



Viite: asia VN/11908/2023, työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto hallituksen esityksestä laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta, biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta sekä eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetun lain kumoamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta, biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta sekä eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetun lain kumoamisesta (jäljempänä *hallituksen esitysluonnos*). Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia jakeluelvoitteesta ja niitä muutoksia, jotka on tehty uusiutuvan energian direktiiviin (RED III).

Hallitusohjelmassa hallitus on linjannut, että jakeluelvoitelakia muutetaan siten, että jakeluelvoite pysyy 13,5 prosentissa vuonna 2024. Vuosina 2025–2027 jakeluelvoitetta nostetaan maltillisesti asteittain siten, että vuonna 2025 taso on 16,5 prosenttia, vuonna 2026 19,5 prosenttia ja vuonna 2027 22,5 prosenttia. Niin sanottujen kehittyneimpien jakeiden lisävelvoitetta nostetaan nykyisestä kahdesta prosenttiyksiköstä vuonna 2025 kolmeen prosenttiyksikköön ja vuonna 2026 neljään prosenttiyksikköön. Hallitusohjelman mukaan jakeluelvoitteen noustessa sillä saavutettavien päästövähennysten hinta uhkaa nousta vaihtoehtoisia päästövähennystoimia korkeammaksi. Tätä riskiä rajataan porrastamalla jakeluelvoitteen täyttämättä jättämiseen liittyvän seuraamusmaksun tasoa tuleville vuosille sovitun jakeluelvoitteen nousun osalta. Hallitusohjelman kirjausten mukaan jakeluelvoitetuille polttoaineenmyyjille luodaan mahdollisuus täyttää jakeluelvoitetta rahoittamalla muita päästövähennyksiä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi vuosien 2025–2027 jakeluelvoitetasoja hallitusohjelmassa linjatun mukaisesti siten, että ne nousisivat maltillisesti vuoden 2024 jakeluelvoitetasosta, mutta olisivat silti nykylainsäädäntöä alemmalla tasolla. Myös lisävelvoitteen tasoja alennettaisiin verrattuna nykylain tasoon hallitusohjelmassa sovitun mukaisesti vuosiksi 2026 ja 2027. Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti laissa säädettyjä seuraamusmaksutasoja alennettaisiin vuosiksi 2024–2027. Muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille asetettaisiin oma asteittain nouseva vähimmäisosuusvelvoite vuosille 2028–2030 RED III -direktiivin veloitteiden täyttämiseksi. Lisäksi yleisesti saatavilla olevien latauspisteiden kautta liikenteen toimitettu uusiutuva liikennesähkö lisättäisiin osaksi jakeluelvoitteen keinovalikoimaa RED III -direktiivin edellyttämällä tavalla. Samalla säädettäisiin hallitusohjelmakirjausten mukaisesti niin sanotusta joustomekanismista, jonka puitteissa jakelija voisi täyttää jakeluelvoitetta rahoittamalla Suomessa toteutettavia muita vaihtoehtoisia päästövähennystoimia. Jakeluelvoitelakiin tehtäisiin myös eräitä teknisuonteisia muutoksia.

Uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitejärjestelmä on tähän asti ollut merkittävä liikenteen päästöjä vähentävä keino. Uusiutuvien polttoaineiden käyttöön liittyy kuitenkin negatiivisia kustannusvaikutuksia: koska uusiutuvat polttoaineet ovat kalliimpia kuin fossiiliset, polttoaineiden pumppuhinta nousee velvoitetason noustessa. Hallitusohjelmaan on kirjattu, että liikennepolttoaineiden hinta ei nouse hallituksen toimenpiteiden takia ja vuosien 2024–2027 aikana jakeluelvoitteen noston vaikutus kompensoidaan esimerkiksi jakeluelvoitteen joustomekanismin



käyttönotolla, liittämällä liikennesähkö jakeluelvoitteeseen ja laskemalla polttoaineiden verotusta, mahdollisuuksien mukaan painottaen uusiutuvan jakeen veron keventämistä. Hallitusohjelmassa todetaan niin ikään, että hallitus huomioi ja kompensoi jakeluelvoitepäätöksen vaikutukset pumppuhintoihin.

