

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 4 §:n ja 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia.

Esityksen mukaan uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitetta alennettaisiin 7,5 prosenttiyksiköllä vuodeksi 2023. Jakeluelvoitteen alentamisesta vuosilta 2022 ja 2023 toteuttamatta jääneet päästövähennykset katettaisiin korottamalla seuraavien vuosien jakeluelvoitetta. Samalla vuoden 2030 jakeluelvoitetta nostettaisiin 34 prosenttiin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että Energiavirastolle säädettäisiin oikeus luovuttaa tietoja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Lain 5 §:n 4 momentti on voimassa 31.12.2025 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	4
2.2 Jakeluvelvoite Ahvenanmaalla.....	5
2.3 EU:n lainsäädäntö	6
2.4 Nykytilan arviointi	7
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	9
4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen	11
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	11
4.2.4 Ympäristövaikutukset	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	13
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	13
5.2 Ulkomailla käytetyt keinot.....	14
6 Lausuntopalaute	14
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	15
8 Voimaantulo	16
9 Toimeenpano ja seuranta	17
10 Suhde muihin esityksiin.....	17
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	17
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	17
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	17
11.1 Tietojen luovuttaminen	17
11.2 Säätämisyjärjestyksen arviointi.....	19
LAKIEHDOTUS	20
Laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta	20

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä annetussa laissa (446/2007; jäljempänä *jakeluvelvoitelaki*) säädetään uusiutuvien polttoaineiden kulutukseen toimittamista koskevasta velvoitteesta (*jakeluvelvoitteesta*) liikennepolttoaineiden jakelijoille. Jakeluvelvoite edellyttää tietyn uusiutuvan polttoainemäärän jakelemista vuosittain.

Osana väliaikaisia, äkillisen energiahintojen nousun takia, sopeutumisen siirtymäajalla tehtäviä toimia varautumisen ministerityöryhmä linjasi 7.4.2022, että jakeluvelvoitetta alennetaan 7,5 prosenttiyksiköllä vuosina 2022 ja 2023. Taustalla on tarve vastata Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan aiheuttamaan energiahintojen nousuun ja sen aiheuttamiin taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Myös koronapandemian hiipumisella ja siitä seuranneella kysynnän kasvulla on ollut osaltaan energiahintoja nostava vaikutus. Vuoden 2022 jakeluvelvoitteen alennusta koskeva lakiesitys (HE 85/2022 vp.) on hyväksytty eduskunnassa 21.6.2022.

Varautumisen ministerityöryhmä linjasi myös, että vuosilta 2022 ja 2023 toteutumatta jäävät päästövähennykset katetaan nopeuttamalla jakeluvelvoitteen korotuksia lainsäädännössä. Samassa yhteydessä linjattiin, että mikäli toteutumatta jäävien päästövähennysten kattamiseksi tehtävät nopeutetut korotukset eivät ole säädettävissä yhdessä alennusten kanssa, säädetään vuoden 2023 velvoitteen alentamisesta myös myöhemmin tänä vuonna annettavan hallituksen esityksen yhteydessä. Toteuttamatta jäävien päästövähennysten kattamiseksi tehtävät nopeutetut korotukset eivät olleet säädettävissä kesällä 2022 annetussa esityksessä, minkä vuoksi vuoden 2023 jakeluvelvoitteen alentamisesta säädetään tämän esityksen yhteydessä.

Jakeluvelvoitteen alentaminen on osa laajempaa hallituksen varautumisen ministerityöryhmässä päätettyjä toimia, joilla pyritään hillitsemään polttoaineiden hinnannousua liikennealalla.

Valtioneuvosto hyväksyi toukokuussa 2021 periaatepäätöksen (LVM/2021/62) kotimaan liikenteen päästöjen vähentämisestä eli fossiilittoman liikenteen tiekartan. Fossiilittoman liikenteen tiekartassa esitetään keinot, joilla kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt puolitetaan vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon ja liikenne muutetaan nollapäästöiseksi viimeistään vuoteen 2045 mennessä. Tiekartta vuoteen 2030 koostuu kolmesta eri vaiheesta. Ensimmäisen vaiheen toimenpide-ehdotuksena esitettiin biokaasun ja sähköpolttoaineiden sisällyttämistä jakeluvelvoitteen piiriin sekä velvoitetason nostamista, jotta nämä polttoaineet eivät korvaa velvoitteessa jo olevia uusiutuvia polttoaineita, vaan fossiilisia polttoaineita. Jakeluvelvoitelakiin lisättiin muutoslailla (603/2021) biokaasu 1.1.2022 alkaen ja muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat nestemäiset ja kaasumaiset polttoaineet eli liikenteen RFNBO-polttoaineet 1.1.2023 alkaen.

Tiekartan toisen vaiheen lisäkeinoksi on kirjattu jakeluvelvoitteen nostaminen 4 prosenttiyksiköllä yhteensä 34 prosenttiin vuonna 2030. Korotus perustuu siihen, että biokaasun lisäämisellä jakeluvelvoitteeseen halutaan korvata fossiilisia polttoaineita eikä jo jakeluvelvoitteessa valmiiksi olleita biopolttoaineita. Tämän vuoksi jakeluvelvoitetta tulisi nostaa samalla määrällä kuin biokaasua olisi arviolta saatavilla liikennekäyttöön. Suomessa on arvioitu, että vuoteen 2030 mennessä liikenteeseen olisi mahdollista saada jopa n. 2.5 TWh:n verran biokaasua, joka vastaisi n. 4 prosenttiyksikköä jakeluvelvoitteessa.

Jakeluelvoitteen korottamisesta 34 prosenttiin vuonna 2030 on kirjauksia myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (Valtioneuvoston selonteko: Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma – kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035 (VNS 4/2022 vp, jäljempänä *KAISU*) ja Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategialuonnoksessa. *KAISU*:ssa linjataan tarvittavat keinot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen päästökaupan ulkopuolisella sektorilla eli liikenteessä, maataloudessa, lämmityksessä ja jätehuollossa. *KAISU*:n mukaisesti liikenteen jakeluelvoite on 34 prosenttia vuonna 2030.

Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategialuonnos sisältää linjaukset energia- ja ilmastopolitiikalla ja ehdotuksia toimenpiteiksi, joilla Suomi on hiilineutraali vuonna 2035. Ilmasto- ja energiastrategia kattaa kaikki kasvihuonekaasupäästöt päästökauppasektorilla, taakanjakosektorilla ja maankäyttösektorilla sekä maankäyttösektorin ja muiden alojen hiilinielut. Strategiassa yhdeksi jo linjatuksi toimeksi on kirjattu liikenteen biopolttoaineiden jakeluelvoitteen nosto 34 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Kansallinen ilmasto- ja energiastrategia oli lausuntokierroksella 14.4.-18.5.2022.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM126:00/2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Jakeluelvoitelain tarkoituksena on edistää uusiutuvien polttoaineiden käyttöä moottoribensiinin, dieselöljyn ja maakaasun korvaamiseksi liikenteessä. Jakeluelvoitteen muutoslaki (419/2019) tuli voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019. Muutoslailla määriteltiin velvoitetasot vuoteen 2029 ja siitä eteenpäin asti.

