

Asia: VN/11908/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia ja biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettua lakia.

Liitto ei kannata esitystä jakeluvelvoitteen laskemisesta tai esitettyä seuraamusmaksujen alentamista, sillä ne heikentävät jakeluvelvoitteen ilmastohyötyjä. Esitysluonnos heikentäisi toteutuessaan entisestään Suomen mahdollisuuksia saavuttaa kansalliset ja EU-tason ilmastotavoitteensa. Liitto myös huomauttaa, että joustomekanismin alaisissa hankkeissa on kiinnitettävä huomiota lisäisyyteen ja pysyvyyteen.

Liitto pitää myös valitettavana valmisteluvaiheen heikkoa sidosryhmien osallistamista: valmisteluvaiheen työpajoihin on esityksen mukaan kutsuttu ”ministeriöiden, viranomaisten, toiminnanharjoittajien ja etujärjestöjen edustajia”, eikä esimerkiksi kansalaisjärjestöjen edustajia tai tutkijoita.

Jakeluvelvoitteen laskeminen lisää tieliikenteen päästöjä:

Suomi on sitoutunut puolittamaan liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä. Jakeluvelvoite on keskeisin liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin vuoden 2030 päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Kuten myös vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksessa todetaan, Suomi ei ole saavuttamassa taakanjakosektorin tavoitteitaan, ja jakeluvelvoite on päästökehityksen kannalta avainasemassa.

Esityksessä ehdotetaan jakeluvelvoitelakia muutettavan siten, että vuonna 2025 taso olisi 16,5 prosenttia, vuonna 2026 19,5 prosenttia ja vuonna 2027 22,5 prosenttia. On huomionarvoista, että esityksen toteutuessa syntyisi merkittävä kuilu vuoden 2027 (22,5 %) ja vuoden 2028 (31,0 %) jakeluvelvoitteiden välille. Lisäksi esityksessä esitetään seuraamusmaksujen porrastettua alentamista.

Tämä esitysluonnos heikentäisi toteutuessaan entisestään Suomen mahdollisuuksia saavuttaa kansalliset ja EU-tason ilmastotavoitteensa. Suomen luonnonsuojeluliitto ei kannata esitystä yleisen jakeluvelvoitteen laskemisesta tai seuraamusmaksujen alentamista.

Kuten esityksessä todetaan, esitettyjen jakeluvelvoitteen tasojen laskeminen lisäisi tieliikenteen päästöjä 1,38 miljoonaa tonnia vuonna 2025, 1,03 miljoonaa tonnia vuonna 2026 ja 0,8 miljoonaa tonnia vuonna 2027 verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön. Yhteensä uusiutuvien polttoaineiden kysynnän lasku kasvattaisi tieliikenteen päästöjä 3,21 miljoonaa tonnia CO₂e vuosina 2025–2027.

Lisävelvoitteen vähentämisellä on myös merkittäviä vaikutuksia biokaasualan kehitykseen. Lisävelvoitteen alentaminen vähentää biokaasun kysynnän kasvua, mikä voi johtaa biokaasuinvestointien lykkääntymiseen tulevaisuudessa. Tämä kehityssuunta ei olisi linjassa hallitusohjelman kirjausten kanssa.

Jakeluvelvoitteen alentaminen on toimenä epäoikeudenmukainen:

Kuten myös esityksessä todetaan, jakeluvelvoitteen alentaminen ei ole varma keino hillitä polttoaineiden hintoja, sillä jakeluvelvoitetta voimakkaammin hintoihin vaikuttavat raakaöljyn maailmanmarkkinahinta sekä kansallinen verotus.

Esitys jakeluvelvoitteen alentamisesta on sosiaalisesti epäoikeudenmukainen, palkitsee saastuttamisesta ja hyödyttää enemmän paljon ajavia hyvätuloisia kuin pienituloisia autollisia kotitalouksia, joissa ajamisen kustannukset ovat suuremmat suhteessa asuntokunnan tuloihin. Jakeluvelvoitteen alentamisen sijaan oikeudenmukaisempi ratkaisu kompensoida jakeluvelvoitteen korottamisesta kansalaisille aiheutuvia kustannuksia olisi kotitalouksille jaettava tasapalautus, kuten 2035 Legitimacy-tutkimushankkeessa on arvioitu. Tasapalautus kohdistuisi selkeämmin pienituloisille kotitalouksille eikä kannustaisi ajamaan enemmän fossiilikäyttöisillä ajoneuvoilla ja näin vesittäisi liikenteen päästövähennystavoitteita.

