

Asia: VN/11908/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot

MTK:n yleiset huomiot koskien koko hallituksen esitys luonnosta

MTK pitää ennakoitavan ja johdonmukaisen jakeluvelvoitepolitiikan jatkumista tärkeänä osana liikenteen päästöjen vähentämistä. Jakeluvelvoite on kyennyt tuottamaan tavoitellut päästövähennykset ennustettavasti ja sen rooli keskeisenä taakanjakosektorin päästövähennystoimena on kiistaton. Samalla sen varaan on rakentunut liiketoimintaa, jota kansantalous kipeästi tarvitsee.

MTK ei kannata seuraamusmaksutasojen huojentamista, koska tosiasiallisesti se olisi lain noudattamatta jättämisestä palkitsemista. Sakkomaksujen maksaminen ei tuota ilmastohyötyjä, eikä auta Suomea saavuttamaan sille asetettuja ilmasto- ja energiapoliittisiatavoitteita.

2. Mitä mieltä olette ehdotetusta joustomekanismimallista?

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

MTK:n huomiot ehdotetusta joustomekanismimallista

MTK pitää erittäin tärkeänä, että ehdotettu joustomekanismi otetaan käyttöön mahdollisimman nopeasti ja että jakelijat voivat aloittaa ostamaan markkinoilta joustomekanismin kautta tuotettuja yksiköitä 1.1.2025 myös maankäyttösektorin toimia koskien. Joustomekanismilla on saavutettavissa kustannustehokkuutta sekä taakanjakosektorin, että maankäyttösektorin ilmastopolitiikan

toimeenpanoon. Hallituksen esitykseen sisällytetty aikataulu, jossa maankäyttösektorin toimia voisi sisällyttää jakeluvelvoitteeseen vasta 1.1.2028 tarkoittaisi täysin tarpeetonta lähes neljän vuoden odotusta mekanismin käyttöönotossa ja pahimmillaan vastaavaa viivettä myös toimien aloittamisessa. MTK ei pidä tätä miltään osin hyväksyttävänä.

MTK pitää ehdotettua joustomekanismin 5,5%-yksikön tasoa oikean tasoisena liikkeelle lähtönä. Tämän tasoinen markkina on kysynnältään uskottava saamaan aikaan tarjontaa.

Sen sijaan MTK pitää kokonaan perusteettomana maankäyttösektorin ilmastotoimiin esitettyä 1%-yksikön kattolukua. MTK:n näkemyksen mukaan kyseiselle kattoluvulle ei löydy mitään perusteita. Kattoluku rajoittaa vahvasti maankäyttösektorin ilmastotoimien tarjontaa joustomekanismiin. Samalla se rajoittaa joustomekanismilta tavoiteltuja kustannustehokkuus- ja ilmastohyötyjä. MTK:n näkemyksen mukaan maankäyttösektorilla toimivilla markkinatoimijoilla on merkittävästi taakanjakosektorilla toimivia toimijoita paremmat valmiuden vastata joustomekanismin kautta avautuvaan markkinakysyntään välittömästi, kun mekanismi saadaan käyttöön. Kattoluku rajoittaa markkinakilpailua ja tuottaisi toteutuessaan hyvinvointitappiota. Erityisesti kattoluvun käyttöönotto hidastaisi sitä ilmastotyötä, jota Suomen valtio tarvitsee vastatakseen sitoviin EU:n ilmastovelvoitteisiin. Taakanjakosektori ja maankäyttösektori ovat toisiinsa sidoksissa jo voimassa olevan EU-lainsäädännön nojalla ja molempia koskevat sitovat tavoitteet. 1%-yksikön kattoluvun käyttöönotto korostaisi syntyviä hyvinvointitappiota. MTK esittää, että 1%-yksikön kattoluku maankäyttösektorin ilmastotoimia rajoittavana poistettaisiin lakiesityksestä. Ellei poistamiseen ole edellytyksiä, esittää MTK että kattoluku nostettaisiin 4,5%-yksikön tasolle.

