

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja 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 johtuvat vuosilta 2022 ja 2023 toteutumatta jäävät päästövähennykset katettaisiin korottamalla seuraavien vuosien jakeluelvoitetta. Samalla vuoden 2030 jakeluelvoitetta nostettaisiin 34 prosenttiin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että Energiavirastolle säädettäisiin oikeus luovuttaa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle salassa pidettäviä tietoja, jotka olisivat välttämättömiä maakunnan hallitukselle sen valvontatehtävien hoitamiseksi.

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 olisi 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.....	10
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	10
4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen	11
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	12
4.2.4 Ympäristövaikutukset	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	14
5.2 Ulkomailla käytetyt keinot	14
6 Lausuntopalaute	15
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	17
8 Voimaantulo	18
9 Toimeenpano ja seuranta	19
10 Suhde muihin esityksiin.....	19
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	19
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	19
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
11.1 Tietojen luovuttaminen	19
11.2 Säätämisyjärjestyksen arviointi.....	21
LAKIEHDOTUS	22
Laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	22
LIITE	24
RINNAKKAISTEKSTI.....	24
Laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	24

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä 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 sopeutumisen siirtymäajalla tehtäviä toimia, varautumisen ministerityöryhmä linjasi 7.4.2022, että äkillisen energiahintojen nousun takia 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 lakimuutos (657/2022) tuli voimaan 8.7.2022.

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. Jakeluvelvoitelain muutoslailla (603/2021) jakeluvelvoitteeseen lisättiin 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 jakeluvelvoitteen piiriin kuuluvia 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 jakeluvelvoitteesta.

Jakeluvelvoitteen 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 energiastrategiassa (VNS 6/2022 vp.). KAISU:ssa linjataan tarvittavat keinot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen päästökaupan ulkopuolisella sektorilla eli liikenteessä, maataloudessa, lämmityksessä ja jätehuollossa. KAISU:n mukaisesti liikenteen jakeluvelvoite on 34 prosenttia vuonna 2030.

Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia on kokonaisvaltainen keskipitkän aikavälin toimintaohjelma, jolla Suomi täyttää EU:n vuoden 2030 velvoitteet ja saavuttaa kansallisen vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen. Ilmasto- ja energiastrategia kattaa kaikki kasvihuonekaasupäästöt päästökaupasektorilla, taakanjakosektorilla ja maankäyttösektorilla sekä maankäyttösektorin ja muiden alojen hiilinielut. Strategiassa yhdeksi jo linjatuksi toimeksi on kirjattu liikenteen biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen nosto 34 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

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](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnus/TEM126.00/2021).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Jakeluvelvoitelain tarkoituksena on edistää uusiutuvien polttoaineiden käyttöä moottoribensiinin, dieselöljyn ja maakaasun korvaamiseksi liikenteessä. Jakeluvelvoitteen muutoslaki (419/2019) tuli voimaan 1.4.2019. Muutoslailla määriteltiin velvoitetasot vuoteen 2029 ja siitä eteenpäin asti.

Jakeluvelvoitelaille on saatettu voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (*RED II -direktiivi*). RED II -direktiivi pantiin täytäntöön kansallisesti jakeluvelvoitelain muutoslailla (603/2021). 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.

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

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 21 prosenttia vuonna 2023. Uusiutuvien polttoaineiden osuus kasvaa vuosittain siten, että vuonna 2029 ja sen jälkeen uusiutuvien polttoaineiden osuus liikenteen polttoaineista on 30 prosenttia.

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

Jakeluvelvoitelain 3 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan jakeluvelvoite 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. Nestemäisten polttoaineiden jakelija, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittamien lain 3 §:n 1 momentissa mainittujen polttoaineiden määrä on vähintään 100 000 litraa mutta enintään miljoona litraa sekä kaasumaisten polttoaineiden jakelija, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittamien lain 3 §:n 2 momentissa mainittujen polttoaineiden määrä on vähintään 1 gigawattituntia mutta enintään 9 gigawattituntia, voi jakeluvelvoitelain 3 §:n 3 momentin nojalla vapaaehtoisesti hakeutua jakeluvelvoitteen alaisuuteen.

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

Vuonna 2021 jakeluvelvoitelaisissa säädettyä jakeluvelvoitetta sovellettiin kolmeen eri liikennepolttoaineen jakelijaan: Neste Oyj, North European Oil Trade Oy ja Oy Teboil Ab. Listaukseen ei sisälly ne toimijat, jotka uusiutuvien polttoaineiden jakelumäärien perusteella kuuluisivat jakeluvelvoitteen piiriin vuonna 2022. Lisäksi Energiavirasto on vahvistuspäätöksillään sisällyttänyt jakeluvelvoitteen alaisuuteen 1.1.2022 alkaen 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 jakeluvelvoitteen alaisuuteen vahvistetut Etelä-Savon Energia Oy, BioHauki Oy ja BioSairila Oy.