Jakeluelvoitelailta on saatettu voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU 2018/2001, RED II-direktiivi) uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä. RED II-direktiivi pantiin täytäntöön kansallisesti muutoslailla (603/2021). Uusiutuvilla polttoaineilla tarkoitetaan jakeluelvoitelain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan biopolttoaineita, biokaasua ja muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia nestemäisiä ja kaasumaisia liikenteen polttoaineita.

Jakeluelvoitelain 4 §:n 3 momentin mukaan Energiavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan saamiaan tietoja, jotka ovat välttämättömiä työ- ja elinkeinoministeriölle sen tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi ja energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden valmistelua ja toimeenpanoa varten ja Verohallinnolle verotuksen toimittamista ja valvontaa varten. Energiavirastolla ei ole lain nojalla oikeutta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

Jakeluelvoitelain 5 §:n 1 momentin nojalla uusiutuvien polttoaineiden energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittamien moottoribensiinin, dieselöljyn, maakaasun, biopolttoaineiden, biokaasun ja muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä tulee olla vähintään 21 prosenttia vuonna 2023. Uusiutuvien polttoaineiden osuus kasvaa vuosittain siten, että vuonna 2029 ja sen jälkeen uusiutuvien polttoaineiden osuus liikenteen polttoaineista on 30 prosenttia.

Jakeluelvoitelain 5 b §:ssä säädetään jakeluelvoitteen ylitäytön siirrosta seuraavalle vuodelle. Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän uusiutuvia polttoainetta kuin jakeluelvoitelaisissa vaaditaan, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitetta laskettaessa ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019; jäljempänä biopolttoöljyn jakeluelvoitelaki) mukaista samaa kalenterivuotta koskevaa jakeluelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui, ja siirtyvällä määrällä voidaan täyttää enintään 30 prosenttia biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain mukaisesta jakeluelvoitteesta.

Jakeluelvoitelain 3 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan jakeluelvoite ei koske nestemäisten polttoaineiden jakelijaa, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittama moottoribensiiniin, dieselöljyn, biopolttoaineiden ja muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten liikenteen polttoaineiden määrä on enintään miljoona litraa eikä kaasumaisten polttoaineiden jakelijaa, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittama maakaasun, biokaasun ja muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien kaasumaisten liikenteen polttoaineiden määrä on enintään 9 gigawattituntia.

Jos jakelija ei ole jakeluelvoitteensa mukaisesti toimittanut kulutukseen uusiutuvia polttoaineita, määrää Energiavirasto jakelijalle jakeluelvoitelain 11 §:n mukaan seuraamusmaksun. Seuraamusmaksua määrätään siltä osin kuin jakelija ei ole täyttänyt jakeluelvoitettaan, ja sen suuruus on 0,04 euroa megajoulelta. Lisäksi jakeluelvoitelain 5 §:n 4 momentin mukaisen lisävelvoitteen laiminlyönnistä Energiaviraston on määrättävä seuraamusmaksu, jonka suuruus on 0,03 euroa megajoulelta.

Vuonna 2021 jakeluelvoitelaisissa säädettyä jakeluelvoitetta sovellettiin kolmeen eri liikennepolttoaineen jakelijaan: Neste Oyj, North European Oil Trade Oy ja Oy Teboil Ab. Lisäksi Energiavirasto on vahvistuspäätöksillään sisällyttänyt jakeluelvoitteen alaisuuteen 10 vapaaehtoista jakelijaa, jotka ovat Ab Stormossen Oy, Etelä-Karjalan Jätehuolto Oy, Jeppo Biogas Ab, Kiertokaari Oy, Metener Service Oy, Mustankorkea Oy, Nivos Energia Oy, Pirkanmaan Jätehuolto Oy ja Suomen Kaasuenergia Oy sekä yhdessä jakeluelvoitteen alaisuuteen vahvistetut Etelä-Savon Energia Oy, BioHauki Oy ja BioSairila Oy.

Energiavirasto valvoo jakeluelvoitelain noudattamista ja hoitaa muut laissa säädetyt velvoitteet. Valvontatehtävät ovat siirtyneet Energiavirastolle Verohallinnolta vuonna 2021.

2.2 Jakeluelvoite Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa ottaen huomioon, mitä on säädetty 11 §:ssä, 27 §:n 2, 4, 9, 12–15, 17–19, 26, 27, 29–34, 37 ja 40 kohdassa sekä 29 §:n 1 momentin 3–5 kohdassa, kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin näissä kohdissa tarkoitetun elinkeinotoiminnan edistämiseksi.

Uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitteeseen liittyvän valtakunnan säädöksen soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitetta koskevan valtakunnan säädöksen soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa maakuntalaissa (Ålands författningssamling-niminen lainsäädäntökokoelma 2011:111, jäljempänä *maakuntalaki*). Maakuntalain 1 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnassa sovelletaan jakeluelvoitelakia (446/2007) maakuntalaissa säädetyin poikkeuksin. Maakuntalain 2 §:n mukaan valtakunnan viranomaisille jakeluelvoitelain mukaan kuuluvat hallintotehtävät hoitaa

Ahvenanmaan maakunnassa maakunnan hallitus siltä osin kuin hallinto perustuu maakunnan toimivaltaan tällä alalla.

Jakeluvelvoiteilmoituksia koskevat tarkastustehtävät on suunniteltu siirrettäväksi Ahvenanmaan maakunnalta Energiavirastolle. Asetussopimus tehtävien siirrosta on tällä hetkellä valmistelussa.

2.3 EU:n lainsäädäntö

RED II –direktiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (jäljempänä *RED II-direktiivi*) annettiin 11 päivänä joulukuuta 2018. RED II – direktiivi sisältää keskeiset säännökset uusiutuvista polttoaineista ja niihin sovellettavista kestävyyskriteereistä.

RED II –direktiiviä ollaan parhaillaan päivittämässä osana komission 55-valmiuspakettia. Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi direktiivin muuttamisesta annetun direktiiviehdotuksen (COM(2021) 557 final) tavoitteena on panna toimeen Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitetta hiilineutraaliuden saavuttamisesta vuoteen 2050 mennessä. Yksi keskeisimmistä tavoitteista on sopia suuremmista uusiutuvien energialähteiden osuuksista. RED II-direktiivin muutosehdotuksia on käsitelty tarkemmin valtioneuvoston kirjelmässä (U 59/2021 vp.) Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/70/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä, sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on perustettava mekanismi, jonka avulla niiden alueella toimivat polttoaineiden toimittajat voivat vaihtaa keskenään uusiutuvan energian toimittamista liikennealalle koskevia hyvityksiä. Talouden toimijat, jotka toimittavat uusiutuvaa sähköä sähköajoneuvoille julkisten latauspisteiden kautta, saavat hyvityksiä riippumatta siitä, koskeeko niitä jäsenvaltion polttoaineiden toimittajille asettama velvoite ja voivat myydä näitä hyvityksiä polttoaineiden toimittajille, jotka saavat käyttää hyvityksiä liikennealalle annetun velvoitteen täyttämiseen.

