

Asia: VN/11908/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (jakeluelvoite)

Lausunnonantajan lausunto

1. Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot

Lain valmistelussa hallituksen tulisi ennen kaikkea pyrkiä varmistamaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ilmastolain tavoitteen sekä Suomen EU-velvoitteiden mukaisesti. Hallituksen viimeisimmän ilmastovuosikertomuksen mukaan nykyiset liikenteeseen kohdistetut ohjaukeinot eivät ole riittäviä.

Esityksen keskeinen sisältö perustuu kevään 2023 hallitusohjelmaneuvoitteluihin, jossa useita tehokkaita fossiilittomaan liikenteeseen tähtääviä ohjaukeinoja suljettiin pois poliittisin perustein. WWF:n mielestä lausunnonlle lähetetty luonnos osoittaa, että virkavalmistelussa ei ole löydetty tyydyttäviä ratkaisuja pitkälti näistä lähtökohdista johtuviin perustavanlaatuisiin ongelmiin.

Sanna Marinin hallitus päätti poikkeuksellisissa oloissa, osana COVID-19-pandemian elpymispakettia, väliaikaisesti alentaa jakeluelvoitteen vähimmäistasoja vuosina 2021-2024. Näin ollen biokomponenttien vähimmäisosuuksissa syntyi valtava kuilu vuosien 2024 (13,5 %) ja 2025 (29,0 %) väliin. Petteri Orpon hallituksen voidaan puolestaan katsoa toimivan normaalioloissa, jolloin pitäisi pyrkiä pitkäjänteisiin ratkaisuihin, jotka antavat sääntelyn kohteille ennustettavan toimintaympäristön. Kuitenkin hallituksen esitykseen sisältyy samankaltainen valtava hyppäys vuodesta 2027 (22,5 %) vuoteen 2028 (31,0 %) ja todellista kuilua voi lisätä lakiluonnokseen sisältyvä seuraamusmaksujen väliaikainen vesitysehdotus. On ilmiselvää, että nykyinen hallitus luo seuraavalle hallitukselle ongelmia, joita ei voi pitää yhteiskunnan kokonaisedun mukaisina. WWF:n mielestä tällainen esitys nakertaa kansalaisten luottamusta Suomen pitkäjänteiseen ilmastopolitiikkaan.

Voimassa olevan lain (446/2007) ensimmäisessä pykälässä on määritelty lain tarkoitus: ”Tämän lain tarkoituksena on edistää uusiutuvien polttoaineiden käyttöä moottoribensiinin, dieselöljyn ja maakaasun korvaamiseksi liikenteessä.”

WWF huomauttaa, että hallituksen esityksen luonnoksessa tähän pykälään ei esitetä muutoksia. Tästä on johdettava kaksi oleellista huomiota:

1) Lain tarkoituksena olisi edelleen uusiutuvien POLTTOAINEIDEN käytön edistäminen liikenteessä. Liikennesähkö on vaihtoehtoinen käyttövoima, mutta ei uusiutuva polttoaine. Näin olleen liikennesähkön käytön edistäminen ei kuulu tämän lain soveltamisalan piiriin. WWF muistuttaa, että voimassa olevassa laissa (5 §) biokomponenttien vähimmäistasot on määritelty kaikkien myytyjen polttoaineiden osuutena. Tästä seuraa, että sähköautojen yleistymisen myötä absoluuttiset myytyjen polttoaineiden määrät tulevat laskemaan ja siten vähimmäisosuusvelvoitteiden täyttyminen helpottuu.

2) Lain tarkoituksena olisi edelleen päästöjen vähentäminen nimenomaan LIIKENTEESSÄ. Näin ollen joustojen ulottaminen liikennesektorin ulkopuolelle ei ole mahdollista tämän lain puitteissa. Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotuksia, jotka lisäisivät liikenteen päästöjä, eli olisivat ristiriidassa lain tavoitteen kanssa.

WWF kannattaa lämpimästi liikenteen sähköistämisen vauhdittamista. Samoin kannatamme yksityisen rahoituksen ohjaamista sekä taakanjakosektorin että maankäyttösektorin ilmastotoimiin nykyistä tehokkaammin. Valitettavasti tämä lakiluonnos ei kuitenkaan ole toteuttamiskelpoinen ja siksi kehoitamme hallitusta etsimään muita toimivia ratkaisuja. Tästä lakiluonnoksesta vain RFNBO-osa olisi periaatteessa toteuttamiskelpoinen. WWF suhtautuu kuitenkin myös siihen varauksellisesti, sillä kaikki toimet, jotka pidentävät polttomoottorien käyttöä maantieliikenteessä, ovat kyseenalaisia. Maantieliikenne on hyvin suurelta osin sähköistettävissä, kun taas lentoliikenne tulee käyttämään polttoaineita huomattavasti kauemmin. Vaihtoehtoiset nestemäiset polttoaineet tulisivat ensisijaisesti ohjata lentoliikenteeseen.