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

2.2 Jakeluvelvoite 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 jakeluvelvoitteeseen liittyvän valtakunnan säädöksen soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitetta 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 jakeluvelvoitelakia (446/2007) maakuntalaissa säädetyin poikkeuksin. Maakuntalain 2 §:n mukaan valtakunnan viranomaisille jakeluvelvoitelain mukaan kuuluvat hallintotehtävät hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa maakunnan hallitus siltä osin kuin hallinto perustuu maakunnan toimivaltaan tällä alalla.

Jakeluvelvoiteilmoituksia koskevat hallintotehtävät on suunniteltu siirrettäväksi Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta Energiavirastolle. Muilta osin Ahvenanmaan maakunnan hallitus vastaisi jatkossakin jakeluvelvoitteen valvontaan liittyvistä jakeluvelvoitelain mukaisista tehtävistä Ahvenanmaan alueella. Sopimusasetus tehtävien siirrosta on tällä hetkellä oikeusministeriössä valmistelussa.

2.3 EU:n lainsäädäntö

RED II -direktiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi annettiin 11.12.2018. 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 annetun muutosdirektiiviehdotuksen (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 kansalli-

sesti 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

Niin sanotun taakanjakoasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/842 sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta) 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 pollulla, 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. Lisäksi jäsenvaltiot voivat käyttää myös niin sanottua one-off-joustoa, jossa päästövähennysoikeuksia on mahdollista siirtää päästökaupan puolelta taakanjakosektorille. Jos jäsenvaltio ei pääse vuotuisen päästövähennystavoitteeseensa, ylitetty määrä kerrotaan kertomella 1,08 ja lisätään seuraavan vuoden päästöihin.

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

2.4 Nykytilan arviointi

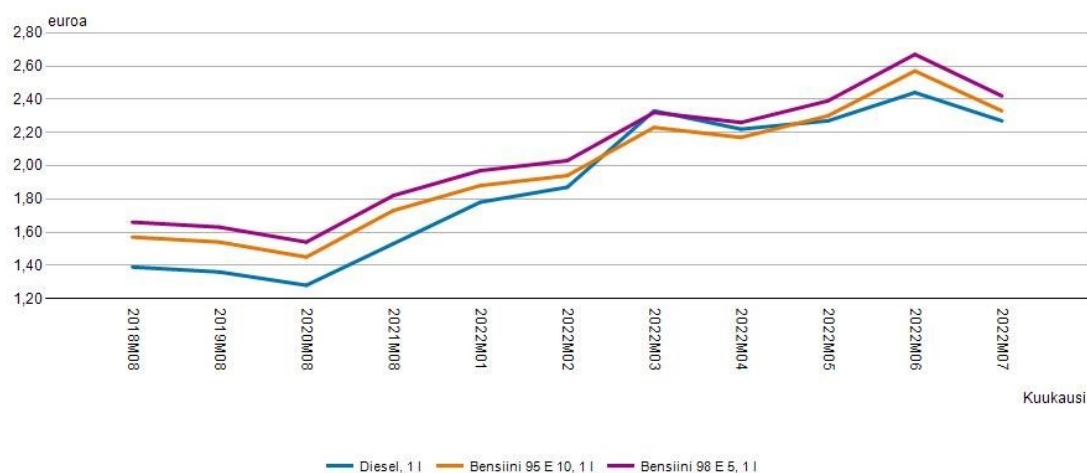
Vuonna 2021 jakeluvelvoite oli 18,0 prosenttia. Energiavirastolta saatujen ennakkotietojen mukaan vuonna 2021 kestävien biopolttoaineiden osuus kaikesta kulutukseen toimitettujen polttoaineiden kokonaismäärästä oli 17,4 prosenttia. Arvio ei sisällä edellisen kalenterivuoden jakeluvelvoitteen ylitäyttöä eikä jakeluvelvoitteen ja biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen välistä ristiintäyttöä.

Ukrainan sota, dollarin vahvistuminen suhteessa euroon, korkea inflaatio ja Covid-19 -epidemian jälkeinen kysynnän kasvu ovat vaikuttaneet merkittävästi nykyisiin polttoaineiden hintoihin. Sodan syttyminen nosti raakaöljyn hinnan lisäksi erityisesti dieselin jalostusmarginaalia bensiiniä enemmän. Raakaöljyn maailmanmarkkinahinta 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.

