SUOMEN ILMASTOPANEELI

Asia: HE 121/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Talousvaliokunta 10.10.2024

Suomen ilmastopaneeli
Heikki Liimatainen, Jyri Seppälä, sihteeristö Sally Weaver

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuosien 2025–2027 jakeluvelvoitetasoja siten, että ne nousisivat vuoden 2024 jakeluvelvoitetasosta, mutta olisivat silti nykylainsäädäntöä alemmalla tasolla. Myös lisävelvoitteen tasoja alennettaisiin vuosina 2026 ja 2027. Niin ikään seuraamusmaksutasoja alennettaisiin vuosiksi 2024–2027. Muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille asetettaisiin oma asteittain nouseva vähimmäisosuusvelvoite (1,5 % 2028 ja 2029, 4 % 2030). Lisäksi yleisesti saatavilla olevien latauspisteiden kautta liikenteeseen toimitettu uusiutuva liikennesähkö lisättäisiin osaksi jakeluvelvoitetta täyttävää keinovalikoimaa. Samalla säädettäisiin nk. joustomekanismista, jonka puitteissa jakelija voisi täyttää jakeluvelvoitetta rahoittamalla Suomessa toteutettavia muita vaihtoehtoisia päästövähennystoimia.

Jakeluvelvoitteen, lisävelvoitteen ja seuraamusmaksutasojen alentamiseen ei ole tehty muutoksia verrattuna luonnosvaiheessa olevaan ehdotukseen, uutena asiana on, että välituotevedyllä olisi mahdollista täyttää lisävelvoitetta 0,5 % osuudella jo ennen vähimmäisosuusvelvoitteen alkamista vuonna 2028.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

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 jakeluvelvoitteeseen tekevät. Hallituksen esityksen mukaisilla toimilla liikenteen päästöt jäävät vähintään 0,5 Mt korkeammalle tasolle vuonna 2030, vaikka jakeluvelvoitetta ei loivenneta 2030 vuoden osalta. 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.

Jakeluvelvoitteen tason muutokset

Ilmastopaneeli ei kannata jakeluvelvoitteen tasojen alentamista eikä uusien, vesittävien toimien tuomista jakeluvelvoitteen piiriin ilman vastaavaa korjausta jakeluvelvoitteen tasoon. Jakeluvelvoitteen alentaminen vaarantaa taakanjakosektorin velvoitteen saavuttamisen, millä voi olla hyvin merkittäviä negatiivisia vaikutuksia valtiontalouteen, jos RRF-rahoituksen liikenteen päästövähennyksiin sidotut rahoituksen ehdot eivät täyty tai päästöyksiköitä tarvitsee hankkia taakanajako- ja maankäyttösektorin tavoitteissa pysymiseen. Lisäksi lakiesityksen seurauksena Suomen tieliikenteeseen tulisi enemmän polttomoottoriajoneuvoja tällä vuosikymmenellä, mikä aiheuttaa suurempia päästövähennyskuluja 2030-luvulla. Vähentämällä päästöjä nyt liikennesektorin on paremmassa asemassa 2030-luvulla, kun fossiilisia polttoaineita ajetaan nopeammin alas. Jakeluvelvoitetta tulisi pikemminkin korottaa kuin laskea. Ilmastopaneelin arvioiden mukaan tarvitaan erittäin nopean sähköistymisen skenaariossakin julkisesti ladatun

liikennesähkön jakeluvelvoitteeseen sisällyttämisen myötä vähintään 36 % jakeluvelvoite vuonna 2030 (30 % vuosina 2025–26, 31 % 2027, 32,5 % 2028 ja 34 % 2029), jotta liikenteen päästöjen puolitustavoitteeseen päästään.