Hallituksen esitysluonnoksessa olevan arvion mukaan nyt esitetyt jakeluelvoitteen tasot vuosina 2025–2027 laskisivat dieselin pumppuhintaa noin 7–12 senttiä per litra ja E10-bensiinin pumppuhintaa noin 9–17 senttiä per litra riippuen tarkastellusta vuodesta. Keskimääräisillä ajosuoritteilla laskettuna ehdotetut jakeluelvoitetasot pienentäisivät kaikkien kotitalouksien kustannuksia keskimäärin noin 58 euroa vuodessa vuosien 2025–2027 aikana.

Jakeluelvoitteen tasojen muuttamisella toteutetaan hallitusohjelman jakeluelvoitetta koskevia kirjauksia. Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu vastaamaan Suomen päästövähennystavoitteisiin ja etenemään hiilineutraalisuustavoitteeseen ja sen jälkeen hiilinegatiivisuuteen siten, että se ei omilla päätöksillään tai politiikkatoimillaan nosta kansalaisten arjen kustannuksia tai heikennä elinkeinoelämän kilpailukykyä. Liikenne- ja viestintäministeriö muistuttaa, että auton käyttö on välttämätöntä monille kansalaisille esimerkiksi haja-asutusalueilla ja liikkumisen kustannukset voivat kattaa merkittävän osan käytettävissä olevista tuloista. Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa lisäksi sitä tosiasiaa, että elinkeinoelämä on käytännössä täysin riippuvainen maantieliikenteestä, sillä noin 90% tavaraliikenteen tonneista liikkuu teillä, eikä tähän ole tilastojen valossa tulossa merkittävää muutosta lähivuosikymmeninä. Autoilun ja kuljetusten päästöjä voidaan teknologiaa hyödyntäen vähentää. Käyttöön otettavien päästövähennysratkaisujen on oltava teknistaloudellisesti kestäviä ja vaikuttavia, eivätkä ne saa heikentää yritysten kilpailukykyä tai kansalaisten ostovoimaa.

Hallitusohjelman mukaan Suomi edistää taakanjakosektorilla päästövähennyssuunnitelmien mukaisia tai vastaavia toimia sekä tarvittaessa hakee uusia toimia, joilla vastataan EU-velvoitteisiin kustannustehokkaasti. Taakanjakosektorille aiheutuva päästövelka minimoidaan ja päästötavoitteisiin edetään teknologianeutraalisti, teknistaloudellisesti kestäviä ratkaisuja hyödyntäen. Liikenne- ja viestintäministeriö muistuttaa, että teknistaloudellisesti kestävät ratkaisut auttavat ylläpitämään myös Suomen kilpailukykyä ja ostovoimaa, jolloin kansalaisilla on mahdollisuuksia hankkia uudempia, vähäpäästöisempiä ja myös turvallisempia ajoneuvoja.

Liikenne- ja viestintäministeriö muistuttaa hallitusohjelman kirjauksesta, jossa todetaan, että teknologiset murrokset eivät tapahdu suoraviivaisesti ja markkinoiden hyväksyntä edellyttää, että uusi teknologia ja ratkaisut ovat vanhoja parempia ja edullisempi. Teknologian kehitys onkin monilta osin osoittautunut toivottua hitaammaksi ja kestävien raaka-aineiden saatavuus odotettua heikommaksi. Liikenne- ja viestintäministeriö painottaa, että Suomen on osaltaan haettava ratkaisuja, jotka vähentävät päästöjä vaikuttavasti, niillä on markkinoilla kysyntää sekä positiiviset vaikutukset Suomen talouteen. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että Suomi vahvistaa vaikuttavaa työtä teknologisen kehityksen ja innovaatioiden osalta, jotta päästövelkaa saadaan lyhennettyä ja hiilinegatiivisuus on mahdollista saavuttaa 2030- ja 40-luvuilla.