Heinäkuussa 2022 dieselin pumppuhinta laski 17 senttiä litralta verrattuna kesäkuun 2022 hintoihin. Samassa ajassa 95 E10 bensiinin hinta laski 24 senttiä litralta. Nopean hinnanlaskun taustalla oli kaksi vaikuttavaa tekijää: jakeluvelvoitteen alentaminen ja raakaöljyn maailmanmarkkinahinnan lasku. Vuoden 2022 jakeluvelvoitetta alentava lakimuutos (657/2022) astui voimaan 8.7.2022. Edellä mainitun lakimuutoksen vuoksi osa jakelijoista alensi polttoaineiden hintoja jo ennen lain voimaantuloa. Lisäksi heinäkuussa 2022 nähtiin yleistä laskua raakaöljyn maailmanmarkkinahinnassa, joka niin ikään vaikutti polttoaineiden pumppuhintoihin myös Suomessa. Polttoaineiden hinnat ovat jatkaneet laskua myös elokuussa 2022 ja raakaöljyn hinta on nyttemmin pudonnut lähes sotaa edeltäneelle tasolle.

Polttoneiteiden keskihintoja muuttujina Hyödyke ja Kuukausi. Keskihinta.



Kuva 1. Polttoneiteiden keskihintojen kehitys vuodesta 2018 heinäkuuhun 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 ministerityöryhmän linjauksen mukaisesti vuoden 2023 jakeluvelvoitetta tulisi muuttaa siten, että velvoitetta alennetaan 13,5 prosenttiin.

Toisaalta nykyinen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitejärjestelmä on toiminut odotusten mukaisesti ja uusiutuvien polttoaineiden käyttö on kasvanut velvoitteen edellyttämällä tavalla. Jakeluvelvoite on ollut yksi keskeisimmistä liikenteen päästöjä vähentävistä keinoista yhdessä verotuksen kanssa. Jakeluvelvoitteen voidaan myös katsoa myötävaikuttaneen yritysten investointeihin uusiin uusiutuvien polttoaineiden jalostuslaitoksiin.

Biokaasu on sisällytetty jakeluvelvoitteeseen 1.1.2022 alkaen. Sen tuotanto ja käyttö liikenne-polttoaineena on lisääntynyt viime vuosina merkittävästi. Vuonna 2021 biokaasun liikenne-käyttö oli noin 156 gigawattituntia ja kasvua edellisvuoteen oli noin 43 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. Kaasukuorma-autojen ensirekisteröinnit ovat kuitenkin kasvaneet ja vuoden 2021 lopulla kaasukuorma-autoja oli Suomessa noin 400 kappaletta. Julkisia kaasun tankkausasemia on Suomessa tällä hetkellä noin 60 kappaletta.

Niin sanotut sähköpolttoaineet (RFNBO) sisällytetään velvoitteen 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 sen sijaan ole jakeluvelvoitelain nojalla oikeutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Esityksessä esitetty muutos salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ennakoitujen siirtymistä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta Energiavirastolle ja varmistaa, että Energiavirastolla on oikeus luovuttaa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle salassa pidettäviä tietoja, joita se tarvitsee valvontatehtävien hoitamiseksi.

3 Tavoitteet

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

Lisäksi jakeluvelvoitelain muuttamisen tavoitteena on alentaa väliaikaisesti liikenteen polttoaineiden hintoja vuonna 2023 ja kattaa korotetuilla velvoitetasoilla vuosilta 2022 ja 2023 toteuttamatta jäävät päästövähennykset. Kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun lisävelvoitetta ei ole tarkoitus muuttaa tällä esityksellä.

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 jälkeisiä jakeluvelvoitetasoja korotettaisiin kattamaan vuosilta 2022 ja 2023 toteuttamatta jäävät 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.

Elokuun 2022 polttoaineiden hintoihin perustuen arvioidaan jakeluvelvoitteen alentamisen 7,5 prosenttiyksiköllä vaikuttavan dieselin pumppuhintaan alentavasti noin 10 senttiä litralta. Bensiinin hintaan velvoitteen alentamisella on hieman pienempi vaikutus, sillä jakeluvelvoitetta täytetään enemmän uusiutuvalla dieselillä. Voidaan kuitenkin olettaa jakelijoiden tasaavaan hintavaikutusta osin dieselistä bensiinijakeisiin. Vuoden 2023 osalta jakeluvelvoitteen 1,5 prosenttiyksikön nosto aiheuttaisi dieselin pumppuhintaan noin 2 sentin korotuksen verrattuna vuoteen 2022. Toisaalta polttoaineiden hintaennusteet näyttävät merkittävä laskua ensi vuoden hintatasoon. Vaikutuksissa voi olla myös merkittäviä jakelijakohtaisia eroja, eikä täyttä varmuutta siitä, miten hintavaikutus lopulta siirtyy polttoaineiden pumppuhintoihin, ole mahdollista taata.

Jakeluvelvoitteen nosto 28 prosenttiin vuonna 2024 vaikuttaisi dieselin pumppuhintaan noin 23 senttiä litralta vuoden 2023 tasoon verrattuna huomioiden myös kehittyneiden biopolttoaineiden lisävelvoitteen nousun 2 prosentista 4 prosenttiin. Tuolloin dieselin pumppuhinnan arvioidaan kuitenkin olevan alle 1,9 euroa litralta esitetyllä 28 prosentin jakeluvelvoitteella. Tämän jälkeen jakeluvelvoitteen nosto vuosittain on pienempää ja siten myös vaikutus pumppuhintaa edelleen nostavasti vähäisempi.