WWF moittii ankarasti hallitusta siitä, että lakiluonnokseen sisältyy seuraamusmaksun vesitysmekanismi (11 §). Esityksellä luodaan houkutus poiketa jakeluvetoisten vähimmäisvaatimuksista. Ehdotus on räikeässä ristiriidassa ympäristöoikeuden periaatteiden kanssa. HE-luonnoksen sivulla 16 kuvataan ansiokkaasti myös, kuinka esitys on ristiriidassa suomalaisen yrityskulttuurin kanssa. Seurausmaksukikkailulla luodaan aivan vääränlainen houkutus alan toimijoille tehdä päätöksiä puhtaasti taloudellisin perustein ottamatta huomioon Suomen ilmastopoliittisia tavoitteita ja velvoitteita. Lisäksi seuraamusmaksujen porrastaminen voi aiheuttaa kohtuutonta byrokratiaa hallinnossa.

WWF:n mielestä hallitusohjelmassa kiinnitetään aivan liian paljon huomiota liikennepolttoaineiden kuluttajahintojen nousun riskiin. Todellisuudessa indeksikorjatut liikennepolttoaineiden hinnat ovat pysyneet samalla tasolla on vuosikausia. Fossiilisten polttoaineiden hintojen korotukset ovat itse asiassa toivottuja, sillä ne lisäisivät kannusteita investoida sähkökäyttöisiin ajoneuvoihin. Selvitykset osoittavat lisäksi, että fossiilisten polttoaineiden hinnankorotusten kompensointi sosiaalisesti haavoittuville ihmisryhmille olisi varsin helppoa. Nyt olisikin luonteva hetki päivittää hallituksen strategia tältä osin.

2. Mitä mieltä olette ehdotetusta joustomekanismimallista?

Mitä mieltä olette erityisesti ehdotetuista hyväksymiskriteereistä, niiden toimivuudesta, todentamisesta, valvonnasta ja hyväksymismenettelystä?

Jakeluelvoitelain tarkoituksena on ”edistää uusiutuvien polttoaineiden käyttöä moottoribensiinin, dieselöljyn ja maakaasun korvaamiseksi liikenteessä” (1 §). Talojen lämmitystapojen muutoksia – vaikka ovatkin ilmastopoliittisesti tärkeitä – ei pidä tähän lakiin sotkea. Joustomekanismien käyttöönotto – joka siis käytännössä hidastaisi liikenteen päästövähennyksiä - olisi räikeässä ristiriidassa lain tavoitteiden kanssa.

WWF suhtautuu ymmärtäväisesti hallituksen haluun edistää muita taakanjakosektorin päästövähennyksiä. Sen sijaa olisi täysin tuomittavaa avata mahdollisuus joustoille myös maankäyttösektorin puolelle, samalla kuin jakeluelvoitteen vähimmäistavoitteita laskettaisiin merkittävästi suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Maankäyttösektorin yleensä lyhytikäisten nielujen lisäyksillä ei pidä lykätä fossiilisten päästöjen vähentämistoimia. Lakiluonnoksen 5 d pykälän 4 momentti on ehdottomasti hylättävä jatkovalmistelussa.

WWF pitää yksityisen rahoituksen ohjaamista maankäyttösektorin nieluja vahvistamiin toimiin äärimmäisen tärkeänä tavoitteena. Siksi WWF kannustaa hallitusta jatkamaan vaihtoehtoisten keinojen valmistelua. WWF:n mielestä luonteva työkalu olisi Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) päivitys, jonka valmisteluun WWF mielellään osallistuu. Toki tarvittavia päätöksiä on myös mahdollista tehdä hallituksen erillispäätöksinä (vrt. hallitusohjelman kirjaus ”päästövelan lyhentämishjelmasta”).

HE-luonnoksen sivulla 16 todetaan ansiokkaasti, että kustannusarvioissa ei ole otettu huomioon joustomekanismin todentamiseen liittyviä kustannuksia, jotka itse asiassa voivat merkittävästi lisätä päästövähennystoimen arvioituja kustannuksia. WWF:n mielestä tätä pidettävä puutteellisena lainvalmisteluna ja yhtenä perusteluna lykätä tätä lakiuudistusta.

