Ympäristöministeriö/Ympäristönsuojeluosasto/ilmastoyksikkö

Erityisasiantuntija

Ville Laasonen

Asia: HE 174/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Ympäristöministeriö kiittää tilaisuudesta lausua hallituksen esityksestä uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Ympäristöministeriö esittää pyydettynä lausuntona seuraavaa.

Ehdotetulla jakeluvelvoitelain muutoksella jakeluvelvoitteen kulutukseen toimittamista koskevaa velvoitetta nostettaisiin 34 prosenttiin vuonna 2030. Esityksellä pannaan toimeen hallitusohjelman, ilmasto- ja energiastrategian ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman (Kaisu) tavoitteita, jotka liittyvät taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteisiin. Lisäksi jakeluvelvoitelain muuttamisen tavoitteena on alentaa väliaikaisesti liikenteen polttoaineiden hintoja alentamalla jakeluvelvoitetta 7,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2023. Vuoden 2023 jälkeen jakeluvelvoitetasoja korotettaisiin kattamaan vuosilta 2022 ja 2023 toteuttamatta jääneet päästövähennykset.

Jakeluvelvoitteen ylitäytön siirtoa koskevaa sääntelyä lievennettäisiin vuoden 2023 osalta siten, että jakelija voisi siirtää koko vuoden 2023 ylitäytön seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitteeseen.

Ympäristöministeriö pitää hyvin perusteltuna, että jakeluvelvoitetta nostetaan 34 %:iin vuonna 2030, jotta biokaasun lisäys jakeluvelvoitteen piiriin tulee huomioiduksi Kaisun ja Ilmasto- ja energiastrategian luonnoksen kirjausten mukaisesti. Ympäristöministeriö pitää erittäin tärkeänä, että Kaisun päästövähennystoimet etenevät mahdollisimman nopeasti, jotta Suomi pystyy saavuttamaan EU:n taakanjakoasetuksessa asetetut kunnianhimoiset vuosittaiset päästökiintiönsä taakanjakosektorille.

Ympäristöministeriö katsoo, että jakeluvelvoitteen lasku tulee lisäämään selvästi Suomen hiilidioksidipäästöjä vuonna 2023 verrattuna tilanteeseen ilman tätä toimenpidettä. Jakeluvelvoite on tärkein liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Jakeluvelvoitteen alun perin säädettytaso vuosina 2022 ja 2023 on ollut lähtökohtana Suomen tekemissä suunnittelemissa päästövelvoitteiden täyttämiseksi. Ilmastopaneelin lausunnossa Kaisu-suunnitelmasta painotettiin ilmastotoimien etupainotteisuutta kaudella 2021-2030. Jakeluvelvoitteen väliaikainen laskeminen kauden alussa olisi etupainoisuutta heikentävä toimenpide, joka johtaa tarpeeseen kiristää ilmastopolitiikkaa loppukaudella.

Ympäristöministeriö kiinnittää myös huomioita siihen, että jakeluvelvoitteen alentaminen ei olisi linjassa yleisemmän tavoitteen kanssa luopua fossiilisen energian ja venäläisen energian käytöstä vaan se päinvastoin hidastaisi öljyriippuvuuden vähentämistä. Polttoaineen hinnan alentamiseen biopolttoaineen osuuden säätäminen esitetyllä tavalla ei auta pysyvästi, koska se ei pysyvästi alenna polttoaineen hintaa. Velvoitteen noustessa vastaavan määrän tulevaisuudessa, tulee hintavaikutus

olemaan vastaavanlainen päinvastaiseen suuntaan. Esitetyllä keinolla hintavaikutus siis vain siirretään tulevaisuuteen.

Tällä hetkellä neuvoteltavassa taakanjakoasetuksen muutoksessa komission ehdotuksessa jäsenvaltioilla olisi voimassa olevan asetuksen kaltaisesti velvoite noudattaa vuotuisia päästökiintiöitä eikä tähän odoteta muutoksia meneillään olevissa kolmikantaneuvotteluissa. Jakeluvelvoitteen kahden vuoden tuntuva lieventäminen lisää riskiä, että Suomi ei pääse kyseisten vuosien osalta EU:n sille asettamiin vuosittaisiin päästökiintiöihin. Vaikka päästövaikutus on tarkoitus kuroa umpeen 2024 alkaen, jakeluvelvoitteen laskeminen vuosina 2022 ja 2023 lisää riskiä siitä, että Suomi voi ylittää EU:n taakanjakoasetuksen mukaiset päästökiintiönsä kyseisinä vuosina tai joinain vuosina sen jälkeen.

Taakanjakoasetuksen mukaan velvoitteen noudattamista tarkastellaan viisivuotisjaksoissa 2021-2025 ja 2026-2030. Jakeluvelvoitteen alentaminen 2022-2023 kiristää erityisesti ensimmäisen jakson tilannetta. Ehdotetuilla jakeluvelvoitteen korotuksilla liikenteen kumulatiiviset päästöt olisivat vuoden 2025 lopulla n. 0,55 miljoonaa CO2 tonnia korkeammat kuin ne olisivat aiemmalla velvoitepolulla, ennen vuosien 2022 ja 2023 velvoitetasojen alentamista. Liikenteen päästövähennyksen pieneneminen jonakin yksittäisenä vuonna voi johtaa taakanjakosektorin päästökiintiön ylittymiseen tuona vuonna, jolloin päästökiintiön ylitys tulee kattaa ensisijaisesti edellisten vuosien ylijäämällä. Mikäli ylitys jää kattamatta siitä seuraa sanktio, jonka mukaan ylitys on kompensoitava seuraavana vuonna korotettuna tekijällä 1,08.

Taakanjakoasetuksessa on myös mahdollisuus käyttää erityyppisiä joustoja vuosien välillä (mm. pankituksia seuraaville vuosille). Joustojen tai tulevien vuosien jakeluvelvoitteen nostojen avulla ei kuitenkaan täysin pystytä takaamaan, että Suomi pääsee vuotuisiin päästökiintiöihinsä, jos päästöt eivät vähenisikään ennakoidusti.

Taakanajakosektorilla päästökehitykseen vaikuttaa moni muukin asia kuin jakeluvelvoite ja sen muutokset. Tähänastiset kokemukset osoittavat, että päästökehityksen täsmällinen ohjaus on erittäin vaikeaa johtuen monesta epävarmuustekijöistä sekä taakanjakosektorin moninaisuudesta, eikä päästökehitystä ja käytettävissä olevien pankitusten määrää voida ohjata pelkästään jakeluvelvoitteella. Pankituksia ja muita joustoja voidaan tarvita tulevina vuosina, kun vuotuiset päästökiintiöt kiristyvät. Suomi pystyi täyttämään jakson 2013-2020 velvoitteensa osaltaan juuri pankitusten ansiosta.

Ympäristöministeriö katsoo myös, että velvoitteen alentamisen hintavaikutuksen toteutumiseen ja sen ajankohtaan sisältyy epävarmuuksia. Lainsäädäntömuutoksen vaikutuksia tulisi seurata toimeenpanon jälkeen systemaattisesti, jotta voidaan varmistaa sen todelliset hintavaikutukset.

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jakeluvelvoitteen väliaikainen laskeminen saattaa heikentää luottamusta uusiutuvan energian ja ilmastopolitiikan pitkäjänteisyyteen ja siten vähentää investoijien halukkuutta toteuttaa hankkeita Suomessa. Jakeluvelvoite on otettu käyttöön, koska sitä on pidetty ennustettavana ohjauskeinona ja siten se on antanut alan toimijoille tietynlaisen investointivarmuuden. Jakeluvelvoitteen heikentäminen esitetyllä tavalla saattaa myös luoda odotuksia siitä, että jakeluvelvoitteen alennuksiin saatetaan turvautua jatkossakin, vaikka nyt todetaankin, että kyse on kertaluontoisesta muutoksesta.

Erityisasiantuntija Ville Laasonen