



14.7.2022

VN/34422/2021

## **Luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

Ympäristöministeriö kiittää tilaisuudesta lausua luonnokseksi hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Ehdotetulla jakeluelvoitelain muutoksella jakeluelvoitteen 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 jakeluelvoitelain muuttamisen tavoitteena on alentaa väliaikaisesti liikenteen polttoaineiden hintoja alentamalla jakeluelvoitetta 7,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2023. Vuoden 2023 jälkeen jakeluelvoitetasoja korotettaisiin kattamaan vuosilta 2022 ja 2023 toteuttamatta jääneet päästövähennykset.

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

Ympäristöministeriö pitää hyvin perusteltuna, että jakeluelvoitetta nostetaan 34 %:iin vuonna 2030, jotta biokaasun lisäys jakeluelvoitteen 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 päästökaatimet.

Ympäristöministeriö katsoo, että jakeluelvoitteen lasku tulee lisäämään selvästi Suomen hiilidioksidipäästöjä vuonna 2023 verrattuna tilanteeseen ilman tätä toimenpidettä. Jakeluelvoite on tärkein liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Kaisu nojaa vahvasti sen varaan, että jakeluelvoite on käytössä nykyisen lainsäädännön mukaisesti. Ilmastopaneelin lausunnossa Kaisu-suunnitelmasta painotettiin ilmastotoimien etupainoisuutta kaudella 2021-2030. Jakeluelvoitteen väliaikainen laskeminen kauden alussa olisi etupainoisuutta heikentävä toimenpide, joka johtaa tarpeeseen kiristää ilmastopolitiikkaa loppukaudella.

Ympäristöministeriö katsoo myös, että jakeluelvoitteen alentaminen ei olisi linjassa yleisemmän tavoitteen kanssa luopua fossiilisen energian ja venäläisen energian käytöstä vaan se päinvastoin hidastaisi öljyriippuvuuden vähentämistä.

Vaikka päästövaikutus on tarkoitus kuroa umpeen 2024 alkaen, jakeluelvoitteen laskeminen vuosina 2022 ja 2023 aiheuttaa riskin, että Suomi ylittää EU:n taakanjakoasetuksen mukaiset päästökaatimensa kyseisinä vuosina tai joinain vuosina sen jälkeen. Siten, vaikka taakanjakoasetuksessa on mahdollisuus käyttää erityyppisiä joustoja vuosien välillä (mm. pankituksia), ei joustojen tai tulevien vuosien jakeluelvoitteen nostojen avulla täysin pystytä takaamaan, että Suomi pääsee vuotuisiin päästökaatimiinsa. Tällä hetkellä neuvoteltavassa taakanjakoasetuksen muutoksessa komission ehdotuksessa jäsenvaltioilla olisi voimassa olevan asetuksen kaltaisesti velvoite noudattaa vuotuisia päästökaatimiita.

Venäjän hyökkäyssodan johdosta Ukrainaan ja maailmanmarkkinan niukkuudesta johtuen ovat polttoaineiden hinnat nousseet korkeiksi ympäri maailman. Korkeat polttoaineiden hinnat ovat aiheuttaneet ongelmia ympäri Euroopan varsinkin haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille. Ympäristöministeriö toteaa, että polttoaineen hinnan alentaminen yleisesti ei ole kustannustehokas keino näiden ryhmien auttamiseksi, vaan haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä voitaisiin tukea kustannustehokkaammin suoraan niille kohdennetuin ohjuskeinoin. Esityksen toimenpiteistä aiheutuva väliaikainen kustannusten lasku koskee nyt samalla ryhmiä, jotka pystyvät toimimaan myös kalliimman fossiilisen energian maailmanmarkkinatilanteessa. Toisaalta, jos tavoitteena on kuitenkin yleisesti laskea kaikille kuluttajille polttoaineen hintaa, olisi siihenkin käytössä tehokkaampia ratkaisuja, kuten kansainvälisestikin yleisemmin käytetyt polttoaineveroratkaisut, jotka eivät myöskään suoraan vaikuttaisi ilmastotavoitteiden saavuttamiseen.

Polttoaineen hinnan alentamiseen biopolttoaineen osuuden säätäminen esitetyllä tavalla ei auta pysyvästi, koska se ei pysyvästi alenna polttoaineen hintaa. Veloitteen noustessa vastaavan määrän tulevaisuudessa, tulee hintavaikutus olemaan vastaavanlainen päinvastaiseen suuntaan. Esitetyllä keinolla hintavaikutus siis vain siirretään tulevaisuuteen.

Ympäristöministeriö katsoo, että hintavaikutuksen toteutumiseen ja sen ajankohtaan sisältyy epävarmuuksia. Vaikutuksissa voi olla myös merkittäviä jakelijakohtaisia eroja, eikä varmuutta ole siitä, miten hintavaikutus lopulta siirtyy polttoaineiden kuluttajahintoihin. Varmuutta ei ole myöskään siitä, kuinka jakelijat reagoivat äkillisesti tehtyyn jakeluvloitteen muutokseen, vaikka viimeisimpien uutisten mukaan jotkin jakelijat ovat markkinoineet vievänsä alennuksesta johtuvan kustannusten laskun suoraan polttoaineen hintaan. Lainsäädäntömuutoksen vaikutuksia tulisi seurata toimeenpanon jälkeen systemaattisesti, jotta voidaan varmistaa sen todelliset vaikutukset.

Ympäristöministeriö katsoo, että toimenpide saattaa myös heikentää luottamusta uusiutuvan energian ja ilmastopolitiikan pitkäjänteisyyteen ja siten heikentää investojien halukkuutta toteuttaa hankkeita Suomessa. Jakeluvloite on otettu käyttöön, koska sitä on pidetty ennustettavana ohjauksena ja siten se on antanut alan toimijoille tietynlaisen investointivarmuuden. Jakeluvloitteen heikentäminen esitetyllä tavalla saattaa myös luoda odotuksia siitä, että jakeluvloitteen muutoksiin saatetaan turvautua jatkossakin, vaikka nyt todetaankin, että kyse on kertaluontoisesta muutoksesta.

Ympäristöministeriö katsoo, että jakeluvloitteen alentamisesta johtuva päästöjen kasvu tulisi kompensoida täysimääräisesti jakeluvloitteen kiristämällä. Ympäristöministeriön tiedossa olevien alustavien laskelmien mukaan vuosien 2021 ja 2022 veloitteen laskun vaikutus saattaa olla mallista riippuen jopa 1,7-1,8 Mt. Käytännössä tämä tarkoittaa vastaavan päästömäärän kompensoimista vuodesta 2024 lähtien toteutuvalla jakeluvloitteen kiristämällä. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan esityksessä on arvioitu vain vastaavien prosenttiyksiköiden laskun kompensoimista, joka ei vastaa täysin päästövähennyksiä, koska fossiilisen polttoaineen kulutus vähenee ajan myötä. Yhden jakeluvloiteprosentin vaikutus päästöihin vuosina 2022 ja 2023 on luokkaa 0.11 Mt, sen laskiessa 0.1 Mt:iin vuoteen 2030. Lisäksi esitykseen valittu veloitetasojen korotusmalli ei täysin kata vuosilta 2022 ja 2023 toteumatta jääneitä päästövähennyksiä taakanjakokaudella 2021-2025. Esityksessä oletetaan, että osa päästöistä korvaantuisi liikennesuoritteiden vähentymisellä, vaihtoehtoisia polttoaineita hyödyntävien ajoneuvojen määrän kasvulla ja taakanjakosektorin ylijäämällä, minkä vuoksi esityksessä tehdään maltillisempia korotuksia vuoden 2024 ja 2025 jakeluvloitetasoihin ja jaetaan korotukset pidemmälle aikavälille. Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota, että esityksessä ei ole yksityiskohtaista tietoa, mistä tämä liikennesuoritteiden vähentyminen ja vaihtoehtoisia polttoaineita hyödyntävien ajoneuvojen määrän kasvu johtuu ja onko kyseessä nykyiseen



14.7.2022

VN/34422/2021

liikennesektorin päästövähennysskenaarioon nähden uudesta kehityksestä, joka ei sisälly KAISU – suunnitelmaan. Joka tapauksessa on kyse kehityksestä, joka on riippumaton jakeluelvoitteen alentamisesta eli asia, joka ei sinänsä liity jakeluelvoitteeseen.

Taakanajakosektorilla päästökehitykseen vaikuttaa moni muukin asia kuin jakeluelvoite 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 jakeluelvoitteella. Lisäksi vielä tässä vaiheessa vuoden 2021 päästötaso on pikaennakkotietojen varassa, joten siihen liittyy vielä epävarmuutta. Vuonna 2021 saatavia mahdollisia pankituksia tarvitaan todennäköisesti tulevina vuosina, kun vuotuiset päästökiintiöt kiristyvät.

Jakeluelvoitteen kahden vuoden tuntuva lieventäminen aiheuttaa riskiä siitä, että Suomi ei pääse kyseisten vuosien osalta EU:n sille asettamiin vuosittaisiin päästökiintiöihin. Taakanjakoasetuksen mukaan veloitteen noudattamista tarkastellaan viisivuotisjaksoissa 2021-2025 ja 2026-2030. Jakeluelvoitteen alentaminen 2022-2023 kiristää erityisesti ensimmäisen jakson tilannetta. Jakeluelvoitteen nykytaso on lähtökohtana Suomen tekemissä suunnittelemissa veloitteiden täyttämiseksi. Mitä pidemmälle vastaava nosto menee, sitä suurempi riski, että emme pysty edes joustojen avulla pääsemään vuosittaisiin tavoitteisiimme.

Uusien maankäyttösektorin päästöjen pikaennakkotietojen mukaan Suomella saattaa olla vaikeuksia täyttää LULUCF-asetuksen ns. no-debit sääntö, jonka seurauksena maankäyttösektorin veloitteen ylittäminen saattaa siirtyä taakanjakosektorin kannettavaksi EU-lainsäädännön perusteella.

Yllä mainittujen seikkojen takia ympäristöministeriö katsookin, että veloitteen lasku tulisi rajata mahdollisimman pieneksi sekä määrällisesti (prosentteissa) että ajallisesti (vuosissa), ja että vastaava nosto tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti ja etupainotteisesti johtuen taakanjakoasetuksen velvoitteista Suomelle.

Ympäristöneuvos Outi Honkatukia

Erityisasiantuntija Ville Laasonen