HE-luonnoksessa (5 d § 3 mom) on varsin onnistuneesti pyritty luomaan tiukkoja vaatimuksia hyväksyttävälle toimille liikennesektorin ulkopuolella. Tärkeitä periaatteita ovat muun muassa lisäisyys, luotettavasti mitattu, pysyvyys sekä mahdollisen ulkoisvaikutusten välttäminen. WWF pitää kannatettavana vaatimusta siitä, että vaihtoehtoisten päästövähennystoimien ilmastohyödyn tulee olla vähintään kaksinkertainen verrattuna fossiilidieselin aiheuttamaan kasvihuonekaasupäästöön.

Näitä lainvalmistelussa kehitettyjä elementtejä onkin syytä hyödyntää, kun jatkossa edistetään yksityisen rahoituksen ohjaamista merkittäviin ilmastotekoihin.

3. Mitä mieltä olette ehdotetusta RFNBO-polttoaineita koskevasta vähimmäisosuusveloitteesta (ml. välituotevety) ja sille asetettavasta seuraamusmaksutasosta?

Monien perinteisten biopolttoaineiden tuotannossa käytettävien raaka-aineiden tuotanto aiheuttaa merkittäviä ongelmia maankäyttösektorilla ja tämä on kohtuullisen hyvin otettu huomioon lakiluonnoksessa. RFNBO-polttoaineet ovat tässä mielessä suositeltavia vaihtoehtoja, mutta niihinkin liittyy merkittäviä haasteita. Kokonaisuudessaan vetytalous on valtavan energiantensiivistä, mikä voi lisätä sähköntuotannon ympäristöhaittoja.

Uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä on suositeltavaa käyttää suoraan tieliikenteen käyttövoimana, sen sijaan että sillä tuotetaan vetyä, jota jatkojalostetaan nestemäiseksi polttoaineeksi polttomoottoreihin. Niin kutsuttujen sähköpolttoaineiden arvoketjun energiahävikki on valtava.

Lakiluonnoksen perusteluosassa todetaan myös ansiokkaasti, että välituotevedyn käyttö ei näy tieliikenteen päästöissä, vaan päästökauppaan kuuluvien jalostamoiden päästöissä. Välituotevedyn sisällyttäminen jakeluvelvoitteen piiriin ei siten ole tämän lain tavoitteiden (1 §) mukaista.

Jakeluvelvoitelaki tulee rakentaa ilmastopolitiikan tavoitteiden pohjalta. Lainsäätäjän tulee riittävällä tavalla varmistaa, että veloitteet ovat polttoaineiden jakelijoita velvoittavia. WWF ei hyväksy hallituksen aikeita kikkailla seuraamusmaksujen alennuksilla. Myös RFNBO-polttoaineita koskevien veloitteiden seuraamusmaksut tulee asettaa riittävän korkeiksi, jotta voidaan kohtuullisella varmuudella osoittaa, että seuraamusmaksujen maksaminen ei tule taloudellisesti houkuttelevaksi yrityksille.

4. Mitä mieltä olette ehdotetusta mallista lisätä uusiutuva liikennesähkö osaksi jakeluvelvoitetta?

Vaikka liikennesähkö on joissain EU-maissa sisällytetty jakeluvelvoitelainsäädäntöön, se ei välttämättä ole Suomessa paras ratkaisu. Kuten toisaalla lausunnossa WWF toteaa, nyt ehdotetulla tavalla sitä ei voi tehdä. Ehdotettu uusi pykälä 5c on ristiriidassa lain tavoitepykälän (§ 1) kanssa.

WWF:n mielestä selvittämisen arvoinen vaihtoehto olisi liikennesähkön integrointi jakeluvelvoitejärjestelmään samalla kun velvoitetasoja nostetaan reippaasti nyt ehdotetuista tasoista. Näin olisi mahdollista luoda aidosti vaikuttavia kannusteita tieliikenteen nopeaan sähköistämiseen.

WWF:n mielestä jakeluvelvoite ehdotetussa muodossa ei ole paras keino liikennesähkön edistämiseen. Sähkön jakeluverkon laajentaminen tulisi olla ykkösprioriteetti. Sen sijaan

liikennesähkön kulutuksen subventointi on turhaa, sillä sähkö on jo nyt huomattavan edullinen käyttövoima kilometrikohtaisessa vertailussa.

Vuodesta 2007 voimassa olleessa laissa biopolttoaineiden jakelovelvoite on määritelty prosenttiosuutena kaikista käytetyistä polttoaineista. Liikennesähkö ei ole polttoaine, vain täysin toisenlainen käyttövoimaratkaisu. Polttoaineiden ja liikennesähkön yhteismitallistaminen luonnoksessa esitetyllä tavalla on turhan monimutkaista.

Nordman Bernt
WWF Suomi