Ehdotuksessa esitetään joustomekanismiin sisällytettävälle toimille laatukriteereitä, joista annettaisiin myöhemmässä vaiheessa niitä tarkentava valtioneuvoston asetus. MTK:n näkemyksen mukaan esitys on rakenteellisesti toimiva, joskin se jättää asetukselle hyvin merkittävän roolin markkinoille pääsyn näkökulmasta. MTK:n näkemyksen mukaan jakeluvelvoite on rakenteellisesti hyvä paikka toteuttaa ehdotettu joustomekanismi. Siinä sekä taakanjakosektorin, että maankäyttösektorin ilmastotoimet pystyvät toimimaan like-for-like periaatteen mukaisesti biopolttoaineisiin tai sähköön verrattuna. MTK:n näkemyksen mukaan sekä taakanjakosektorilta, mutta erityisesti maankäyttösektorilta on löydettävissä useita toimia, joilla vaaditut laatukriteerit täyttyvät ja ovat todennettavissa vähintään yhtä hyvin kuin jakeluvelvoitteeseen hyväksyttävillä biopolttoaineilla tai sähköllä. Luonnonvarakeskus on MTK:n toimeksiannosta arvioinut maatalouden ilmastotoimien toteutettavuutta osana jakeluvelvoitteen joustomekanismia maatalouden ilmastotiekartassa. Maatalouden ilmastotiekartta julkaistaan 20.8.2024, jolloin arviot eri toimenpiteiden toteutettavuudesta suhteessa hallituksen esityksessä esitettyihin laatukriteereihin ovat käytettävissä. Maatalouden ilmastotiekartta ei käsittele kattavasti metsien toimenpiteitä. MTK:n arvion mukaan merkittävin osa maankäyttösektorin toimista on metsissä tapahtuvia ja siellä toimivilla yrityksillä on myös valmiuksia vastata kysyntään.

Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta MTK huomioi, että asetettavat laatukriteerit eivät saa olla keskeisesti tiukempia tai vaikeammin todennettavissa kuin muilla jakeluvelvoitteeseen hyväksyttävillä toimilla. MTK huomauttaa, että joustomekanismille esitetty kaksinkertaisen

tuotannon vaatimus on merkittävästi tiukempi kuin muilla jakeluelvoitteeseen hyväksyttävillä toimilla, eikä siten noudata teknologia tai kilpailuneutraliteettia. Esimerkiksi sähkön ja tiettyjen biopolttoaineiden EU-lainsäädännön nojalla nauttima moninkertainen laskenta antaa niille merkittävää markkinahyötyä jakeluelvoitemarkkinoilla. Kaksinkertaisen tuotannon vaatimuksella käytännössä rajoitetaan jakeluelvoitteen joustomekanismin kautta tulevaa tarjontaa markkinoille.

MTK arvioi jakeluelvoitteen joustomekanismilla saavutettavan tosiasiallisesti huomattavasti suuremmat ilmastohyödyt kuin ilman, että se otettaisiin käyttöön. Samalla se parantaa ilmastopolitiikan kustannustehokkuutta. Kuten hallituksen esityksessäkin tunnistetaan, esitykseen sisällytetty laskentamalli kaksinkertaisen tuotannon vaatimuksen kautta pitää huolen siitä, että joustomekanismi tuottaa nämä paremmat ilmastohyödyt. Vaikka joustomekanismiin ei syntyisi lainkaan tarjontaa, toteutuisi asetettujen jakeluelvoitetasojen mukainen ilmastohyöty siinä tapauksessa niillä keinoilla, joita jakelijat siinä tapauksessa käyttävät. Hallituksen esitykseen esitetty etukäteishyväksyntä menettely on hyvä, koska se antaa jakelijalle mahdollisuuden hankkia vaihtoehtoisia päästövähennyskeinoja markkinoilta, niiden tilalle joille etukäteishyväksyntää ei myönnetä. MTK ei kuitenkaan pidä todennäköisenä, ettei tarjontaa joustomekanismiin syntyisi. MTK huomauttaa, että jakeluelvoitteen kautta saavutettava ilmastohyöty määritellään jakeluelvoitteen yleistavoitteen asetannassa, ei niinkään siinä millä vaihtoehtoista keinoista tavoite täytetään. Ainoat poikkeamat tästä ovat kaksinkertaisen tuotannon vaatimuksen tuottama kaksinkertainen ilmastohyöty ja tiettyjen käyttövoimien nauttimien kertoimien kautta hyötyjen toteutumatta jäämiset.

