

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 53/2023 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Nicoleta Kaitazis, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Harri Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- liikenneneuvos Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- professori Jyri Seppälä, Suomen ilmastopaneeli
- Public Affairs Manager Mattias Hellström, Neste Oyj
- johtava asiantuntija Janne Peljo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ilmastoasiantuntija Anna Ikonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- North European Oil Trade Oy
- Keskuskauppakamari
- professori Heikki Liimatainen, Liikenteen tutkimuskeskus Verne
- tutkimusprofessori Marita Laukkanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi sitoutuu ilmastolain tavoitteisiin. 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. Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman nimenomaisten kirjausten mukaisesti lainsäädännön muuttamista siten, että uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoite pysyy nykyisessä 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. Ns. kehittyneimpien jakeiden lisäelvoitetta nostetaan nykyisestä kahdesta prosentista vuonna 2025 kolmeen prosenttiin ja vuonna 2026 neljään prosenttiin.

Jakeluelvoitteen nyt esitettyjen muutosten taustalla on Ukrainan sodasta aiheutuneen energiakriisin vuoksi tehty aiempi jakeluelvoitteen väliaikainen alentaminen 7,5 prosenttiyksiköllä sekä vuonna 2022 että vuonna 2023. Muutoksessa alennusta kompensoitiin korottamalla samalla jakeluelvoitteen tasoa voimakkaasti vuodesta 2024 lähtien menetettyjen päästövähennysten korvaamiseksi. Jakeluelvoite vuonna 2030 on keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman KAISU:n mukaisesti 34 prosenttia. Suunnitelmassa jakeluelvoitetta korotettiin 30 prosentista 34 prosenttiin, koska jakeluelvoitteeseen sisällytettiin biokaasu 1.1.2022 alkaen sekä ns. sähköpolttoaineet, eli uusiutuvalla energialla tuotetut synteettiset polttoaineet 1.1.2023 alkaen.

Jakeluelvoitteen keventämisellä tavoitellaan autoilijoiden ja yritysten polttoainekustannusten kurissa pysymistä. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on estää bensiinin ja dieselin ns. pumppuhinnan nousu, joka johtuisi jakeluelvoitteen noususta ilman esitettyjä muutoksia 28 prosenttiin, mikä nostaisi dieselin pumppuhintaa arviolta noin 17 senttiä litralta ja bensiinin pumppuhintaa noin 15 senttiä litralta. Esityksen arvioidaan parantavan erityisesti kuljetusalan yritysten kilpailukykyä.

Valiokunta on tarkastellut esitystä toimialansa mukaisesti ympäristövaikutusten kannalta ja kiinnittää talousvaliokunnan huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Ympäristövaikutukset

Liikennesektorin jakeluelvoitteesta on muodostunut tärkein politiikkatoimi liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Hallituksen esityksen ympäristövaikutusarvion mukaan jakeluelvoitteen laskeminen 28 prosentista 13,5 prosenttiin lisää liikenteen päästöjä laskennallisesti noin 1,6 miljoonalla tonnilla vuonna 2024. Liikenne puolestaan muodostaa noin 37 prosenttia taakanjakosektorin päästöistä ja 21 prosenttia kokonaispäästöistä, joten sillä on suuri merkitys koko taakanjakosektorin päästövähennysten kannalta. Jakeluelvoitteen keventäminen voi siten vaarantaa taakanjakosektorin EU:n taakanjakoasetuksen mukaisen päästövähennystavoitteen saavuttamisen (50 % vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä).

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp

Valiokunta toteaa, että jakeluelvoitteen laskeminen lisää taakanjakosektorin vuoden 2024 päästökiintiön ylittämisen riskiä. Tilannetta kuitenkin helpottaa se, että vuosina 2021 ja 2022 on kertynyt kiintiön alittamisen johdosta päästöylijäämää, jota voidaan hyödyntää tulevien vuosien mahdollisten ylitysten kattamiseen. Tästä syystä jakeluelvoitteen alentaminen ei välttämättä johda Suomen velvoitteen rikkomiseen, vaan lopputuloksen ratkaisee se, miten muina vuosina onnistutaan pysymään kiintiön puitteissa. Tämän hetken arvioiden mukaan nykytoimilla päästöt kuitenkin ylittävät kiintiön kauden 2021—2030 loppupuolella ja jakeluelvoitteen lasku lisää riskiä koko kauden päästökiintiön ylityksestä jaksolla 2021—2030, ellei kompensoiviin toimenpiteisiin ryhdytä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan päästövähennemä nykyisen lainsäädännön mukaisilla jakeluelvoitteen tasoilla olisi vuosina 2023—2030 yhteensä 10,5 Mt verrattuna perusskenaarioon, jossa jakeluelvoite jäädytettäisiin 13,5 prosentin tasolle ja hallituksen esityksen mukaisilla tasoilla 6,3 Mt eli päästövähennemämenetys olisi 4,2 Mt. Näin suurta päästövähennemää on vaikea kompensoida ainakaan yksittäisellä politiikkatoimella.

