

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia. Ehdotuksen taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukset jakeluvelvoitteesta sekä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpano.

Esityksen mukaan vuoden 2024 jakeluvelvoitetta alennettaisiin 13,5 prosenttiin. Lisäksi vuoden 2024 lisävelvoitetta alennettaisiin 2 prosenttiyksikköön ja vuoden 2025 lisävelvoitetta alennettaisiin 3 prosenttiyksikköön. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään hillitsemään liikennepolttoaineiden hintojen nousua.

Euroopan komission Suomelle osoittaman perustellun lausunnon johdosta lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännöksiä sellaisten ravinto- ja rehuksveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä, osuuden asteittaisesta laskemisesta nolnaan prosenttiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
1.2.1 EU-säädöksen valmistelu	3
1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu	4
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	4
3 Nykytila ja sen arviointi.....	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	7
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	7
4.2.2 Ympäristövaikutukset	9
4.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen	10
4.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	11
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	11
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot.....	11
5.2.1 Ruotsi	11
5.2.2 Tšekki.....	12
5.2.3 Latvia	13
6 Lausuntopalaute.....	13
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	14
8 Voimaantulo	15
9 Toimeenpano ja seuranta	16
10 Suhde muihin esityksiin.....	16
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	16
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	16
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	16
LAKIEHDOTUS	18
Laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.....	18
LIITE	20
RINNAKKAISTEKSTI.....	20
Laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.....	20

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen valmisteluun on johtanut pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaukset liikenteen jakeluvelvoitteesta sekä kansallista täytäntöönpanoa edellyttävä EU-säädös.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan uusiutuvien polttoaineiden edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007, jäljempänä *jakeluvelvoitelaki*) mukainen jakeluvelvoite pysyy 13,5 prosentissa vuonna 2024. Vuosina 2025–2027 jakeluvelvoitetta nostetaan maltillisesti asteittain siten, että vuonna 2025 taso on 16,5 prosenttia, vuonna 2026 19,5 prosenttia ja vuonna 2027 22,5 prosenttia. Ns. kehittyneimpien jakeiden lisävelvoitetta nostetaan nykyisestä kahdesta prosentista vuonna 2025 kolmeen prosenttiin ja vuonna 2026 neljään prosenttiin.

Lisäksi hallitusohjelmassa on kirjauksia muun muassa jakeluvelvoitteen joustomekanismin käyttöönottoamisesta, liikennesähkön liittämisestä jakeluvelvoitteeseen ja seuraamusmaksutsoista.

Hallitusohjelman kirjaukset toteutettaisiin kahdessa vaiheessa siten, että ensimmäisessä vaiheessa muutettaisiin vuotta 2024 koskevaa jakeluvelvoitteen yleistavoitetta ja sekä vuoden 2024 lisävelvoitetta. Lakiteknisistä syistä samalla muutettaisiin myös vuoden 2025 lisävelvoitetta. Muut hallitusohjelman kirjaukset tultaisiin toimeenpanemaan toisessa vaiheessa, joka ajoittuisi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2018/2001 (jäljempänä myös *RED II -direktiivi*) koskevan muutosdirektiivin täytäntöönpanon yhteyteen. Esitys tullaan antamaan eduskuntalle syksyllä 2024. Hallitusohjelman kirjausten toimeenpanon porrastaminen kahteen vaiheeseen johtuu siitä, että muut hallitusohjelman kirjaukset edellyttävät pidempää valmistelua ja vuotta 2024 koskevat muutokset lainsäädäntöön on valmisteltava ja hyväksyttävä eduskunnassa pikaisesti vuoden 2023 aikana.

Esitys liittyy myös Suomen 19.4.2023 vastaanottamaan Euroopan komission perusteltuun lausuntoon, jolla komissio on jatkanut Suomea vastaan aiemmin aloittamaansa rikkomusmenettelyä, joka koskee RED II -direktiivin täytäntöönpanoa. Komissio on katsonut perustellussa lausunnossaan, että Suomi ei ole saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöä muun ohella direktiivin 26 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa. Suomi on vastauksessaan perusteltuun lausuntoon kertonut tekevänsä komission väitteen johdosta muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön vuoden 2023 loppuun mennessä.

1.2 Valmistelu

1.2.1 EU-säädöksen valmistelu

RED II -direktiivi astui voimaan 24 päivänä joulukuuta 2018. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika oli asetettu 30 päivään kesäkuuta 2021. Direktiivin valmistelu on kuvattu hallituksen esityksessä (HE 48/2021 vp.) eduskunnalle laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi s. 4–7 ja direktiivin sisältö on kuvattu s. 7–11.

1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausunnolla 21.8.–3.9.2023. Lausuntoa pyydettiin esityksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, jakeluvelvollisilta, etujärjestöiltä ja muilta sidosryhmiltä. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella TEM048:00/2023.

Esitys on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastuksessa.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

RED II -direktiivillä (EU) 2018/2001 luodaan EU:n yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiseksi. Direktiivissä asetetaan sitova unionin tavoite, joka koskee uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisosuutta energian kokonaisloppukulutuksesta unionissa vuonna 2030. Direktiivi sisältää myös säännöt uusiutuvista lähteistä tuotettavalle sähkölle myönnettävästä taloudellisesta tuesta, itse tuotetun tällaisen sähkön kulutuksesta, uusiutuvan energian käytöstä lämmitys- ja jäähdytysalalla ja liikennealalla, jäsenvaltioiden välisestä sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisestä alueellisesta yhteistyöstä, alkuperätakuista, hallinnollisista menettelyistä sekä tiedottamisesta ja koulutuksesta. Lisäksi siinä vahvistetaan kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit biopolttoaineille, bionesteille ja biomassapolttoaineille.

RED II -direktiivi edistää uusiutuvan energian käyttöä liikenteessä velvoittamalla jäsenvaltioita säätämään velvoite polttoaineiden toimittajalle varmistaa, että uusiutuvan energian osuus loppukulutuksesta liikennealalla on vähintään 14 prosenttia viimeistään vuonna 2030 (vähimmäisosuus) jäsenvaltion asettaman ohjeellisen kehityspolun mukaisesti (25 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta). Lisäksi liitteessä IX olevassa A osassa luetelluista raaka-aineista tuotettujen kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun osuuden energian loppukulutuksesta liikennealalla on oltava vähintään 0,2 prosenttia vuonna 2022 ja yksi prosentti vuonna 2025, ja sen on nouseva vähintään 3,5 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä (25 artiklan 1 kohdan neljäs alakohta).

RED II -direktiivin 26 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan laskettaessa jäsenvaltion uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisloppukulutusta ja uusiutuvan energian vähimmäisosuutta energian loppukulutuksesta liikennealalla, sellaisista ravinto- ja rehu-kasveista, joiden tuotantoalue on laajentunut merkittävästi maalle, johon on sitoutunut paljon hiiltä, tuotettujen biopolttoaineiden, bionesteiden tai biomassapolttoaineiden, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä (jäljempänä *korkean ILUC-riskin polttoaineet*), osuus ei saa ylittää tällaisten polttoaineiden vuoden 2019 kulutusta kyseisessä jäsenvaltiossa, ellei niitä ole sertifioitu biopolttoaineina, bionesteinä tai biomassapolttoaineina, joista todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia.