Sähkön sisällyttämistä kansalliseen jakeluvelvoitejärjestelmään ei ollut tarkoituksenmukaista arvioida tämän esityksen valmistelussa, koska neuvottelut muutosehdotuksesta ovat vielä kesken. RED II –direktiiviä koskevan muutosdirektiivin kansallinen toimeenpano tulee edellyttämään myös jakeluvelvoitelain tarkastusta, minkä vuoksi sähkön lisäämistä jakeluvelvoitejärjestelmään katsottiin tarkoituksenmukaiseksi tarkastella vasta, kun direktiivimuutos on tullut voimaan. Direktiivimuutoksen arvioidaan tulevan voimaan keväällä 2023 ja se tulee olla kansallisesti toimeenpantu 31.12.2024 mennessä. Sähkön sisällyttäminen velvoitejärjestelmään laajentaisi lain soveltamisalaa merkittävästi ja monimutkaistaisi järjestelmää. Lisäksi velvoitetasoja tulisi tarkastaa ja muutoksella saattaisi olla vaikutuksia nykyisiin sähköisen liikenteen ja infrastruktuurin tukijärjestelmiin.

Taakanjakoasetus

Sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä ase-

tuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 (ns. *taakanjakoasetus*) mukaan Suomen on vähennettävä päästöjään vähintään 39 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Velvoite koskee päästökaupan ulkopuolisia aloja, kuten liikennettä, maataloutta, rakennuskohtaista lämmitystä, jätehuoltoa ja työkoneita.

Taakanjakoasetuksen mukaan päästöjä on vähennettävä vuosittain lineaarisesti alenevalla polulla, vuositasolla määrättyjen päästökiintiöiden mukaan jakson 2021-2030 aikana. Asetus sisältää lisäksi säännöt vuotuisten päästökiintiöiden määrittämiseksi ja säännöt jäsenvaltioiden käytettävissä olevista erilaisista joustokeinoista. Jäsenvaltiot voivat mm. hyödyntää ajallisia joustoja siten, että päästöjä tasataan yksittäisten vuosien välillä. Ajalliset joustot mahdollistavat ylimääräisten yksiköiden tallettamisen tuleville vuosille sekä lainaamisen seuraavalta vuodelta tietyin ehdoin. Jos jäsenvaltio ei pääse vuotuisen päästövähennystavoitteeseensa, ylitetty määrä kerrotaan kertoimella 1,08 ja lisätään seuraavan vuoden päästöihin.

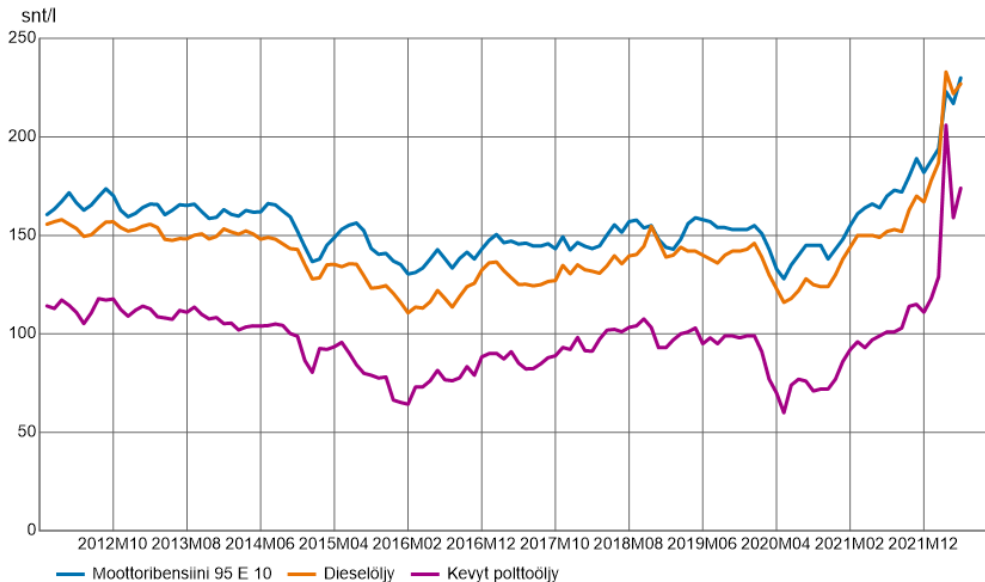
Osana 55-valmiuspakettia komissio on esittänyt muutoksia myös taakanjakoasetukseen (COM(2021) 555 final). Ehdotuksen mukaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta kiristettäisiin koko EU:ssa 10 prosenttiyksiköllä. Komissio ehdottaa Suomen velvoitteeksi 50 prosenttia.

2.4 Nykytilan arviointi

Ukrainan sota, dollarin vahvistuminen suhteessa euroon, korkea inflaatio ja Covid-19 –epidemian jälkeinen kysynnän kasvu ovat vaikuttaneet merkittävästi nykyisiin polttoaineiden hintoihin. Sota on nostanut raakaöljyn hinnan lisäksi erityisesti dieselin jalostusmarginaalia bensiiniä enemmän. Esimerkiksi raakaöljyn maailman markkinahinta nousi kesäkuusta 2021 kesäkuuhun 2022 noin 87 prosenttia. Dieselin pumppuhinnat nousivat samassa ajassa noin 57 prosenttia, yhteensä 85 senttiä litralta.

Myös jakeluvelvoitteella on vaikutuksia polttoaineiden hintoihin. Koska liikenteen uusiutuvien polttoaineiden tuotantokustannukset ovat korkeammat kuin perinteisten fossiilisten polttoaineiden tuotantokustannukset, niiden käytön kasvu nostaa jaeltavien polttoaineiden loppuhintoja.

Polttonesteiden kuluttajahinnat 2012M01-2022M05



Lähde: Tilastokeskus, Energian hinnat, Kuluttajahintaindeksi

Kuva 1: Polttonesteiden kuluttajahinnan kehitys vuodesta 2012 toukokuuhun 2022 (lähde: Tilastokeskus)

Polttoaine on kuljetusyritysten suurimpia kustannuseriä, joka on tyypillisesti 20-30 prosenttia palvelujen tuottamisen kustannuksista. Polttoaineiden hinnoilla on myös vaikutusta kuluttajien ostovoimaan, joka on viime kuukausien aikana heikentynyt huomattavasti. Varautumisen ministeriöryhmän linjauksen mukaisesti vuoden 2023 jakeluelvoitetta tulisi muuttaa siten, että velvoitetta alennetaan 13,5 prosenttiin.

Toisaalta nykyinen uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitejärjestelmä on toiminut odotusten mukaisesti, ja uusiutuvien polttoaineiden käyttö on kasvanut veloitteen edellyttämällä tavalla. Jakeluelvoite on ollut yksi keskeisimmistä liikenteen päästöjä vähentävistä keinoista yhdessä verotuksen kanssa. Jakeluelvoitteen voidaan myös katsoa myötävaikuttaneen yritysten investointeihin uusiin uusiutuvien polttoaineiden jalostuslaitoksiin.

Biokaasu on sisällytetty jakeluelvoitteeseen 1.1.2022 alkaen. Sen tuotanto ja käyttö liikenne-polttoaineena on lisääntynyt viime vuosina merkittävästi. Vuonna 2020 biokaasun liikenne-käyttö oli noin 111 gigawattituntia ja kasvua edellisvuoteen oli noin 40 prosenttia. Suhteessa liikennepolttoaineiden kokonaismäärään, biokaasun osuus on kuitenkin edelleen vähäinen. Vuoden 2021 lopussa kaasuautoja oli Suomessa liikennekäytössä noin 14 000. Kaasuautojen ensirekisteröinti on kahden viimeisen vuoden aikana kuitenkin hieman hidastunut. Julkisia kaasun tankkausasemia on Suomessa tällä hetkellä n. 60 kappaletta.

