ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Anna Havukainen,
asiantuntija,
ympäristöministeriö
8.10.2024

Eduskunnan ympäristövaliokunta
00102 EDUSKUNTA
YmV@eduskunta.fi

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

Ympäristöministeriön kirjallinen lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Ympäristöministeriö kiittää ympäristövaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle, joka koskee lakeja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyvistä laeista, jäljempänä lyhyemmin ”jakeluvelvoitelaki”. Esityksen mukaan vuosien 2025-2027 jakeluvelvoitetta alennettaisiin siten, että velvoite nousisi näinä vuosina hitaammin kuin voimassa olevan lain mukaan. Lisäksi niin kutsuttua lisävelvoitetta alennettaisiin vuosina 2026 ja 2027, ja laissa määriteltyjä seuraamusmaksutasoja alennettaisiin vuosina 2024-2027.

Jakeluvelvoitelain keskeisenä tavoitteena on edistää uusiutuvan energian käyttöä ja siten vähentää päästöjä. Liikennesektorin jakeluvelvoitteesta onkin muodostunut merkittävä politiikkatoimi liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Jakeluvelvoitteen tärkeys johtuu ensisijaisesti sen tehokkuudesta tuottaa varmoja päästövähennyksiä nopealla aikataululla taakanjakosektorilla. Hallituksen esityksessä ehdotettu jakeluvelvoitteen lasku vuosina 2025–2027 lisää riskiä, että Suomi ei saavuta taakanjakosektorille asetettuja päästövähennysvelvoitteita.

Jakeluvelvoitteen alentaminen voi tuottaa useita miljoonia tonneja lisäpäästöjä vuosina 2025–2027 verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön. Lisäksi seuraamusmaksujen tasojen laskeminen saattaa vähentää jakelijoiden kannustimia noudattaa velvoitteita, mikä voi johtaa ennakoimattomaan päästöjen kasvuun. Näiden muutosten yhteenlaskettu vaikutus voi vaikeuttaa merkittävästi Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamista pitkällä aikavälillä. Jälkimmäinen vaikutus riippuu kuitenkin vahvasti jakelijoiden käyttäytymisestä ja on sen vuoksi vaikeasti arvioitavissa.

Myös uusiutuvan liikennesähkön lisääminen jakeluvelvoitteen piiriin lisää päästöjä kuten esityksessä todetaan. Liikenteen sähköistyminen on ilmaston kannalta askel oikeaan suuntaan. Sähköistymisen edistäminen liikenteessä vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja siten myös päästöjä. Esityksessä uusiutuva liikennesähkö sisällytetään kuitenkin jakeluvelvoitteeseen ilman samanaikaista jakeluvelvoitteen nostamista. Tämä ei johda päästöjen vähenemiseen vaan uusiutuva sähkö ainoastaan korvaa jakeluvelvoitteen täyttämiseen käytettyjä biopolttoaineita sekä kasvattaa fossiilisten polttoaineiden kulutusta. Tämä johtaa tieliikenteen hiilidioksidipäästöjen kasvuun verrattuna voimassa olevaan lakiin.

Koska taakanjakosektorin velvoitteiden täyttäminen riippuu kumulatiivisista päästöistä, jo pienetkin lisäpäästöt voivat vaikeuttaa koko jakson tavoitteen saavuttamista. Vaikka vuosina 2021–2023 Suomi on pysynyt päästökiintiöiden puitteissa, jälkimmäinen viisivuotisjakso (2026–2030) näyttää huomattavasti haasteellisemmalta. Hallituksen esityksessä tehtävät muutokset vaikeuttavat entisestään tämän jakson aikana kiintiöissä pysymistä. Mikäli Suomi ei saavuta taakanjakosektorille asetettuja päästövähennysvelvoitteita, seurauksena voi olla päästövähennysyksiköiden hankkiminen muilta mailta, mikä aiheuttaa lisäkustannuksia.

Esityksessä RFNBO-polttoaineille (muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille) asetetaan velvoite vuosille 2028–2030. Tämä voi auttaa saavuttamaan ilmastotavoitteet pitkällä aikavälillä. Välituotevedyllä täytettävä osuus ei kuitenkaan suoraan vähennä taakanjakosektorin päästöjä, joten sen ilmastohyödyt jäävät rajallisiksi. RFNBO-polttoaineiden markkinatilanne on epävarma, ja hintojen ennustaminen on vaikeaa, mikä voi hidastaa investointeja ja lisätä markkinoiden epävarmuutta.

Esityksessä biokaasun käyttöä koskeva lisävelvoite pienenee, mikä vähentää biokaasun kysynnän kasvua. Tämä saattaa johtaa biokaasuinvestointien lykkääntymiseen ja hidastaa alan kehittymistä, vaikka biokaasun tuotanto ja käyttö ovat huoltovarmuuden kannalta tärkeitä. Tämä kehitys on ristiriidassa hallitusohjelman biokaasua koskevien tavoitteiden kanssa ja biokaasun käytön laskeminen heikentää kestävien polttoaineiden markkinoiden kehittymistä ja hidastaa liikenteen sähköistymistä, mikä osaltaan hankaloittaa ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Hallituksen esitys sisältää joustomekanismin, joka tarjoaa toiminnanharjoittajille vaihtoehtoisen tavan täyttää jakeluvelvoite. Tämä tarkoittaa, että jakelijat voivat rahoittaa päästövähennyksiä muilta sektoreilta, kuten maankäyttösektorilta, täyttääkseen osan velvoitteestaan. Vaikka tämä voi olla kustannustehokas ratkaisu, joustomekanismi voi vähentää jakelijoiden tarvetta käyttää uusiutuvia polttoaineita ja siten vähentää päästövähennyksiä liikennesektorilla. Joustomekanismiin liittyy myös hallinnollisia haasteita, kuten riippumattoman kolmannen osapuolen todentaminen ja hakemusten käsittely. Lisäksi joustomekanismin ilmastotoimilta edellytetään korkeaa laatua ja luotettavuutta, jotta päästövähennykset olisivat aidosti vaikuttavia. Kaksinkertainen päästövähenemävaatimus suhteessa korvattavaan jakeluvelvoitteeseen on hyvä askel, mutta siihen liittyy myös riskejä, jos päästövähennyksiä ei kyetä varmistamaan luotettavasti.

Hallituksen esityksessä tehdyt muutokset, erityisesti jakeluvelvoitteen ja lisävelvoitteen laskeminen, vaikeuttavat ilmastotavoitteiden saavuttamista. Vaikka uusiutuvan liikennesähkön sisällyttäminen ja RFNBO-polttoaineiden edistäminen voivat pitkällä aikavälillä tukea päästövähennyksiä, lyhyellä aikavälillä välittömät positiiviset päästövähennysvaikutukset eivät ole ilmeisiä. Lisäksi joustomekanismin käyttöönotto voi siirtää päästövähennystoimia pois liikennesektorilta maankäyttösektorin puolelle, mikä voi heikentää Suomen mahdollisuuksia saavuttaa taakanjakosektorille asetetut tavoitteet.