Valiokunta toteaa, että ilmastopolitiikan suunnittelussa ja erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma KAISU:ssa päästövähennyskokonaisuus on laskettu merkittävältä osalta jakeluelvoitteen noston varaan. Myös Ilmastopaneeli on arvioinut alustavasti, että Suomi voi pysyä jaettavien päästökiintiöiden puitteissa alennetun, mutta ajassa kasvavan jakeluelvoitteen oloissa, mikäli KAISU:n kaikki toimet toteutuvat. Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että päästövähennystoimien toteutumisen kokonaistarkastelu on hyvin tärkeää ja kompensoivia toimia liikenteen päästövähennysten vauhdittamiseksi tulisi tarvittaessa selvittää. On myös otettava huomioon se, että jos puuttuvia päästövähennyksiä ei ole mahdollista kompensoida muilla liikennettä koskevilla toimilla, päästövähennykset on katettava muilla taakanjakosektorin osa-alueilla.

Sääntelyn johdonmukaisuudesta

Jakeluelvoitelain aiemman muutoksen myötä liikennepolttoaineiden jakelija voi täyttää jakeluelvoitettaan biopolttoaineiden lisäksi myös biokaasulla ja muuta kuin biologista alkuperää olevilla uusiutuvilla nestemäisillä ja kaasumaisilla liikenteen polttoaineilla (ns. RFNBO-polttoaineet, sis. sähköpolttoaineet). Päästövähennysten lisäksi jakeluelvoitteen toinen keskeinen tavoite onkin luoda kysyntää uusiutuville polttoaineille. Niukkuus uusiutuvista polttoaineista ja vuosittain nousevat velvoitetasot, erityisesti lisävelvoitetasot, luovat kannustimia kyseisiin investointeihin. Kun RFNBO-polttoaineet ovat vielä kalliita suhteessa muihin uusiutuviin polttoaineisiin, lisävelvoitteen tasolla on merkitystä. Varsinaisten velvoitetasojen lisäksi investointien kannalta on tärkeää sääntelyn johdonmukaisuus ja pysyvyys. Jakeluelvoitteen alentaminen voi heikentää näkymiä sääntelyn pysyvyydestä ja tulevaisuuden kysynnästä, mikä vaikuttaa suoraan investointihalukkuuteen. Valiokunta yhtyy saamansa selvityksen perusteella hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että jakeluelvoitteen kehittymiseen liittyvä epävarmuus saattaa johtaa liikennesektorin vähäpäästöisyyttä tukevien investointien lykkääntymiseen ja siten kielteiseen päästökehitykseen. Valiokunta näkee investointiympäristön vakauden kannalta kuitenkin hyvänä, että jakeluelvoitteen korottamiseksi on päätetty uskottava perusura, johon hallitus on sitoutunut.

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että jakeluelvoitteen tavoitteena on myös luoda uusiutuville liikennepolttoaineille kysyntää pitkälle tulevaisuuteen ja siten edistää investointeja uusiin uusiutuvia liikennepolttoaineita tuottaviin tuotantolaitoksiin. Perustelujen mukaan jakeluelvoitteen alentamisen arvioidaan kuitenkin vaikuttavan negatiivisesti tulevaisuuden investointeihin erityisesti ns. RFNBO-polttoaineiden osalta. Lisävelvoitteen alentaminen 4 prosenttiyksiköstä 2 prosenttiyksikköön arvioidaan vaikuttavan erityisesti biokaasutoimialaan. Nestemäisten uusiutuvien polttoaineiden markkinat puolestaan ovat globaalit, joten erityisesti biopolttoaineita voidaan myydä myös ulkomaille kotimaisen kysynnän pienentyessä.