Hintaennusteiden mukaan vuonna 2030 dieselin hinnan arvioidaan voimassaolevalla 30 prosentin jakeluvelvoitteella olevan 2,13 euroa litralta ja 34 prosentin jakeluvelvoitteella 2,17 euroa litralta eli jakeluvelvoitteen nosto 4 prosenttiyksiköllä nostaisi dieselin pumppuhintaa noin 4 senttiä litralta. Jakeluvelvoitteen arvioidaan tuolloin vaikuttavan 34 prosentin tasolla vajaa 50 senttiä litralta dieselin pumppuhintaan.

Hintavaikutuksien toteutumiseen arvioidun suuruisina sisältyy kuitenkin suuria epävarmuuksia. Jakeluvelvoitteen 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 globaali tuotantokapasiteetti palasi vuoden 2019 tasolle ja Kansainvälinen Energiajärjestö 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

Jakeluvelvoitteen 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.

Velvoitteen alentaminen ja täyttämisen joustavoittaminen pienentävät väliaikaisesti jakeluvelvoitteen alaisten jakelijoiden 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 jakeluvelvoitteen ylimenevän osuuden täysimääräinen huomioiminen seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskettaessa katsotaan tuovan jakelijoille tarvittavaa joustoa reagoida nouseviin velvoitetasoihin.

Kuljetusyritykset hyötyisivät jakeluvelvoitteen alentamisesta pumppuhintojen alentumisen verran omissa polttoainekustannuksissaan vuonna 2023. Toisaalta seuraavien vuosien korotukset lisäisivät kuljetusalan yritysten kustannuksia.

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 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 jakeluvelvoitejärjestelmän kehittämistä koskevan selvityksen mukaan kansallinen biopolttoaineiden tuotantokapasiteetti voisi kasvaa noin 500 ktoe kokonaiskapasiteettiin vuonna 2025. Tällöin kotimainen biopolttainetuotanto ylittäisi jakeluvelvoitteen 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.

Jakeluvelvoitteen 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 arvonnäisäverotuloihin.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Energiavirastolle aiheutuisi hallinnollisia lisätoimia muun muassa jakeluvelvoitelain muutosten edellyttämän ohjeistuksen ja ilmoituslomakkeiden päivittämisestä ja lain muutoksesta seuraavasta neuvonnan tarpeesta. Lisäksi virastolle aiheutuisi lisätehtäviä salassa pidettävien 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 lisätoimia Energiavirastolle. Esityksestä aiheutuvat lisätehtävät arvioidaan voitavan Energiavirastossa hoitaa olemassa olevilla henkilöresursseilla.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Vaikutukset päästöihin

Liikennesektori tuottaa lähes 40 prosenttia taakanjakosektorin päästöistä. Jakeluvelvoite 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. 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. Valtioneuvoston periaatepäätös (LVM/2021/62) kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä toimii pohjana liikenteen päästövähennystoimien suunnittelulle ja mitoittamiselle uudessa KAISU:ssa. Vuoteen 2030 lisäpäästövähennystarve liikenteelle on 1,3 miljoonaa CO₂-tonnia. Jakeluvelvoitteen korottaminen vuonna 2030 nykyisestä 30 %:n tasosta 34 %:iin vähentäisi päästöjä arviolta 0,4 miljoonaa CO₂-tonnia.

Vuoden 2023 7,5 prosenttiyksikön alennus lisäisi liikenteen päästöjä noin 850 000 CO₂ tonnilla. Vuosien 2022 ja 2023 jakeluvelvoitteen alennus vaikuttaisi siten päästöjä lisäävästi yhteensä noin 1,7 miljoonaa CO₂ tonnia, mikäli yhtiöt jakelevat uusiutuvia polttoaineita velvoitteen mukaisesti.

Jakeluvelvoitteen korotus 28 prosenttiin vuonna 2024 vähentäisi liikenteen päästöjä yli 0,6 miljoonaa CO₂ tonnia verrattuna alkuperäiseen vuoden 2024 jakeluvelvoitteen 22,5 prosentin tasoon. Korotus 29 prosenttiin vuonna 2025 vähentäisi päästöjä edelleen noin 0,55 miljoonaa CO₂ tonnia lisää. Vuoden 2026 osalta jakeluvelvoite pysyisi tasolla 29 prosenttia, joka vähentäisi päästöjä vajaa 0,4 miljoonaa CO₂ tonnia verrattuna alkuperäiseen vuoden 2026 tasoon, joka on 25,5 prosenttia. Vuoden 2027 jälkeen kumulatiiviset päästöt olisivat 0,17 miljoonaa CO₂ tonnia vähemmän kuin mitä aiheutuu jakeluvelvoitteen vuosien 2022 ja 2023 tasojen alentamisesta. Vuonna 2030 jakeluvelvoitteen tason ollessa 34 prosenttia kumulatiiviset päästöt olisivat vähentyneet hieman yli miljoonaa CO₂ tonnia enemmän verrattuna tilanteeseen ennen jakeluvelvoitteeseen tehtyjä muutoksia.