Liikenne- ja viestintäministeriö muistuttaa myös, että energiahuoltovarmuus perustuu Suomessa tällä hetkellä pitkälti fossiilisten tuontipolttoaineiden varastointiin. Tieliikenne on suurin polttoaineiden kuluttaja Suomessa ja fossiilisilla polttoaineilla on hyvän varastoitavuutensa vuoksi keskeinen merkitys tieliikenteen ja koko Suomen huoltovarmuudelle. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että myös nykyisen liikenneinfran välityskyvyn ja kunnan parantamisella voidaan vähentää päästöjä, ja tästä on myös kirjaus hallitusohjelmassa.



Liikenne- ja viestintäministeriö nostaa esiin, että jakeluvuorituksen keventäminen haastaa taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden saavuttamista. EU:n vuonna 2018 voimaan tullessa ja huhtikuussa 2023 muuttuneessa taakanjakoasetuksessa säädetään, että Suomen on vähennettävä taakanjakosektorin päästöjään 50 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Suomea oikeudellisesti sitovan taakanjakoasetuksen päästövähennysvelvoite ei koske ainoastaan vuotta 2030, vaan jokaiselle vuodelle on määritelty oma maksimaalinen päästömääränsä vuosille 2021–2030 (=lineaarinen päästövähennyspolku). Koska liikenne tuottaa noin 40 prosenttia koko taakanjakosektorin päästöistä ja on siten taakanjakosektorin suurin päästölähde, liikenteen päästöjen vähentämisellä on keskeinen rooli taakanjakosektorin velvoitteiden täyttämässä.

Ehdotettujen lakimuutosten arvioidaan hallituksen esitysluonnoksen mukaan lisäävän päästöjä. Esitettyjen jakeluvuorituksen tasojen muutokset lisäävät tieliikenteen päästöjä 1,38 miljoonaa tonnia CO₂-ekvivalenttia vuonna 2025, 1,03 miljoonaa tonnia vuonna 2026 ja 0,8 miljoonaa tonnia vuonna 2027 verrattuna nykylainsäädäntöön. Yhteensä uusiutuvien polttoaineiden kysynnän lasku kasvattaisi tieliikenteen päästöjä 3,21 miljoonaa tonnia CO₂-ekvivalenttia vuosina 2025–2027. Ottaen huomioon päästöjen arvioidun kasvun myös vuonna 2024, jakeluvuorituksen kevennykset tarkoittaisivat yhteensä noin 4,83 Mt kumulatiivista hiilidioksidipäästöjen kasvua vuosina 2024–2027.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan vuosien 2026 ja 2027 lisävelvoitetasoja muutettaisiin kolmeen ja neljään prosenttiyksikköön. Voimassa olevassa lainsäädännössä lisävelvoitetaso on 6 prosenttiyksikköä sekä vuonna 2026 että 2027. Jakeluvuorituksen lisävelvoitteen alentaminen vaikuttaisi esitysluonnoksen mukaan erityisesti biokaasutoimialaan. Lisävelvoitteen alentaminen hidastaisi biokaasun kysynnän kasvua, lisäksi epävarmuutta tulevasta kysynnästä ja voisi siten jatkossa heikentää alan investointien houkuttelevuutta. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että tämä on hyvin valitettava tilanne, sillä biometaani on liikenteessä yksi edullisimmista uusiutuvista polttoaineista, jonka avulla voidaan aikaansaada päästövähennyksiä hyvin kustannustehokkaasti ja kasvattaa omavaraisuutta liikennepolttoaineiden osalta. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa lisäksi, että lisävelvoitetason alentamisella voi olla vaikutusta myös RFNBO-polttoaineiden investointien edistämiseen.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan laissa säädettyjä seuraamusmaksutasoja alennettaisiin vuosiksi 2024–2027. Perusteluosiossa todetaan, että uusiutuvien polttoaineiden hinnat nousevat seuraamusmaksutasoja korkeammaksi, jolloin jakelijoille olisi taloudellisesti kannattavampaa maksaa ennemminkin seuraamusmaksut kuin jaella uusiutuvia polttoaineita liikenteeseen. Tällöin uusiutuvien käytetyt polttoaineiden määrät vähenevät ennakkoidusta. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että seuraamusmaksujen alentaminen voi vaikuttaa liikenteen päästövähennysten toteutumiseen ja edelleen taakanjakosektorin velvoitteiden saavuttamiseen.