Lisäksi 26 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään edellä mainitun rajan asteittaisesta laskemisesta 31 päivästä joulukuuta 2023 lähtien siten, että se on nolla prosenttia viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2030.

3 Nykytila ja sen arviointi

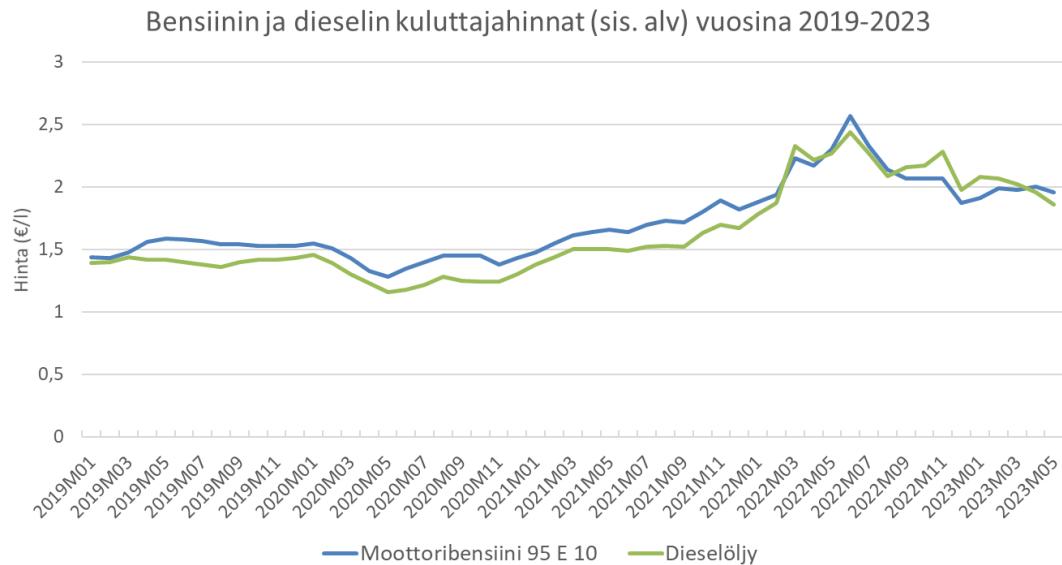
Jakeluvelvoitelain tarkoituksena on edistää uusiutuvien polttoaineiden käyttöä moottoribensiinin, dieselöljyn ja maakaasun korvaamiseksi liikenteessä. Uusiutuvilla polttoaineilla tarkoitetaan jakeluvelvoitelain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan biopolttoaineita, biokaasua ja muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia nestemäisiä ja kaasumaisia liikenteen polttoaineita. Jakeluvelvoiteilla on pantu täytäntöön RED II -direktiivissä säädetyt liikennettä koskevat artiklat.

Jakeluvelvoitelain 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 28 prosenttia vuonna 2024. Liikenteen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen yleisvelvoite nousee nykyisin mukaan vuoden 2024 alusta nykyisestä 13,5 prosentista 28 prosenttiin ja asteittain edelleen 34 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2024 jakeluvelvoite nostettiin 28 prosenttiin muutoslalla 1134/2022 uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Muutoksen tarkoituksena oli kompensoida vuosien 2022 ja 2023 jakeluvelvoitteen alentamisesta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt korottamalla seuraavien vuosien jakeluvelvoitetasoa.

Jakeluvelvoitteesta on täytettävä liitteen A osassa tarkoitetuista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla tai biokaasulla, taikka muuta kuin biologista alkuperää olevilla uusiutuvilla nestemäisillä ja kaasumaisilla liikenteen polttoaineilla (lisävelvoite) 4 prosenttiyksikköä vuosina 2024 ja 2025. Kehittyneiden uusiutuvien polttoaineiden lisävelvoite nousee asteittain 10 prosenttiyksikköön vuoteen 2030 mennessä.

Jakeluvelvoite näin ollen edellyttää, että tietty osuus vuosittain jaellusta polttoainemäärästä on uusiutuvaa. Uusiutuvien polttoaineiden korkeammista kustannuksista johtuen polttoaineiden pumppuhinta nousee velvoitetason noustessa. Jakeluvelvoitetta voimakkaammin polttoaineiden hintoihin kuitenkin vaikuttavat raakaöljyn maailmanmarkkinahinta sekä kansallinen verotus. Lisäksi hintoihin voivat myös vaikuttaa esimerkiksi paikalliseen kilpailuun liittyvät tekijät.

Polttoaineiden maailmanmarkkinahinta on viime vuosien aikana heilunut huomattavasti Covid-19 –pandemian ja Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vuoksi. Hintavaihtelu on nyttemmin kuitenkin hieman tasoittunut. Öljymarkkinoiden luonteeseen toisaalta kuuluu hintojen voimakas heilahtelu. Syyskuun ensimmäisellä viikolla Suomen verollinen keskihinta oli bensiinille noin 2,03 euroa litralta ja dieselille noin 2,01 euroa litralta. Samaan aikaan EU27 alueen verollinen keskihinta oli bensiinille noin 1,84 euroa litralta ja dieselille noin 1,74 euroa litralta.



Kuva 1: Bensiinin ja dieselin kuluttajahintoja tammikuusta 2019 toukokuuhun 2023. Lähde: Tilastokeskus (2023).

Jakeluvelvoitelain 5 §:n 8 momentissa säädetään korkean ILUC-riskin polttoaineiden enimmäisrajasta. Mainitun kohdan mukaan sellaisten ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä, osuus jakeluvelvoitteesta ei saa ylittää tällaisten polttoaineiden osuutta vuonna 2019 kulutettujen biopolttoaineiden ja biokaasun energiasisällön kokonaismäärästä.

Toistaiseksi komissio on kertomuksessaan (KOM (2019) 142 lopullinen) merkityksellisten ravinto- ja rehukasvien tuotannon maailmanlaajuisesta laajentumisesta määriteltyt ainoastaan palmuöljyn korkean ILUC-riskin raaka-aineeksi. Kertomus perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 täydentämisestä siltä osin kuin on kyse suurta epäsuoran maankäytön muutoksen riskiä aiheuttavien raaka-aineiden, joiden tuotantoalue on laajentunut merkittävästi paljon hiiltä sitovalle maalle, määrittelemisestä sekä vähäistä epäsuoran maankäytön muutoksen riskiä aiheuttavien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden sertifiointista annettuun komission delegoituun säädökseen (EU) 2019/807, jossa vahvistetaan kriteerit korkean ILUC-riskin raaka-aineiden määrittämiselle.

