

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 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 2022. Vuoden 2022 jakeluelvoite olisi näin ollen 12 prosenttia.

Lisäksi jakeluelvoitteen ylittämistä koskevaa sääntelyä lievennettäisiin väliaikaisesti vuoden 2022 osalta. Ehdotuksen mukaan vuoden 2022 ylityttö voitaisiin huomioida kokonaisuudessaan seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitteen täytössä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kesällä 2022. Lain 5 b §:n 3 momentti olisi voimassa 31.12.2024 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	5
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	5
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	7
4.2.3 Ympäristövaikutukset	7
5 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	7
6 Lausuntopalaute.....	8
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	9
8 Voimaantulo	10
9 Toimeenpano ja seuranta	10
10 Suhde muihin esityksiin.....	10
10.1 Esityksen suhde muihin esityksiin	10
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	11
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	11
LAKIEHDOTUS	12
Laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta	12
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 on vaikuttanut merkittävästi energiahintoihin. Sodalla on ollut huomattava vaikutus etenkin polttoaineiden hintoihin. Hinnannousun taustalla on myös koronapandemian hiipumiseen liittynyt kysynnän kasvu. Raakaöljyn maailmanmarkkinahinta on helmikuusta 2021 helmikuuhun 2022 noussut noin 56 %. Dieselin pumppuhinnat ovat samassa ajassa nousseet noin 43 senttiä/litra. Hintojen nousu vaikuttaa kuljetusalaan, yksityisautoilijoihin sekä välillisesti myös laajemmin yhteiskuntaan muun muassa teollisuuden kustannusten ja energiahintojen nousun inflaatiota kiihdyttävän vaikutuksen kautta.

Liikennepolttoaineiden hintaan vaikuttaa sekä fossiilisten että uusiutuvien raaka-aineiden hinta ja saatavuus. Uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007; jäljempänä *jakeluelvoitelaki*) säädetään uusiutuvien polttoaineiden kulutukseen toimittamista koskevasta velvoitteesta (*jakeluelvoitteesta*) liikennepolttoaineiden jakelijoille. Jakeluelvoite edellyttää tietyn uusiutuvan polttoainemäärän jakelemista vuosittain. Uusiutuvien polttoaineiden korkeammista tuotantokustannuksista johtuen polttoaineiden pumppuhinta nousee velvoitetason noustessa. Erityisesti dieselin hinnan nousun taustalla on biopolttoaineiden fossiilisia polttoaineita nopeampi hintojen nousu.

Osana väliaikaisia, äkillisen energiahintojen nousun takia, sopeutumisen siirtymäajalla tehtäviä toimia varautumisen ministerityöryhmä linjasi 7.4.2022, että jakeluelvoitetta alennetaan väliaikaisesti 7,5 prosenttiyksiköllä. Alennukset kohdistuvat vuosiin 2022 ja 2023. Kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun lisävelvoitetta ei ole tarkoitus muuttaa tällä esityksellä.

Samassa yhteydessä linjattiin, että vuosilta 2022 ja 2023 toteutumatta jäävät päästövähennykset katetaan nopeuttamalla jakeluelvoitteen korotuksia lainsäädännössä. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman mukaisesti jakeluelvoite on 34 prosenttia vuonna 2030. Suunnitelmassa jakeluelvoitetta korotettiin 30 prosentista 34 prosenttiin, koska jakeluelvoitteeseen sisällytettiin myös biokaasu ja sähköpolttoaineet. Niin ikään varautumisen ministerityöryhmä myös linjasi, että mikäli toteutumatta jäävien päästövähennysten kattamiseksi tehtävät nopeutetut korotukset eivät ole säädettävissä samassa esityksessä alennusten kanssa, säädetään vuoden 2023 velvoitteen alentamisesta myöhemmin tänä vuonna annettavan hallituksen esityksen yhteydessä.

Hallitus antaa esityksen korotuksista ja vuoden 2023 alennuksesta erikseen syksyn 2022 aikana.