Niin sanotut sähköpolttoaineet (RFNBO) sisällytetään veloitteen piiriin vuoden 2023 alusta. Kyseisten polttoaineiden merkitys lähivuosina tulee olemaan vähäinen, mutta Suomeen on rakenteilla ja suunnitteilla useita kyseisiä liikenteen polttoaineita tuottavia demonstraatiolaitoksia ja siten merkitys kasvaa vuotta 2030 lähestyttäessä.

Energiavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa tehtäviä hoitaessaan saamia tietoja työ- ja elinkeinoministeriölle ja Verohallinnolle. Energiavirastolla ei ole jakeluvelvoitelain nojalla oikeutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Ilmoitusten tarkastustehtävien siirtyessä Energiavirastolle, Ahvenanmaan maakunnalla ei ole oikeutta saada jakeluvelvoitelain mukaan salassa pidettäviä tietoja Energiavirastolta, jotka liittyvät jakeluvelvoiteilmoituksiin. Esityksessä esitetty muutos salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ennakoitavien siirtymistä Ahvenanmaan maakunnalta Energiavirastolle ja varmistaa, että Energiavirasto voi luovuttaa Ahvenanmaan maakunnalle tietoja, joita se tarvitsee jakeluvelvoitteen valvontaa varten Ahvenanmaalla.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on korottaa jakeluvelvoitetta siten, että vuonna 2030 jakeluvelvoite on 34 prosenttia. Esityksellä pannaan toimeen hallitusohjelman, ilmasto- ja energiastrategian ja KAISU:n tavoitteita, jotka liittyvät taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteisiin.

Lisäksi jakeluvelvoitelain muuttamisen tavoitteena on alentaa väliaikaisesti liikenteen polttoainehintoja vuonna 2023 ja kattaa korotetuilla velvoitetasoilla vuosilta 2022 ja 2023 toteuttamatta jääneet päästövähennykset.

Esityksen tavoitteena on lisäksi mahdollistaa salassa pidettävien tietojen luovuttaminen Energiavirastolta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetulla jakeluvelvoitelain muutoksella jakeluvelvoitteen kulutukseen toimittamista koskevaa velvoitetta nostettaisiin 34 prosenttiin vuonna 2030. Samalla jakeluvelvoitetta alennettaisiin 7,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2023.

Vuoden 2023 jälkisiä jakeluvelvoitetasoja korotettaisiin kattamaan vuosilta 2022 ja 2023 toteuttamatta jääneet päästövähennykset. Jakeluvelvoitteen ylitäytön siirtoa koskevaa sääntelyä lievennettäisiin vuoden 2023 osalta siten, että jakelija voisi siirtää koko vuoden 2023 ylitäytön seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitteeseen.

Energiavirastolle säädettäisiin oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset polttoaineiden hintoihin

Jakeluvelvoite edellyttää tietyn osuuden vuosittain jaellusta polttoainemäärästä olevan uusiutuvaa. Uusiutuvien polttoaineiden korkeammista tuotantokustannuksista johtuen polttoaineiden pumppuhinta nousee velvoitetason noustessa. Maailmanmarkkinahintojen vaihtelu on viime kuukausina ollut huomattava ja merkittävää jakeluvelvoitteesta riippumatonta hinnanvaihtelua on tapahtunut lyhyelläkin aikavälillä. Hintavaikutukset ovat seurausta erityisesti Covid-19 –epidemiasta ja Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan.

Maaliskuun 2022 polttoaineiden hintoihin perustuen arvioidaan jakeluelvoitteen alentamisen 7,5 prosenttiyksiköllä vaikuttavan dieselin pumppuhintaan alentavasti noin 12 senttiä litralta. Bensiinin hintaan velvoitteen alentamisella on pienempi vaikutus, sillä jakeluelvoitetta täytetään enemmän uusiutuvalla dieselillä. Voidaan kuitenkin olettaa jakelijoiden tasaavaan hintavaikutusta osin dieselistä bensiinijakeisiin. Vuoden 2023 osalta dieselin pumppuhinnat hinnat nousisivat jakeluelvoitteen aiheuttaman 1,5 prosenttiyksikön noston seurauksena noin 2,5 senttiä litralta. Toisaalta jakeluelvoitteen alentaminen 21 prosentista 13,5 prosenttiin vuonna 2023 vaikuttaisi dieselin pumppuhintoihin saman suuruisen noin 12 senttiä litralta kuin jakeluelvoitteen alentaminen 7,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2022. Vaikutuksissa voi olla myös merkittäviä jakelijakohtaisia eroja, eikä täyttä varmuutta siitä, miten hintavaikutus lopulta siirtyy polttoaineiden pumppuhintoihin, ole mahdollista taata. Vuoden 2022 velvoitetta alentavan hallituksen esityksen (85/2022 vp) vaikutuksia polttoaineiden pumppuhintoihin ei ole voitu todeta tämän esityksen valmistelussa, sillä eduskunta on hyväksynyt esityksen vasta 21.6.2022.

Jakeluelvoitteen noston vaikutus 28 prosenttiin vuonna 2024 nostaisi dieselin pumppuhintaa noin 24 senttiä litralta vuoden 2023 tasoon verrattuna. Tämän jälkeen jakeluelvoitteen nosto vuosittain on pienempää vaikutuksen ollessa vuositasolla noin 1,6 senttiä litralta per prosenttiyksikkö.

Kevään 2022 kohonneisiin polttoaineiden ja biopolttoaineiden hintoihin perustuen jakeluelvoitteen tasolla 34 prosenttia vaikutus dieselin pumppuhintaan vuonna 2030 olisi noin 60 senttiä litralta. Ennen Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainaan AFRY arvioi syksyllä 2021¹, että dieselin pumppuhinta olisi vuonna 2030 34 prosentin jakeluelvoitteella 1,86-2,01 euroa litralta. Jakeluelvoitteen vaikutuksen arviointiin tuolloin olevan noin 1,25 senttiä litralta perusvelvoitteessa ja 2,5 senttiä litralta kehittyneiden biopolttoaineiden lisävelvoitteessa prosenttiyksiköltä.

Hintavaikutuksien toteutumiseen arvioidun suuruisina sisältyy kuitenkin suuria epävarmuuksia. Jakeluelvoitteen tarkkaa hintavaikutusta on mahdotonta laskea etukäteen ja erilaiset arviot riippuvat merkittävästi taustaoletuksista. Erityisesti mitä pidemmälle vuosissa hintavaikutuksia arvioidaan, sitä epävarmemmaksi ne muuttuvat.

Uusiutuvien liikennepolttoaineiden hintaan vaikuttaa ratkaisevasti globaali tuotantokapasiteetti suhteessa kysyntään. Globaali tuotantokapasiteetti on kasvanut vuodesta 2016 lähtien noin 4-9 %:n vuosivauhdilla vuotta 2020 lukuun ottamatta, jolloin tuotantokapasiteetti supistui 8 %. Vuonna 2021 globaalituotantokapasiteetti palasi vuoden 2019 tasolle ja Kansainvälinen Energijärjestö IEA arvioi tuotantokapasiteetin kasvavan vuonna 2022 noin 7 %. Valtaosa tuotantokapasiteetista liittyy kuitenkin etanolin valmistukseen. Biodieselin (sis. uusiutuva diesel) tuotantokapasiteetti kasvoi merkittävästi, noin 10 %, vuonna 2021 vuoteen 2019 verrattuna. Erityisesti uusiutuvan dieselin tuotantokapasiteetin arvioidaan kasvavan lähitulevaisuudessa.