Liikennepolttoaineiden hintojen kohoaminen kuitenkin todennäköisesti vähentää kokonaisliikennesuoritetta 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 jakeluvelvoite edellyttää.

Tällöin myöskään päästöt eivät pidemmällä tarkastelujaksolla lisääntyisi edellä kuvatulla tavalla.

Taakanjakosektorin päästökauden 2021–2030 ensimmäinen tarkastusajankohta sijoittuu vuoteen 2027, jolloin komissio tarkastelee vuosien 2021–2025 kehitystä. Ehdotetuilla jakeluvorotteiden korotuksilla liikenteen kumulatiiviset päästöt olisivat vuoden 2025 lopulla n. 0,55 miljoonaa CO₂ tonnia korkeammat kuin ne olisivat aiemmalla velvoitepolulla, ennen vuosien 2022 ja 2023 velvoitetasojen alentamista. 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 1,7 miljoonaa CO₂ tonnin verran, jos muut taakanjakosektorin päästöt pysyivät vuoden 2020 tasolla. Suomi suunnittelee käyttävänsä myös one-off-joustoa. Tämä mahdollistaa päästökiintiöiden ylittämisen myöhempinä vuosina vastaavalla määrällä ilman ylittämistä aiheutuvaa 8 prosentin korotusta.

Vaikutukset raaka-aineiden saatavuuteen

Raaka-aineiden saatavuutta on arvioitu AFRY:n tekemässä selvityksessä.¹ Selvityksen tarkoituksena oli tarkastella mahdollisuutta nostaa jakeluvorotteita nykyisestä 30 prosentista ylöspäin ja selvittää, onko kestävästi tuotettuja raaka-aineita riittävästi saatavilla.

Selvityksen mukaan maailmassa on riittävästi nykylainsäädännön kestävyyskriteerit täyttäviä uusiutuvia polttoaineita Suomen tarpeisiin, mutta velvoitetason nosto ei ole riskiton. 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. Tarjontatarajoitteisella markkinalla sakkotasot määrittelevät uusiutuvien polttoaineiden hintoja ja kehittyneiden biopolttoaineiden hinnat voivat olla jopa yli nelinkertaisia verrattuna fossiilisiin polttoaineisiin vuonna 2030. Eri toimijoilla on lisäksi hyvin erilaisia näkemyksiä raaka-aineiden riittävydestä.

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. Syrjäytysvaikutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa uusiutuvan polttoaineen tuotannossa käytetyn raaka-aineiden kysynnän kasvu tapahtuu jonkin toisen hyödykkeen kustannuksella.

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

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 päästökiintiöt ja kiintiöiden tarkasteluajan kohta 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. 1,7 miljoonan CO₂ tonnin päästövähennykset korottamalla vuosien 2024 ja 2025 samassa suhteessa kuin velvoitetta on aikaisempina vuosina laskettu. Vuoden 2024 jakeluvelfoite olisi näin ollen ollut 30,0 prosenttia ja vuonna 2025 31,5 prosenttia. Korotus olisi arviolta vaikuttanut polttoaineiden hintoja nostavasti noin 26 senttiä vuonna 2024 suhteessa vuoteen 2023 ja vielä 2 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.

Valittu velvoitetasojen korotusmalli ei täysin kata vuosilta 2022 ja 2023 toteutumatta jääviä päästövähennyksiä taakanjakosektorin päästökauden 2021–2030 ensimmäisen tarkastusjakson 2021–2025 aikana. 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 jakeluvelfoitetasoihin 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

Kesäkuussa 2022 14 EU:n jäsenvaltiota olivat päättäneet määräaikaaisesti 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 määräaikaaisesti 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 jakeluvelfoitteen jäädyttämistä vuoden 2022 tasolle seuraavaksi vuodeksi. Lisäksi hallitus aikoo tarkistaa jakeluvelfoitteiden 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 28 päivästä kesäkuusta 9 päivään elokuuta 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 (NEOT), Oy Teboil Ab, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, St 1 Oy, Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO), Suomen Biokierto ja Biokaasu ry (SBB), 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 hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella [TEM126:00/2021](https://tem126.00/2021).

