

Jakeluelvoite ja taakanjakosektorin veloitteen saavuttaminen

Keskeiset viestit

- Jakeluelvoite on keskeinen toimi Suomen taakanjakosektorin veloitteen saavuttamiseksi.
- EU-tasolla ei ole alarajaa jakeluelvoitteen tasolle. Alarajan asettaa käytännössä Suomessa ja Ruotsissa taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite.
- Jakeluelvoitteen etuna on varmuus päästövähennysten saavuttamisesta. Vastaavan tasoisten vaikutusten saavuttaminen verotuksen keinoin edellyttäisi todennäköisesti erittäin merkittäviä korotuksia ja tästä huolimatta olisi epävarmaa saavutetaanko tarvittavat päästövähennykset vai ei. Tieliikenteen sähköistymisen vauhdittamiseen tähtäävät toimet ovat kustannuksiltaan kalliita ja vaikutuksiltaan epävarmoja.
- Ruotsilla on erilaiset lähtökohdat ja mahdollisuudet taakanjakosektorin veloitteen saavuttamiseen. Mallin ottaminen Ruotsin päätöksistä liittyen polttoaineiden jakelijoita koskevaan vähennysveloitteeseen (reduktionsplikt) ei ole yhteensopiva Suomen tilanteen kanssa.
- Mikäli taakanjakosektorin veloitetta ei saavuteta kotimaisin toimin joudutaan yksiköitä ostamaan muista jäsenmaista. Yksiköiden saatavuutta ja hintatasoa ei ole mahdollista nykytiedoin arvioida.

Taustaa

- Suomen taakanjakosektorin velvoite vuodelle 2030 on 50 %:n päästövähennys verrattuna vuoteen 2005 ja vuotuiset päästökiiintiöt. Päästöjen tulisi olla 17,2 Mt CO₂-ekv. vuonna 2030 (päästöt v. 2021 27,5 Mt).
- Tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavia linjattu keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (KAISU). Suunnitelmassa on arvioitu, että nykytoimilla päästään v. 2030 tasolle 22,8 Mt CO₂-ekv. eli vähennystarve 5,6 Mt CO₂-ekv. Tämä päästövähennystarve on ollut suunnitelman valmistelun lähtökohdana.
- Suunnitelman toimilla päästöjen arvioidaan vähenevän 5,7 Mt CO₂-ekv. eli tavoite saavuttaisiin juuri ja juuri. Tässä on oletettu, että sektoreiden väliset joustot (yksiköiden siirrot päästökauppa- ja maankäyttösektoreilta) hyödynnetään täysimääräisesti.
- Tilannekuva maankäyttösektorin nettonielun kehityksestä on sen jälkeen muuttunut, kun sektori osoittautui nettopäästöksi vuonna 2021. Tämän seurauksena näyttää tällä hetkellä varsin epätodennäköiseltä, että maankäyttösektorilta saatava jousto olisi käytettävissä KAISUn toimeenpanossa (KAISUssa huomioitu jouston määrä vuonna 2030 0,4 Mt CO₂-ekv.).

Tieliikenteen jakeluelvoite

- Liikennesektori tuottaa lähes 40 % taakanjakosektorin päästöistä. Jakeluelvoite on keskeisin liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen.
- Tieliikenteen päästöt olivat vuonna 2021 noin 9,9 miljoonaa CO₂ tonnia.
- Liikenteen kansalliseen jakeluelvoitteeseen on lisätty biokaasu ja sähköpolttoaineet vuonna 2021. Biokaasu on sisällytetty jakeluelvoitteeseen 1.1.2022 alkaen ja sähköpolttoaineet 1.1.2023 alkaen.
- Kesällä 2022 valmistuneessa KAISU:ssa linjattiin jakeluelvoitteen nostosta 30 % -> 34 % vuonna 2030. Vuonna 2022 jakeluelvoitelakia muutettiin niin, että vuosien 2022 ja 2023 jakeluelvoitetta laskettiin väliaikaisesti 7,5 prosenttiyksikköä verrattuna aiemmin voimassa olleeseen lakiin (2022:

19,5 % -> 12 %; 2023: 21 % -> 13,5 %). Samalla tehtiin KAISUn linjauksen mukainen korotus vuodelle 2030 ja nostettiin myös väli vuosien 2024-2029 velvoitteita, jotta väliaikaisen laskun aiheuttama päästöjen kasvu saadaan kompensoitua.

- Hallituksen esityksen mukaan jakeluelvoitteen korottaminen vuonna 2030 30 %:n tasosta 34 %:iin vähentää liikennesektorin päästöjä arviolta 0,4 miljoonaa CO₂-tonnia.
- Vuoden 2023 7,5 prosenttiyksikön alennus lisäisi hallituksen esityksen mukaan liikenteen päästöjä noin 0,85 CO₂ tonnilla. Vuosien 2022 ja 2023 jakeluelvoitteen alennus vaikuttaisi siten päästöjä lisäävästi yhteensä noin 1,7 miljoonaa CO₂ tonnia, mikäli yhtiöt jakelevat uusiutuvia polttoaineita veloitteen mukaisesti.
- Jakeluelvoitteella on siis suuri merkitys taakanjakosektorin päästökehityksen kannalta ja mahdollinen jakeluelvoitteen lasku asettaisi Suomen taakanjakosektorin tavoitteen saavuttamisen erittäin epävarmaksi.
- Lisäksi mahdollinen jakeluelvoitteen alentaminen ei olisi linjassa yleisemmän tavoitteen kanssa luopua fossiilisen energian ja venäläisen energian käytöstä vaan se päinvastoin hidastaisi öljyriippuvuuden vähentämistä. Poliitiikan ennustettavuus on tärkeää investointeja tekeville tahoille ja muutoksilla voi olla haitallisia vaikutuksia myös tästä näkökulmasta.

Biopolttoöljyn jakeluelvoite

- KAISUssa linjattu veloitteen nostosta 10 % -> 30 % vuonna 2030
- Noston päästövähennysvaikutuksen on arvioitu olevan 0,4 Mt CO₂-ekv. vuonna 2030.
- Biopolttoöljyn jakeluelvoitelain tarkoituksena on edistää biopolttoöljyn käyttöä fossiilisen kevyenpolttoöljyn (POK) korvaamiseksi lämmityksessä, työkoneissa ja kiinteästi asennetuissa moottoreissa. Biopolttoöljyn jakeluelvoite tuottaa päästövähennyksiä ensisijaisesti taakanjakosektorin puolella.
- Hallituskaudella 2019-2023 valmisteltiin nostosta HE, mutta sitä ei ehditty käsitellä ja esitys raukesi,
- Myös biopolttoöljyn jakeluelvoite on yksittäisenä toimenä erittäin merkittävä koko taakanjakosektorin veloitteen saavuttamisen kannalta. Siksi olisikin tärkeää viedä KAISUssa linjattu veloitteen nosto lainsäädäntöön nykyisellä hallituskaudella.

Uusiutuvan energian direktiivi ja jakeluelvoite

Suomi ei voi RED II:n mukaan alittaa vuodelle 2020 asetettua 38 %:n yleistavoitetta uusiutuvan energian osuudelle. Vastaavaa yksiselitteistä veloitetta ei ole liikenteen 10 %:n tavoitteen osalta.

RED III:n mukaan jäsenvaltiot voivat liikennesektorin tavoitteen osalta tulevaisuudessa valita joko kasvihuonekaasuintensiteetin vähenemään tai uusiutuvan energian osuuteen perustuvan tavoitteen väliltä. Liikenteeseen jaeltujen polttoaineiden ja sähkön kasvihuonekaasuintensiteetin tulisi vähentyä vähintään 14,5 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Jos jäsenvaltio päättää valita uusiutuvan energian osuuteen perustuvan mallin, tulee osuus nostaa 29 prosenttiin vuonna 2030. Kehittyneille biopolttoaineille sekä uusiutuvaan vetyyn perustuvilla sähköpolttoaineilla asetetaan yhteinen 5,5 prosentin tavoite. Lisäksi julkisten latauspisteiden kautta jaeltu uusiutuva liikennesähkö tulee liittää velvoitejärjestelmien piiriin. Liikennesektorin tavoite koskee jatkossa tieliikenteen lisäksi myös meri- ja lentoliikennettä.

Hallintomalliasetus edellyttää jäsenvaltioita asettamaan uusiutuvan energian tavoitteen vuodelle 2030 sekä tähän liittyvän polun sekä toimet tavoitteen saavuttamiseksi. Tätä veloitetta on hyvin hankala saavuttaa ilman liikenteen uusiutuvia eli jakeluelvoitetta. Yksiselitteistä alarajaa eikä polkua RED:istä kuitenkaan tule

ja tämä riippuu osin muiden sektorien kehityksestä. Käytännössä alarajan ja polun asettavat taakanjakosektorin päästövähennystavoitteet.

Vaihtoehtoisia politiikkatoimia tilanteessa jossa jakeluelvoitteen tasoa lasketaan määräajaksi (esim. kaudeksi 2024-2025)

1) Polttoaineverojen indeksitarkistukset

Polttoaineverotuksen indeksitarkistus oli esillä liikenneverotuksen uudistamista pohtineen työryhmän raportissa, VM 21:2021. Työryhmä ehdotti poliittista linjausta, jonka mukaan energiaverotuksen tasoon tehdään jatkossa säännönmukaisia tarkistuksia. Tämä voitaisiin tehdä lainsäädännössä sitomalla verotasoa sovittuun indeksiin, kuten Ruotsissa ja eräissä muissa Euroopan maissa. Vaihtoehtoisesti asiasta voitaisiin antaa periaatepäätös, jolloin tasoihin lähtökohtaisesti tehtäisiin sovittu suuruinen verotuksen tason ylläpitävä tasokorotus, ellei toisin erikseen päätettäisi. Päästöohjauksen säilyttämiseksi indeksikorotuksen vähimmäistaso tulisi olla kuluttajahintojen mukainen kehitys. Verotuksen päästöohjauksen tason voimistamiseksi liikennepolttoaineiden indeksitarkistuksen tulisi kuitenkin olla kuluttajahintoja korkeampi.

Työryhmä ehdotti päästöohjauksen lisäämiseksi, että säännöllisissä indeksitarkistuksissa otettaisiin huomioon kuluttajahintojen ja polttomoottoriautojen polttoainetehokkuuden ennustettu paraneminen niin, että bensiinin reaalin verotaso kilometriä kohden pysyisi vuoteen 2019 nähden ennallaan. Tämä tarkoittaisi vuodesta 2023 lähtien keskimäärin noin neljän prosentin vuosittaista korotusta nimellisiin polttoaineverotasoihin ilman, että polttomoottoriautoilun keskimääräinen polttoaineverorasitus kilometriä kohden reaalisesti nousisi.

Verrattuna tilanteeseen, jossa polttoaineverotukseen ei tehtäisi mitään korotuksia, liikenteen polttoaineiden nimellisten verotasojen korottaminen työryhmän ehdottamalla tavalla laskisi polttoaineiden kulutusta vuoden 2030 tasolla noin 3–14 prosenttia, jolloin ajonaikaisten päästöjen vähenemä olisi noin 0,3–1,3 Mt. Biopolttoaineiden jakeluelvoitteen vuoden 2030 osuudella liikenteen laskennalliset päästöt taakanjakosektorilla alenisivat vuoden 2030 tasolla noin 0,2–0,9 Mt, joka vuoden 2005 liikenteen päästöihin nähden olisi noin 1,5–6,8 prosenttia.

2) Liikenteen sähköistämisen vauhdittaminen

Tämä tarkoittaisi esim. fossiilittoman liikenteen tiekartan kaikkien rahoitustarpeiden varmistaminen ja sen päälle vielä uusia satsauksia esim. lisää hankintatukia, tukia infran rakentamiseen, romutusautokampanjoita jne. Kaikilla näillä olisi valtionaloudellisia vaikutuksia. Epävarmassa markkinatilanteessa vaikutukset ovat sen lisäksi epävarmoja.

Ruotsin tilanne

Ruotsin pääasiallinen ohjauskeino biopolttoaineiden kysynnän lisäämiseksi on polttoaineiden jakelijoita koskeva vähennysvelvoite (reduktionsplikt). Polttoaineiden jakelijoiden täytyy sekoittaa bensiinin ja dieselin joukkoon biopolttoaineita. Tämä sekoitevelvoite ei kuitenkaan perustu biopolttoaineen määrään vaan polttoaineen elinkaari päästöihin. Eli malli ei ole suoraan verrannollinen Suomen jakeluelvoitteeseen.

Ruotsissa polttoaineiden jakelijoita koskeva vähennysvelvoite on siis tarkoitus laskea 6 prosenttiin bensiinin ja dieselin osalta (nykyisestä dieselin 30,5 prosentista ja bensiinin 7,8 prosentista). Aiemmin tehdyt päätökset korottaa vähennysvelvoite 40,5 ja 12,5 prosenttiin vuonna 2024 eivät siis siellä toteudu.

Trafikanalys, joka on siis Ruotsissa tieliikenteen ohjauskeinoehdotusten osalta vastuuviranomainen on todennut, ettei sillä ole lähitulevaisuudessa ehdottaa keinoja, joilla voisi paikata alennetun

vähennysvelvoitteen jättämän vajeen päästövähennysten osalta. Trafikanalyysen mukaan paikkauskeinona voisi olla kansallinen päästökauppajärjestelmä kotimaan tieliikenteen päästöille. Tämän vaikutus olisi kuitenkin todennäköisesti sama kuin korkeammalla vähennysvelvoitteella, eli lisääntynyt biopolttoaineiden osuus tieliikenteessä.

Ruotsi tulee hyödyntämään mahdollisuutta joustaa ESR-kiintiöissä vuosien välillä: korkean ESR-velvoitteen 2021-2023 vuoksi Ruotsi on alustavan arvion mukaan ylittänyt tavoitteet 9 milj. CO2 tonnilla. Päästöjä tulee kuitenkin vähentää vielä 18 milj. CO2 tonnilla 2030 ESR-velvoitteen mukaisesti. Ruotsin viranomaiset eivät ole ehtineet laskea miltä ESR-päästövähennyspolku näyttää 6 prosentin vähennysvelvoitteella.

Muita vähennysvelvoitteen jättämän vajeen kompensointikeinoja ovat:

- 800 000 päästöoikeuden vuosittainen mitätöintimahdollisuus vuodesta 2025 alkaen (avstå intäkter från EU:s utsläppshandel ETS genom att annullera utsläppsrätter (800 000 ton koldioxid per år))
- päästövähennysten ostaminen velvoitteensa ylittäneiltä jäsenmailta, esimerkiksi Saksalta (tämä keino Ruotsin mukaan kuitenkin epävarma, sekä tarjonta että hinta)
- ESR-tavoitteen alentaminen siirtämällä vastaavasti yksiköitä maankäyttösektorilta
- EU:n turvareservin (säkerhetsreserv) hyödyntäminen; yht. 105 milj. CO2-tonnin turvareservi jäsenmaille, jotka eivät saavuta velvoitteitaan (miten jyvitetään jos/kun yksiköiden kysyntä ylittää tarjonnan?)

Muuta huomioitavaa Ruotsin vähennysvelvoitteen alentamisessa

- Päästökaupan laajentuminen tieliikenteeseen ja mm. rakennusten erillislämmitykseen on tärkeä. Ruotsi voi kuitenkin aluksi valita opt-outin eli ottaa päästökauppa käyttöön vasta myöhemmin.
- Ei ole tarkempaa tietoa siitä, miten päästövähennysvelvoite kehittyy vuoden 2026 jälkeen, eikä tietenkään 2040-tavoitteesta.

Ruotsin 2030 -70% päästövähennystavoite on alustavan näkemyksen mukaan yhä mahdollista saavuttaa, jos vähennysvelvoitealennus koskee vain vuosia 2024-2026 ja nousee sitten takaisin jo aiemmin päätettyjen tasojen mukaisesti. Mutta varmasti Ruotsissa – kuten Suomessakin – tilapäisistä alennuksista tulee helposti pysyviä.

Ruotsissa on valmisteilla myös kansallisia toimia (ns. käänteiset huutokaupat) BECCS:in edistämiseksi. Esimerkiksi EU:n innovaatorahastolta tukea saanut BECCS Stockholm – hankkeella on potentiaalia ottaa talteen ja varastoida n. 0,8 Mt bioperäistä CO₂:a/a. Hankkeen tuottamia negatiivisia päästöjä voidaan mahdollisesti hyödyntää myös EU:n Ruotsille asettamien kansallisten velvoitteiden saavuttamisessa.