Yritysvaikutukset

Jakeluelvoitteen piirissä olevien yritysten koko vaihtelee huomattavasti. Biopolttoaineiden jakelijat ovat kokoluokaltaan suuryrityksiä, kun taas biokaasun jakelijoista suurin osa on pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Biopolttoaineiden tuottajiin alennuksella voi olla hetkellisesti negatiivinen vaikutus. Toisaalta biopolttoaineiden markkinat ovat globaalit, joten niitä voidaan myydä myös ulkomaille kotimaisen kysynnän pienentyessä hetkellisesti.

¹ Sipilä ym.: Liikenteen jakeluelvoitetason nosto – uusiutuvien polttoaineiden riittävyys ja vaikutusarvioinnit. VN/138097/2021, 2021.

Jakeluelvoitteen alaisten jakelijoiden velvoitteen alentaminen ja täyttämisen joustavoittaminen pienentävät väliaikaisesti kustannuspaineita. Jakelijoiden kohtaamat korkeammat kustannukset siirtyvät suurelta osin kuluttajien polttoainehintoihin ja siten velvoitteen väliaikaisella alentamisella voidaan välillisesti hillitä myös kuluttajahintojen nousua tilanteessa, jossa energian hinnat ovat nousseet voimakkaasti. Vuoden 2023 jakeluelvoitteen ylimenevän osuuden täysimääräinen huomioiminen seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitetta laskettaessa katsotaan tuovan jakelijoille tarvittavaa joustoa reagoida nouseviin velvoitetasoihin.

Kuljetusyritykset hyötyisivät jakeluelvoitteen alentamisesta pumppuhintojen alentumisen verran omista polttoainekustannuksissaan vuonna 2023. Toisaalta seuraavien vuosien korotukset lisääisivät kuljetusalan yritysten kustannuksia.

Vuosittaisten päästövähennysten lisäksi jakeluelvoitteen keskeisenä tavoitteena on luoda uusiutuville liikennepolttoaineille kysyntää pitkälle tulevaisuuteen ja siten edistää investointeja uusiin uusiutuvia liikennepolttoaineita tuottaviin tuotantolaitoksiin. Niukkuus uusiutuvista liikennepolttoaineista ja vuosittain kiristyvät tavoitteet luovat kannustimia kyseisiin investointeihin. Erityisesti sähköpolttoaineisiin liittyvä tuotantoteknologia on vielä kallista ja kyseiset polttoaineet ovat hintatasoltaan huomattavasti fossiilisia ja myös biopohjaisia polttoaineita kalliimpia. Samalla niukkuus uusiutuvista liikennepolttoaineista ja ennakoitava kysyntä tulevaisuudessa pienentää markkinariskiä sekä kannustaa myös tutkimukseen ja kehitykseen.

AFRYn jakeluelvoitejärjestelmän kehittämistä koskevan selvityksen mukaan kansallinen biopolttoaineiden tuotantokapasiteetti voisi kasvaa noin 500 ktoe kokonaiskapasiteettiin vuonna 2025. Tällöin kotimainen biopolttoainetuotanto ylittäisi jakeluelvoitteen vaatiman kysynnän. Suuri osa raaka-aineista perustuisi tuontiin. Biopolttoaineiden ja sähköpolttoaineiden markkinat ovat kuitenkin globaalit ja siten Suomessa tuotetut nestemäiset polttoaineet voidaan myydä myös muille markkina-alueille. Myös biokaasu voidaan myydä nesteytettynä tai siirtoyhteyden kautta Suomen ulkopuolelle.

4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Vuotta 2023 koskevat muutokset kasvattaisivat valmisteverotuloja liikenteen polttoaineista noin 73 miljoonalla eurolla.

Jakeluelvoitteen korotusten arvioidaan vähentävän polttoaineiden valmisteverokertymää verrattuna voimassa oleviin velvoitetasoihin 56 miljoonalla eurolla vuonna 2024, 49 miljoonalla eurolla vuonna 2025, 33 miljoonalla eurolla vuonna 2026, 27 miljoonalla eurolla vuonna 2027, 21 miljoonalla eurolla vuonna 2028, 16 miljoonalla eurolla vuonna 2029 ja 30 miljoonalla eurolla vuonna 2030.

Ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävää vaikutusta arvonlisäverotuloihin.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Energiavirastolle aiheutuisi hallinnollisia lisätoimia muun muassa jakeluelvoitelain muutosten edellyttämän ohjeistuksen ja ilmoituslomakkeiden uusimisesta. Lisäksi virastolle aiheutuisi lisätehtäviä tietojen luovuttamisesta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Ottaen huomioon kuitenkin luovutettavien tietojen määrä ja sen, että tietopyyntöjä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta tulisi oletettavasti

ainoastaan kerran vuodessa, tietojen luovuttamisesta ei arvioida aiheutuvan merkittävästi lisä- töitä Energiavirastolle. Esityksestä aiheutuvat lisätehtävät arvioidaan voitavan Energiaviras- tossa hoitaa olemassa olevilla henkilöresursseilla.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Vaikutukset päästöihin

Jakeluelvoite on keskeisin liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtä- vät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Tieliikenteen päästöt olivat vuonna 2020 noin 10,4 miljoonaa CO2 tonnia. Vuonna 2020 kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä noin 95 prosenttia syntyi tieliikenteessä, josta noin 53 prosenttia oli henkilöautojen päästöjä.

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan Suomi pyrkii olemaan hiilineutraali vuonna 2035. Val- tioneuvoston periaatepäätös (LVM/2021/62) kotimaan liikenteen kasvihuonekaasu- päästöjen vähentämisestä toimii pohjana liikenteen päästövähennystoimien suunnittelulle ja mitoittamiselle uudessa KAISU:ssa. Vuoteen 2030 vähennystavoite liikenteelle on 1,3 miljoonaa CO2-tonnia. Jakeluelvoitteen korottaminen vuonna 2030 nykyisestä 30 %:n tasosta 34 %:iin vähentäisi päästöjä arviolta 0,3 miljoonaa CO2-tonnia.

Vuoden 2023 7,5 prosenttiyksikön alennus lisäisi liikenteen päästöjä vajaalla 800 000 CO2 ton- nilla. Vuosien 2022 ja 2023 jakeluelvoitteen alennus vaikuttaisi siten päästöjä lisäävästi yh- teensä yli 1,5 miljoonaa CO2 tonnia, mikäli yhtiöt jakelevat uusiutuvia polttoaineita veloitteen mukaisesti.