Lausuntoja saatiin 35. Lausunnonantajia olivat liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Energiavirasto, Autotuojat ja -teollisuus ry ja Autoalan Keskusliitto ry, Bioenergia ry, Etanoliautoilijat ry, Joensuun kaupunki, Kaupan liitto ry, Kemianteollisuus ry, Keskuskauppakamari, Linja-autoliitto ry, Logistiikkayritysten Liitto ry, Maakuljetuspooli, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK), Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry (MaRa), Neste Oyj, North European Oil Trade Oy, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Rahtarit ry, St1 Nordic Oy, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen ilmastopaneeli, Suomen Kuljetus ja Logistiikka ry (SKAL), Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta (SOK), Suomen Taksiliitto ry, Suomen Yrittäjät ry sekä Teknisen Kaupan Liitto ry. Lisäksi kuusi lausuntoa saatiin yksityishenkilöltä. Verohallinto ilmoitti, ettei sillä ole asiassa lausuttavaa.

Jakeluvelvoitteen alentaminen vuonna 2023

Lausunnoissa useat tahot puolsivat vuoden 2023 jakeluvelvoitteen alentamista. Esimerkiksi SOK, Suomen Yrittäjät ry, Kaupan liitto ry, Teknisen Kaupan Liitto ry ja MaRa, katsoivat, että jakeluvelvoitteen väliaikainen alentaminen vähentää polttonesteen hintoihin kohdistuvaa nostopainetta. Lisäksi jakeluvelvoitteen ylitäyttöä koskeva muutosehdotus nähtiin monissa lausunnoissa tärkeäksi joustokeinoksi.

Toisaalta esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että jakeluvelvoitteen keventäminen vuonna 2023 on ongelmallista, koska velvoitteen väliaikaista keventämistä seuraavilla korotuksilla voi olla haitallisia vaikutuksia polttoaineiden kuluttajahintoihin erityisesti vuosina 2024 ja 2025, kun velvoitteen nousut ovat erityisen suuret. Lisäksi jakeluvelvoitteen keventämistä vuonna 2023 pidettiin ongelmallisena liikenteen ja koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta. Myös ympäristöministeriö katsoi, että velvoitteen lasku tulisi rajata mahdollisimman pieneksi sekä määrällisesti (prosentteissa) että ajallisesti (vuosissa),

ja että vastaava nosto tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti ja etupainotteisesti johtuen taakanjakoasetuksen velvoitteista Suomelle.

Suomen ilmastopaneeli katsoi, että jakeluvelvoitteen alentaminen on ilmastopoliittisesti epäjohdonmukainen ja hintavaikutuksiltaan epävarma. Lisäksi ympäristöministeriö, SBB ja Neste Oyj totesivat jakeluvelvoitteen alentamisen heikentävän yritysten investointivarmuutta. Keskuskauppakamari ja Palta huomauttivat, että jakeluvelvoitteen edestakaiset muutokset heikentävät ennustettavuutta ja voivat johtaa korkeisiin yhtäkkisiin hinnannousuihin.

Valtiovarainministeriö puolestaan katsoi, että taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden kustannustehokkaan toteuttamisen vuoksi vuoden 2023 jakeluvelvoitetta tulisi 7,5 prosenttiyksikön alentamisen sijasta alentaa mahdollisimman paljon, ja piti tärkeänä, että vuoden 2023 velvoitteen ylittävän osuuden huomioimista rajoitetaan merkittävästi.

Jakeluvelvoitteen korottaminen

Lausunnoissa suhtauduttiin yhtäältä myönteisesti ja toisaalta kriittisesti vuosien 2024-2030 jakeluvelvoitteen korotuksia koskeviin ehdotuksiin. Jakeluvelvoitteen korottamiseen suhtauduttiin etenkin elinkeinoelämän edunvalvonnan lausunnoissa kielteisesti, koska esityksen hintavaikutuksia polttoaineiden hintoihin pidettiin liian suurina erityisesti vuoden 2024 osalta.

Osa lausunnonantajista oli myös huolissaan biopolttoaineiden raaka-aineiden saatavuudesta. SOK, St1 Nordic Oy ja NEOT totesivat, että jakeluvelvoitteen nosto luo riskin sille, että jakeluvelvoitetta ei ole ylipääntensä mahdollista täyttää riittämättömän maailmanlaajuisen tuotannon ja raaka-aineiden saatavuusongelmien vuoksi. Toisaalta Neste Oyj totesi, että kestäviä raaka-aineita uusiutuvan dieselin nykyiseen ja rakenteilla tai suunnitteilla olevaan tuotantoon on riittävästi. Keskuskauppakamari, SOK, Kaupan Liitto ry, NEOT, SBB ja St1 Nordic Oy peräänkuuluttivat laajemman keinovalikoiman ja joustavamman lainsäädännön perään.

Valtiovarainministeriö katsoi, ettei vuoden 2023 jälkeisiä jakeluvelvoitetasoja tulisi nostaa, vaan pikemminkin velvoitetasoja ja/tai velvoitetasojen täyttämättä jättämisestä aiheutuvia seuraamusmaksuja olisi perusteltua alentaa.