Valiokunta korostaa, että biomassaa tarvitaan lyhyellä aikavälillä korvaamaan fossiilisia polttoaineita, mutta hiilineutraaliuden saavuttaminen tulee edellyttämään siirtymistä polttoon perustuttomiin teknologioihin sekä synteettisten polttoaineiden yhdisteiden käyttöä liikenteessä ja teollisuudessa, sillä kestävästi tuotetut biomassapohjaiset polttoaineet eivät riitä globaaliin kysyntään. Ilmastovaikutuksen kannalta positiivista on joka tapauksessa se, että Suomessa käyttämättä jääneet uusiutuvat polttoaineet kuitenkin käytetään jossain muualla ja päästövähennysvaikutus toteutuu globaalilla tasolla. Suomea koskevien EU-velvoitteiden laskennassa tätä seikkaa ei kuitenkaan voida ottaa huomioon. Ilmastonmuutos on kuitenkin ylikansallinen ongelma, jonka ratkaisemisen kannalta globaalisti vaikuttavat keinot tulee nähdä ensisijaisina.

Valiokunta korostaa, että jakeluelvoite on tehokas politiikkatoimi, mutta liikenteen kestävien biopolttoaineiden raaka-ainepohjan rajallisuus globaalisti ja kestävyysvaatimukset asettavat omat haasteensa. Myös RFNBO-polttoaineiden ilmastollisen kestävyuden varmistaminen on tärkeää. Uuden RED III-direktiivin mukaan jäsenvaltioilta edellytetään toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että energia, joka on peräisin biomassasta, on tuotettu tavalla, joka minimoi kohtuuttomat vääristymät raaka-ainemarkkinoilla sekä haitalliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. RED III -direktiivin keskeisin tavoite on korottaa uusiutuvan energian koko EU:ta koskeva yleistavoite nykyisestä 32 prosentista 42,5 prosenttiin vuodelle 2030. Direktiivi sisältää myös tarkempaa sääntelyä useista eri aiheista, joista Suomelle tärkeimmät teemat ovat bioenergia, liikenne ja uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyt. Liikennesektorille RED III-direktiivi asettaa 29 prosentin uusiutuvan energian tavoitteen vuodelle 2030. Kehittyneille biopolttoaineille sekä uusiutuvaan vetyyn perustuvilla RFNBO-polttoaineille asetetaan 5,5 prosentin alaraja. Lisäksi liikennesähkö tulee liittää osaksi velvoitetta julkisen latauksen osalta. Direktiivi¹ tulee voimaan 20.11.2023, jonka jälkeen jäsenvaltioiden on 18 kuukauden kuluessa toimeenpantava direktiivin velvoitteet.

Edellä lausuttuun viitaten valiokunta pitää tärkeänä, että hiilineutraalien synteettisten polttoaineiden pilotointia ja tuotannon käynnistämistä edistetään. Valiokunta pitää tärkeinä hallitusohjelman kirjauksia siitä, että hallitus kehittää jakeluelvoitetta ja päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden ilmastotoimia ennakoitavasti ja pitkäjänteisesti, sekä parhaiden teknistaloudellisesti kestävien ratkaisujen hakua teknologianeutraalisti. Hallitusohjelman mukaan kehittyneiden uusiutuvien ja synteettisten polttoaineiden sekä biokaasun investointiympäristöstä huolehditaan.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/2413, annettu 18 päivänä lokakuuta 2023, direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta, 2023/2413

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp

Valiokunta pitää hyvänä, että hallitus on sitoutunut jakeluelvoitteen asteittaiseen nostamiseen vuosina 2025—2027.

Hallitusohjelman mukaan vuosien 2025—2027 aikana jakeluelvoitteen noston vaikutus polttoaineiden hintaan kompensoidaan esimerkiksi jakeluelvoitteen joustomekanismin käyttöönotolla, liittämällä liikennesähkö jakeluelvoitteeseen ja laskemalla polttoaineiden verotusta, mahdollisuuksien mukaan painottaen uusiutuvan jakeen veron keventämistä. Valiokunta korostaa tarvetta valmistella ja toteuttaa ripeästi hallitusohjelman toimet kuten joustomekanismin käyttöönotto, joka mahdollistaisi lisävaihtoehtojen tuomisen jakelijoille jakeluelvoitteen tavoitteiden täyttämiseen. Uusi joustomekanismi toisi onnistuessaan ensimmäistä kertaa päästökaupan ulkopuolisille sektoreille markkinamekanismin, joka edistäisi kustannustehokkaiden päästövähennystoimien tunnistamista, kehitystä ja rahoitusta. Joustomekanismit on tarkoitettu sisällyttäväksi jakeluelvoitetta koskevaan seuraavaan kokonaisuudistukseen, jolla toimeenpannaan sekä hallitusohjelman mainitut kirjaukset että RED III-direktiivin velvoitteet.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
varapuheenjohtaja Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Mikko Polvinen ps
jäsen Tere Sammallahti kok
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
varajäsen Antti Kangas ps

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

**Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp
Eriävä mielipide 1**

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Esityksessä HE 53/2023 ehdotetaan muutettavaksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia. Ehdotuksen taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukset jakeluelvoitteesta sekä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpano.

