



Erityisasiantuntija Sara Österberg
Verkko- ja palveluosasto, Ilmasto- ja ympäristöyksikkö

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto jakeluvelvoitelain muutoksista (HE 121/2024 vp)

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä hallituksen esitys). Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja lausuu seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuosien 2025–2027 jakeluvelvoitetasoja hallitusohjelmassa linjatun mukaisesti siten, että ne nousisivat maltillisesti vuoden 2024 jakeluvelvoitetasosta, 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 velvoitteiden täyttämiseksi. Lisäksi yleisesti saatavilla olevien latauspisteiden kautta liikenteen toimitettu uusiutuva liikennesähkö lisättäisiin osaksi jakeluvelvoitteen keinovalikoimaa RED III -direktiivin edellyttämällä tavalla. Samalla säädettäisiin hallitusohjelmakirjausten mukaisesti niin sanotusta joustomekanismista, jonka puitteissa jakelija voisi täyttää jakeluvelvoitetta rahoittamalla Suomessa toteutettavia muita vaihtoehtoisia päästövähennystoimia. Jakeluvelvoitelakiin tehtäisiin myös eräitä teknisluonteisia muutoksia.

Uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoite on merkittävin liikenteen päästöjä vähentävä keino. Uusiutuvien polttoaineiden käyttöön liittyy kuitenkin 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 jakeluvelvoitteen noston vaikutus kompensoidaan esimerkiksi jakeluvelvoitteen joustomekanismin käyttöönotolla, liittämällä liikennesähkö jakeluvelvoitteeseen ja laskemalla polttoaineiden verotusta, mahdollisuuksien mukaan painottaen uusiutuvan jakeen veron keventämistä. Hallitusohjelmassa todetaan niin ikään, että hallitus huomioi ja kompensoi jakeluvelvoitepäätöksen vaikutukset pumppuhintoihin.

Hallituksen esityksessä olevan arvion mukaan nyt esitetyt jakeluvelvoitteen tasot vuosina 2025–2027 laskisivat dieselin pumppuhintaa noin 6–7 senttiä per litra ja E10-bensiinin pumppuhintaa saman verran eli noin 6–7 senttiä per litra riippuen tarkastellusta vuodesta, verrattuna tilanteeseen, jossa jakeluvelvoitetta ei kevennettäisi. Ehdotetuilla jakeluvelvoitetasoilla 20 000 kilometriä vuodessa ajava dieselautoilija välttyisi noin 68 euron polttoainekustannusten nousulta vuonna 2025, 77 euron nousulta vuonna 2026 ja 85 euron nousulta vuonna 2027.



Ehdotettujen lakimuutosten arvioidaan hallituksen esityksen mukaan lisäävän päästöjä. Esitettyjen jakeluvelvoitteen tasojen muutokset lisäisivät tieliikenteen päästöjä 1,342 miljoonaa tonnia CO₂-ekvivalenttia vuonna 2025, 0,993 miljoonaa tonnia vuonna 2026 ja 0,759 miljoonaa tonnia vuonna 2027 verrattuna nykyainsäädäntöön. Yhteensä uusiutuvien polttoaineiden kysynnän lasku kasvattaisi tieliikenteen päästöjä 3,059 miljoonaa tonnia CO₂-ekvivalenttia vuosina 2025–2027.

Liikenne- ja viestintäministeriö nostaa esiin, että jakeluvelvoitteen keventäminen haastaa taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden saavuttamista. EU:n taakanjakoasetuksessa säädetään, että Suomen on vähennettävä taakanjakosektorin päästöjään 50 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi jokaiselle vuodelle on jäsenmaittain määritelty oma maksimaalinen päästömääränsä vuosille 2021–2030 (=päästökiintiöt). Taakanjakoasetus mahdollistaa, että puuttumaan jääviä päästövähennyksiä voidaan vuosina 2021–2030 kompensoida menneiden vuosien kiintiöiden alittamisella sekä joustoilla taakanjakosektorin ja päästökaupparektorin välillä. Joustoilla ei kuitenkaan voi kompensoida liikenteen puuttuvia päästövähennyksiä enää vuoden 2030 jälkeen. EU:n ilmastotavoitteiden oletetaan edelleen tiukentuvan vuoden 2030 jälkeen ja lisäksi Suomea sitoo myös kansallinen ilmastolaki, jonka mukaan Suomen tulisi olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Koska liikenne tuottaa noin 40 prosenttia koko taakanjakosektorin päästöistä ja on siten taakanjakosektorin suurin päästölähde, liikenteen päästöjen vähentämisellä on keskeinen rooli taakanjakosektorin, mutta myös ilmastolain velvoitteiden täyttämässä.

Hallituksen esityksen mukaan vuosien 2026 ja 2027 lisävelvoitetasoja muutettaisiin neljään prosenttiyksikköön. Voimassa olevassa lainsäädännössä lisävelvoitetaso on 6 prosenttiyksikköä sekä vuonna 2026 että 2027. Jakeluvelvoitteen lisävelvoitteen alentaminen vaikuttaisi esityksen mukaan erityisesti biokaasutoimialaan. Lisävelvoitteen alentaminen hidastaisi biokaasun kysynnän kasvua, lisäisi 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö nostaa esiin myös jakeluvelvoitteeseen tehtäviin muutoksiin sisältyvän tulonmenetyksriskin. Hallituksen esityksen mukaan jakeluvelvoitteeseen tehtävillä muutoksilla voi olla vaikutusta Suomen saamaan rahoitukseen EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä. Fossiilittoman liikenteen tiekartta on yksi Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan (RRP) kuuluvista uudistuksista. Suomen RRP-suunnitelmaa koskevassa neuvoston toimeenpanopäätöksessä Fossiilittoman liikenteen tiekartta -uudistuksen vuonna 2026 raportoitavana tavoitteena on kotimaan liikenteen päästöjen vähentäminen vähintään 29 prosentilla vuoteen 2025 mennessä verrattuna vuoteen 2005. Yksi keskeisistä tiekarttauudistuksista ja sen tavoitteita toteuttavista, komissiolle raportoiduista kansallisen tason päästöjä vähentävistä päätöksistä on jakeluvelvoitelainsäädäntö 1.1.2023 voimaan tulleine muutoksineen.

Jakeluvelvoitteen alentaminen vaikeuttaa tähän tavoitteeseen pääsemistä. RRF-rahoituksen maksamisesta säädetään niin sanotussa RRF-asetuksessa ja maksatukset perustuvat välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen. RRF-asetuksen mukaisesti uudistuksilla on suunnitelmassa suuri painoarvo ja uudistusten tavoitteiden saavuttamatta jääminen voi johtaa merkittävään tulonmenetykseen, vaikka niistä ei olisikaan syntynyt kustannuksia. Tulonmenetyksen



arviointiin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta ja komissiolla on laaja harkintavalta tulonmenetyksiä määriteltäessä. Mikäli komissio katsoisi, että tiekarttauudistus on kokonaan peruttu, voisi EU-tulonmenetys olla jopa noin 80 milj. euroa. Komissio voi muun muassa nostaa tai laskea laskelman mukaista tulonmenetystä, mikäli se pitää arvioitavaa RRP-suunnitelman investointia tai uudistusta merkittävänä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan laissa säädettyjä seuraamusmaksutasoja alennettaisiin vuosiksi 2024–2027. Koska uusiutuvien polttoaineiden markkinahintojen ennustetaan olevan seuraamusmaksutasoja alemmalla tasolla, seuraamusmaksuja ei arvioida määrättävän seuraamusmaksutasojen väliaikaisen alentamisen johdosta vuosina 2024–2027. Nykyisin arvioiduilla uusiutuvien polttoaineiden hinnoilla seuraamusmaksutasojen porrastaminen ei vaikuttaisi uusiutuvien polttoaineiden määriin. Mikäli uusiutuvien polttoaineiden hinnat kuitenkin nousisivat, on mahdollista, että jakeluvelvoite rajautuisi 18 prosenttiin. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että uusiutuvien polttoaineiden hintojen noustessa ennakoidusta voisi seuraamusmaksujen alentaminen vaikuttaa liikenteen päästövähennysten toteutumiseen ja edelleen taakanjakosektorin velvoitteiden saavuttamiseen.

Hallitusohjelmassa todetaan, että mahdolliset seuraamusmaksutulot ohjataan taakanjakosektorin kustannustehokkaisiin ilmastotoimiin siten, että tavoitellut päästövähennykset saadaan katettua. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että jää epäselväksi, miten tämä käytännössä toteutettaisiin. Hallituksen esitys ei sisällä esitystä tästä.

Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti esitetyn joustomekanismin puitteissa jakelija voisi täyttää jakeluvelvoitetta rahoittamalla Suomessa toteutettavia vaihtoehtoisia päästövähennyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä joustomekanismiin liittyviä kriteereitä, 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 jakeluvelvoitteen 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 jakeluvelvoitteen 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 esityksessä RFNBO-vähimmäisosuusvelvoitteen esitetty taso pohjautuu hallitusohjelman kirjauksiin vetytalouden sekä bioperäisen hiilidioksidin talteenoton ja käytön edistämisestä.



Esityksen 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 verrattuna tilanteeseen, jossa jakeluvelvoitetta ei voisi täyttää välituotevedyllä. 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 jakeluvelvoitteen täyttämässä kasvattaisi tieliikenteen päästöjä yhteensä 0,186 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 jakeluvelvoitteeseen on RED III -direktiivin vuoksi asianmukaista, mutta liikenteen päästöjen vähentämisen näkökulmasta ongelmallista. Kuten esityksen perusteluosiossa todetaan, ilman jakeluvelvoitteen nostamista liikennesähkön lisäämisellä ei todennäköisesti ole lisäisiä myönteisiä vaikutuksia päästöihin tai laajemmin ympäristöön. Liikennesähkön lisääminen jakeluvelvoitteeseen voi kasvattaa sähkölatauksen tarjoamisen houkuttelevuutta, mikä toisaalta olisi myönteistä liikenteen sähköistymisen kannalta. AFRY on selvityksessään "Liikenteen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitejärjestelmän uudistaminen – RED III -direktiivimuutoksen kansallinen toteutus ja vaikutusarviot" arvioinut, että kaikki sähkö, joka tuodaan osaksi jakeluvelvoitetta, tulisi huomioida jakeluvelvoitteen 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 jakeluvelvoitteeseen on esityksessä rajattu yleisesti saatavilla olevista latauspisteistä saatavaan sähköön.