Muun muassa tahojen, kuten NEOT ja LVM, toimesta arvioitiin, että velvoitetason noustessa 13,5 %:sta 28 %:iin vuonna 2024 päinvastainen hintavaikutus tulee olemaan huomattavasti suurempi, kuin esityksessä ilmaistu. Lausunnoissa esitettiin myös vaihtoehtoisia ratkaisuja, kuten polttoaineveron ja valmisteveron laskeminen, sekä monet yhdistykset edellyttivät ammattidieselin nopeaa käyttöönottoa.

Energiavirasto totesi esityksen mukaisen aikataulun olevan toimeenpanon kannalta realistinen, vaikkakin esityksen toimeenpano lisäisi virasto resurssien käyttöä.

Ehdotukseen Energiaviraston oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle lausunnonantajilla ei ollut huomautettavaa.

Saatujen lausuntojen perusteella erityisesti esityksen vaikutusarviointeja tarkennettiin. Lisäksi palautteen perusteella tehtiin myös pieniä teknisiä korjauksia. Toteutumatta jäävien päästövähennysten kattamista koskevaa toteuttamistapaa ei kuitenkaan palautteen seurauksena muutettu, vaan katsottiin, että on perusteltua etenkin taakanjakosektorin päästökiintiöiden vuoksi pitäytyä ehdotetussa velvoitepolussa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

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

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

Jakeluvelvoitteen 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 jakeluvelvoitteen valvontatehtäviään Ahvenanmaan maakunnassa. Pääsääntöisesti tietojen luovutus koskisi jakelijoiden jakeluvelvoiteilmoitusten 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 jakeluvelvoitetta alennettaisiin 7,5 prosenttiyksiköllä 13,5 prosenttiin. Alennuksen suuruus perustuu varautumisen ministerityöryhmän 7.4.2022 tekemään linjaukseen.

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

Jakeluvelvoitetta korotettaisiin nykytasosta 5,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2024 ja 5,0 prosenttiyksiköllä vuonna 2025. Jakeluvelvoite 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 jakeluvelvoite 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. Jakeluvelvoite 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 jakeluvelvoitteesta. Vuonna 2030 ja sen jälkeen jakeluvelvoite olisi 34,0 prosenttia. Velvoitetaso perustuu hallituksen, ilmasto- ja energiastrategian sekä KAISU:n kirjauksiin. Biokaasun ja sähköpolttoaineiden osuus jakeluvelvoitteesta arvioidaan olevan n. 2.5 TWh:a, joka vastaisi noin 4 prosenttiyksikköä jakeluvelvoitteesta. Jotta biokaasu ja sähköpolttoaineet eivät korvaisi velvoitteesta jo olevia uusiutuvia polttoaineita, jakeluvelvoitetta korotettaisiin 34 prosenttiin.

Yllä kuvatut muutokset jakeluvelvoitteeseen on esitetty alla olevassa taulukossa.

Taulukko 1. Nykyinen ja uusi jakeluvelvoite

Vuosi	Nykyinen jakeluvolvoite	Uusi jakeluvolvoite
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 §. *Jakeluvolvoitteen 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 jakeluvolvoitetta laskettaessa. Säännöksellä siirtyvää määrää ei rajoitettaisi. 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 jakeluvolvoite on pyritty tekemään mahdollisimman kustannustehokkaaksi muun muassa sisällyttämällä siihen joustomahdollisuuksia jakelijoille kuten ylitäytön siirto seuraavan vuoden volvoitteeseen. Yleisesti joustomahdollisuuksia on pidetty järjestelmän toimivuuden kannalta tärkeitä ja perusteltuina. Koska jakeluvolvoitetta alennetaan kalenterivuosina 2022 ja 2023, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että jakelija voisi hyödyntää mahdollisen ylimenevän osuuden täysimääräisesti seuraavien kalenterivuosien jakeluvolvoitteessa.

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

Jakeluvolvoitelain 5 b § ja biopolttoöljyn jakeluvolvoitelain 7 § mahdollistavat 30 prosentin ristiintäytön volvoitteiden välillä. Ristiintäytöllä tarkoitetaan uusiutuvien polttoaineiden ylimenevää energiasisällön enimmäisosuutta, jonka uusiutuvien polttoaineiden jakelija saa ottaa huomioon biopolttoöljyn jakeluvolvoitelain samaa kalenterivuotta koskevaa biopolttoöljyn jakeluvolvoitetta laskettaessa. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa ristiintäytön säännöksiä vaan tarkoituksena on sen osalta noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Siirtyvällä määrällä voitaisiin näin ollen edelleen täyttää enintään 30 prosenttia biopolttoöljyn jakeluvolvoitelain mukaisesta jakeluvolvoitteesta.