Esityksen mukaan vuoden 2024 jakeluelvoitetta alennettaisiin 13,5 prosenttiin. Lisäksi vuoden 2024 lisävelvoitetta alennettaisiin 2 prosenttiyksikköön ja vuoden 2025 lisävelvoitetta alennettaisiin 3 prosenttiyksikköön. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään hillitsemään liikennepolttoaineiden hintojen nousua.

Jakeluelvoite on vaikutuksiltaan merkittävin keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan sisältyvä yksittäinen toimi päästövähennysten aikaansaamiseksi. Esitykseen sisältyvä lisävelvoitteen alentaminen on katsottu asiantuntijalausunnoissa heikentävän biokaasun ja RNFBO-polttoaineiden investointinäkymiä. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan jakeluelvoite on ollut tehokain liikenteen päästövähennyskeino. Nyt hallitus on aikeissa muuttaa tuntuvasti uraa, jolla jakeluelvoite nousisi tulevina vuosina.

Hallituksen esityksen ongelma on se, että hallituksen esitys lisäisi liikenteen päästöjä merkittävästi verrattuna voimassaolevaan lakiin. Hallituksen esityksen arvioiden mukaan 1,6 megatonnilla. Samalla hallitus ei osana esitystä eikä muillakaan esityksillään ole luonut minkäänlaista näkymää sille, miten nämä lisääntyneet liikenteen päästöt kompensoitaisiin. EU:n uudistetun taakanjakoasetuksen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 on 50 prosenttia verrattuna vuoteen 2005. Toistaiseksi ei ole tiedossa, millä keinoin vastaavat päästövähennykset liikenteessä ja laajemmin taakanjakosektorilla voitaisiin saavuttaa, etenkin kun Suomelle EU:n taakanjakosektorin 2030 päästövähennystavoitteiden saavuttamista voidaan muutenkin pitää haastavana. Taakanjakoasetus on Suomea oikeudellisesti sitovaa lainsäädäntöä.

Vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen mukaan liikenteen päästöjen vähentyminen on pysähtynyt. Vuosina 2008—2021 liikenteen päästöt ovat laskeneet, mutta vuonna 2022 ne pysyivät edellisvuoden tasolla. Suomen tavoitteena on, että liikenteen päästöt vuonna 2030 olisivat 6,25 megatonnia hiilidioksidiekvivalenttia. Vuoden 2022 taso on 9,8 Mt. Jotta liikenteen päästöt saataisiin laskevalle uralle kohti vuoden 2030 tavoitetta, tarvittaisiin laajoja, uskottavia toimia liikenteen päästövähennyksiin.

Hallituksen tulee pikaisesti arvioida kaikkien hallitusohjelmassa suunniteltujen ilmastotavoitteiden saavuttamista hankaloittavien esitysten vaikutukset päästövähennyksiin ja esittää päivitetty Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, jotta taakanjakosektorin ilmastotavoitteet saavutetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti tällä vuosikymmenellä.

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp Eriävä mielipide 1

Ilmastopaneelin alustavien laskelmien valossa Suomi voi pysyä jaettavien päästökauppioiden puitteissa alennetun mutta ajassa kasvavan jakeluvaihtoehdon oloissa, mikäli KAISU:n kaikki toimet toteutuvat. Silloin kuitenkin taakanjakosektorin vuoden 2030 päästöt ylittävät Suomelle asetetun tavoitteen noin 1—2 milj. tonnilla.

Liikenteen päästövähennysten toteuttaminen etupainotteisesti on tärkeää, sillä se toisi puskuria, jota tarvitaan päästövähennystoimien epävarmuuksien eliminointiin lähestyttäessä vuotta 2030. Ilmastopaneeli katsoo lausunnossaan, että jakeluvaihtoehdon maltillinen nosto jo 2024 turvaisi varmemmin tavoitteen puolittaa liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä ja taakanjakosektorin velvoittavan päästötavoitteen (17,2 Mt) saavuttamisen, sillä liikenteen sähköistymisvauhti on hidastunut inflaation ja koronnan vuoksi. On hyvä muistaa, että KAISU:ssa linjatut toimet eivät ole riittäviä taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Lisätoimia tarvitaan.