Suomen tulisi valmistella hiiliosingon kaltaista mekanismia, jonka avulla ilmastopolitiikan vuoksi koituvia kohtuuttomiksi koettuja taloudellisia seurauksia voidaan kompensoida vaarantamatta päästövähennyksiä.

Seuraamusmaksujen alentaminen luo epävarmuutta:

Esitysluonnoksessa myös esitetään seuraamusmaksujen porrastettua alentamista. Luonnonsuojeluliitto ei kannata ehdotusta, sillä se kannustaa rikkomaan lakia, lisää epävarmuutta sekä heikentää jakeluvelvoitteen ilmastohyötyjä.

Lain noudattamisen tulisi olla lähtökohta kaikessa lainsäädännössä. Seuraamusmaksun esittäminen vaihtoehtoisena tapana täyttää jakeluvelvoite on siten ongelmallinen. Lisäksi seuraamusmaksun porrastettu alentaminen kannustaa rikkomaan lakia.

Kuten esityksessä todetaan, AFRY:n tekemän selvityksen perusteella jakeluvelvoitteen seuraamusmaksutasojen porrastaminen rajaisi jakeluvelvoitteen täyttämisen 18 prosenttiin asti, minkä jälkeen jakeluvelvoitetta täytettäisiin maksamalla seuraamusmaksut. Tämä lisäisi tieliikenteen päästöjä vielä 0,7 miljoonaa tonnia vuosina 2025–2027.

Lisäksi, kuten myös esityksessä todetaan, seuraamusmaksu lisää epävarmuutta. Esityksen valmistelun aikana ei ole voitu arvioida, kuinka moni jakelija jättää tulevaisuudessa jakeluvelvoitteen täyttämättä maksamalla seuraamusmaksuja. Esityksessä myös todetaan, että maksujen portaittainen alentaminen lisää entisestään epävarmuutta jakeluvelvoitteella saavutettavien taakanjakosektorin päästövähennyksien toteutumisesta. Esitys ei siten ole kannatettava.

Nestemäisten biopolttoaineiden ympäristövaikutukset arvioitava:

Esityksessä ei esitetä muutoksia korkean ILUC-riskin (riski suurien epäsuoran maankäytön muutoksista) polttoaineiden osuuksiin.

Luonnonsuojeluliitto muistuttaa, että on tarpeen tehdä riippumaton riskiarvio nestemäisten biopolttoaineiden todellisista ympäristövaikutuksista ja siitä, miten biopolttoaineiden päästövähennykset tulevaisuudessa lasketaan (ml. palmuöljytisleen jäteluokitus). Neste tuottaa valtaosan Suomen liikenteen uusiutuvasta dieselistä, ja palmuöljyn rasvahappotisleen määrä on liikenteen uusiutuvassa dieselissä on tällä hetkellä määritelty Nesteen liikesalaisuudeksi. Neste on kuitenkin myöntänyt, että MY diesel sisältää 20% kasvisöljyjä, pääasiassa sertifioitua palmuöljyä ja 80% on luokiteltu jätteiksi- ja tähteiksi sisältäen palmuöljyn rasvahappotisleen (PFAD). On suuri riski, että jakeluvelvoiteella yhä mahdollistetaan ja edistetään ympäristön ja ilmaston kannalta

kestämättömien biopolttoainejakeiden käyttöä ja tuotantoa. Näitä riskejä tulisi arvioida kattavasti osana esityksen ympäristövaikutuksia.

Lähteet:

Ilmastovuosikertomus 2024: <https://ym.fi/ilmastovuosikertomus>

2035 legitimacy -hanke 2023: <https://2035legitimacy.fi/tiedote-hallituksen-kaavailema-polttoaineveron-alennus-hyodyttaa-enemman-suurituloisia-ja-kasvattaa-ilmastopaastoja/>

AFRY:n selvitys 2024:

https://valtioneuvosto.fi/documents/1410877/196402993/Jakeluvelvoiteselvitys_HO_REDIII_12022024_AFRY.pdf/208d520a-0daf-5700-8522-ee119c64ed10/Jakeluvelvoiteselvitys_HO_REDIII_12022024_AFRY.pdf?t=1707744320788

2. Mitä mieltä olette ehdotetusta joustomekanismimallista?

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

Esityksen mukaan joustomekanismin nojalla jakelijat voisivat täyttää 5,5 prosenttiyksikköä jakeluvelvoitteesta taakanjakosektoriin kohdistuvilla vaihtoehtoisilla päästövähennystoimilla. Esityksessä mahdollistetaan joustot myös maankäyttösektorin puolella. Jakeluvelvoitteen joustomekanismi pitää sisällä useita riskejä ja epävarmuuksia, joita tulisi tarkastella kriittisesti jatkovalmistelussa.

On positiivista, että esityksessä joustomekanismin toimilta edellytetään, että ne tuottavat kaksinkertaisen hyödyn verrattuna yhden megajoulen dieselin aiheuttamaan kasvihuonekaasupäästöön. Esityksessä toimilta edellytetään myös pysyvyyttä sekä hiilivuodon välttämistä.

Näistä edellytyksistä huolimatta joustomekanismi uhkaa heikentää ilmastotoimia, sillä sen kautta saavutetut hyödyt eivät välttämättä korvaa tuotettuja ilmastohaittoja. Luonnonsuojeluliitto katsoo, että joustomekanismin sisältyvien toimien tulisi olla aidosti lisäisiä, mutta taakanjakosektorilla on haastavaa löytää aidosti lisäisiä ilmastotoimia. On huomionarvoista, että hallituksen esityksen luonnosversiosta puuttuvat vaatimukset kaksoislaskennan välttämistä sekä hankkeiden seurannasta ja raportoinnista. Esitystä tulee näiden osalta tarkentaa.

Liitto suhtautuu kriittisesti esityksen 5d pykälän 4 momentin ehdotukseen siitä, että joustomekanismia olisi mahdollista hyödyntää maankäyttösektorin puolella. On huomionarvoista, että maankäyttösektorin nielujen lisäykset ovat usein lyhytikäisiä. Luonnonsuojeluliitto katsoo, ettei maankäyttösektorin nieluja lisäämällä tule lykätä pakollisia ja kiireellisiä toimia fossiilisten päästöjen vähentämiseksi. Liitto suosittaa, että joustomekanismia ei sovelleta maankäyttösektorilla.

Maankäyttösektorin nieluja tulee sen sijaan vahvistaa muun muassa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman päivittämisen kautta.

Joustomekanismin hankkeiden kohdalla ei esityksessä myöskään riittävästi kuvata hankkeiden seuranta- tai raportointia. Liitto kehottaa tarkentamaan esitystä raportoinnin ja seurannan osalta. Lisäksi hankkeilta tulisi edellyttää ei merkittävää haittaa -periaatteen noudattamista.

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

Suomen luonnonsuojeluliitto kannattaa RFNBO-polttoaineiden käytön tukemista. Liitto kuitenkin muistuttaa, että näiden polttoaineiden tulisi korvata fossiilisia polttoaineita, ei uusiutuvia polttoaineita tai sähköä. Jos RFNBO-polttoaineita tuotetaan vedyllä, on varmistettava, että tuotannossa käytetty vety on tehty uusiutuvalla energialla. On huomionarvoista, että vetytalous on energiantensiivistä. Luonnonsuojeluliitto muistuttaa, että sähköntuotannossa on huomioitava mahdolliset ympäristöhaitat.

Välituotevedyn käyttö ei vähennä tieliikenteen CO₂-päästöjä, kuten esitysluonnoksessa todetaan, mikä vaikeuttaa Suomen taakanjakosektorin velvoitteiden saavuttamista.

RFNBO-polttoaineita koskevien velvoitteiden seuraamusmaksut on asetettava riittävän korkeiksi, jotta voidaan varmistaa, ettei maksujen suorittamisesta tule lain noudattamista houkuttelevampaa.

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

Suomen luonnonsuojeluliitto vastustaa esitystä liikennesähkön lisäämisestä osaksi jakeluvelvoitetta. Liikennesähkön lisääminen jakeluvelvoitteeseen korottamatta jakeluvelvoitetasoa vastaavasti johtaa väistämättä tieliikenteen CO₂-päästöjen kasvuun, koska biopolttoaineiden jakelu vähenee. Tämä on lain tarkoituksen vastaista.

Sundström Edda
Suomen luonnonsuojeluliitto ry