Hallitus on varautumisen ministerityöryhmässä 1.4.2022 sopinut valmistelevansa kiireisellä aikataululla kuljetusalan turvaamiseksi myös muita toimia, joilla pyritään muun muassa pienentämään erityisesti kuljetusyritysten kustannuspaineita ja toisaalta edistämään sähkö- ja kaasukäyttöisten kuorma- ja pakettiautokalustojen hankintoja sekä liikennesähkön ja -kaasun julkisen jakeluinfrasustruktuurin kehittämistä.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnuksella/TEM037:00/2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

Jakeluelvoitelain tarkoituksena on edistää uusiutuvien polttoaineiden käyttöä moottoribensiinin, dieselöljyn ja maakaasun korvaamiseksi liikenteessä. 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. Jakeluelvoitelaille on saatettu voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU 2018/2001) uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä.

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 19,5 prosenttia vuonna 2022. 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 5 §:n 4 momentin mukaisen lisävelvoitteen osalta säädetään vastaavalla tavalla ylimenevän osuuden huomioimisesta seuraavana kalenterivuonna.

Jakeluelvoitelain 3 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan jakeluelvoite ei koske nestemäisten polttoaineiden jakelijaa, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittama moottoribensiinin, 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.

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 säädettyt velvoitteet. Valvontatehtävät ovat siirtyneet Energiavirastolle Verohallinnolta vuonna 2021.

Nykyinen uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitejärjestelmä on toiminut odotusten mukaisesti, ja uusiutuvien polttoaineiden käyttö on kasvanut velvoitteen edellyttämällä tavalla. Koska liikenteen uusiutuvien polttoaineiden tuotantokustannukset ovat korkeammat kuin perinteisten

fossiilisten polttoaineiden tuotantokustannukset, niiden käytön kasvu nostaa jaeltavien polttoaineiden loppuhintoja.

3 Tavoitteet

Ehdotetun jakeluvelvoitelain muuttamisen tavoitteena on alentaa väliaikaisesti liikenteen polttoaineiden hintoja.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetulla jakeluvelvoitelain muutoksella jakeluvelvoitteen kulutukseen toimitamista koskevaa velvoitetta lievennettäisiin vuoden 2022 osalta siten, että jakeluvelvoitetta laskettaisiin 7,5 prosenttiyksiköllä. Lisäksi jakeluvelvoitteen ylimenevä osuus vuodelta 2022 voitaisiin ottaa täysimääräisesti huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskettaessa.

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 huomattavaa. Merkittävää jakeluvelvoitteesta riippumatonta hinnanvaihtelua on tapahtunut lyhyelläkin aikavälillä. Hintavaikutukset ovat seurausta Covid-19 –epidemiasta ja Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan. Sota on nostanut raakaöljyn hinnan lisäksi erityisesti dieselin jalostusmarginaalia bensiiniä enemmän. Esimerkiksi raakaöljyn maailmanmarkkinahinta nousi helmikuusta 2021 helmikuuhun 2022 noin 56 %. Dieselin pumppuhinnat nousivat samassa ajassa noin 43 senttiä litralta.

Maaliskuun 2022 polttoaineiden hintoihin perustuen arvioidaan jakeluvelvoitteen alentamisen 7,5 prosenttiyksiköllä vaikuttavan dieselin pumppuhintaan alentavasti noin 12 senttiä litralta. Bensiinin hintaan velvoitteen alentamisella on pienempi vaikutus, sillä jakeluvelvoitetta täytetään enemmän uusiutuvalla dieselillä. Voidaan kuitenkin olettaa jakelijoiden tasaavaan hintavaikutusta osin dieselistä bensiinijakeisiin. Koska jakeluvelvoite on vuosikohtainen, tänä vuonna vaikutus voi olla edellä kuvattua suurempikin, sillä alkuvuonna jakelijat ovat jalleet uusiutuvia polttoaineita 19,5 % jakeluvelvoitteen mukaisesti.

Vaikutus pumppuhintoihin riippuu siitä, miten nopeasti jakelijat vähentäisivät jakelemissaan polttoaineissa biopolttoaineiden osuutta. Biopolttoaineiden hankintasopimukset voivat olla pitkiä, joten välttämättä hintavaikutusta ei nähdä heti.

