HE 121/2024 vp
Ilmastoasiantuntija Edda Sundström
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
TaV 10.10.

Asia: HE 121/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua, ja toteaa seuraavaa:

- Jakeluvelvoitteen, lisävelvoitteen sekä seuraamusmaksujen alentaminen ei ole kannatettavaa. Esitys heikentää Suomen mahdollisuuksia saavuttaa kansalliset ja EU-tason ilmastotavoitteensa. 2026-2027 velvoitetasoja tulee korottaa.
- Taakanjakosektorin tavoitteiden vaarantuminen on taloudellinen uhka: 2025–2027 liikenteen päästöjen kasvamisen vuoksi voi Suomi joutua hankkimaan jopa miljardin euron edestä päästöyksiköitä.
- Esitys ei ole tehokas keino hillitä polttoaineiden hintoja, ja se on sosiaalisesti epäoikeudenmukainen. Oikeudenmukaisempi keino kompensoida jakeluvelvoitteen korottamisesta kansalaisille aiheutuvia kustannuksia olisi kotitalouksille jaettava tasapalautus.
- Joustomekanismiin sisältyy useita epävarmuuksia, eikä sitä tulisi ottaa käyttöön.

Yleisesti

Liitto ei kannata esitystä yleisen jakeluvelvoitteen laskemisesta tai seuraamusmaksujen alentamisesta. On valitettavaa, ettei esitykseen lausuntopalautteen vahvasta kritiikistä huolimatta tehty muutoksia jakeluvelvoitteen, lisävelvoitteen ja seuraamusmaksutasojen alentamisen, eikä liikennesähkön tai joustomekanismin kohdalla. Esitys heikentäisi toteutuessaan entisestään Suomen mahdollisuuksia saavuttaa kansalliset ja EU-tason ilmastotavoitteensa.

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

Jakeluvelvoitteen laskeminen vaarantaa ilmastotavoitteet

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. Vuosien 2025-2027 tasot jäävät siten alle nykylainsäädännössä säädettyjen tasojen. Tämä esitys heikentäisi toteutuessaan entisestään Suomen mahdollisuuksia saavuttaa kansalliset ja EU-tason ilmastotavoitteensa. Suomen luonnonsuojeluliitto ei kannata esitystä yleisen jakeluvelvoitteen laskemisesta.

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. Jakeluvelvoitteen alentaminen vuosina 2025–2027 vähentäisi merkittävästi uusiutuvien polttoaineiden kokonaiskysyntää. Yhteensä uusiutuvien polttoaineiden kysynnän lasku kasvattaisi tieliikenteen päästöjä 3,21 miljoonaa tonnia CO2e vuosina 2025–2027.

Koska esityksessä ei tehdä muutoksia vuoden 2028 velvoitetasoihin, tulee se tarkoittamaan valtavaa 8,5 prosentin hyppäystä vuosien 2027 ja 2028 välillä. Tämä tulee olemaan äärimmäisen haastavaa toteuttaa ja on epäreilua alan toimijoille sekä kansalaisille. Luonnonsuojelu kehottaa korottamaan vuosien 2026-2027 vähimmäistasoja kohtuuttoman harppauksen välttämiseksi.

Liikennesähköä ei tule lisätä osaksi jakeluvelvoitetta

Luonnonsuojeluliitto on pettynyt, että lausuntopalautteesta huolimatta liikennesähkö on päätetty sisällyttää osaksi jakeluvelvoitetta ilman, että velvoitetta korotetaan ladattua uusiutuvaa sähköä vastaavalla energiamäärällä. Liikennesähkön lisääminen jakeluvelvoitteeseen korottamatta jakeluvelvoitetasoa vastaavasti johtaa väistämättä tieliikenteen CO2-päästöjen kasvuun, koska biopolttoaineiden jakelu vähenee. Tämä on lain tarkoituksen vastaista.

Taloudelliset riskit

Taakanjakosektorin velvoitteen vaarantuminen jakeluvelvoitteen alentamisen vuoksi luo merkittäviä uhkia valtiontalouden kannalta. Jos Suomi ei saavuta taakanjakosektorin tavoitteitaan, on sen hankittava päästöyksiköitä. Ilmastopaneelin mukaan päästöyksiköitä voidaan joutua hankkimaan 2025–2027 liikenteen päästöjen kasvamisen vuoksi jopa noin miljardilla

eurolla, jos päästöt ovat liikenteen toimien takia 3,3 Mt yli vuosittaisen kiintiön ja hinta on 300 €/tCO2. Valtiontalouden näkökulmasta jakeluvelvoitetta tulisi pikemminkin korottaa kuin laskea.

Jakeluvelvoitteen alentaminen on toimena epäoikeudenmukainen

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

Jakeluvelvoitteen alentaminen on myös toimena 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 2035Legitimacy-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.

Jakeluvelvoitteen joustomekanismia ei tule ulottaa maankäyttösektoriin
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, eikä sitä Liiton näkökulmasta tule ottaa käyttöön.

Liitto suhtautuu erityisen kriittisesti esityksen 5d pykälän 3 momentin ehdotukseen siitä, että joustomekanismia olisi mahdollista hyödyntää maankäyttösektorin puolella. Luonnonsuojeluliitto katsoo, ettei maankäyttösektorin nieluja lisäämällä tule lykätä pakollisia ja kiireellisiä toimia fossiilisten päästöjen vähentämiseksi. Jouston ulottaminen maankäyttösektoriin esityksen mukaisesti vaikeuttaisi ratkaisevasti taakanjakosektorin ilmastotoimien seurantaa. Liitto suosittaa, että joustomekanismia ei sovelleta maankäyttösektorilla. Maankäyttösektorin nieluja tulisi sen sijaan vahvistaa muun muassa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman päivittämisen kautta.

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. Luonnonsuojeluliitto pitää myös hyvänä lausuntopalautteen pohjalta tehtyä lisäystä säätää Energiavirastolle velvollisuus julkaista tietoa joustomekanismiin hyväksytyistä päästövähennystoimista. Tämä edistäisi mekanismin avoimuutta.

Näistä edellytyksistä huolimatta joustomekanismi uhkaa heikentää ilmastotoimia, sillä sen kautta saavutetut hyödyt eivät välttämättä korvaa tuotettuja ilmastohaittoja. Luonnonsuojeluliitto katsoo, että joustomekanismiin sisältyvien toimien tulisi olla aidosti lisäisiä, mutta taakanjakosektorilla on haastavaa löytää aidosti lisäisiä ilmastotoimia. On huomionarvoista, että hallituksen esityksestä puuttuvat vaatimukset kaksoislaskennan välttämisestä. Esitystä tulee tältä osalta tarkentaa. Lisäksi hankkeilta tulisi edellyttää ei merkittävää haittaa -periaatteen noudattamista.

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) (lähde: https://twitter.com/NesteGlobal/status/1533711039983927298). 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.

RNFBO-polttoaineet

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 myös huomionarvoista, että vetytalous on energiaintensiivistä. Luonnonsuojeluliitto muistuttaa, että sähköntuotannossa on huomioitava mahdolliset ympäristöhaitat.

Välituotevedyn käyttö ei vähennä tieliikenteen CO2-päästöjä, kuten esitysluonnoksessa todetaan, mikä vaikeuttaa Suomen taakanjakosektorin velvoitteiden saavuttamista. Mikäli se kuitenkin sisällytetään jakeluvelvoitteeseen, tulee jakeluvelvoitteen tasoa korottaa vastaavalla energiamäärällä.

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

Lisätietoja:
Ilmastoasiantuntija Edda Sundström, 044 4914 269, edda.sundstrom@sll.fi