Biopolttoaineista

Ilmastopaneelin tekemän arvion mukaan noin puolet tieliikenteen elinkaarisista päästöistä tapahtuu tieliikennesektorin ulkopuolella vuosina 2024–2030. Vaikka biopolttoaineiden elinkaariset päästöt voivat olla suuria niihin liittyvien epäsuorien maankäyttömuutosten aiheuttamien päästöjen takia, jakeluvelvoitteen korkea taso Ilmastopaneelin tässä esittämällä tavalla yhdessä sähköistymisen vauhdittamisen kanssa aiheuttaa globaalisti vähemmän päästöjä kuin jakeluvelvoitteen alentaminen PM Orpon hallituksen esittämällä tavalla. Ilmastopaneeli näkee, että jatkossa on tärkeää varmistaa, että Suomessa käytetään mahdollisimman kestäviä biopolttoaineita, minkä takia käytettävien biopolttoaineiden raaka-aineista tulisi saada julkista tietoa, ja vuoden 2030 jälkeen ajoneuvojen päästöjä tulee vähentää sähköistymisen, sähköpolttoaineiden ja vedyn avulla biopolttoaineiden (pl. biokaasu) käytön lisäämisen sijaan.

Liikennesähkön sisällyttäminen

Julkisista latausasemista ladattavan sähkömäärän energiasisältö on esitetty sisällytettäväksi kolminkertaisena osaksi jakeluvelvoitetta, mikä on uusituvan energiadirektiivin (RED) sääntöjen mukaista. Tämä ei vähennä kuitenkaan liikenteen päästöjä, vaan lisää niitä n. 1 Mt verran vuosien 2025–2030 aikana. Sen sijaan jakeluvelvoitteen tason pysyessä ennallaan uusiutuva sähkö nostaa tieliikenteen päästöjä, koska tieliikenteessä nollapäästöistä biopolttoaineiden määrää vähennetään uusiutuvaa sähköä vastaavalla energiamäärällä. Jotta tätä ei tapahtuisi, jakeluvelvoitetta tulee korottaa vastaavan julkisista latausasemista sisällytettävän uusiutuvan sähkön laskennallisen energiasisältömäärän verran.

RFNBO-polttoaineet ja välituotevety

Ilmastopaneeli kannattaa RFNBO-polttoaineiden osavelvoitetta, sillä se tukee suomalaisten yritysten tuotekehitystä sekä edistää varautumista lentopolttoaineiden sekoitevelvoitteeseen. RFNBO-polttoaineiden päästövaikutukset korvaavat biopolttoaineiden alentuneen määrän päästövaikutukset tieliikenteessä. RFNBO-polttoaineiden elinkaaristen päästövaikutusten tulee täyttää biopolttoaineiden tavoin RED-direktiivin vaatimukset. RFNBO-polttoaineiden elinkaaristen kasvihuonekaasupäästöjen voidaan kuitenkin olettaa olevan biopolttoaineita päästöjä alhaisemmat, koska RFNBO-polttoaineisiin ei liity epäsuorien maankäyttövaikutusten päästöriskiä toisin kuin biopolttoaineisiin.

RFNBO-polttoaineiden energiatehokkuus on kuitenkin heikko, sillä niiden valmistaminen vaatii runsaasti uusiutuvaa sähköä. Kasvava kysyntä uusiutuvaan sähköön ilman riittävää 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.

Välituotevety ei vähennä liikenteen päästöjä. Mikäli se sisällytetään jakeluvelvoitteeseen, jakeluvelvoitetta tulee kasvattaa välituotteen prosenttiosuuksien verran kunakin vuonna. Vetytaloutta tulee tukea muin keinoin heikentämättä liikenteen päästövähennyskehitystä.