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 jakeluvuorotteessa, 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 laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain muuttamisesta sekä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttolain muuttamisesta annetaan syksyllä 2022 myös eduskunnan käsiteltäväksi. Esitysluonnoksen mukaan biopolttoöljyn jakeluvuorotetta nostettaisiin 30 prosenttiin vuonna 2030. Myös biopolttoöljyn jakeluvuorotetta täytetään pääosin uusiutuvalla dieselillä.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

Päätös alentaa uusiutuvien polttoaineiden jakeluvuorotetta 7,5 prosenttiyksiköllä nostaa energiaverotuottoja arviolta 73 miljoonalla eurolla, josta 61 miljoonaa euroa kertyy vuonna 2023 ja 12 miljoonaa euroa vuonna 2024, mikä on huomioitu vuoden 2023 talousarvioesityksessä momentilla 11.08.07 Energiaverot.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

11.1 Tietojen luovuttaminen

Jakeluvuorotelain muutosehdotuksen mukaan Energiavirasto voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa jakeluvuorotelaissa 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 turvatuun 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 väliä 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 perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä 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 tietosuoja-asetus) yksityiskohdainen 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 tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen 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 tietosuoja-asetuksenkin 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 lainsäätämismenettelyssä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja 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 ne ovat, 4 §:n 3 momentti laissa 802/2020 sekä 5 §:n 1 momentti laeissa 603/2021 ja 657/2022, ja
lisätään 5 b §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 603/2021 ja 657/2022, väliaikaisesti uusi 4 momentti seuraavasti:

4 §

Toimivaltaiset viranomaiset ja tietojen luovuttaminen

Energiavirastolla on salassapitosäynnösten estämättä oikeus luovuttaa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan saamia tietoa, jotka ovat välttämättömiä:

- 1) työ- ja elinkeinoministeriölle sen tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi ja energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden valmistelua ja toimeenpanoa varten;
- 2) Verohallinnolle verotuksen toimittamista ja valvontaa varten;
- 3) Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle jakeluvetoisuuden 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 (*jakeluvetoisuus*) tulee olla vähintään:

- 1) 20,0 prosenttia vuonna 2020;
 - 2) 18,0 prosenttia vuonna 2021;
 - 3) 12,0 prosenttia vuonna 2022;
 - 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 §

Jakeluvuorituksen ylittäminen

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

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023. Sen 5 b §:n 4 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 2025 asti.

Helsingissä 19.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Laki

uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja 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 ne ovat, 4 §:n 3 momentti laissa 802/2020 sekä 5 §:n 1 momentti laeissa 603/2021 ja 657/2022, ja lisätään 5 b §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 603/2021 ja 657/2022, väliaikaisesti uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Toimivaltaiset viranomaiset ja tietojen luovuttaminen

Toimivaltaiset viranomaiset ja tietojen luovuttaminen

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

1) työ- ja elinkeinoministeriölle sen tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi ja energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden valmistelua ja toimeenpanoa varten;

2) Verohallinnolle verotuksen toimittamista ja valvontaa varten.

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

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

1) työ- ja elinkeinoministeriölle sen tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi ja energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden valmistelua ja toimeenpanoa varten;

2) Verohallinnolle verotuksen toimittamista ja valvontaa varten;

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

Voimassa oleva laki

olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä (*jakeluvolvoite*) tulee olla vähintään:

- 1) 20,0 prosenttia vuonna 2020;
 - 2) 18,0 prosenttia vuonna 2021;
 - 3) 12,0 prosenttia vuonna 2022;
 - 4) 21,0 prosenttia vuonna 2023;
 - 5) 22,5 prosenttia vuonna 2024;
 - 6) 24,0 prosenttia vuonna 2025;
 - 7) 25,5 prosenttia vuonna 2026;
 - 8) 27,0 prosenttia vuonna 2027;
 - 9) 28,5 prosenttia vuonna 2028;
 - 10) 30,0 prosenttia vuonna 2029 ja sen jälkeen.
-

5 b §

Jakeluvolvoitteen ylittäminen

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän uusiutuvia polttoaineita kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvolvoitetta laskettaessa ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019) mukaista samaa kalenterivuotta koskevaa jakeluvolvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluvolvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui, ja siirtyvällä määrällä voidaan täyttää enintään 30 prosenttia biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain mukaisesta jakeluvolvoitteesta.

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoaineita, biokaasua 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

olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä (*jakeluvolvoite*) tulee olla vähintään:

- 1) 20,0 prosenttia vuonna 2020;
 - 2) 18,0 prosenttia vuonna 2021;
 - 3) 12,0 prosenttia vuonna 2022;
 - 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 §

Jakeluvolvoitteen ylittäminen

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän uusiutuvia polttoaineita kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvolvoitetta laskettaessa ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019) mukaista samaa kalenterivuotta koskevaa jakeluvolvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluvolvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui, ja siirtyvällä määrällä voidaan täyttää enintään 30 prosenttia biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain mukaisesta jakeluvolvoitteesta.

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoaineita, biokaasua 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.

Voimassa oleva laki

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.

Ehdotus

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.

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 tammi-kuuta 2023. Sen 5 b §:n 4 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 2025 asti.
