinen ja edullisin ratkaisu.

Uusien energialähteiden sisällyttäminen lakiin

Lakiehdotuksessa sekoitevelvoitelain soveltamisalaa laajennetaan uusiin polttoaineisiin: biokaasuun sekä muuta kuin biologiasta alkuperää oleviin uusiutuviin nestemäisiin ja kaasumaisiin liikenteen polttoaineisiin (jäljempänä RFNBO).

Biokaasu on erittäin vähäpäästöinen polttoaine, kuten Ilmastopaneelin autokalkulaattorista[3] käy ilmi. Lakiehdotuksessa biokaasun rooli on monipuolistaa asetetun sekoitevelvoitteen saavutettavuutta, mutta annetun tavoitteen puitteissa se ei lisää kansallisia päästövähennyksiä. Biokaasun tuotantoon liittyy kuitenkin haasteita: sen taloudellinen kannattavuus on erilaisista tukitoimista huolimatta ollut heikohko, ja sitä voidaan tuottaa myös tavalla, joka pilaa lähiympäristöä, erityisesti vesistöjä. Lisäksi biometaanin karkaaminen ilmakehään biokaasun valmistuksessa voi vesittää liikenteessä saavutettavat kasvihuonekaasupäästöhyödyt. Näihin haasteisiin tulee luvituksessa kiinnittää erityistä huomiota. Kuten edellä esitettiin, biokaasun käyttökelpoisuus henkilöautoliikenteessä on suhteellisen rajallinen. Biokaasun tuotannon edistäminen on kuitenkin perusteltua sikäli, että sillä on käyttöä myös muualla kuin liikenteessä korvaamaan fossiilista metaania.

RFNBO-polttoaineet ovat uusia power-to-X -tyyppisiä tuotteita, joiden tarkemmat ominaisuudet selviävät vasta tuotannon käynnistyessä laajemmin. On hyvä, että näiden tuotteiden tuloon valmistaudutaan, ja niiden kysyntää tuetaan sekoitevelvoitteella, mikäli ne osoittautuvat ilmastollisesti kestäviksi. Käytön rajoittaminen siihen saakka, kunnes pystytään osoittamaan, että ne täyttävät kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerit sekä uusiutuvaa sähköä koskevat vaatimukset komission delegoiduissa säädöksissä asettamien menetelmien mukaisesti. Tämä todentaminen vaatii huolellista laskentaan ja erityisesti CO2-päästöjen kierrätyksen vaikutusten arviointia.

Kansalaisten liikennevalintojen vaikutukset

Ehdotuksessa otetaan kielteinen kanta ns. Ruotsin malliin, joka edistää velvoitteen ylittävää käyttöä kuluttajan valinnan kautta. Suomessa mallia voitaisiin soveltaa niin, että se koskee kaikkia biopolttoaineita niiltä osin kuin kuluttajan valinta ylittää velvoiterajan, ja tätä osuutta tuettaisiin veropolitiikalla. Tällaisessa ratkaisussa kuluttajan valinta vaikuttaa aidosti, kun taas Suomen nykymallissa, kuluttajan valinta ei vaikuta, koska lisäkysyntä johtaa velvoitteen täyttymiseen, jolloin tuottajat myyvät loput polttoaineet kansainvälisille markkinoille. Malli sivuutetaan lähinnä sillä argumentilla, että päästövähennysten ennakoituvuus hämärtyy, ja että se estäisi biokaasun

[3] https://www.ilmastopaneeli.fi/autokalkulaattori/

saattamisen jakeluvelvoitteen piiriin. Edellinen argumentti ei ole pätevä, koska jakeluvelvoite määrittää päästövähennysten alarajan yksikäsitteisesti. Jälkimmäinen ongelma hoituu, mikäli Ruotsin mallia ei kopioida kaavamaisesti.

Ilmastopaneelin kanta

Ilmastopaneeli pitää periaatteellisesti hyvänä asiana biokaasun ja RFNBO-polttoaineiden sisällyttämistä lakiin, koska ne laajentavat sitä raaka-ainepohjaa, jolla asetettu sekoitevelvoite voidaan saavuttaa. Paneeli ilmaisee kuitenkin huolensa siitä, että ehdotukseen liittyy puutteita, jotka koskevat kasvihuonekaasupäästöjen tehokasta vähentämistä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Suomi pyrkii hyödyntämään sekoitevelvoitetta muuta EU:ta korkeammalla tasolla ja laajentamaan raaka-ainepohjaa laveammaksi kuin EU esittää. Liikenteen kestävien biopolttoaineiden raaka-ainepohjan globaalin rajallisuuden ja RED II:n kriteerien vajavaisuuden vuoksi biopolttoaineiden ja sekoitevelvoitteen ilmastokestävyys ei välttämättä toteudu. Varovaisuusperiaate edellyttäisi, että Suomen biopolttoainevelvoitetta ei kasvateta määrällisesti jakeluvelvoitteen piirissä ilman, että biopolttoaineiden raaka-ainepohjassa löydetään jokin skaalautuva läpimurto globaalisti. Lainsäädäntö ei mahdollista kuluttajien aktiivista, päästöjä vähentävää valintaa. Esitykseen ei liioin sisälly taloudellista analyysiä saavutettavien päästövähennysten kustannuksista. Esityksestä puuttuu strateginen näkemys siitä, missä suhteessa henkilöautoliikennettä ja raskasta liikennettä tulee edistää biopolttoaineilla ja sähköisillä käyttövoimilla.