Seuraamusmaksujen alentaminen

Ilmastopaneelin katsoo, että seuraamusmaksun alentaminen on päällekkäinen toimi muiden kustannuksia oletettavasti tuovien toimien kanssa ilman että sillä on taakanjakosektorin päästöjä vähentävä vaikutus. On epäselvää, miten mahdollisesti kertyneet seuraamusmaksuista saadut tulot kanavoitaisiin taakanjakosektorin toimiin ja miten varmistettaisiin toimien lisäisyys eli se, etteivät tulot kohdistu toimiin, jotka muutenkin tulisi tehtyä. Ilmastopolitiikan johdonmukaisuuden kannalta

lain rikkomisesta ei pidä tehdä edullisempaa kuin sen noudattamisesta. Ilmastopaneeli katsoo, että seuraamusmaksujen alentaminen on perusteeton toimi, jota ei tule toteuttaa edes määräaikaisena.

Joustomekanismi

Ehdotettu joustomekanismi on potentiaalinen keino päästövähennysten kustannustehokkuuden edistämiseksi. Joustomekanismin käyttöönotto voi kuitenkin siirtää liikenteen jakeluvelvoitteen päästövähennyksiä enimmillään 1 % verran maankäyttösektorin päästövähennykseksi pois taakanjakosektorilta (n. 0,1 Mt). Esityksessä esitetyt vaatimukset päästövähennystoimella saavutetun kasvihuonekaasuvähenemän lisäisyydestä, pysyvyydestä, kaksinkertaisuudesta ja varmennetusta luotettavuudesta ovat samat kuin mitä on esitetty vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden hiiliyksiköiden hyvityskelpoisuudelle ja ovat siksi perusteltuja. Lisäksi perusuran (baseline) määrittäminen on haaste – miten varmistetaan, että toimea ei olisi tehty ilman joustomekanismin kautta saatua rahoitusta. Näiden vaatimusten todentaminen on osoittautunut hankalaksi, erityisesti lisäisyyden ja pysyvyyden näkökulmasta. Ilmastopaneeli kannattaa joustomekanismin käyttöönottoa, jos edellä esitetyt muut toimet jakeluvelvoitteen korottamiseksi toteutuvat ja toimien vaatimuskelpoisuuden täyttymisen arviointiin on riittävä osaaminen ja resurssit.

Esityksen päästö- ja talousvaikutukset

Hallituksen esityksen mukaan jakeluvelvoitteen alentaminen kasvattaa liikenteen päästöjä 3,1 Mt vuosina 2025–2027. Ilmastopaneelin laskelman mukaan liikenteen päästöt kasvavat 3,9 Mt vuosina 2025–2030. Uusiutuvan julkisesti ladatun liikennesähkön sisällyttäminen jakeluvelvoitteeseen kasvattaa liikenteen päästöjä vielä 1,1 Mt lisää vuosina 2025–2030. Yhteensä jakeluvelvoitteen muutokset kasvattavat siis päästöjä 5 Mt vuosina 2025–2030, kun otetaan huomioon alemman polttoaineen hinnan hidastava vaikutus liikenteen sähköistymiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen. Hallituksen esityksen mukaisilla toimilla liikenteen päästöt jäävät vähintään 0,5 Mt korkeammalle tasolle vuonna 2030. Ilmastopaneelin arvion mukaan, jos kaikkien muiden sektorien toimet etenevät mallikkaasti ja päästökauppajousto hyödynnetään, voidaan taakanjakosektorin kumulatiivisessa 2021–2030 tavoitteessa pysyä, mutta 2030 tavoitetta ei saavuteta. On huomionarvoista, että taakanjakosektorin muiden päästölähteiden KAISUn mukainen kehitys ei ole varmaa, jolloin on riski, että kumulatiivisessa tavoitteessa ei pysytäkään. Päätöksenteossa on myös hyvä huomioida, että päästökauppasektorin jouston käyttö taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamisessa (n. 7 Mt kaudelle 2021–2030) aiheuttaa tulonmenetyksen valtiolle, jonka arvo esim. 70 €/tCO2 hinnalla on n. 480 miljoonaa euroa.