Suomessa ei ole vuonna 2019 jaeltu lainkaan palmuöljystä valmistettuja polttoaineita. Tämän vuoksi kansallisessa lainsäädännössä ei ole myöskään erikseen säädetty rajan asteittaisesta vähentämisestä nollaan 31 joulukuuta 2030 mennessä, kuten RED II -direktiivin 26 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että jakeluvelvoitelakia muutettaisiin hallitusohjelman jakeluvelvoitetta koskevien kirjausten toimeenpanemiseksi. Jakeluvelvoitelain 5 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että vuoden 2024 jakeluvelvoitetaso olisi 13,5 prosenttia. Samalla vuosien 2024 ja 2025 lisävelvoitteita laskettaisiin 2 prosenttiyksikköön ja 3 prosenttiyksikköön. Lisäksi jakeluvelvoitelakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös korkean ILUC-riskin polttoaineiden enimmäisrajan asteittaisesta alentamisesta nollaan prosenttiin sekä säädettäisiin Energiaviraston tehtäväksi vahvistaa korkean ILUC-riskin polttoaineiden enimmäisosuudet RED II -direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset polttoaineiden hintoihin

Mikäli jakeluvelvoite nousisi voimassa olevan lain mukaisesti vuoden 2024 osalta 28 prosenttiin, on sen arvioitu vaikuttavan dieselin pumppuhintaa nostavasti noin 17 senttiä litralta ja bensiinin pumppuhintaa nostavasti noin 15 senttiä litralta. Lisävelvoitteen osuus hinnannoususta olisi noin 4 senttiä litralta. Nyt tehtävillä muutoksilla välttyttäisiin tuolta pumppuhinnan nousulta. Kyseisiin arvioihin liittyy kuitenkin epävarmuuksia. Jakeluvelvoitteen tarkkaa hintavaikutusta on mahdotonta laskea etukäteen ja erilaiset arviot riippuvat merkittävästi taustaoletuksista.

Vaikutukset kotitalouksille

Jakeluvelvoitteen alentamisen vaikutukset kohdistuisivat pääasiallisesti autoileviin kotitalouksiin. Alimmassa tuloluokassa autolliset asuntokunnat käyttävät yli 10 prosenttia tuloistaan polttoainekuluihin, kun taas ylimmässä tuloluokassa polttoainekulujen osuus tuloista on noin 3 prosenttia. Koko Suomen tasolla polttoainekuluihin käytetään keskimäärin alle neljä prosenttia tuloista. Lähtökohtaisesti korkeimmissa tuloluokissa auton omistaminen on yleisempää ja ajokilometrit kasvavat tulojen myötä.

Vuonna 2019 bensiinikäyttöisen henkilöauton keskimääräinen vuotuinen ajomäärä oli noin 11 000 kilometriä ja dieselikäyttöisen henkilöauton noin 19 900 kilometriä. Keskikulutus vuonna 2020 oli bensiinikäyttöisellä henkilöautolla noin 6,9 litraa sadalla kilometrillä ja dieselikäyttöisellä henkilöautolla noin 5,9 litraa sadalla kilometrillä. Ilman jakeluvelvoitteen alentamista keskierron bensiinikäyttöisen henkilöauton vuotuiset polttoainekustannukset olisivat nousseet arviolta noin 114 euroa ja keskierron dieselikäyttöisen henkilöauton polttoainekustannukset olisivat nousseet arviolta noin 200 euroa.

Vaikutukset yrityksille

Esitys vaikuttaisi positiivisesti erityisesti kuljetusalan yrityksiin, joille polttoainekustannukset muodostavat merkittävän osan palvelujen tuottamisen kustannuksista. Suomen Kuljetus ja Logistiikka (SKAL) ry:n arvioiden mukaan polttoainekustannukset muodostavat noin 30 prosenttia kuorma- ja pakettiautoliikenteen kustannuksista. Perävaunuyhdistelmillä polttoainekustannukset voivat olla yli 34 prosenttia.

Kuljetusyritykset hyötyisivät jakeluvelvoitteen alentamisesta polttoainekustannuksissaan. Esitys myös parantaisi yritysten kilpailukykyä. SKAL:in vuoden 2022 arvion mukaan maanteiden tavaraliikenne kuluttaa vuodessa noin 1,3 miljardia litraa dieselpolttoainetta, josta kaksi kolmasosaa kuluu raskaissa ajoneuvoyhdistelmissä, joissa diesel on tyypillisin käyttövoima. Tähän arvioon perustuen voidaan arvioida, että ilman nyt tehtäviä muutoksia velvoitetasoon, maanteiden tavaraliikenteen kustannukset dieselin käytön osalta olisivat nousseet noin 221 miljoonaa euroa.

Vaikutukset jakelijoille

Jakeluvelvoitteen piirissä olevien yritysten koko vaihtelee huomattavasti. Biopolttoaineiden jakelijat ovat kokoluokaltaan suuryrityksiä, kun taas biokaasun jakelijoista suurin osa voidaan luokitella pieneksi tai keskisuureksi yritykseksi. Jakeluvelvoitteen piirissä oli vuonna 2022 kolme nestemäisten polttoaineiden jakelijaa: Neste Oyj, North European Oil Trade Oy ja Oy Teboil Ab. Kaasumaisia polttoaineiden jakelijoita oli yhteensä 10, joista 9 on vapaaehtoisesti hakeutunut jakeluvelvoitteen piiriin: Etelä-Karjalan Jätehuolto Oy, Mustankorkea Oy, Kierto-kaari Oy, Ab Stormossen Oy, Etelä-Savon Energia Oy, Nivos Energia Oy, Auris Kaasuenergia Oy, Jeppo Biogas Ab, Gasum Oy ja Metener Service Oy.

Päävelvoitteen ja lisävelvoitteen alentaminen pienentävät nestemäisten polttoaineiden jakelijoiden kustannuspaineita. Jakelijoiden kohtaamat korkeammat kustannukset siirtyvät suurelta osin kuluttajien polttoainehintoihin ja siten velvoitteen alentamisella voitaisiin hillitä myös kuluttajahintojen nousua.

Vuosittaisten päästövähennysten lisäksi jakeluvelvoitteen 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 niin sanottuihin RFNBO-polttoaineisiin (muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat nestemäiset tai kaasumaiset liikenteen polttoaineet) 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. Tältä osin esityksen mukainen jakeluvelvoitteen alentaminen vaikuttaisi negatiivisesti tulevaisuuden investointeihin. Erityisesti lisävelvoitteen tason alentaminen heikentäisi sijoittajien näkymiä RFNBO-polttoaineiden kysynnästä. Ilman merkittäviä investointeja lisäkapasiteettiin, uusiutuvien polttoaineiden hinnat tulevat todennäköisesti säilymään korkealla tasolla nostaen jatkossakin pumppuhintoja.

Jakeluvelvoitteen lisävelvoitteen alentaminen 4 prosenttiyksiköstä 2 prosenttiyksikköön vuonna 2024 vaikuttaisi erityisesti biokaasutoimialaan. Biokaasulla täytetään tyypillisesti yleisvelvoitteen lisäksi lisävelvoitetta, sillä biokaasun tuottamiseksi käytetään pääosin jakeluvelvoitelain liitteen mukaisia raaka-aineita. Lisäksi biokaasu kulutetaan tyypillisesti lähempänä tuotantoyksikköä ja siten sen markkinat ovat esimerkiksi biopolttoaineita paikallisemmat. Lisävelvoitteen alentaminen hidastaisi kyseisistä raaka-aineista valmistetun biokaasun kysynnän kasvua, lisäisi epävarmuutta tulevasta kysynnästä ja siten se voisi jatkossa heikentää alan investointien houkuttelevuutta.

Nestemäisten uusiutuvien polttoaineiden markkinat ovat globaalit, joten erityisesti biopolttoaineita voitaisiin kuitenkin myydä myös ulkomaille kotimaisen kysynnän pienentyessä. Toisaalta

biopolttoaineiden kysyntä on merkittävästi pienenemässä myös esimerkiksi Ruotsissa, jossa niin sanotun vähennysvelvoitteen muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 alusta.