Jakeluelvoitteen korotus 28 prosenttiin vuonna 2024 vähentäisi liikenteen päästöjä lisää 0,55 miljoonaa CO2 tonnia verrattuna alkuperäiseen vuoden 2024 jakeluelvoitteen 22,5 prosentin tasoon. Korotus 29 prosenttiin vuonna 2025 vähentäisi päästöjä edelleen 0,5 miljoonaa CO2 ton- nia lisää. Vuoden 2026 osalta jakeluelvoite pysyisi tasolla 29 prosenttia, joka vähentäisi pääs- töjä 0,35 miljoonaa CO2 tonnia verrattuna alkuperäiseen vuoden 2026 tasoon, joka on 25,5 prosenttia. Vuoden 2026 jälkeen kumulatiiviset päästöt olisivat 0,1 miljoonaa CO2 tonnia enemmän kuin mitä aiheutuu jakeluelvoitteen vuosien 2022 ja 2023 tasojen alentamisesta. Vuonna 2030 jakeluelvoitteen tason ollessa 34 prosenttia kumulatiiviset päästöt olisivat vä- hentäneet 1,05 miljoonaa CO2 tonnia enemmän verrattuna tilanteeseen ennen jakeluelvoitteen tehtyjä muutoksia.

Liikennepolttoaineiden hintojen kohoaminen kuitenkin todennäköisesti vähentää kokonaislii- kennesuoritetta sekä kiihdyttää vaihtoehtoisia polttoaineita hyödyntävien ajoneuvojen myyntiä, minkä vuoksi alennuksen päästöjä lisäävä vaikutus on todennäköisesti edellä kuvattua hieman vähäisempi. Myös ylitäytön täysimääräinen hyödyntämismahdollisuus voi johtaa siihen, että yhtiöt jakelisivat suuremman määrän uusiutuvia polttoaineita, mitä jakeluelvoite edellyttää. Tällöin myöskään päästöt eivät pidemmällä tarkastelujaksolla lisääntyisi edellä kuvatulla ta- valla.

Taakanjakosektorin päästökauden 2021-2030 ensimmäinen tarkastusajankohta sijoittuu vuo- teen 2027, jolloin komissio tarkastelee vuosien 2021-2025 kehitystä. Liikenteen päästövähennys- pieneminen jonakin yksittäisenä vuonna voi johtaa taakanjakosektorin päästökiintiön ylittymiseen tuona vuonna, jolloin päästökiintiön ylitys tulee kattaa edellisten vuosien ylijää- mällä. Mikäli ylitys jää kattamatta siitä seuraa sanktio, jonka mukaan ylitys on kompensoitava seuraavana vuonna korotettuna tekijällä 1,08.

Liikennepolttoaineiden ja kevyen polttoöljyn veropohjan kehitykseen perustuvan arvion perusteella vuoden 2021 päästökauppi alitettiin mahdollisesti noin 2 Mt CO₂-ekv verran, jos muut taakanjakosektorin päästöt pysyivät vuoden 2020 tasolla. Tämä mahdollistaa päästökauppien ylittämisen myöhemmin vuosina vastaavalla määrällä ilman ylittämistä aiheutuva 8 prosentin korotusta.

Vaikutukset raaka-aineiden saatavuuteen

Raaka-aineiden saatavuutta on arvioitu AFRY:n tekemässä selvityksessä.² Selvityksen tarkoituksena oli tarkastella mahdollisuutta nostaa jakeluvelvoitetta nykyisestä 30 prosentista ylöspäin ja selvittää, onko kestävästi tuotettua raaka-aineita riittävästi saatavilla.

Selvityksen mukaan maailmassa on riittävästi nykyinsäädännön kestävyyskriteerit täyttäviä uusiutuvia polttoaineita Suomen tarpeisiin, mutta velvoitetason nosto ei ole riskitön. Kansalliset ja kansainväliset regulaatiot ohjaavat kysyntää kehittyneisiin biopolttoaineisiin, joiden tarjonta on vielä vähäistä verrattuna uusiutuvien polttoaineiden kokonaistuotantoon. Kilpailu uusiutuvista polttoaineista ja erityisesti kehittyneistä biopolttoaineista tulee kiristymään seuraavina vuosina, kun kansallisten regulaatioiden ja RED II –direktiivin velvoitetasot nousevat.

Selvityksen jälkeen raaka-aineiden markkinatilanne on muuttunut erityisesti Ukrainan sodan vuoksi. EU:n irtautuessa venäläisestä energiasta, myös kysyntä uusiutuvia raaka-aineita kohtaan on kasvanut. Raaka-aineiden saatavuuden pitkän aikavälin ennustettavuus on tämän vuoksi heikentynyt. Uusiutuvien polttoaineiden kysynnän kasvaessa raaka-aineiden syrjäytysvaikutuksilta ei voida varmuudella välttyä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen valmistelussa on arvioitu eri toteuttamisvaihtoehtoja. Erityisesti on punnittu vaihtoehtoja siihen, millä tavoin vuosilta 2022 ja 2023 toteutumatta jäävät päästövähennykset voitaisiin korvata seuraavina vuosina. Taakanjakosektorin päästökauppi ja kauppien tarkasteluajankohta rajoittivat kuitenkin toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja. Valinnassa huomioitiin myös vuotta 2022 alennusta koskevan hallituksen esityksen valmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä esiin tulleita huolia korotusten vaikutuksista polttoaineiden hintoihin.

Yhtenä vaihtoehtona oli kattaa vuosilta 2022 ja 2023 toteuttamatta jääneet n. 1,5 miljoonan CO₂ tonnin päästövähennykset korottamalla vuosien 2024 ja 2025 samassa suhteessa kuin velvoitetta on aikaisempina vuosina laskettu. Vuoden 2024 jakeluvelvoite olisi näin ollen ollut 30,0 prosenttia ja vuonna 2025 31,5 prosenttia. Korotus olisi nostanut polttoaineiden hintoja n. 28 senttiä vuonna 2024 suhteessa vuoteen 2023 ja vielä 2,5 senttiä lisää vuodelle 2025. Vaihtoehdossa toteutumatta jääneet päästövähennykset olisi katettu täysimääräisesti saman taakanjakoasetuksen mukaisen päästökauden (2021-2025) aikana vuoteen 2025 mennessä. Vaikka mallissa toteutumatta jääneet päästövähennykset oltaisiin saatu katettua saman päästökauden aikana, mallin kuitenkin katsottiin korottavan velvoitetasoa liian jyrkästi erityisesti vuosien 2023 ja 2024 välillä ja sen vaikutuksia polttoaineiden hintoihin pidettiin merkittäviä.

² Sipilä ym.: Liikenteen jakeluvelvoitetason nosto – uusiutuvien polttoaineiden riittävyys ja vaikutusarvioinnit. VN/138097/2021, 2021.

Valittu velvoitetasojen korotusmalli ei täysin kata vuosilta 2022 ja 2023 toteumatta jääneitä päästövähennyksiä taakanjakokaudella 2021-2025. Osa päästöistä korvaantuisi liikennesuoritteiden vähentymisellä, vaihtoehtoisia polttoaineita hyödyntävien ajoneuvojen määrän kasvulla ja taakanjakosektorin ylijäämällä, minkä vuoksi katsottiin mahdolliseksi tehdä maltillisempia korotuksia vuoden 2024 ja 2025 jakelovelvoitetasoihin ja jakaa korotukset pidemmälle aikavälille vaarantamatta kuitenkaan pääsemistä taakanjakosektorin päästökiintiöihin. Kyseiseen vaihtoehtoon on päädytty taakanjakosektorin kokonaisarvioinnin ja taloudellisten näkökulmien perusteella.

5.2 Ulkomailla käytetyt keinot

Tällä hetkellä 14 EU:n jäsenvaltiota ovat päättäneet määräaikaisesti laskea bensiinin ja dieselin valmisteveroa; mm. Belgia (17.5 senttiä/litra, 3kk), Ranska (15 senttiä/litra, 4kk), Italia (25 senttiä/litra, 1kk), Alankomaat (benssiini 13.7 ja diesel 11.1 senttiä/litra, 6kk), ja Ruotsi (10 senttiä/litra, 4kk). Belgian parlamentissa on esitetty sekoitevelvoitteen (6 vol-% dieselille ja 9 vol-% bensiinille) väliaikaisesta poistamisesta, sekä ruoka- ja rehupohjaisten biopolttoaineiden vaiheittaista luopumista 2030 mennessä.

Kesäkuun alusta lähtien Saksassa on laskettu bensiiniveroa 30 senttiä/litra ja dieselveroa 14 senttiä/litra, vähennys kestää aluksi määräaikaisesti kolme kuukautta. Saksassa on myös keskustelua ruoka- ja rehupohjaisten biopolttoaineiden ylärajan siirrosta 4.4 prosentista 2.5 prosenttiin vuodelle 2023, ja luopumisesta vuoteen 2030 mennessä.

Ruotsissa velvoite perustuu polttoaineiden jakelijalta vaadittaviin kasvihuonekaasujen päästöväheneisiin. Maaliskuussa Ruotsin hallitus esitti bensiinin ja dieselin jakeluelvoitteen jäädyttämistä vuoden 2022 tasolle seuraavaksi vuodeksi. Lisäksi hallitus aikoo tarkistaa jakeluelvoitteiden päästövähennystasot vuosille 2024- 2030 viimeistään 16.9.2022 mennessä.

Latvian hallitus on sopinut sekoitevelvoitteen (7 vol-% dieselille ja 10 vol-% bensiinille) väliaikaisesta poistamisesta 1.8.2022 alkaen vuoden loppuun asti. Latvia odottaa vielä vastausta Euroopan komissiolta olla väliaikaisesti saavuttamatta päästövähennystavoitteita.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnos oli lausunnoilla 20 päivästä kesäkuusta 31 päivään heinäkuuta 2022 lausuntopalvelu.fi- verkkopalvelussa.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Energiavirasto, Verohallinto, Ab Stormossen Oy, Bioenergia ry, BioHauki Oy, Biosairila Oy, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry, Energiateollisuus ry, Etelä-Karjalan Jätehuolto Oy, Etelä-Savon Energia Oy, Gasum Oy, Suomen ilmastopaneeli, Jeppo Biogas Ab, Kiertokaari Oy, Metener Service Oy, Mustankorkea Oy, Neste Oyj, Nivos Energia Oy, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, St 1 Oy, Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO), Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Kaasuenergia Oy, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Yrittäjät ry ja UPM-Kymmene Oyj.

Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat lausuntopalvelu.fi -sivustolla ja valtioneuvoston hankkeiden julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM126:00/2021.

7 Säännöskohtaiset perustelut

4 §. *Toimivaltaiset viranomaiset ja tietojen luovuttaminen.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin Energiavirastolle oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle sen valvontatehtäviä varten.

Jakelijoiden vuosittaisia ilmoituksia koskevat hallintotehtävät on tarkoitus siirtää Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta Energiavirastolle erillisellä tasavallan presidentin asetuksella. Ahvenanmaan maakunnan hallitus valvoisi kuitenkin jatkossakin jakeluelvoitteen toteutumista Ahvenanmaalla.

Jakeluelvoitteen valvonnassa tarvitaan yksityiskohtaista tietoa esimerkiksi jaeltujen polttoaineiden määrästä, uusiutuvien polttoaineiden kestävyyskriteerien mukaisuudesta ja uusiutuvien polttoaineiden osuuksista. Edellä mainitut tiedot ovat tyypillisesti lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) mukaisia liikesalaisuuksia, minkä vuoksi Energiavirastolle olisi tarpeen antaa oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle, jotta se voisi suorittaa jakeluelvoitteen valvontatehtäviään Ahvenanmaan maakunnassa. Pääsääntöisesti tietojen luovutus koskisi jakelijoiden jakeluelvoiteilmoitusten sisältämiä tietoja. Muuan muassa seuraamusmaksujen määrääminen edellyttää mainittujen ilmoitusten tarkastelemista.

5 §. *Uusiutuvien polttoaineiden kulutukseen toimittaminen.* Pykälän ensimmäistä momenttia muutettaisiin siten, että 4 kohdassa säädettyä vuoden 2023 jakeluelvoitetta alennettaisiin 7,5 prosenttiyksiköllä 13,5 prosenttiin. Alennuksen suuruus perustuu 7.4.2022 varautumisen ministeriyöryhmän linjaukseen.

Vuosilta 2022 ja 2023 toteutumatta jääneet päästövähennykset pyrittäisiin pääosin kattamaan vuosien 2024 ja 2025 aikana, mutta korotuksia allokoitaisiin jonkin verran myös sitä seuraaville vuosille. Vähennysten seurauksena korotuksia tehtäisiin yhteensä 15 prosenttiyksikön verran.

Jakeluelvoitetta korotettaisiin nykytasosta 5,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2024 ja 5,0 prosenttiyksiköllä vuonna 2025. Jakeluelvoite olisi näin ollen 28,0 prosenttia vuonna 2024 ja 29,0 prosenttia vuonna 2025. Jäljelle jäävät 4,5 prosenttiyksikköä jaettaisiin vuosille 2026 ja 2027. Vuoden 2026 velvoite nousisi 25,5 prosentista 29 prosenttiin ja vuoden 2027 velvoite 27,0 prosentista 30,0 prosenttiin. Vuodesta 2027 lähtien jakeluelvoite kerryttäisi enemmän päästövähennyksiä kuin mitä voimassa olevan lain seurauksena kertyisi varmistaen samalla, että biokaasu ei korvaa muita uusiutuvia polttoaineita liikenteessä. Vuoden 2028 velvoitetta korotettaisiin 2,5 prosenttiyksiköllä 31,0 prosenttiin. Jakeluelvoite olisi 32,0 prosenttia vuonna 2029, joka vastaisi 2 prosenttiyksikön korotusta.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 11 kohta, jossa säädettäisiin vuotta 2030 ja sen jälkeen koskevasta jakeluelvoitteesta. Vuonna 2030 ja sen jälkeen jakeluelvoite olisi 34,0 prosenttia. Velvoitetaso perustuu hallituksen, ilmasto- ja energiastrategian sekä KAISU:n kirjauksiin. Biokaasun ja sähköpolttoaineiden osuus jakeluelvoitteesta arvioidaan olevan n. 2.5 TWh:a, joka vastaisi noin 4 prosenttiyksikköä jakeluelvoitteesta. Jotta biokaasu ja sähköpolttoaineet eivät korvaisi velvoitteesta jo olevia uusiutuvia polttoaineita, jakeluelvoitetta korotettaisiin 34 prosenttiin.

Yllä kuvatut muutokset jakeluelvoitteeseen on esitetty alla olevassa taulukossa.