Vaikka taakanjakosektorin kumulatiivisessa tavoitteessa pysyttäisiin, osana EU:ssa yhdessä neuvoteltua ilmastopolitiikkaa on sovittu, että taakanjakosektorin ja LULUCF-sektorin tulokset huomioidaan yhteissummana. Tiedämme, että LULUCF-sektori ei ole saavuttamassa tavoitteitaan, joten valtio voi joutua hankkimaan yksiköitä tai tekemään lisäisiä toimita sekä taakanjako- että LULUCF-sektorilla, jotta vaje katetaan. Hallituksen esityksessä käytetyn taakanjakosektorin päästöyksikön hintahaarukan (30–300 €/t) mukaisesti jakeluvelvoitteen muutoksen aiheuttaman 5 Mt päästölisä arvo on 0,15–1,5 mrd. €. Päätöksenteossa tuleekin huomioida päästövähennystoimista luopumisen taloudelliset seuraukset tavoitteiden saavuttamisessa – varaudutaanko hinnalta epävarmojen yksiköiden ostoon vai edistetäänkö päästövähennystoimia ja puhtaan siirtymän toimintaa kotimaassa.

Hallituksen esityksen päästöjä kasvattavat vaikutukset välittyvät myös vuoden 2030 jälkeiseen aikaan, koska sähköautokanta jää pienemmäksi jakeluvelvoitteen alentamisen vuoksi. Hallituksen esityksen seurauksena tällä vuosikymmenellä sähköajoneuvojen tilalle tulevat polttomoottoriajoneuvot nostavat päästötasoa 2030-luvulla 2 Mt verran. Jos tämä arvotetaan hallituksen esityksessä käytetyn taakanjakosektorin päästöyksikön hintahaarukan (30–300 €/t) mukaisesti, sen arvo olisi 60–600 miljoonaa euroa.

Lisäksi on mahdollista, että Suomi ei saavuta liikenteen päästövähennystä vuoteen 2025 mennessä (-29 % vuoden 2005 tasosta), joka oli ehtona RRF-rahoituksen saamiselle. Tämä riski ja sen mahdolliset seuraamukset tulisi arvioida.

Hallituksen esityksen mukaisessa skenaariossa valtion verotulot kasvavat 670 milj. € vuosina 2025–2030, koska fossiilisesta polttoaineesta maksetaan suurempaa valmisteveroa kuin uusiutuvasta. Tämän ei kuitenkaan tule olla peruste liikenteen päästövähennysten hidastamiseen. Liikenteen verouudistus tarvitaan veropohjan vähittäisen muutoksen takia, mutta verotuksen tulee ja on mahdollista säilyä päästöjä ohjaavana, erityisesti sähköajoneuvojen hankinnan eduksi.

Kotitalouksien ja yritysten kustannukset alenevat Ilmastopaneelin laskelman mukaan hallituksen esityksen mukaisessa skenaariossa 1,8 mrd. € vuosina 2025–2030, kun dieselin pumppuhinta alenee noin 0,2 €/l vuonna 2025 ja 0,1 €/l vuonna 2027, mikäli kustannusmuutos kohdistuu vain dieselin hintaan. On kuitenkin mahdotonta arvioida, kuinka suuri osuus mahdollisesta kustannusten alenemasta välittyy pumppuhintoihin ja toisaalta, kuinka jakelijat jakavat kustannusmuutosta dieselin ja bensiinin välillä. Hallituksen esityksessä todetaan, että kustannusten alenemisen hyödyt ovat kolminkertaiset ylimmän tuloviidenneksen kotitalouksissa verrattuna alimman tuloviidenneksen kotitalouksiin. Jakeluvelvoitteen alentaminen ei siten lievitä liikenneköyhyyttä, koska alimmassa tuloviidenneksessä autonomistus on vähäistä ja polttoaineisiin käytetään saman verran rahaa kuin joukkoliikennelippuihin, joihin puolestaan kohdistuu merkittävä hinnankorotuspaine ALV:n korotuksen ja joukkoliikenteen ilmastoperusteisen valtionavustuksen poistamisen myötä.