Hallitusohjelmassa todetaan, että mahdolliset seuraamusmaksutulot ohjataan taakanjakosektorin kustannustehokkaihin ilmastotoimiin siten, että tavoitellut päästövähennykset saadaan katettua. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että jää epäselväksi, miten tämä käytännössä toteutettaisiin. Hallituksen esitys ei sisällä esitystä tästä. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaaakin, että mahdollisen seuraamusmaksutulojen ohjaamisen kustannustehokkaihin, teknologianeutraaleihin ja vaikuttaviin päästövähennystoimiin on perustuttava tietopohjaiseen arviointiin. Päästövähennystoimien on oltava kansantaloudellisesti kestäviä ja tuettava julkisen talouden tasapainottamista.



Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti esitetyn joustomekanismin puitteissa jakelija voisi täyttää jakeluelvoitetta rahoittamalla Suomessa toteutettavia vaihtoehtoisia päästövähennyksiä. Joustomekanismilla olisi mahdollista täyttää 5,5 prosenttiyksikköä jakeluelvoitteesta taakanjakosektoriin kohdistuvilla vaihtoehtoisilla päästövähennystoimilla. Myöhemmin valtioneuvoston asetuksella voimaan otettavalla säännöksellä 5,5 prosenttiyksiköstä 1 prosenttiyksikön voisi täyttää myös maankäyttösektoriin kohdistuvilla päästövähennystoimilla. Päästövähennystoimen olisi täytettävä laissa säädettyt hyväksymisen edellytykset. Energiavirasto hyväksyisi jakelijan hakemuksesta toimen osaksi joustomekanismia. Toimella saavutettu päästövähennys voitaisiin hyväksyä jakeluelvoitteeseen vasta sitten, kun toimi on otettu käyttöön ja päästövähennys on todentajan toimesta todennettu. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä joustomekanismiin liittyviä kriteereitä (kohdat 1–7 pykälässä 5 d), sillä ne luovat varmuutta joustomekanismin toimilla saavutettujen päästövähennysten toteutumiseen ja todentamiseen. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä sitä, että asiasta säädettäisiin tarkemmin myöhemmin annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille asetettaisiin oma asteittain nouseva vähimmäisosuusvelvoite vuosille 2028–2030 RED-direktiivin toimeenpanemiseksi. RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoite olisi neljä prosenttiyksikköä vuonna 2030. Sääntely ylittäisi direktiivin vähimmäistason vaatimuksen, joka on 1 prosenttiyksikkö vuonna 2030. Kunnianhimoisemman RFNBO-vähimmäisosuusvelvoitteen katsotaan edistävän kansallisen vetytalouden kehitystä, bioperäisen hiilidioksidin talteenottoa ja käyttöä sekä uusien investointien syntyä Suomessa. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan RFNBO-polttoaineilla voi olla tulevaisuudessa potentiaalia tieliikenteen päästövähennysten saavuttamisessa erityisesti raskaassa liikenteessä. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa kuitenkin, että RFNBO-polttoaineet ovat ainakin toistaiseksi kustannuksiltaan korkea tapa jakeluelvoitteen täyttämiseen ja liikenteen päästövähennysten saavuttamiseen. Siksi liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että vähimmäisvelvoitteen taso voisi olla lähempänä direktiivin vaatimaa vähimmäistasoa ja sen korottamista voitaisiin harkita tulevaisuudessa kustannustason laskiessa. Mikäli vähimmäisvelvoitteen tasoa laskettaisiin hallituksen esityksessä ehdotetusta, tulisi kuitenkin asettaa myös välituotevedyn käytön rajoitukset jakeluelvoitteen täyttämässä niin, että välituotevedyllä ei olisi mahdollista täyttää vähimmäisvelvoitetta kokonaan. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että kannusteet synteettisten uusiutuvien liikennepolttoaineiden markkinan kehittämiseksi ovat riittävät. Hallituksen esitysluonnoksessa RFNBO-vähimmäisosuusvelvoitteen esitetty taso pohjautuu hallitusohjelman kirjauksiin vetytalouden sekä bioperäisen hiilidioksidin talteenoton ja käytön edistämisestä.