Taulukko 1. Nykyinen ja uusi jakeluelvoite

Vuosi	Nykyinen jakeluelvoite	Uusi jakeluelvoite
2023	21,0	13,5
2024	22,5	28,0
2025	24,0	29,0
2026	25,5	29,0
2027	27,0	30,0
2028	28,5	31,0
2029	30,0	32,0
2030	30,0	34,0

5 b §. Jakeluelvoitteen ylittäminen. Pykälään lisättäisiin väliaikaisesti uusi neljäs momentti, jolla poikettaisiin siirrettävän ylimenevän osuuden määrästä vuoden 2023 osalta. Jos jakelija olisi kalenterivuonna 2023 toimittanut kulutukseen enemmän uusiutuvia polttoaineita kuin mitä 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saisi ottaa ylimenevän osuuden kokonaisuudessaan huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitetta laskettaessa. Toisin sanoen, jos jakelija olisi vuonna 2023 toimittanut kulutukseen enemmän kuin 13,5 %:ia uusiutuvia polttoaineita, voisi jakelija siirtää ylitäyttöä vastaavan osuuden kokonaisuudessaan seuraavalle kalenterivuodelle 2024.

Kansallinen jakeluelvoite on pyritty tekemään mahdollisimman kustannustehokkaaksi muun muassa sisällyttämällä siihen joustomahdollisuuksia jakelijoille kuten ylitäytön siirto seuraavan vuoden veloitteeseen. Yleisesti joustomahdollisuuksia on pidetty järjestelmän toimivuuden kannalta tärkeinä ja perusteltuina. Koska jakeluelvoitetta alennetaan kalenterivuosina 2022 ja 2023, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että jakelija voisi hyödyntää mahdollisen ylimenevän osuuden täysimääräisesti seuraavien kalenterivuosien jakeluelvoitteessa.

Vuoden 2024 osalta ylitäytön hyödyntäminen vuodelta 2023 voisi mahdollisesti tarjota jakelijoille paremmat mahdollisuudet täyttää jakeluelvoitettaan joustavasti etukäteen, sillä jakeluelvoite nousee vuonna 2024 tämän ehdotuksen mukaisesti 28,0 prosenttiin.

Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa enimmäismäärää, jolla voitaisiin täyttää biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019) mukaisesta jakeluelvoitetta vaan tarkoituksena on sen osalta noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Vuoden 2023 ylimenevällä osuudella voidaan näin ollen täyttää enintään 30 prosenttia saman kalenterivuoden biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain mukaista jakeluelvoitetta.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023. Lain 5 b §:n 4 momentti olisi voimassa vuoden 2025 loppuun.

Jakelijan on vuosittain ilmoitettava edellisen kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittamansa moottoribensiinin, dieselöljyn, maakaasun, biopolttoaineiden, biokaasun ja muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden määrä tuotteittain. Vuotta 2024 koskeva ilmoitus on toimitettava Energiavirastolle 31.3.2025 mennessä. Koska vuodelta 2023 siirtyvä mahdollinen ylitäyttö voitaisiin hyödyntää vuoden 2024 jakeluelvoitteessa, on tarkoituksenmukaista, että ylitäyttöä koskeva väliaikainen muutos on voimassa vuoteen 2025 asti, jolloin vuotta 2024 kulutukseen toimitettujen polttoaineiden määrä vahvistetaan Energiaviraston toimesta.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lakiehdotusten toimeenpanon vaikutuksia seurataan työ- ja elinkeinoministeriössä.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain muuttamisesta annetaan myös syksyllä 2022 eduskunnan käsiteltäväksi. Esityksen mukaan biopolttoöljyn jakeluelvoitetta nostettaisiin 30 prosenttiin vuonna 2030. Myös biopolttoöljyn jakeluelvoitetta täytetään pääosin uusiutuvan dieselillä.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Päätös alentaa uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitetta 7,5 prosenttiyksiköllä nostaa energiaverotuottoja arviolta 73 miljoonalla eurolla vuonna 2023, mikä on huomioitu vuoden 2023 talousarvioesityksessä momentilla 11.01.07 Energiaverot.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

11.1 Tietojen luovuttaminen

Jakeluelvoitelain muutosehdotuksen mukaan Energiavirasto voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa jakeluelvoitelaisissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle sen valvontatehtävien hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvataan jokaisen yksityiselämä sekä todetaan, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet

liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 62/2010 vp, PeVL 59/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaanti-pyyntöä joudutaan käytännössä perustelevaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytyväällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi. (PeVL 21/2020 vp).

Ehdotettuun lainkohtaan on yksilöity, mitä varten tietoja voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa. Tietoja voidaan luovuttaa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle vain valvontatehtäviä varten, joten tietojensaantiin oikeuttavaa sääntelyä ei voida pitää yleisluontoisena, vaan rajattuja ja asiallisiin edellytyksiin kytkettyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan mielestä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuojasetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuojasetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä (PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp). Ehdotettu säännös ei sulkisi tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle henkilötietoja, mutta niiden ei lähtökohtaisesti katsota kuitenkaan olevan tarpeen säännöksessä mainittua tarkoitusta varten. Arkaluonteiset henkilötiedot on kuitenkin suljettu tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle ja siten perusteita tarkemmalle erityissääntelylle ei henkilötietojen suojan osalta katsota olevan. Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle luovutettavat tiedot koskisivat lähinnä käytettyjen uusiutuvien polttoaineiden osuuksia ja niiden raaka-aineita.

11.2 Säättämisjärjestyksen arviointi

Lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia tai muita valtiösääntöoikeudellisia kysymyksiä. Sen vuoksi on perusteltua katsoa, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) 4 §:n 3 momentti ja 5 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 4 §:n 3 momentti laissa 802/2020 sekä 5 §:n 1 momentti laissa 603/2021, ja

lisätään 5 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 603/2021, väliaikaisesti uusi 4 momentti seuraavasti:

4 §

Toimivaltaiset viranomaiset ja tietojen luovuttaminen

Energiavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan saamiaan tietoja, jotka ovat välttämättömiä:

3) Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle jakeluvelvoitteen valvontaa varten Ahvenanmaan maakunnassa.

5 §

Uusiutuvien polttoaineiden kulutukseen toimittaminen

Jakelija on velvollinen toimittamaan uusiutuvia polttoaineita kulutukseen. Uusiutuvien polttoaineiden energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittamien moottoribensiinin, dieselöljyn, maakaasun, biopolttoaineiden, biokaasun ja muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä (jakeluvelvoite) tulee olla vähintään:

-
- 4) 13,5 prosenttia vuonna 2023;
 - 5) 28,0 prosenttia vuonna 2024;
 - 6) 29,0 prosenttia vuonna 2025;
 - 7) 29,0 prosenttia vuonna 2026;
 - 8) 30,0 prosenttia vuonna 2027;
 - 9) 31,0 prosenttia vuonna 2028;
 - 10) 32,0 prosenttia vuonna 2029;
 - 11) 34,0 prosenttia vuonna 2030 ja sen jälkeen.
-

5 b §

Jakeluvelvoitteen ylittäminen

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, jos jakelija on kalenterivuonna 2023 toimittanut kulutukseen enemmän uusiutuvia polttoaineita kuin mitä 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden kokonaisuudessaan huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitetta laskettaessa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023. Sen 5 b §:n 4 momentti on voimassa 31.12.2025 asti.

Helsingissä x.x.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä