Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Valmistelija:
Kehittämispäällikkö Sampo Soimakallio
Ilmastoratkaisut-yksikkö

7.10.2024

SYKE/2024/1868

Eduskunnan ympäristövaliokunta
ymv@eduskunta.fi

Julkinen

Viite: Ympäristövaliokunta keskiviikko 9.10.2024 klo 9.30 /HE 121/2024 vp/ Asiantuntijapyyntö

Asia: HE/121/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus kiittää mahdollisuudesta lausua aiheesta: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 121/2024 vp). Tässä lausunnossa nostamme esille keskeisiä näkökulmia hallituksen esitykseen liittyviin ilmasto- ja muihin ympäristövaikutuksiin yleisesti. Lisäksi tarkastelemme kohdennetusti esitykseen sisältyvää joustomekanismia, RFNBO-polttoaineita koskevaa vähimmäisosuusvelvoitetta sekä jakeluvelvoitteeseen sisällytettävää uusiutuvaa liikennesähköä.

Esityksen ilmastovaikutuksista ja muista ympäristövaikutuksista yleisesti

Hallituksen esityksessä on ehdotettujen lakimuutosten arvioitu vaikuttavan pääsääntöisesti kielteisesti ympäristöön, sillä tieliikenteen CO_2-päästöjen arvioidaan nousevan jakeluvelvoitteen lievennysten ja seuraamusmaksujen porrastamisen vuoksi. Suomen ympäristökeskus katsoo, että arviot vaikutuksista Suomen tieliikenteen CO_2-päästöihin ovat oikeansuuntaisia ja että esitys toteutuessaan hankaloittaa Suomen taakanjakosektorin päästövelvoitteiden saavuttamista merkittävästi. Lisätoimet, kuten erillistankkauksen eriyttäminen jakeluvelvoitteesta ja jakeluvelvoitteen korottaminen siihen sisällytettyä liikennesähköä vastaavasti, mahdollistaisivat osaltaan suurempien päästövähennysten saavuttamisen tieliikenteessä ja siten taakanjakosektorilla.

Suomen ympäristökeskus kuitenkin korostaa, että uusiutuvien liikennepolttoaineiden vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin ja muuhun ympäristöön eivät rajoitu tieliikenteen CO_2-päästöihin. Erityisen tärkeää on huomioida uusiutuvien polttoaineiden tuotannosta, mukaan lukien maankäyttösektorilla, aiheutuvat vaikutukset. Näitä vaikutuksia aiheutuu erilaisten suorien ja epäsuorien mekanismien kautta, ja ne ovat usein niin merkittäviä, että ne kumoavat fossiilisten polttoaineiden korvaamisessa saatavat päästövähennyshyödyt vuosikymmeniksi eteenpäin (Soimakallio & Koponen 2011).

Suomessa käytettävien biopolttoaineiden tuotannon aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä ei ole mahdollista arvioida luotettavasti, koska julkista tietoa biopolttoaineiden alkuperästä määrineen ei ole saatavilla. Lisäksi polttoaineiden tuotantoon ja käyttöön kytkeytyy erilaisia ilmaan, vesistöihin, maaperään ja eliöihin kohdistuvia ympäristövaikutuksia. RED III -direktiivissä asetetut kriteerit biopolttoaineiden kestävyydelle ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennykselle ottavat osan näistä huomioon, mutta erityisesti merkittävät maankäyttöön liittyvät vaikutukset ja markkinamekanismeista aiheutuvat epäsuorat vaikutukset jäävät hyvin pitkälti huomioimatta (Soimakallio & Koponen 2011). Tietopohjaa jakeluun päätyvien biopolttoaineiden raaka-aineista ja arvioinnissa käytettävistä menetelmistä tuleekin jatkossa parantaa, jotta kasvihuonekaasupäästö- ja muut ympäristövaikutukset voidaan arvioida riittävän kattavasti (Soimakallio ym. 2010).

Joustomekanismista

Hallituksen esitykseen on sisällytetty joustomekanismi, jolla osa jakeluvelvoitteen täyttämisestä voidaan korvata päästövähennystoimilla, jotka hyödyttävät ensisijaisesti taakanjako- tai maankäyttösektoria. Toimilta edellytetään, että ne tuottavat kaksinkertaisen hyödyn verrattuna yhden megajoulen dieselin aiheuttamaan kasvihuonekaasupäästöön. Toimet voivat hallituksen esityksen mukaan olla joko taakanjako- tai maankäyttösektorille kohdistuvia. Maankäyttösektorille kohdistuvilta toimilta edellytetään vuosien tai vuosikymmenten pysyvyyttä sekä sitä, etteivät ne aiheuta hiilivuotoa.

Suomen ympäristökeskus katsoo, että joustomekanismiin liittyy useita riskejä, vaikka lakiesityksen pykälässä 5 esitetyt vaatimukset toteutuessaan johtaisivatkin lisäisiin päästövähennyksiin verrattuna siihen, ettei joustomekanismia olisi. Pysyvyyden osoittaminen on haasteellista hyvin monissa maankäyttösektorin toimissa, ja hiilivuotoriski on olemassa käytännössä kaikissa sellaisissa toimissa, jotka supistavat biomassan tuotantoa tai maankäyttömahdollisuuksia alueellisesti. Pysyvyyden ja hiilivuodon välttämisen todentaminen päästövähennystoimien osalta on käytännössä vaikeaa. Näin ollen joustomekanismiin liittyy riski siitä, etteivät toimet todellisuudessa johda niille arvioituun päästövähenemään. Myös lisäisyyden takaaminen on vaikeaa, ja onkin mahdollista, että joustomekanismilla rahoitetut toimet olisivat toteutuneet ilman joustomekanismiakin. Lisäksi joustomekanismin käyttöönotto lisäisi todennäköisesti selvästi Energiaviraston kustannuksia.

RFNBO-polttoaineita koskevasta vähimmäisosuusvelvoitteesta

Teknologiakohtaisiin vähimmäisosuusvelvoitteisiin liittyvä yleinen haaste ilmastopolitiikan välineenä on se, ettei kustannustehokkuus päästövähennyksissä luultavasti toteudu, koska markkinat luodaan teknologiakohtaisesti, eikä markkinaehtoisesti. Kuten hallituksen esityksessä on tuotu esille, RFNBO-polttoaineet ovat huomattavasti fossiilisia ja biopolttoaineita kalliimpia. Ne voivat olla kalliimpia myös muihin liikenteen päästövähennyskeinoihin verrattuna. RFNBO-polttoaineille asetettu vähimmäisosuusvelvoite luo kuitenkin markkinoita kyseisille tuotteille, joka edesauttaa teknologian kehittämistä ja kaupallistamista. Välituotevedyn käyttö ei mahdollista tieliikenteen CO_2-päästöjen vähentämistä, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, joten se hankaloittaa Suomen taakanjakosektorin velvoitteen saavuttamista.

Uusiutuvasta liikennesähköstä osana jakeluvelvoitetta

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**

Liikenteen sähköistyminen on merkittävä keino vähentää liikenteen päästöjä. Liikennesähkön lisääminen jakeluvelvoitteeseen korottamatta jakeluvelvoitetasoa vastaavasti johtaa käytännössä jaellun uusiutuvan dieselin määrän laskuun ja sitä kautta liikennesektorin CO_2-päästöjen kasvuun verrattuna tilanteeseen, jossa liikennesähkö olisi jakeluvelvoitteen ulkopuolella. Käytännössä päästövaikutus lienee kuitenkin nykytilanteessa melko pieni sähkön ollessa käyttövoimana vielä marginaalisessa osassa. Lisäksi on olemassa riski, että jakeluvelvoitteen lieventäminen nykylainsäädäntöön verrattuna hidastaa sähköautojen hankintaa ja sähköistymiskehitystä halvempien pumppuhintojen seurauksena. Mittakaavaltaan tärkein asia on kuitenkin jakeluvelvoitteelle ja siten uusiutuville polttoaineille määritettävä taso tulevina vuosina ja sen vaikutukset sekä liikennesektorin päästöihin että maankäyttösektoriin uusiutuvien polttoaineiden tuotannon kautta. Sekä henkilöliikenteen että raskaan liikenteen sähköistymiskehityksen tukeminen on myös erityisen tärkeää liikennepolttoaineiden kulutuksen vähentämiseksi mahdollisimman nopeasti. Tehokkaita keinoja ovat verotuksellisten kannusteiden lisäksi muun muassa suorat tuet latausinfran laajentamiselle.

Lausunnon ovat laatineet kehittämispäällikkö Sampo Soimakallio, johtava tutkija Emilia Suomalainen, johtava tutkija Laura Sokka ja kehittämispäällikkö Ari Nissinen.

Lähdeviitteet:

Soimakallio, S., Hongisto, M., Koponen, K., Sokka, L., Manninen, K., Antikainen, R., Pasanen, K, Sinkko, T. & Thun, R. (2010). EU: n uusiutuvien energialähteiden edistämisdirektiivin kestävyyskriteeristö: Näkemyksiä määritelmistä ja kestävyyden todentamisesta. VTT Working Papers 150.

Soimakallio, S., & Koponen, K. (2011). How to ensure greenhouse gas emission reductions by increasing the use of biofuels? –Suitability of the European Union sustainability criteria. *Biomass and Bioenergy*, *35*(8), 3504–3513.

Jakelu	ymv@eduskunta.fi
Kopio	kirjaamo@syke.fi

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**