Esityksen mukainen korkean ILUC-riskin polttoaineita koskeva muutos ei vaikuttaisi jakelijoihin, sillä kansallisesta lainsäädännöstä seuraa jo nykyisin, että korkean ILUC-riskin polttoaineiksi luokiteltavia palmuöljypohjaisia uusiutuvia polttoaineita ei voi jaella Suomessa lainkaan.

4.2.2 Ympäristövaikutukset

Taakanjakosektorin päästöt olivat Tilastokeskuksen pikaennakkotiedon mukaan noin 26,7 miljoonaa CO₂ tonnia vuonna 2022, ja ne vähenivät 0,8 miljoonaa CO₂ tonnia eli noin 3 prosenttia vuodesta 2021. Ehdotetuilla muutoksilla olisi kielteinen vaikutus taakanjakosektorin hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä.

Vuonna 2021 kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ilman lentoliikennettä olivat yhteensä noin 9,9 miljoonaa CO₂ tonnia ja vuonna 2020 noin 10,4 miljoonaa CO₂ tonnia. Vuonna 2022 kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ilman lentoliikennettä olivat puolestaan yhteensä noin 9,8 miljoonaa CO₂ tonnia. Tämä oli taakanjakosektorin päästöistä noin 37 prosenttia ja kokonaispäästöistä noin 21 prosenttia. Liikenne onkin taakanjakosektorin suurin päästölähde Suomessa. Kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä noin 96 prosenttia syntyi tie liikenteessä, josta noin 51 prosenttia oli henkilöautojen päästöjä ja 36 prosenttia kuorma-autojen päästöjä.

Vuonna 2021 liikenteen uusiutuvien polttoaineiden osuus kulutukseen jaelluista polttoaineista oli 18 prosenttia. Vuonna 2022 uusiutuvien polttoaineiden osuus laski hieman, ollen 16 prosenttia. Jakeluvelvoite oli 12 prosenttia vuonna 2022. Jakeluvelvoitteen ylitäyttäminen johtui mahdollisesti siitä, että velvoitetta alennettiin keskellä vuotta ja jakelijoilla oli lyhyt aika sopeuttaa toimintaansa alentuviin tasoihin. Samalla myös polttoaineiden hintojen merkittävä nousu laski liikennepolttoaineiden loppukulutusta, minkä seurauksena päästöt pysyivät lähes samalla tasolla. Liikenne jäi kuitenkin noin 0,3 Mt jälkeen liikenteen perusskenaariossa (2021) lasketulta päästövähennysuralta, joka johtaisi varsin tasaisesti liikenteen päästöjen puolittumiseen vuonna 2030.

Jakeluvelvoite on keskeisin liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Jakeluvelvoitteen vuotta 2024 koskeva lasku 28 prosentista 13,5 prosenttiin lisäisi liikenteen päästöjä noin 1,6 miljoonalla CO₂ tonnilla.

Jakeluvelvoitteen alentaminen ja sen seurauksena välttyminen liikennepolttoaineiden hintojen noususta, voi lisätä kokonaisliikennesuoritetta ja saattaa vähentää sähköajoneuvojen myyntiä, minkä vuoksi alennuksen päästöjä lisäävä vaikutus voi olla edellä kuvattua hieman suurempi. Jakeluvelvoitelain 5 b §:n perusteella, mikäli jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän uusiutuvia polttoaineita kuin mitä jakeluvelvoite edellyttää, jakelija voi ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluvelvoitetta vastaavasta määrästä, jolloin ylitys tapahtui. Ylitäytön hyödyntämismahdollisuus voi johtaa siihen, että yhtiöt jakelisivat suuremman määrän uusiutuvia polttoaineita, mitä jakeluvelvoite edellyttää, ja tällöin päästöjä lisäävä vaikutus ei olisi yhtä suuri kuin edellä on kuvattu.

Uudistetun EU:n taakanjakoasetuksen (EU) 2018/842 mukaan Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 on 50 prosenttia verrattuna vuoteen 2005. Vuosien

2021–2022 kiintiöt pysyvät aikaisemmin voimassa olleen taakanjakoasetuksen toimeenpanopäätöksen (EU) 2020/2126 mukaisina. Sen sijaan vuosien 2023–2030 kiintiöt lasketaan uudestaan asetuksessa määriteltyjen sääntöjen perusteella. Suomen päästökiintiö vuodelle 2021 oli 28,8 miljoonaa CO₂ tonnia ja vuodelle 2022 28,0 miljoonaa CO₂ tonnia. Vuonna 2021 Suomen taakanjakosektorin päästöt olivat 27,5 miljoonaa CO₂ tonnia ja päästökiintiö alittui noin 1,4 miljoonalla CO₂ tonnilla. Pikaennakkotietojen perusteella vuoden 2022 päästöt olivat 26,7 miljoonaa CO₂ tonnia ja päästökiintiö alittui noin 1,3 miljoonalla CO₂ tonnilla. Suomella olisi näiden tietojen valossa vuosilta 2021–2022 yhteensä noin 2,7 miljoonaa CO₂ tonnia ylijäämää, jolla voidaan kompensoida mahdollisia tulevien vuosien päästöylityksiä. Lopulliset velvoitteen saavuttamisen tarkastelussa käytettävät päästötiedot kiinnitetään kuitenkin vasta vuonna 2027 eli tiedot voivat vielä muuttua.

4.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä olisi välillisiä vaikutuksia valtion talousarvioon. Vuotta 2024 koskevat muutokset kasvattaisivat valmisteverotuloja liikenteen polttoaineista staattisesti arvioiden noin 146 miljoonalla eurolla. Valtion valmisteverotulot kasvaisivat, koska jaelluilla fossiilisilla polttoaineilla, joita käytettäisiin esityksen mukaisen jakeluvetoitteen alentamisen jälkeen enemmän, on korkeampi valmisteverotaso kuin uusiutuvilla polttoaineilla.

Eduskunnan käsittelyssä on myös hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan liikenne-polttoaineiden energiasisältöveron alentamista 0,01681 eurosta 0,01566 euroon megajoulelta. Valmisteveron alennus olisi bensiinille ja sitä korvaaville tuotteille keskimäärin 3,5 senttiä litralta ja dieselille ja sitä korvaaville polttoaineille keskimäärin 4,0 senttiä litralta. Liikennepolttoaineiden veronalennus vähentäisi valtion tuloja vuoden 2024 tasolla noin 156 miljoonaa euroa. Esityksellä kompensoitaisiin etupainotteisesti jakeluvetoitteen tason asteittaisesta noususta aiheutuva keskimääräinen pumppuhintojen nousu. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Jakeluvetoitteen alentamisella ja liikennepolttoaineiden veroalennuksella on yhteisvaikutuksia liikenteen päästökehitykseen sekä valtion talousarvioon.

Ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta arvonlisäverotuloihin.