Esitysluonnoksen mukaan RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoitetta olisi direktiiviä mukaillen mahdollista täyttää myös välituotevedyllä. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että tällöin päästövähennys vähentäisi päästökauppasektoriin kuuluvan tuotannon päästöjä, mutta ei edistäisi taakanjakosektorin päästöjen vähentämistä, vaan kasvattaisi tieliikenteen päästöjä. Perusteluosiossa todetaan, että jalostamalla välituotteena käytettävien RFNBO-polttoaineiden käyttö laskisi itse jalostusprosessin päästöjä, mutta ei tieliikenteen päästöjä. Näin, mitä isompi osuus RFNBO-polttoaineita koskevasta vähimmäisosuusvelvoitteesta täytetään välituotevedyllä, sitä enemmän liikenteen päästöt kasvavat. Välituotevedyn käyttö jakeluelvoitteen täyttämässä kasvattaisi tieliikenteen päästöjä yhteensä 0,2 miljoonaa tonnia vuosien 2028–2030 aikana suhteessa voimassa olevaan lakiin. Esityksen mukaan välituotevedyn osuus kuitenkin rajattaisiin 1 prosenttiyksikköön vuoden 2030 vähimmäisosuusvelvoitteesta. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tätä rajausta tarpeellisena.



Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että liikennesähkön sisällyttäminen jakeluelvoitteeseen on RED III -direktiivin vuoksi asianmukaista, mutta taakanjakoasetuksen näkökulmasta ongelmallista. Kuten lakiluonnoksen perusteluosiossa todetaan, ilman jakeluelvoitteen nostamista liikennesähkön lisäämisellä ei todennäköisesti ole lisäisiä myönteisiä vaikutuksia päästöihin tai laajemmin ympäristöön. Liikennesähkön lisääminen jakeluelvoitteeseen voi kasvattaa sähkölatauksen tarjoamisen houkuttelevuutta, mikä toisaalta olisi myönteistä liikenteen sähköistymisen kannalta. AFRY on selvityksessään ”Liikenteen uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitejärjestelmän uudistaminen – RED III -direktiivimuutoksen kansallinen toteutus ja vaikutusarviot” arvioinut, että kaikki sähkö, joka tuodaan osaksi jakeluelvoitetta, tulisi huomioida jakeluelvoitteen tasossa, jottei uusiutuva sähkö korvaisi uusiutuvia polttoaineita ja täten kasvattaisi fossiilisten polttoaineiden kulutusta ja siten CO₂-päästöjä. Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä onkin hyvä, että liikennesähkön sisällyttäminen jakeluelvoitteeseen on esitysluonnoksessa rajattu yleisesti saatavilla olevista latauspisteistä saatavaan sähkөөn.

Lopuksi Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että liikenteen päästöjä on vähennettävä kansallisesti ratkaisulla, jotka mahdollistavat autoilun koko Suomessa, ovat maamme olosuhteissa teknistaloudellisesti kestäviä ja vaikuttavia ja vahvistavat osaltaan julkista taloutta, elinkeinoelämän kilpailukykyä ja ostovoimaa.

Lulu Ranne
Liikenne- ja viestintäministeri

Laura Sarlin
Osastopäällikön sijainen, neuvotteleva virkamies

VN/11908/2023-LVM-65

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: