

## HE 53/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta. Talousvaliokunta 7.11.2023



### **Suomen ilmastopaneeli**

*Jyri Seppälä, Markku Ollikainen, sihteeristö Sally Weaver ja Marianne Leino*

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

Esityksessä 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.

Euroopan komission Suomelle osoittaman perustellun lausunnon johdosta lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännöksiä sellaisten ravinto- ja rehuksveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä, osuuden asteittaisesta laskemisesta nolnaan prosenttiin.

### **Suomen ilmastopaneelin näkemykset**

Hallituksen esitys biopolttoaineiden jakeluelvoitteen alentamisesta ei ole kannatettavaa. Kuten Ilmastopaneeli on jo useasti aiemmin lausunut, hallituksen esitys laskea polttoaineen hintaa jakeluelvoitetta alentamalla on sekä epä johdonmukaista politiikkaa että hintavaikutuksiltaan epävarmaa. Se tarjoaa vääränlaisen markkinasignaalin ja hidastaa vihreää siirtymää liikenteessä. Täten mekaaninen oletus kustannusten noususta ei välttämättä toteudu, vaan jakeluelvoitteen nosto voi johtaa arvioitua maltillisempaan vaikutukseen. On huomionarvoista, että Euroopassa on tehty merkittäviä investointeja kestävien biopolttoaineiden tuotantokapasiteettiin, mikä kasvattaa niiden tarjontaa ja laskee hintaa.

Lisäksi suora hinnan keventäminen hyödyttäisi tutkimusten mukaan enemmän suurituloisia kuin pienituloisia.<sup>1</sup> Sen sijaan korkeampien polttoainehintojen aiheuttamaa suhteellista räsitusta voisi kompensoida jakamalla kotitalouksille suoria tasapalautuksia. Tällaiset tasapalautukset hyödyttäisivät erityisesti pienituloisia eivätkä lisäisi liikenteen päästöjä, koska ne eivät tekisi ajamisesta halvempaa, kuten hinnan laskeminen.

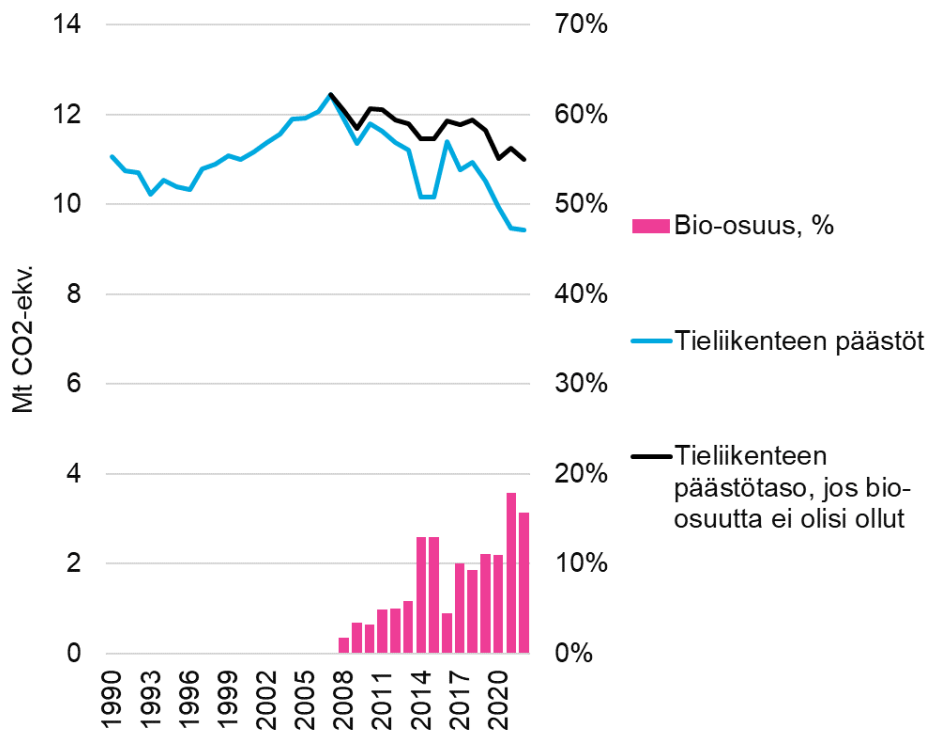
Ilmastopaneeli katsoo myös, että esityksellä on negatiivinen kannustinvaikutus bio- ja muun uusiutuvan polttoaineen tuottajille. Jo lyhytaikainen velvoitteen lasku aiheuttaa tuottajille tulonmenetystä ja kustannuksia. Pidemmällä aikavälillä kyse on investointiympäristön vakaudesta ja luottamuksesta siihen, että tällaisiin epä johdonmukaisiin toimiin ei jatkossa turvauduta.

Liikenne on taakanjakosektorin suurin päästölähde, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että jakeluelvoitteen muuttaminen vaikuttaa liikenteen lisäksi suoraan koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Ilmastopaneeli on yhtä mieltä hallituksen esityksessä esitetyn arvion kanssa, että liikenteen päästöt jäävät ehdotuksen myötä korkeammalle tasolle kuin liikenteelle hahmotettu päästöjen perusura. Kuvasta 1 alla näkee, kuinka tehokas jakeluelvoite on

---

<sup>1</sup> Esim. Palanne, K. & Clarke, S. 2023. Tasapalautus tehokkain tapa hyvittää polttoainekuluja pienituloisille. Talouspolitiikan arviointineuvosto, Policy brief 2/2023.

tieliikenteen päästövähennystoimena. Vastaavasti yhtä varmoja ja koko autokantaan soveltuvia päästövähennyskeinoja kuin jakeluelvoitteen asteittainen nousu ei liikennepuolella ole.



Kuva 1. Tieliikenteen jakeluelvoitteen bio-osuudet ja päästöt vuosina 1990–2022.

Ilmastopaneeli katsoo, että jakeluelvoitteen asteittainen ja riittävän suuri nosto jo 2024 alkaen turvaisi varmemmin tavoitteen puolittaa liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä ja taakanjakosektorin velvoittavan päästötavoitteen (17,2 Mt) saavuttamisen, sillä liikenteen sähköistymisvauhti on hidastunut inflaation ja koron nousun vuoksi. Paneeli muistuttaa myös, että KAISUssa linjatut toimet eivät ole riittäviä taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Toimenpiteiden riittävyyttä heikentää, ettei KAISUssa oletettu 4,5 Mt maankäyttösektorin jousto taakanjakosektorin päästöjen hyvittämiseen vuosina 2021–2030 ole toteutumassa Suomen maankäyttösektorin nettonielun romahduksen myötä.

Ilmastopaneelin arvion mukaan jakeluelvoitteen noston jarruttaminen lisää päästöjä n, 4,5 Mt 2024–2027 suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tämä vastaa myös LVM:n arviota.

Suomen taakanjakosektorin päästöjen on vähennyttävä lineaarisesti ajanjaksolla 2021–2030. Jos Suomelle osoitettu vuotuinen päästökaikki ylitetään jonakin vuonna, ylitys voidaan hyvittää edellisten vuosien ylijäämällä tai mikäli ylijäämää ei ole, sanktiona on päästökaikkiin ylityksen kompensointi seuraavana vuonna korotettuna kertoimella 1,08.

Paneelin alustavien laskelmien valossa jakeluelvoitteen noston jarruttaminen yhdessä muiden hallituksen päätösten kanssa, ml. budjettiesityksen mukaiset kuntien ilmastoperustaisten julkisen liikenteen tukien lopettaminen, rakennusten energiaremonttien rahoittamisen lopettaminen, kosteikkoviljelyn tukien lopettaminen, polttoaineverotuksen lasku, heikentää Suomen mahdollisuuksia saavuttaa taakanjakosektorin tavoitteet. Päästöjä suhteessa KAISU:n vähentämismäärään lisää myös vaalikauden loppumisen vuoksi toteuttamatta jäänyt polttoöljyn biosekoitevelvoitteen nostaminen. Edellä mainittujen seikkojen myötä, paneeli arvioi, että vuonna 2030 Suomen päästöt ovat 3 Mt suuremmat kuin taakanjakosektorin tavoite edellyttää. Tämä myös vaarantaa hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista.

Liikenteen päästövähennysten toteuttaminen etupainotteisesti toisi puskuria, jota tarvitaan taakanjakosektorin päästövähennystoimien epävarmuuksien eliminointiin lähestyttäessä vuotta 2030. Hallituksen esityksessä

nostetaan esiin, että vuosina 2021 ja 2022 alitettiin vuosittaiset päästökiintiöt, ja tällä alijäämällä voidaan kompensoida tulevia ylityksiä. Ilmastopaneeli korostaa, että vuosien 2021 ja 2022 kiintiöt olivat vanhan 2030 tavoitteen kanssa linjassa, joka oli vain 38 % vähennys päästöihin vuoteen 2030 mennessä. Vuodesta 2023 lähtien ollaan päästökiintiöissä ajamassa 50 % vähennykseen vuoteen 2030, eikä samantasoista vuosikiintiöiden alittamista ole odotettavista kuin 2021–2022. Nyt muutaman vuoden ylitykset ei saa tuudittaa siihen, että toimia ei tarvita, sillä erityisesti 2020-luvun loppupuolella riskit ja epävarmuudet ovat suuret päästövähennystoimien riittävydessä.

Ilmastopaneeli nostaa esiin myös sen, että EU:n elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät RRF-maksatukset jäsenmaille perustuvat sovittujen välitavoitteiden saavuttamiseen. Mikäli jäsenvaltio ei saavuta tavoitteita sovitussa aikataulussa, se voi menettää osan tästä saannosta. Valtioneuvoston olisikin esitettävä eduskunnalle arvio siitä, miten kaavailut liikenteen päästövähennysten hidastamiset vaikuttaisivat Suomelle tuleviin maksatuksiin, sillä Suomi on sitoutunut elpymis- ja palautumissuunnitelman yhteydessä puolittamaan liikenteen päästönsä v. 2030 mennessä ja vähentämään liikenteen päästöjä vähintään 29 prosentilla vuoteen 2025 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon.

## Yhteenveto

Ilmastopaneeli ei kannata hallituksen esityksen mukaisesta jakeluelvoitteen laskua vaan suosittaa jakeluelvoitteen maltillista nostoa vuodesta 2024 lähtien edellä, erityisesti 2030 taakanjakosektorin tavoitteen toteutumisen turvaamiseksi. Vaikutukset liikenteen päästövähennyksien hidastamiseen tai jopa pysähtymiseen tulee arvioida tarkoin ja esittää päivitetty suunnitelma, jotta taakanjakosektorin ilmastotavoitteet saavutetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti tällä vuosikymmenellä.

Ilmastopaneeli korostaa, että hallitusohjelmaan kirjattu arjen kustannusten nousun välttäminen voitaisiin toteuttaa vero- ja tukipolitiikan muutoksilla, jotka kompensoisivat liikenteen nousevat kustannukset. Nyt sinänsä perusteltua tulonjakopolitiikkaa tehdään päästöjä kasvattamalla. Liikenteen verotuksen uudistukset tulisi suunnitella ja toteuttaa pikemminkin siten, että ne vähentävät päästöjä, jouduttavat autokannan uudistumista ja ohjaavat liikkumista kestäväan suuntaan.