Ilman kompensoivia päästövähennystoimenpiteitä päästöjen nousu voi lisätä valtion menoja taakanjakosektorin päästöyksiköiden hankinnasta tai vähentää päästöyksiköiden myynnistä saatavia tuloja. Vaikutuksen suuruus riippuu taakanjakosektorin päästöyksikön hinnasta EU:n jäsenmaiden välillä, mihin liittyy täällä hetkellä erittäin suuria epävarmuuksia. Valtionvarainministeriön arvion mukaan, jos päästöyksikön hinta olisi esimerkiksi välillä 30–300 euroa CO₂ tonnilta, taakanjakosektorin päästöjen nousu voisi lisätä valtion menoja tai vähentää valtion tuloja kertaluonteisesti arviolta noin 50–480 miljoonaa euroa. On myös mahdollista, että ostettavia päästöyksiköitä ei ole markkinoilla saatavilla. Päästöyksiköiden määrästä ja hinnasta markkinoilla ei tällä hetkellä ole riittävästi tietoa tarkempien arviointien tekemiseksi.

4.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on vaikuttaa polttoaineiden hintoihin. Vastaavaa tai nyt ehdotettua jakeluvälvoitteen alennusta suurempi vaikutus polttoaineen hintoihin olisi voitu saada aikaan alentamalla nestemäisten liikennepolttoaineiden valmisteveroa. Tämä vaihtoehto olisi arvioiden mukaan kuitenkin alentanut valtion valmisteverotuloja 470–740 miljoonalla eurolla.

Lisävelvoitetta koskevan ehdotetun sääntelyratkaisun lisäksi valmistelun yhteydessä arvioitiin mahdollisuutta olla muuttamatta vuoden 2025 lisävelvoitetta. Tällöin vuoden 2025 lisävelvoite jäisi 4 prosenttiyksikköön. Hallitusohjelma kuitenkin edellyttää vuoden 2025 lisävelvoitteen muuttamista kolmeen prosenttiyksikköön. Vaihtoehtona olisi ollut tehdä vuotta 2025 lisävelvoitetta koskeva muutos hallitusohjelman toimeenpanon toisessa vaiheessa syksyllä 2024. Koska vuosien 2024 ja 2025 lisävelvoitteiden tasot on kuitenkin säädetty saman momentin kohdassa, arvioitiin sääntelyn ennakoitavuuden kannalta tarpeelliseksi muuttaa samalla myös vuoden 2025 lisävelvoitetta.

Valmistelun yhteydessä oli esillä vaihtoehto, ettei Euroopan komission perustellun lausunnon johdosta ryhdyttäisi lainkaan lainsäädäntötoimenpiteisiin, koska Suomessa palmuöljypohjaisten biopolttoaineiden osuus oli vuonna 2019 jo nolla eikä niiden käyttö näin ollen ole Suomessa mahdollista jatkossakaan. Suomi on vastauksessaan perusteltuun lausuntoon todennut komissiolle kansallisen tilanteen ja miksi rajan asteittaisesta laskemisesta nollaan ei olisi kansallisella säännöksellä tarkoituksenmukaista. Riskinä kuitenkin nähtiin, että tulevaisuudessa myös muita raaka-aineita määriteltäisiin korkean ILUC-riskin raaka-aineiksi, minkä seurauksena kansallinen lainsäädäntö olisi puutteellinen, koska siinä ei säädettäisi nimenomaisesti korkean ILUC-riskin raaka-aineista valmistettujen biopolttoaineiden ja biokaasun osuuden asteittaisesta alentamisesta nollaan vuoteen 2030 mennessä. Vaihtoehdosta luovuttiin, koska haluttiin välttää riski siitä, että Suomi joutuisi rikkomusmenettelyn tuomioistuinvaiheeseen RED II -direktiivin täytäntöönpanon puutteellisuuden vuoksi. Valmisteluvaiheessa pidettiin varmempana vaihtoehtona esityksen mukaista vaihtoehtoa säätää korkean ILUC-riskin raaka-aineista valmistettujen polttoaineiden osuuden asteittaisesta alentamisesta nollaan.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsilla on polttoaineen jakelijoita koskeva kasviuonekaasupäästövähennämisvelvoite (reduktionsplikt). Vähennysvelvoitteesta säädetään laissa nimeltä Lag (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränslen. Käytännössä vähennysvelvoite on hiilidioksidipainotettu sekoitevelvoite. Polttoaineiden jakelijoiden täytyy sekoittaa bensiinin ja dieselin joukkoon biopolttoaineita saavuttaakseen laissa säädettyt päästövähennämät. Vähennysvelvoite ei siis perustu biopolttoaineen määrään, kuten Suomessa, vaan polttoaineen elinkaaripäästöihin. Vaadittava biopolttoaineen osuus polttoaineen kokonaismäärästä riippuu biopolttoaineen elinkaaripäästöistä. Matalammat elinkaaripäästöt tarkoittavat, että pienempi osuus biopolttoaineita vaaditaan.

Nykyinen vuotta 2023 koskeva bensiinin vähennysvelvoite on 7,8 prosenttia ja dieselin vähennysvelvoite on 30,5 prosenttia. Voimassa olevan lain mukaan bensiinin vähennysvelvoite olisi ensi vuonna noussut 12,5 prosenttiin ja dieselin vähennysvelvoite 40 prosenttiin. Ruotsin hallitus on kuitenkin keväällä 2023 päättänyt alentaa vähennysvelvoitetta. Molemmat velvoitteet alennetaan kuuteen prosenttiin vuoden 2024 alusta vuoden 2026 loppuun saakka.

Arvioiden mukaan vähennysvelvoitteen noudattamisen kustannukset ovat noin 0,13 kruunua litralta (ilman arvonlisäveroa) jokaista vähennysvelvoitteen prosenttiyksikköä kohden. Liikennepolttoaineiden arvonlisävero on 25 prosenttia. Tällöin dieselin vähennysvelvoitteen laskeminen 40 prosentista kuuteen prosenttiin laskee dieselin litrahintaa arvioiden mukaan yrityksille noin 4,4 kruunua ja yksityishenkilöille noin 5,5 kruunua. Bensiinin vähennysvelvoitteen laskeminen 12,5 prosentista kuuteen prosenttiin laskee bensiinin litrahintaa yrityksille noin 0,9 kruunua ja yksityishenkilöille noin 1,1 kruunua.

Vähennysvelvoitteen alentamisen odotetaan parantavan ruotsalaisten yritysten kilpailukykyä, koska velvoitetason alentaminen vaikuttaa muun muassa työkoneiden ja tieliikenteestä riippuvaisten yritysten kustannuksiin. Vaikutukset kotitalouksiin riippuvat muun muassa kotitalouden tyypistä, sijainnista ja käytetystä autosta.

Velvoitetason alentaminen vaikuttaa bensiinin ja dieselin hintojen lisäksi liikenteen ja työko-
neiden päästöihin, koska vähennysvelvoitteen alentamisen odotetaan vähentävän biopolttoai-
neiden käyttöä. Liikenteen ja työkoneiden päästöjen on Ruotsissa arvioitu olevan alennetulla
velvoitetasolla 5,2 miljoonaa CO₂ tonnia suuremmat vuonna 2024 ja 6,7 miljoonaa CO₂ ton-
nia suuremmat vuonna 2026 kuin mitä päästöt olisivat arvioiden mukaan olleet nykyisillä vel-
voitetasoilla.

Taakanjakoasetus mahdollistaa joustomekanismien avulla päästövähennysten toteuttamisen si-
ten, että vaikka Ruotsi ei saavuttaisi kunkin vuoden kansallisia tavoitteitaan kasvihuonekaasu-
päästöjen leikkaamiseksi, Ruotsi voi silti täyttää taakanjakoasetuksen vaatimukset kumulatiivi-
sista päästöistä vuosille 2021–2030. Alennetun velvoitetason arvioidaan johtavan 6,8 miljoonan
CO₂ tonnin alijäämään vuosina 2024–2026, mutta alijäämä on tarkoitus kattaa vuosien 2021–
2023 ylijäämällä, jonka arvioidaan olevan noin 8,8 miljoonaa CO₂ tonnia. Vähennysvelvoit-
teen alentaminen voi kuitenkin johtaa siihen, että mikäli uusia ohjauskeinoja ei oteta käyttöön,
polttoaineiden jakelijoille asetettujen vaatimusten on oltava huomattavasti korkeammat vuosille
2027–2030, jotta Ruotsi saavuttaa taakanjakoasetuksen mukaiset tavoitteensa. Lisäksi Ruotsi
luottaa liikenteen voimakkaaseen sähköistymiseen ja sen kautta saataviin päästövähennyksiin.
Yhtenä vaihtoehtona on myös mainittu päästöyksiköiden ostaminen toisilta jäsenvaltioilta,
mutta sen on todettu olevan epävarma keino.

Velvoitetason alentamisen odotetaan myös mahdollisesti vähentävän investointihalukkuutta uu-
siin biopolttoaineiden tuotantolaitoksiin, mikä voi Ruotsin Energiaviraston mukaan vähentää
jakeluvelvoitteen positiivisia vaikutuksia huoltovarmuuteen.

Vaikka vähennysvelvoitteen alentamisen odotetaan lisäävän päästöjä, Ruotsissa pidetään kui-
tenkin mahdollisena, että osa velvoitetason alentamisen seurauksena syntyneistä päästöistä
kompensoituu biopolttoaineiden myynnillä Ruotsin ulkopuolisille markkinoille ja siitä seuraa-
valla Ruotsin ulkopuolisten päästöjen vähentymisellä.

5.2.2 Tšekki

Tšekissä on sekoitevelvoite, joka edellyttää sekoittamaan fossiilisiin polttoaineisiin tietyn pro-
senttiosuuden biopolttoaineita. Pakollisesta sekoitevelvoitteesta luopumisesta päätettiin ke-
väällä 2022 ja muutos tuli voimaan heinäkuussa 2022. Päätöksen taustalla oli Venäjän hyök-
käyssodan seurauksena nousseet bensiinin ja dieselin hinnat, joita haluttiin laskea muuttamalla
sekoitevelvoitteen noudattaminen vapaaehtoiseksi. Sekoitevelvoitteen pakollisuudesta luopu-
misesta huolimatta polttoaineiden jakelijat ovat yhä velvollisia vähentämään kasvihuonekaasu-
päästöjä.

5.2.3 Latvia

Myös Latvialla on sekoitevelvoite, jonka noudattaminen muutettiin hintojen nousun hidastamiseksi vapaaehtoiseksi heinäkuusta 2022 vuoden 2023 loppuun asti.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnos oli lausunnoilla 21 päivästä elokuuta 3 päivään syyskuuta 2023 lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa.

Komission rikkomusmenettelystä sekä hallitusohjelman kirjausten toimeenpanon aikataulusta johtuen esitysluonnoksen lausuntoaika on ollut tavanomaista lyhyempi. Esityksen kiireellisyyden vuoksi on jouduttu poikkeamaan kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista liittyen lausuntoajan pituuteen.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Energiavirasto, Verohallinto, Auris Kaasuenergia Oy, Ab Stormossen Oy, Bioenergia ry, 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, Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO), Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Ilmastopaneeli, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry, St 1 Oy, Suomen yrittäjät ry, Oy Teboil Ab ja UPM-Kymmene Oyj.

Lausuntoja saatiin yhteensä 38 kappaletta. Lausunnon antoivat Energiavirasto, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, Verohallinto, Bioenergia ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Elintarviketeollisuusliitto ry, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Etanoli-autoilijat ry, Keskuskauppakamari, Kierrätysteollisuus ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Pääomasijoittajat ry, Rakennusteollisuus RT ry/INFRA ry, Stop autoilijoiden kuritukselle! –kansanliike, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry (SBB), Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Ilmastopaneeli, Suomen Yrittäjät ry, WWF Suomi, Energiequelle Oy, Gasum Oy, Helen Oy, LähiTapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö, Neste Oyj, North European Oil Trade Oy (NEOT), P2X Solutions Oy, Suomalainen Osuuskauppojen keskuskuunta/S-ryhmä (SOK), St 1 Nordic Oy, UPM Oyj, Vaasan Sähkö Oy, Wega Group Oy sekä viisi yksityishenkilöä. Verohallinto ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa esityksestä.

Jakeluvuoroituksen alentamista koskevia muutoksia pääosin vastustettiin. Myös osa lausunnonantajista, jotka suhtautuivat positiivisesti esityksen ehdotukseen yleisvuoroituksen alentamisesta, vastustivat lisävuoroituksen alentamista.

Osa lausunnonantajista pitivät ehdotettuja muutoksia ymmärrettävinä erityisesti kuluttajien ostovoiman, kuljetusalan yritysten kilpailukykyyn sekä kotimaan matkailun houkuttelevuuden näkökulmasta. Erityisesti kuljetus- ja palvelualan etujärjestöt suhtautuivat positiivisesti esitykseen. Myös yksityishenkilöt pääosin kannattivat esitystä.

Monissa lausunnoissa korostettiin jakeluvuoroituksen roolia taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamisessa. Ehdotettujen muutosten nähtiin lisäävän taakanjakosektorin vuoden 2024 päästökiintiön ylittämisen riskiä.

Kriittistä palautetta saatiin etenkin lisävuoroituksen alentamisesta. Lausunnoissa oltiin erityisen huolissaan esityksen vaikutuksista kotimaisiin ja ulkomaisiin investointeihin. Keskeinen kriit-

tisessä palautteessa esiin tuotu näkemys oli, että lisävelvoitteen alentaminen heikennetään selvästi liikennebiokaasun ja RFNBO-polttoaineiden markkinakehitystä. Bioenergia ry, Helen Oy, Keskinäinen vakuutusyhtiö LähiTapiola, Pääomasijoittajat ry, UPM Oyj ja Vaasan Sähkö Oy korostivat, että lisävelvoitteen alentamisella hallitus heikentää sijoittajien näkymää RFNBO-polttoaineiden kysynnästä.

Lausunnoissa yleisesti peräänkuulutettiin johdonmukaisen ja ennakoitavan politiikkaohjauksen merkitystä. Lausuntojen mukaan jakeluvelvoitelain toistuvat muutokset eivät ole omiaan tukemaan investointiympäristön ennakoitavuutta. Useat lausunnonantajat katsoivat, että velvoitteen tasoihin vuosina 2028-2030 ei tulisi puuttua investointiympäristön ennakoitavuuden säilyttämiseksi.

Gasum Oy, NEOT, SOK ja St 1 Nordic Oy esittivät, että esityksessä mahdollistettaisiin vuoden 2024 jakeluvelvoitteen ylitäytön täysimääräinen siirto vuoteen 2025, sillä toimiala on ehtinyt hankinnoissaan jo varautumaan voimassa olevan lainsäädännön velvoitetason nousuun 28 prosenttiin ja täysimittainen ylitäytön joustomahdollisuus mahdollistaisi jakeluvelvoitteen täytön optimoinnin kustannustehokkaasti. Ehdotettua ylitäytön täysimääräistä siirtoa vuosien 2024 ja 2025 välillä ei sisällytetty ehdotukseen, sillä sen ei katsottu edistävän esityksen tavoitetta pumppuhintojen hillitsemiseksi.

Suomen Ilmastopaneeli, Suomen Yrittäjät ry, WWF ja Energiavirasto näkivät myönteisenä, että lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös sellaisten ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä, osuuden asteittaisesta laskemisesta nolnaan prosenttiin. WWF Suomi ehdotti, että korkean ILUC-riskin polttoaineet voitaisiin kieltää välittömästi ilman siirtymäkausia. Ehdotettua kieltoa ei sisällytetty ehdotukseen, sillä sääntelystä seuraa jo nykyisin, että tällä hetkellä korkean ILUC-riskin raaka-aineiksi luokiteltuja biopolttoaineita ei saa jaella Suomessa.

Lausuntopalautteen johdosta esityksen vaikutusarviointeja tarkennettiin. Erityisesti esityksen pumppuhintavaikutuksia päivitettiin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

5 §. Uusiutuvien polttoaineiden kulutukseen toimittaminen. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että 5 kohdassa säädettyä vuoden 2024 jakeluvelvoitteen tasoa alennettaisiin 28 prosentista 13,5 prosenttiin. Alennuksen suuruus perustuisi hallitusohjelman kirjauksiin jakeluvelvoitteesta.

Pykälän 4 momenttia muutettaisiin sen 2 kohdassa säädettyjen lisävelvoitteiden osalta. Vuonna 2024 lisävelvoitteen tasoa alennettaisiin 4 prosenttiyksiköstä 2 prosenttiyksikköön. Toisin sanoen vuonna 2024 jakeluvelvoitteesta olisi täytettävä 2 prosenttiyksikköä lain liitteen A osassa tarkoitetuista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla tai biokaasulla, taikka muuta kuin biologista alkuperää olevilla uusiutuvilla nestemäisillä ja kaasumaisilla liikenteen polttoaineilla. Lakiteknisistä syistä samalla alennettaisiin vuoden 2025 lisävelvoitetta 4 prosenttiyksiköstä 3 prosenttiyksikköön. Alennukset perustuisivat hallitusohjelman kirjauksiin.

Pykälän 8 momentissa säädetään korkean ILUC-riskin polttoaineita koskevasta enimmäisosuudesta jakeluvelvoitteessa. Momenttia muutettaisiin alentamalla asteittain kyseisten polttoaineiden enimmäisosuutta. Momenttia muutettaisiin, jotta se vastaisi tarkemmin RED II –direktiivin 26 artiklan 2 kohdan 2 alakohtaa. Ehdotetun momentin 1 kohdan a alakohdan mukaan 30.6.2020 ja 31.12.2023 välisenä aikana, nämä päivät mukaan lukien, korkean ILUC-riskin polttoaineiden

osuus jakeluvelvoitteesta ei saisi ylittää tällaisten polttoaineiden osuutta vuonna 2019 kulutukseen toimitettujen biopolttoaineiden ja biokaasun energiasisällön kokonaismäärästä. Edellä mainitun RED II –direktiivin kohdan mukaan korkean ILUC-riskin polttoaineita koskevaa rajaa tulisi laskea asteittain 31.12.2023 lähtien siten, että se on nolla prosenttia viimeistään 31.12.2030. Tämän vuoksi 1 kohdan b alakohdassa säädettäisiin, että 1.1.2024 ja 31.12.2029 välisenä aikana, nämä päivät mukaan lukien, korkean ILUC-riskin polttoaineiden osuus jakeluvelvoitteesta ei saisi ylittää 50 % kyseisten polttoaineiden osuudesta vuonna 2019. Momentin 2 kohdan mukaan 1.1.2030 ja sen jälkeen korkean ILUC-riskin polttoaineita ei saisi sisältyä jakeluvelvoitteeseen. Ehdotus täydentäisi sääntelyä RED II –direktiivin 26 artikla 2 kohdan 2 alakohdan osalta esitettyjä puutteita.

Vuonna 2019 Suomessa ei jaeltu lainkaan palmuöljystä valmistettuja biopolttoaineita, minkä vuoksi palmuöljystä valmistettuja polttoaineita ei voisi jatkossakaan jaella Suomessa, ellei kyseistä erää olisi sertifioitu polttoaineeksi, josta todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia. Lakiin lisättävä säännös korkean ILUC-riskin polttoaineiden osuuden asteittaisesta vähentämisestä nollaan ei näin ollen käytännössä vaikuttaisi Suomessa jaeltuihin polttoaineisiin.

Komission on tarkasteleva uudelleen 1.9.2023 mennessä viimeisimmän saatavilla olevan tieteellisen näytön valossa, mitkä raaka-aineet luokitellaan korkean ILUC-riskin raaka-aineiksi. Komissio ei ole vielä julkaissut ensimmäistä muutosluonnosta korkean ILUC-riskin polttoaineita käsittelevästä delegoidusta säädöksestä. Mikäli jonkin muu raaka-aine täyttäisi korkean ILUC-riskin tunnusmerkistön ja raaka-ainetta olisi käytetty Suomessa jaellun polttoaineen raaka-aineena vuonna 2019, nyt ehdotettua korkean ILUC-riskin polttoaineita koskeva vähennyspolku tulisi sovellettavaksi.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 9 momentti. Momentin mukaan Energiaviraston määräyksellä vahvistettaisiin sellaisten ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä, enimmäisosuudet. Mikäli komission päivitetyn delegoidun säädöksen seurauksena jokin uusi raaka-aine täyttäisi korkean ILUC-riskin tunnusmerkistön, tulisi Energiaviraston pyrkiä mahdollisimman pian delegoidun säädöksen voimaantulon jälkeen vahvistamaan tällaisesta raaka-aineesta tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun enimmäisosuudet.

Lakiin lisättäisiin myös uusi 10 momentti, jonne siirrettäisiin korkean ILUC-riskin polttoaineiden rajoitusta koskeva poikkeus, muuttamatta sen sisältöä. Momentin mukaan edellä 8 momentissa tarkoitettua rajoitusta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos kyseinen biopolttoaine- tai biokaasu on sertifioitu sellaisena biopolttoaineena tai biokaasuna, josta todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia. Sertifiointiin tulisi perustua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 täydentämisestä siltä osin kuin on kyse suurta epäsuoran maankäytön muutoksen riskiä aiheuttavien raaka-aineiden, joiden tuotantoalue on laajentunut merkittävästi paljon hiiltä sitovalle maalle, määrittelemisestä sekä vähäistä epäsuoran maankäytön muutoksen riskiä aiheuttavien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden sertifiointista annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/807 4 artiklaan.

Muutetulla 8 momentilla sekä uusilla 9 ja 10 momenteilla täytäntöönpantaisiin RED II -direktiivin 26 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2024.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lakiehdotusten toimeenpanon vaikutuksia seurataan työ- ja elinkeinoministeriössä.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsittelyssä ei ole muita esityksiä, jotka voivat olla riippuvaisia tästä esityksestä tai päinvastoin.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Päätös alentaa uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitetta nostaa välillisesti energiaverotuottoja arviolta 146 miljoonalla eurolla, mikä on huomioitu vuoden 2024 talousarvioesityksessä momentilla 11.08.07 Energiaverot.

11 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2).

Jakeluvelvoitteella pääsääntöisesti puututaan omaisuudensuojaan velvoittamalla jakelijoita toimittamaan vuosittain kuulutukseen tietyn osuuden verran uusiutuvia polttoaineita. Perustuslakivaliokunta on korostanut käytännössään, että lainsäätäjän liikkumavara säätaa pörssiyhtiöihin ja muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin kohdistuvista omaisuuteen puuttuvista toimista on olennaisesti laajempi kuin tilanteissa, joissa kyseisten puuttumisten vaikutukset kohdistuvat välittömämmin yksilöiden varallisuusestuksiin (esim. PeVL 34/2000 vp, 45/2005 vp, 10/2007 vp ja 9/2008 vp). Esityksen mukaisesti jakeluvelvoitteen alentaminen vuonna 2024 pääosin keventäisi jakeluvollisten yritysten sääntelytaakka, sillä vuonna 2024 jakelijoiden edellytettäisiin jakelemaan vähemmän uusiutuvia polttoaineiden kuin mitä olisi vaadittu tilanteessa, jossa esityksen mukaista muutosta ei tehtäisi. Jakelijoille ei myöskään seuraisi uusia velvoitteita esityksen johdosta.

Jakeluvelvoitteen alentaminen kuitenkin vaikuttaisi erityisesti biokaasulaitosten investointivarmuuteen, sillä jo tehdyt investoinnit perustuvat tiettyyn jakeluvelvoitteen kautta syntyvään kysyntään erityisesti kehittyneille uusiutuville polttoaineille. Jakeluvelvoitteen alentaminen niin yleisvelvoitteen, mutta erityisesti lisävelvoitteen osalta, laskisi biokaasun odotettua kysyntää. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on useasti todettu, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 32/2010 vp). Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, ettei erilaisia odotusoikeuksia, jotka eivät ole vielä konkretisoituneet, voida pitää perustuslain omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta turvattuna omaisuutena (PeVL 63/2018 vp).

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella ja koska uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetussa direktiivissä on säännöksiä, jotka ehdotetaan pantaviksi täytäntöön lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) 5 §:n 1 momentin 5 kohta, 4 momentin 2 kohta ja 8 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 1 momentin 5 kohta laissa 1134/2022 sekä 4 momentin 2 kohta ja 8 momentti laissa 603/2021, sekä

lisätään 5 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 603/2021 ja 1134/2022, uusi 9 ja 10 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 (*jakeluvelfoite*) tulee olla vähintään:

5) 13,5 prosenttia vuonna 2024;

Jakeluvelfoitteesta on täytettävä liitteen A osassa tarkoitetuista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla tai biokaasulla, taikka muuta kuin biologista alkuperää olevilla uusiutuvilla nestemäisillä ja kaasumaisilla liikenteen polttoaineilla (*lisävelfoite*):

2) 2,0 prosenttiyksikköä vuonna 2024 ja 3,0 prosenttiyksikköä vuonna 2025;

Sellaisten ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä, osuutta jakeluvelfoitteesta alennetaan seuraavasti:

1) osuus ei saa ylittää:

a) tällaisten polttoaineiden osuutta vuonna 2019 kulutukseen toimitettujen biopolttoaineiden ja biokaasun energiasisällön kokonaismäärästä 30 päivän kesäkuuta 2021 ja 31 päivän joulukuuta 2023 välisenä aikana nämä päivät mukaan lukien;

b) 50 prosenttia tällaisten polttoaineiden osuudesta vuonna 2019 1 päivän tammikuuta 2024 ja 31 päivän joulukuuta 2029 välisenä aikana nämä päivät mukaan lukien;

2) 1 päivästä tammikuuta 2030 edellä tarkoitettuja biopolttoaineita tai biokaasua ei saa sisältyä jakeluvelfoitteeseen.

Energiaviraston määräyksellä vahvistetaan 8 momentissa tarkoitettujen ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun enimmäisosuudet.

Edellä 8 momentissa tarkoitettua rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos kyseinen biopolttoaine- tai biokaasu on sertifioitu sellaisena biopolttoaineena tai biokaasuna, josta todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 9.10.2023

Pääministeri

Petteri Orpo

ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) 5 §:n 1 momentin 5 kohta, 5 §:n 4 momentin 2 kohta ja 5 §:n 8 momentti sellaisena kuin ne ovat 5 §:n 1 momentin 5 kohta laissa 1134/2022 sekä 5 §:n 4 momentin 2 kohta ja 5 §:n 8 momentti laissa 603/2021 ja

lisätään 5 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 603/2021 ja 1134/2022, uusi 9 ja 10 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:

5) 28,0 prosenttia vuonna 2024;

5) 13,5 prosenttia vuonna 2024;

Jakeluvelvoitteesta on täytettävä liitteen A osassa tarkoitetuista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla tai biokaasulla, taikka muuta kuin biologista alkuperää olevilla uusiutuvilla nestemäisillä ja kaasumaisilla liikenteen polttoaineilla (*lisävelvoite*):

Jakeluvelvoitteesta on täytettävä liitteen A osassa tarkoitetuista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla tai biokaasulla, taikka muuta kuin biologista alkuperää olevilla uusiutuvilla nestemäisillä ja kaasumaisilla liikenteen polttoaineilla (*lisävelvoite*):

2) 4,0 prosenttiyksikköä vuosina 2024 ja 2025;

2) 2,0 prosenttiyksikköä vuonna 2024 ja 3,0 prosenttiyksikköä vuonna 2025;

Sellaisten ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen

Sellaisten ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen

Voimassa oleva laki

riskejä, osuus jakeluvolvoitteesta ei saa ylittää tällaisten polttoaineiden osuutta vuonna 2019 kulutettujen biopolttaineiden ja biokaasun energiasisällön kokonaismäärästä. Rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos kyseinen biopolttaine- tai biokaasuerä on sertifioitu sellaisena biopolttaineena tai biokaasuna, josta todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia.

Ehdotus

riskejä, osuutta jakeluvolvoitteesta alennetaan seuraavasti:

1) osuus ei saa ylittää:

a) tällaisten polttoaineiden osuutta vuonna 2019 kulutukseen toimitettujen biopolttaineiden ja biokaasun energiasisällön kokonaismäärästä 30 päivän kesäkuuta 2021 ja 31 päivän joulukuuta 2023 välisenä aikana nämä päivät mukaan lukien;

b) 50 prosenttia tällaisten polttoaineiden osuudesta vuonna 2019 1 päivän tammikuuta 2024 ja 31 päivän joulukuuta 2029 välisenä aikana nämä päivät mukaan lukien;

2) 1 päivästä tammikuuta 2030 edellä tarkoitettuja biopolttaineita tai biokaasua ei saa sisältyä jakeluvolvoitteeseen.

Energiaviraston määräyksellä vahvistetaan 8 momentissa tarkoitettujen ravinto- ja rehu- kasveista tuotettujen biopolttaineiden ja biokaasun enimmäisosuudet.

Edellä 8 momentissa tarkoitettua rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos kyseinen biopolttaine- tai biokaasuerä on sertifioitu sellaisena biopolttaineena tai biokaasuna, josta todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.