Korvaavia toimia voivat olla esimerkiksi sähköisen liikenteen voimakkaampi edistäminen ja etenkin liikkumisen kulkutapaosuuksien muuttaminen. Etenkin suurissa kaupungeissa tarvitaan autoilun vähentämistä ja joukkoliikenteen sekä kävelyn ja pyöräilyn edistämistä.

Valitettavasti hallitus ei ole aikeissa panostaa näistä mihinkään. Hallitus laskee sähköisen liikenteen infrastruktuurin tukia. Hallitus on leikkaamassa joukkoliikenteeltä ja nostamassa joukkoliikenteen kustannuksia ohjelmansa mukaisella joukkoliikenteen arvonlisäveron korotuksella. Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen rahoitus laskee myös hallituksen vahtivuorolla.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ilman päästövähennystoimenpiteitä päästöjen nousu voi lisätä valtion menoja taakanjakosektorin päästöyksiköiden hankinnasta johtuen. Päästöyksiköiden hintoihin liittyy tällä hetkellä suuria epävarmuuksia. On huolestuttavaa, että hallitus leikkaa jakeluvaihtoehdon nousua ilman tarkempaa arviota toimesta aiheutuvista kustannuksista.

Jakeluvaihtoehdon lisävaihtoehdon lasku on huono asia, jota kritisoivat laajasti myös eri sidosryhmät. Lisävaihtoehto on erittäin tarpeellinen komponentti, joka luo kannusteita innovaatioille ja kehitykselle. Kestävien uusiutuvien polttoaineiden raaka-aineiden tulisi olla sellaisia, joita ei käytetä vaihtoehtoisesti esimerkiksi ravinnoksi. Lisävaihtoehdon lasku vähentää kannusteita kehittämään vaihtoehtoisista raaka-aineista ja lähteistä, kuten teollisuuden sivuvirroista, tuotettavia uusiutuvia polttoaineita. Lisävaihtoehdon lasku heikentää esimerkiksi biokaasun edellytyksiä. Hallitus on ohjelmassaan todennut edistävänsä biokaasun käyttöä Suomessa, mutta lisävaihtoehdon lasku toimii tätä tavoitetta vastaan.

Polttoaineiden hintojen vaikutuksesta liikenneköyhyyteen on syytä olla huolissaan. Pitkien etäisyyksien maassa monen kansalaisen on tarve ajaa päivittäinkin pitkiä matkoja autolla. Olemme kuitenkin huolissamme oikeudenmukaisen ilmastopolitiikan vaarantumisesta Petteri Orpon hallituksen toimien johdosta. Suora polttonesteiden hinnan keventäminen hyödyttää tutkimusten mukaan enemmän suurituloisia kuin pienituloisia. Korkeampien polttoainehintojen aiheuttamaa suhteellista raskautta voisi kompensoida jakamalla kotitalouksille suoria tasapalautuksia. Tällaiset tasapalautukset hyödyttäisivät erityisesti pienituloisia eivätkä lisäisi liikenteen päästöjä, koska ne eivät tekisi ajamisesta halvempaa, kuten hinnan laskeminen.

**Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp
Eriävä mielipide 1**

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.11.2023

Eveliina Heinäluoma sd

Marko Asell sd

Johan Kvarnström sd

Jenni Pitko vihr

Mai Kivelä vas

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Valiokuntaneuvoksen valmisteleva lausuntoluonnos sisältää kaikki ne oleelliset seikat, jotka olisi tullut ottaa huomioon valiokunnan lausunnossa ko. lakiesitykseen liittyen. Esitämme tällä perusteella sen sellaisenaan eriävänä mielipiteenämme.

Tausta

(1) Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi sitoutuu ilmastolain tavoitteisiin. Hallitus sitoutuu vastaamaan Suomen päästövähennystavoitteisiin ja etenemään hiilineutraalisuustavoitteeseen ja sen jälkeen hiileneutraalisuuteen siten, että se ei omilla päätöksillään tai politiikkatoimillaan nosta kansalaisten arjen kustannuksia tai heikennä elinkeinoelämän kilpailukykyä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman nimenomaisten kirjausten mukaisesti lainsäädännön muuttamista siten, että uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoite pysyy nykyisessä 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. Ns. kehittyneimpien jakeiden lisävelvoitetta nostetaan nykyisestä kahdesta prosentista vuonna 2025 kolmeen prosenttiin ja vuonna 2026 neljään prosenttiin.

(2) Jakeluelvoitteen nyt esitettyjen muutosten taustalla on Ukrainan sodasta aiheutuneen energiakriisin vuoksi tehty aiempi jakeluelvoitteen väliaikainen alentaminen 7,5 prosenttiyksiköllä sekä vuonna 2022 että vuonna 2023. Muutoksessa alennusta kompensoitiin korottamalla samalla jakeluelvoitteen tasoa voimakkaasti vuodesta 2024 lähtien menetettyjen päästövähennysten korvaamiseksi. Jakeluelvoite vuonna 2030 on keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman KAISU:n mukaisesti 34 prosenttia. Suunnitelmassa jakeluelvoitetta korotettiin 30 prosentista 34 prosenttiin, koska jakeluelvoitteeseen sisällytettiin biokaasu 1.1.2022 alkaen sekä ns. sähköpolttoaineet, eli uusiutuvalla energialla tuotetut synteettiset polttoaineet 1.1.2023 alkaen.

(3) Jakeluelvoitteen keventämisellä tavoitellaan autoilijoiden ja yritysten polttoainekustannusten kurissa pysymistä. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on estää bensiinin ja dieselin ns. pumppuhinnan nousu, joka johtuisi jakeluelvoitteen noususta ilman esitettyjä muutoksia 28 prosenttiin, mikä nostaisi dieselin pumppuhintaa arviolta noin 17 senttiä litralta ja bensiinin pumppuhintaa noin 15 senttiä litralta. Esityksen arvioidaan parantavan erityisesti kuljetusalan yritysten kilpailukykyä.

(4) Valiokunta on tarkastellut esitystä toimialansa mukaisesti ympäristövaikutusten kannalta ja kiinnittää talousvaliokunnan huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Ympäristövaikutukset

(5) Liikennesektorin jakeluelvoitteesta on muodostunut tärkein politiikkatoimi liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Hallituksen esityksen ympäristövaikutusarvion mukaan jakeluelvoitteen laskeminen 28 prosentista 13,5 prosenttiin lisää liikenteen päästöjä laskennallisesti noin 1,6 mil-

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp
Eriävä mielipide 2

joonalla tonnilla vuonna 2024. Liikenne puolestaan muodostaa noin 37 prosenttia taakanjakosektorin päästöistä ja 21 prosenttia kokonaispäästöistä, joten sillä on suuri merkitys koko taakanjakosektorin päästövähennysten kannalta. Jakeluelvoitteen keventäminen voi siten vaarantaa taakanjakosektorin EU:n taakanjakoasetuksen mukaisen päästövähennystavoitteen saavuttamisen (50 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä).

(6) Valiokunta toteaa, että jakeluelvoitteen laskeminen lisää taakanjakosektorin vuoden 2024 päästökiintiön ylittämisen riskiä. Tilannetta kuitenkin helpottaa se, että vuosina 2021 ja 2022 on kertynyt kiintiön alittamisen johdosta päästöylijäämää, jota voidaan hyödyntää tulevien vuosien mahdollisten ylitysten kattamiseen. Tästä syystä jakeluelvoitteen alentaminen ei välttämättä johda Suomen velvoitteen rikkomiseen, vaan lopputuloksen ratkaisee se, miten muina vuosina onnistutaan pysymään kiintiön puitteissa. Tämän hetken arvioiden mukaan nykytoimilla päästöt kuitenkin ylittävät kiintiön kauden 2021—2030 loppupuolella ja jakeluelvoitteen lasku lisää riskiä koko kauden päästökiintiön ylityksestä jaksolla 2021—2030, ellei kompensoiviin toimenpiteisiin ryhdytä.

(7) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan päästövähennemä nykyisen lainsäädännön mukaisilla jakeluelvoitteen tasoilla olisi vuosina 2023—2030 yhteensä 10,5 Mt verrattuna perusskenaarioon, jossa jakeluelvoite jäädytettäisiin 13,5 prosentin tasolle ja hallituksen esityksen mukaisilla tasoilla 6,3 Mt eli päästövähennämisen menetys olisi 4,2 Mt. Näin suurta päästövähennemää on vaikea kompensoida ainakaan yksittäisellä politiikkatoimella.

(8) Valiokunta toteaa, että ilmastopolitiikan suunnittelussa ja erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma KAISU:ssa päästövähennyskokonaisuus on laskettu merkittävältä osalta jakeluelvoitteen noston varaan. Myös Ilmastopaneeli on arvioinut alustavasti, että Suomi voi pysyä jaettavien päästökiintiöiden puitteissa alennetun, mutta ajassa kasvavan jakeluelvoitteen oloissa, mikäli KAISU:n kaikki toimet toteutuvat. Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että päästövähennystoimien toteutumisen kokonaistarkastelu on hyvin tärkeää ja kompensoivia toimia liikenteen päästövähennysten vauhdittamiseksi tulisi tarvittaessa selvittää. On myös otettava huomioon se, että jos puuttuvia päästövähennyksiä ei ole mahdollista kompensoida muilla liikennettä koskevilla toimilla, päästövähennykset on katettava muilla taakanjakosektorin osaluilla.

(9) Päästövähennysvelvoite on lineaarinen ja vuoden 2030 lisäksi jokaiselle vuodelle on määritelty oma maksimaalinen päästömääränsä ennen sitä. Vuonna 2027 tarkistetaan kauden 2021—2025 aikana syntyneet päästöt. Mikäli Suomi ei saavuta omin keinoin taakanjakosektorille asetettua velvoitetta jaksolle 2021—2030, tilanteen korjaamiseksi joudutaan hankkimaan päästövähennysyksiköitä muilta mailta. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että taakanjakosektorin päästöjen nousu voisi lisätä valtion menoja tai vähentää valtion tuloja kertaluonteisesti arviolta noin 50—480 milj. euroa. Perusteluissa todetaan, että päästöyksiköiden määrästä ja hinnasta markkinoilla ei ole tällä hetkellä riittävästi tietoa tarkempien arvioiden tekemiseksi.

(10) Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota edellä mainittuun mahdolliseen merkittävään kustannusriskiin valtiontaloudelle, joka päästövähennysyksiköiden ostamisesta voi aiheutua. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on huomiota kiinnitetty myös riskiin siitä, että jakeluelvoitteen keventämisellä olisi vaikutusta Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman ns.

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp
Eriävä mielipide 2

RRF-rahoituksen maksatuksiin. Liikenteen päästöjen puolittamiseen vuonna 2030 johtava päästövähennyspolku on yksi elpymis- ja palautumissuunnitelmaan kuuluvista uudistuksista, joiden toteuttamisesta ehtojen mukaisesti raportoidaan komissiolle RRF-rahoituksen maksatuspyynnöissä.

Sääntelyn johdonmukaisuudesta

(11) Jakeluelvoitelain aiemman muutoksen myötä liikennepolttoaineiden jakelija voi täyttää jakeluelvoitettaan biopolttoaineiden lisäksi myös biokaasulla ja muuta kuin biologista alkuperää olevilla uusiutuvilla nestemäisillä ja kaasumaisilla liikenteen polttoaineilla (ns. RFNBO-polttoaineet, sis. sähköpolttoaineet). Päästövähennysten lisäksi jakeluelvoitteen toinen keskeinen tavoite onkin luoda kysyntää uusiutuville polttoaineille. Niukkuus uusiutuvista polttoaineista ja vuosittain nousevat velvoitetasot, erityisesti lisävelvoitetasot, luovat kannustimia kyseisiin investointeihin. Kun RFNBO-polttoaineet ovat vielä kalliita suhteessa muihin uusiutuviin polttoaineisiin, lisävelvoitteen tasolla on merkitystä. Varsinaisten velvoitetasojen lisäksi investointien kannalta on tärkeää sääntelyn johdonmukaisuus ja pysyvyys. Jakeluelvoitteen alentaminen voi heikentää näkymiä sääntelyn pysyvyydestä ja tulevaisuuden kysynnästä, mikä vaikuttaa suoraan investointihalukkuuteen. Valiokunta yhtyy saamansa selvityksen perusteella hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että jakeluelvoitteen kehittämiseen liittyvä epävarmuus saattaa johtaa liikennesektorin vähäpäästöisyyttä tukevien investointien lykkääntymiseen ja siten kielteiseen päästökehitykseen.

(12) Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että jakeluelvoitteen tavoitteena on myös luoda uusiutuville liikennepolttoaineille kysyntää pitkälle tulevaisuuteen ja siten edistää investointeja uusiin uusiutuvia liikennepolttoaineita tuottaviin tuotantolaitoksiin. Perustelujen mukaan jakeluelvoitteen alentamisen arvioidaan kuitenkin vaikuttavan negatiivisesti tulevaisuuden investointeihin erityisesti ns. RFNBO-polttoaineiden osalta. Lisävelvoitteen alentaminen 4 prosenttiyksiköstä 2 prosenttiyksikköön arvioidaan vaikuttavan erityisesti biokaasutoimialaan. Nestemäisten uusiutuvien polttoaineiden markkinat puolestaan ovat globaalit, joten erityisesti biopolttoaineita voidaan myydä myös ulkomaille kotimaisen kysynnän pienentyessä.