Hintavaikutuksen toteutumiseen arvioidun suuruisena ja sen ajankohtaan sisältyy kuitenkin suuria epävarmuuksia. Vaikutuksissa voi olla myös merkittäviä jakelijakohtaisia eroja, eikä täyttä varmuutta siitä, miten hintavaikutus lopulta siirtyy polttoaineiden pumppuhintoihin, ole mahdollista taata.

Yritysvaikutukset

Jakeluelvoitteen alaisten jakelijoiden velvoitteen alentaminen ja täyttämisen joustavoittaminen pienentävät väliaikaisesti kustannuspaineita. Jakelijoiden kohtaamat korkeammat kustannukset siirtyvät suurelta osin kuluttajien polttoainehintoihin ja siten esitetyillä toimenpiteillä voidaan välillisesti hillitä myös kuluttajahintojen nousua tilanteessa, jossa energian hinnat ovat nousseet voimakkaasti.

Jakeluelvoitteen alentaminen vaikuttaisi toimijoihin kuitenkin eri tavalla. Biopolttoaineiden tuottajiin alennuksella voi olla hetkellisesti negatiivinen vaikutus. Toisaalta biopolttoaineiden markkinat ovat globaalit, joten niitä voidaan myydä myös ulkomaille kotimaisen kysynnän pienentyessä hetkellisesti. Toimenpiteen voidaan arvioida heikentävän luottamusta jakeluelvoitteen ja velvoitetasojen pysyvyyteen. Kyse on kuitenkin poikkeuksellisesta, kertaluonteisesta ja väliaikaisesta muutoksesta, joten pitkällä aikavälillä vaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä.

Jakeluelvollisilla vaikutus riippuu osin siitä, onko jakelijalla myös omaa biopolttoaineiden tuotantoa vai ei. Osa toimijoista arvioi, että tällä hetkellä biopolttoaineista on markkinoilla niukkuutta ja niiden hinnat ovat nousseet todella korkealle. Tällöin jakeluelvoitteen laskulla olisi positiivien vaikutus näille toimijoille. Toisaalta esitetään myös täysin vastakkaisia näkemyksiä.

Koska kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun lisävelvoitetta ei ole tarkoitus muuttaa, voidaan olettaa, ettei jakeluelvoitteen muutokset aiheuttaisi merkittäviä vaikutuksia biokaasun tuottajille ja jakelijoille. Toimenpide voisi lisätä epävarmuutta biokaasulaitosta tai sähköpolttoaineiden tuotantolaitosta suunnitteleviin investointihankkeisiin. Väliaikaisuudesta johtuen, toimenpiteen ei kuitenkaan arvioida vaikuttavan merkittävästi investointiedellytyksiin pitkällä aikavälillä.

Hallitus on kuitenkin samanaikaisesti linjannut, että irtautumista fossiilisesta energiasta nopeutetaan merkittävästi. Osana julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2023–2026 hallitus esitti merkittävää lisäystä investointitukiin muun muassa uusiutuvia polttoaineita tuottavien laitosten tukemiseksi. Lisäksi jakeluelvoitetta korotetaan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman mukaisesti 34 prosenttiin myöhemmin annettavalla hallituksen esityksellä. Mainittujen toimien voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti uusiutuvia polttoaineita tuottavien toimijoiden toimintaedellytyksiin ja osin hälventävän edellä mainittuja esitykseen liittyviä epävarmuuksia.

Vuoden 2022 jakeluelvoitteen ylimenevän osuuden täysimääräinen huomioiminen seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitetta laskettaessa katsotaan tuovan jakelijoille tarvittavaa joustoa reagoida yllättäen alentuneeseen jakeluelvoitteen tasoon.

Kuljetusyritykset hyötyisivät jakeluelvoitteen alentamisesta pumppuhintojen alentumisen verran omista polttoainekustannuksissaan.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotetut muutokset kasvattaisivat välillisesti valmisteverotuloja liikenteen polttoaineista noin 75 miljoonalla eurolla vuodelta 2022. Valmisteverojen tilitysten ajoittumisesta johtuen verotulot kasvaisivat vuonna 2022 noin 62 miljoonalla eurolla ja vuonna 2023 noin 13 miljoonalla eurolla. On kuitenkin mahdollista, että uusiutuvien polttoaineiden määrä markkinoilla ei laske täysimääräisesti jakeluelvoitteen alennuksen verran, minkä vuoksi välilliset vaikutukset valmisteverotuloihin voivat olla arvioitua pienemmät.

Ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta arvonlisäverotuloihin, sillä polttoaineiden hintojen alentumisen arvioidaan lisäävään muuta kulutusta vastaavasti.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Esityksen toimeenpano aiheuttaisi Energiavirastossa hallinnollista lisätyötä muun muassa raportointi- ja muiden asiakirjapohjien sekä viranomaisohjeistuksen päivittämisessä. Esityksestä aiheutuvat lisätyöt ovat hoidettavissa olemassa olevilla henkilöresursseilla.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Jakeluelvoite on keskeisin liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Tieliikenteen päästöt olivat vuonna 2020 noin 10,4 miljoonaa CO₂ tonnia. 7,5 %-yksikön alennus lisäisi päästöjä vuonna 2022 vajaalla 800 000 CO₂ tonnilla, mikäli yhtiöt jakelevat uusiutuvia polttoaineita alemman velvoitteen mukaisesti. Ylitäytön täysimääräinen hyödyntämismahdollisuus voi johtaa kuitenkin siihen, että yhtiöt jakelisivat suuremman määrän uusiutuvia polttoaineita, mitä jakeluelvoite edellyttää. Tällöin myöskään päästöt eivät pidemmällä tarkastelujaksolla lisääntyisi edellä kuvatulla tavalla.

Liikennepolttoaineiden hintojen kohoaminen vähentää todennäköisesti kokonaisliikennesuoritetta sekä kiihdyttää vaihtoehtoisia polttoaineita hyödyntävien ajoneuvojen myyntiä. Siten toimenpiteen päästöjä lisäävä vaikutus on todennäköisesti edellä kuvattua vähäisempi.

Pahimmillaan liikenteen päästövähennyksen pieneneminen jonakin yksittäisenä vuonna voi johtaa taakanjakosektorin päästökiintiön ylittymiseen tuona vuonna, jolloin päästökiintiön ylitys tulee kattaa edellisten vuosien ylijäämällä. 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 päästökiintiö alitettiin mahdollisesti noin 2 Mt CO₂-ekv verran, jos muut taakanjakosektorin päästöt pysyivät vuoden 2020 tasolla. Tämä mahdollistaa päästökiintiöiden ylittämisen myöhemminä vuosina vastaavalla määrällä ilman ylittämisestä aiheutuvaa 8 prosentin korotusta.

Vuoden 2022 jakeluelvoitteen laskun johdosta saavuttamatta jääneet päästövähennykset kompensoidaan jakeluelvoitteen säädettyä nopeammilla korotuksilla vuoteen 2030 mennessä. Jakeluelvoitteen korotuksista tullaan säätämään erikseen syksyllä 2022.

5 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut myös vaihtoehtoa, jossa esitetyjä muutoksia ei toteutettaisi. Arvion mukaan tällöin toivottuja pumppuhintavaikutuksia ei nähtäisi lainkaan. Vaikka vuosittaisilla jakeluelvoitteen korotuksilla ei arvioiden mukaan ole suuria vaikutuksia polttoaineiden hintoihin ja jakelijoihin, ja esityksen mukaisten muutosten vaikutuksiin sisältyy edellä kuvatusti paljon epävarmuustekijöitä, muutosten toteuttamatta jättäminen tarkoittaisi, että polttoaineiden pumppuhinnat määräytyisivät polttoaineiden markkinatilanteen mukaan, johon ei pystytä kansallisin lainsäädäntötoimin, verotusta lukuun ottamatta, kovin tehokkaasti vaikuttamaan. Toisaalta muutoksen tekemättä jättäminen tukee järjestelmän ennakoitavuutta ja varmuutta.

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

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnos oli lausunnoilla 28 päivästä huhtikuuta 11 päivään toukokuuta 2022 lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa. Lausunnoajan lyhyt kesto perustui siihen, että ehdotettuja muutoksia on vähän ja niiden sisältö on verrattain yksinkertainen. Lausuntoaikataulussa huomioitiin lisäksi lakimuutoksen voimaantulon kiireellisyys ja eduskunnan kevätistuntokauden päättymisen ajankohta.

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, 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 sekä Suomen Kaasuenergia Oy.

Lausuntoja saatiin yhteensä 26. Lausunnon antoivat liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, Energiavirasto, Huoltovarmuuskeskus, Autoalan Keskusliitto ja Autotuojat ja –teollisuus ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Etanoliautoilijat ry, Gasum Oy, Kaupan Liitto ry, Linja-autoliitto ry, Logistiikkayritysten Liitto ry, Neste Oyj, Nordic Ren-Gas Oy, North European Oil Trade Oy, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Rahtarit ry, St1 Nordic Oy, SOK/S-ryhmä, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen ilmastopaneeli, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Teknisen Kaupan Liitto ry ja Ympäristöteollisuus ja –palvelut YTP ry.

Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat lausuntopalvelu.fi –sivustolla ja valtioneuvoston hankkeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM037:00/2022.

Lausunnonantajien näkemykset esitysluonnoksessa ehdotetusta jakeluelvoitteen alentamisesta jakautuivat. Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry sekä Suomen Yrittäjät ry, Linja-autoliitto ry ja Kaupan Liitto ry pitivät esitystä tarpeellisena erityisesti kuljetusyritysten toimintaedellytysten turvaamiseksi. Jakeluelvoitteen alentamisesta kannattaneet lausunnonantajat, esimerkiksi North European Oil Trade Oy, St1 Nordic Oy, SOK sekä Suomen Yrittäjät, kannattivat myös ylitäytön täysimääräistä hyödyntämismahdollisuutta. Muutamissa lausunnoissa ehdotettiin uusiutuvan sähkön sisällyttämistä jakeluelvoitteen täyttämiseen, koska sen katsottiin lisäävän jakeilijoiden keinovalikoimaa täyttää jakeluelvoitetta kustannustehokkaasti.

Valtiovarainministeriö katsoi, että jakeluelvoitetta tulisi vuosien 2022 ja 2023 osalta alentaa ehdotetun 7,5 prosenttiyksikön sijaan enemmän, esimerkiksi 15 prosenttiyksiköllä tai vaihtoehtoisesti alentaa väliaikaisesti jakeluelvoitteen täyttämättä jättämisestä aiheutuvaa seuraamusmaksua.

Lausunnoissa kuitenkin kannettiin huolta jakeluelvoitteen täyttämisestä tulevaisuudessa vuodesta 2024 eteenpäin. Osa lausunnonantajista nosti esille myös jakeluelvoitteen tulevien korotuksien hintavaikutukset, jotka tulevat olemaan luultavasti korkeammat kuin tämän esityksen hintavaikutukset vuodelle 2022.

Useat lausunnonantajat, esimerkiksi Gasum Oy, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Nordic Ren-Gas Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Suomen ilmastopaneeli korostivat ilmasto- ja energia-politiikan johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Neste Oyj totesi, että jakeluelvoitetta on aina

säädetty pitkäjärjestyksellä, joka on puolestaan luonut erittäin ennustettavan ja vakaan toimintaympäristön investoinneille ja T&K&I toiminnalle.

Useat jakeluelvoitteen alentamista vastustaneet katsoivat, että jakeluelvoitteen alentaminen heikentää luottamusta jakeluelvoitteeseen ja velvoitetasojen pysyvyyteen, ja siten kasvattaa mm. biokaasualan investointiepävarmuutta.

Muutamissa lausunnoissa, mm. Suomen Yrittäjät ry ja Suomen Ilmastopaneeli, pidettiin huonona, ettei samassa yhteydessä esitetä säädettäväksi siitä, millä tavalla vuosien 2022 ja 2023 jakeluelvoitteen alentamisen johdosta saavuttamatta jääneet päästövähennykset katetaan seuraavien vuosien jakeluelvoitteen korotuksissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, Suomen ilmastopaneeli ja Palvelualojen työnantajat Palta ry katsoivat, että esitys lisää Suomen hiilidioksidipäästöjä ja on erittäin ongelmallinen liikenteen ja koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriö nosti myös esille esityksen negatiiviset vaikutukset Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRP) tavoitteiden saavuttamiseen ja RRF-rahoituksen saamiseen ja katsoi, että jakeluelvoitteen alentaminen vaikuttaa suoraan liikennesektorin päästöjen lineaariseen vähenemiseen ja voi siten vaarantaa RRP-suunnitelmassa ja komission siitä tekemässä implementointipäätöksessä asetettuja tavoitteita.

Huoltovarmuuskeskus nosti esille esityksen huoltovarmuutta heikentävät vaikutukset.

Energiavirasto näki myönteisenä, että jakeluelvoitteen alentaminen tehtäisiin koko vuotta 2022 koskien. Energiavirasto piti sekä valvonnan että jakelijoita koskevan raportointivelvoitteen näkökulmasta selkeämpänä, että vuonna 2022 ei sovelleta kahta eri velvoitetasoa. Lisäksi virasto kiinnitti huomiota esityksen aiheuttamiin hallinnollisiin lisätöihin.

Lausuntojen perusteella esityksen viranomaisvaikutuksia on täsmennetty sekä esityksen suhdetta muihin esityksiin on tarkennettu.

Lisäksi vuoden 2023 jakeluelvoitetta koskeva 7,5 prosenttiyksikön alennus on siirretty säädettäväksi syksyllä 2022 annettavaan hallituksen esitykseen, jolloin myös vuosien 2022 ja 2023 alennuksista johtuvat saavuttamatta jääneet päästövähennykset huomioidaan seuraavien vuosien velvoitetasojen korotuksia säädettäessä.

Lakiehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

5 §. *Uusiutuvien polttoaineiden kulutukseen toimittaminen.* Pykälän ensimmäistä momenttia muutettaisiin siten, että 3 kohdassa säädettyä vuoden 2022 jakeluelvoitetta alennettaisiin 7,5 prosenttiyksiköllä 12 prosenttiin. Alennuksen suuruus perustuu varautumisen ministerityöryhmän linjaukseen. Muilta osin jakeluelvoitteen tasoja ei muutettaisi.

Jakeluelvoite ei edellytä jakelijoita sekoittamaan uusiutuvia polttoaineita tasaisesti jakelemaansa polttoaineeseen, vaan jakeluelvoitetta tarkastellaan kalenterivuositain. Hallinnollisista syistä jakeluelvoitteen alentaminen tehtäisiin koko vuotta 2022 koskevaan jakeluelvoitteeseen. Sääntelymuutoksen tarkoituksena ei ole soveltaa kahta eri velvoitetasoa vuonna 2022.

5 b §. *Jakeluelvoitteen ylittäminen.* Pykälään lisättäisiin väliaikaisesti uusi kolmas momentti, jolla poikettaisiin siirrettävän ylimenevän osuuden määrästä vuoden 2022 osalta. Jos jakelija

HE 85/2022 vp

olisi kalenterivuonna 2022 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 2022 toimittanut kulutukseen enemmän kuin 12 %:ia uusiutuvia polttoaineita, voisi jakelija siirtää ylitäyttöä vastaavan osuuden kokonaisuudessaan seuraavalle kalenterivuodelle 2023.

Kansallinen jakeluelvoite on pyritty tekemään mahdollisimman kustannustehokkaaksi muun muassa sisällyttämällä siihen joustomahdollisuuksia jakelijoille kuten ylitäytön siirto seuraavan vuoden velvoitteeseen. Yleisesti joustomahdollisuuksia on pidetty järjestelmän toimivuuden kannalta tärkeinä ja perusteltuina. Koska jakeluelvoitetta alennetaan kalenterivuonna 2022, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että jakelija voisi hyödyntää mahdollisen ylimenevän osuuden täysimääräisesti seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitteessa. Vuoden 2022 osalta täysimääräisen ylitäytön katsotaan olevan tärkeä joustokeino, jotta jakelija voi reagoida kesken kalenterivuoden alenevaan velvoitetasoon. Jakelijoiden polttoaineiden toimitussopimukset voivat olla pitkiä ja ne on mitoitettu 19,5 % velvoitteen mukaisesti.

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 2022 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 kesällä 2022. Lain 5 b §:n 3 momentti olisi voimassa vuoden 2024 loppuun.

Lain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan muutosta sovellettaisiin 1.1.2022 alkaen. Toisin sanoen vuoden 2022 jakeluelvoitteen alentaminen 12 prosenttiin koskisi koko vuotta 2022.

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 2023 koskeva ilmoitus on toimitettava Energiavirastolle 31.3.2024 mennessä. Koska vuodelta 2022 siirtyvä mahdollinen ylitäyttö voitaisiin hyödyntää vuoden 2023 jakeluelvoitteessa, on tarkoituksenmukaista, että ylitäyttöä koskeva väliaikainen muutos on voimassa vuoteen 2024 asti, jolloin vuotta 2023 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 suhde muihin esityksiin

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee jakeluelvoitteen korottamista siten, että jakeluelvoite on vuonna 2030 keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman mukaisesti 34 prosenttia. Samalla tavoitteena on nopeuttaa jakeluelvoitteen korotuksia, joilla kompensoidaan tämän esityksen johdosta saavuttamatta jääneet päästövähennykset. Samassa yhteydessä säädetään myös vuoden

HE 85/2022 vp

2023 jakeluvelvoitteen alentamisesta 7,5 prosenttiyksiköllä. Esitys on tarkoitettu antamaan eduskunnalle syksyllä 2022.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 toiseksi lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Varsinaiseen talousarvioon nähden päätös alentaa uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitetta 7,5 prosenttiyksiköllä nostaa energiaverotuottoja arviolta 62 miljoonalla eurolla vuonna 2022.

Vuoden 2022 toisessa lisätalousarvioesityksessä on tämän esityksen johdosta huomioitu 62 miljoonan euron lisäys momentilla 11.01.07 Energiaverot.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) 5 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin se on laissa 603/2021, ja
lisätään 5 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 603/2021, väliaikaisesti uusi 3 momentti seuraavasti:

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:

3) 12,0 prosenttia vuonna 2022;

5 b §

Jakeluvelvoitteen ylittäminen

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, jos jakelija on kalenterivuonna 2022 toimittanut kulutukseen enemmän uusiutuvia polttoaineita kuin mitä 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden kokonaisuudessaan huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskettaessa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____. Sen 5 b §:n 3 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 2024.

Lain 5 §:n 1 momentin 3 kohtaa sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2022.

Helsingissä 25.5.2022

Pääministeri

HE 85/2022 vp

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) 5 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin se on laissa 603/2021, ja
lisätään 5 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 603/2021, väliaikaisesti uusi 3 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

5 §

5 §

*Uusiutuvien polttoaineiden kulutukseen toimittaminen**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:

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:

3) 19,5 prosenttia vuonna 2022;

3) 12,0 prosenttia vuonna 2022;

5 b §

5 b §

*Jakeluvelvoitteen ylittäminen**Jakeluvelvoitteen ylittäminen*

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän uusiutuvia polttoaineita kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskettaessa ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019) mukaista samaa kalenterivuotta koskevaa jakeluvelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän uusiutuvia polttoaineita kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskettaessa ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019) mukaista samaa kalenterivuotta koskevaa jakeluvelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään

Voimassa oleva laki

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.

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoaineita, bio-kaasua tai muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia nestemäisiä tai kaasumaisia liikenteen polttoaineita kuin 5 §:n 4 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden lisävelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden lisävelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui.

Ehdotus

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.

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoaineita, bio-kaasua tai muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia nestemäisiä tai kaasumaisia liikenteen polttoaineita kuin 5 §:n 4 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden lisävelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden lisävelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, jos jakelija on kalenterivuonna 2022 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 päivänä kuuta 20 . Sen 5 b §:n 3 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 2024.

Lain 5 §:n 1 momentin 3 kohtaa sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2022.