Jakeluelvoitteen joustomekanismilla pilotoidaan taakanjakosektorilla ja maankäyttösektorilla tuotettujen ilmastotoimien tuotantoa CRCF-asetuksessa määritellyllä tavalla. MTK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lainsäädäntötasolla turvataan näin tuotettujen yksiköiden markkinakelpoisuus myös 1.1.2030 jälkeen. Vain tämä takaa investointivarmuuden toimenpiteisiin, joiden myönteiset ilmastovaikutukset ovat kumulatiivisia ja huomattavasti pidempiä kuin hallituksen esityksessä esitetty 2025-2030 aikaväli. Jos maankäyttösektorin toimenpiteiden hyödyntämisen aikajänne jäisi hallituksen esityksen mukaisesti vain vuosien 2028-2030 väliseksi, ei tuotannon synnyttämiseen ole lainkaan edellytyksiä. Lausuntopalautteessa kysytään palautetta ehdotetuista hyväksymiskriteereistä, niiden toimivuudesta, todentamisesta, valvonnasta ja hyväksymismenettelystä. MTK:n näkemyksen mukaan ne noudattelevat hyvin pitkälle CRCF-asetuksessa määritellyjä laatukriteereitä, eikä MTK:lla niihin ole huomauttamista. Käytännön toimivuus määritellään myöhemmin annettavassa asetuksessa. MTK pitää kuitenkin valitettavana, jos maankäyttösektorin yksiköiden hyödyntämisen aikaväli jäisi vain HE:n mukaisesti vuosille 2028-2030. Tässä tapauksessa ei hyväksymiskriteerien toimivuutta käytännössä päästä kunnolla edes testaamaan, koska mitään merkittävää tarjontaa ei niin vähäisen ja lyhytaikaisen kysynnän takia kannata rakentaa. Tämä olisi erityisen surullista tilanteessa, jossa sekä EU:n ennallistamisasetuksen, että LULUCF-asetuksen toimeenpano vaatii Suomen valtiota joka tapauksessa toimenpiteisiin, joiden rahoittamisessa jakeluelvoite voisi toimia budjettirahoitusta dynaamisemmin.

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

MTK:n huomioidut RFNBO-polttoaineita koskevasta vähimmäisosuusvelvoitteesta (ml. välituotevety) ja sille asetettavasta seuraamusmaksutasosta

MTK:n ei ota kantaa RFNBO-polttoaineille asetettavaan vähimmäisosuusvelvoitteeseen muilta osin, kuin että pidämme epätodennäköisenä, että 2030 mennessä esitetyn 4%-yksikön tasoiselle jakelulle olisi vastaavaa ajoneuvokantaa raskaassa liikenteessä. MTK:n näkemyksen mukaan RFNBO-polttoaineille esitettävällä vähimmäisosuusvelvoitteella ei saisi olla sellaista seurausta, että liikennemetaanin kysyntä tosiasiallisesti laskee jakeluvelvoitteessa. Liikennemetaanin vienti ei ole todennäköinen vaihtoehto, jos kotimarkkinakysyntä laskee. MTK:n näkemyksen mukaan RED3 direktiivin mukainen lisävelvoite takaisi kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun markkinaa jatkossakin, mutta tästä ollaan hallituksen esityksellä luopumassa. MTK pelkää tämän ja ehdotetun 5a§ raaka-ainerajoitusten heikentävän yhdessä erityisesti liikennemetaanin investointiedellytyksiä.

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

MTK:n huomioidut ehdotetusta mallista lisätä uusiutuva liikennesähkö osaksi jakeluvelvoitetta

MTK:n näkemyksen mukaan esityksellä toimeenpannaan EU-lainsäädännön vaatimuksia, eikä siitä periaatteellisesti ole huomautettavaa. MTK:n näkemyksen mukaan tällä ei saisi kuitenkaan olla sellaista seurausta, että liikennemetaanin ja muiden biopolttoaineiden kysyntä tosiasiallisesti laskee jakeluvelvoitteessa. Liikennemetaanin vienti ei ole todennäköinen vaihtoehto, jos kotimarkkinakysyntä laskee. MTK myös kyseenalaistaa onko liikennesähkön lisääminen jakeluvelvoitteeseen lisäinen ilmastotoimi vai toteutuisiko liikenteen sähköistyminen myös ilman tätä kannustetta? Liikennesähkö nauttii esityksessä moninkertaisesta laskennasta. Moninkertainen laskenta tuottaa päästövähennyksiä paperilla ja suhteessa politiikkavelvoitteisiin, mutta ei vastaavasti fyysisessä todellisuudessa. Moninkertainen laskenta kuitenkin takaa toimenpiteen menestyksen markkinoilla. Koska sähkö ottaa sille sallitun osuuden jakeluvelvoitteessa täysimääräisesti, tulisi MTK:n mukaan arvioida mahdollisuudet jakeluvelvoitteen yleistavoitteen ja kehittyneiden biopolttoaineiden lisätavoitteen nostamiseksi vähintään vastaavalla osuudella. Tällä pystyttäisiin vastaamaan tarpeeseen vähentää liikenteen päästöjä myös todellisuudessa.

Anssi Kainulainen

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK) ry