(13) Valiokunta korostaa, että biomassaa tarvitaan lyhyellä aikavälillä korvaamaan fossiilisia polttoaineita, mutta hiilineutraaliuden saavuttaminen tulee edellyttämään siirtymistä polttoon perustumattomiin teknologioihin sekä synteettisten polttoaineiden yhdisteiden käyttöä liikenteessä ja teollisuudessa, sillä kestävästi tuotetut biomassapohjaiset polttoaineet eivät riitä globaaliin kysyntään. Ilmastovaikutuksen kannalta positiivista on joka tapauksessa se, että Suomessa käyttämättä jääneet uusiutuvat polttoaineet kuitenkin käytetään jossain muualla ja päästövähennysvaikutus toteutuu globaalilla tasolla. Suomea koskevien EU-velvoitteiden laskennassa tätä seikkaa ei kuitenkaan voida ottaa huomioon.

(14) Valiokunta korostaa, että jakeluelvoite on tehokas politiikkatoimi, mutta liikenteen kestävien biopolttoaineiden raaka-ainepohjan rajallisuus globaalisti ja kestävyysvaatimukset asettavat omat haasteensa. Myös RFNBO-polttoaineiden ilmastollisen kestävyuden varmistaminen on tärkeää. Uuden RED III-direktiivin mukaan jäsenvaltioilta edellytetään toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että energia, joka on peräisin biomassasta, on tuotettu tavalla, joka minimoi kohtuuttomat vääristymät raaka-ainemarkkinoilla sekä haitalliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen.

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2023 vp
Eriävä mielipide 2

teen. RED III -direktiivin keskeisin tavoite on korottaa uusiutuvan energian koko EU:ta koskeva yleistavoite nykyisestä 32 prosentista 42,5 prosenttiin vuodelle 2030. Direktiivi sisältää myös tarkempaa sääntelyä useista eri aiheista, joista Suomelle tärkeimmät teemat ovat bioenergia, liikenne ja uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyt. Liikennesektorille RED III-direktiivi asettaa 29 prosentin uusiutuvan energian tavoitteen vuodelle 2030. Kehittyneille biopolttoaineille sekä uusiutuvaan vetyyn perustuville RFNBO-polttoaineille asetetaan 5,5 prosentin alataavoite. Lisäksi liikennesähkö tulee liittää osaksi velvoitetta julkisen latauksen osalta. Direktiivi tulee voimaan 20.11.2023, jonka jälkeen jäsenvaltioiden on 18 kuukauden kuluessa toimeenpantava direktiivin velvoitteet.

(15) Edellä lausuttuun viitaten valiokunta pitää tärkeänä, että hiilineutraalien synteettisten polttoaineiden pilotointia ja tuotannon käynnistämistä edistetään. Valiokunta pitää tärkeinä hallitusohjelman kirjauksia siitä, että hallitus kehittää jakeluvelvoitetta ja päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden ilmastotoimia ennakoitavasti ja pitkäjänteisesti, sekä parhaiden teknistaloudellisesti kestävien ratkaisujen hakua teknologianeutraalisti. Hallitusohjelman mukaan kehittyneiden uusiutuvien ja synteettisten polttoaineiden sekä biokaasun investointiympäristöstä huolehditaan.

(16) Hallitusohjelman mukaan vuosien 2025—2027 aikana jakeluvelvoitteen noston vaikutus polttoaineiden hintaan kompensoidaan esimerkiksi jakeluvelvoitteen joustomekanismin käyttöönotolla, liittämällä liikennesähkö jakeluvelvoitteeseen ja laskemalla polttoaineiden verotusta, mahdollisuuksien mukaan painottaen uusiutuvan jakeen veron keventämistä. Valiokunta korostaa tarvetta valmistella ja toteuttaa ripeästi hallitusohjelman toimet kuten joustomekanismin käyttöönotto, joka mahdollistaisi lisävaihtoehtojen tuomisen jakelijoille jakeluvelvoitteen tavoitteiden täyttämiseen. Uusi joustomekanismi toisi onnistuessaan ensimmäistä kertaa päästökaupan ulkopuolisille sektoreille markkinamekanismin, joka edistäisi kustannustehokkaiden päästövähennystoimien tunnistamista, kehitystä ja rahoitusta. Joustomekanismit on tarkoitus sisällyttää jakeluvelvoitetta koskevaan seuraavaan kokonaisuudistukseen, jolla toimeenpannaan sekä hallitusohjelman mainitut kirjaukset että RED III-direktiivin velvoitteet.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.11.2023

Vesa Kallio kesk
Hanna Kosonen kesk