HE 53/2023 vp

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LISÄSELVITYS HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI UUSIUTUVIEN POLTTOAINEIDEN EDISTÄMISESTÄ LIIKENTEESSÄ ANNETUN 5 §:N MUUTTAMISESTA

Talousvaliokunta on pyytänyt 9.11.2023 työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinetta otsikon mukaisessa asiassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää vastineenaan talousvaliokunnalle seuraavaa:

1. Olisiko asiantuntijakuulemisessa esitetty v. 2024 jakeluvelvoitteen ylitäytön täysimääräinen siirto vuoteen 2025 mahdollista/perusteltua?

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pitänyt valmistelun aikana perusteltuna sisällyttää esitykseen mahdollisuutta siirtää vuoden 2024 ylitäyttö täysimääräisesti vuoteen 2025.

Täysimääräinen ylitäytön siirto kannustaa jakelijoita ylitäyttämään velvoitetta, mikä voi nostaa polttoaineiden pumppuhintoja. Myös jakelijat ovat aiempien hallituksen esitysten lausuntokierroksien aikana todenneet, että ylitäytön täysimääräinen hyödyntämismahdollisuus voi kannustaa yhtiöitä jakelemaan uusiutuvia polttoaineita velvoitetta enemmän. Uusiutuvien polttoaineiden korkeammista kustannuksista johtuen polttoaineiden pumppuhinta nousee mitä enemmän biopolttoaineita jaellaan kulutukseen. Esimerkiksi vuonna 2022, jolloin ylitäytön täysimääräinen siirtäminen vuodesta 2022 vuoteen 2023 oli mahdollista, uusiutuvien polttoaineiden osuus jakeluvelvoitteesta oli 16 %, velvoitteen ollessa 12 %. Jakelijat toisin sanoen ylitäyttivät vuoden 2022 jakeluvelvoitetta 4 %-yksiköllä. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, että ylitäytön täysimääräisen siirron mahdollistaminen olisi ristiriidassa hallituksen esityksen tavoitteiden kanssa.

Ylitäytön täysimääräistä siirtoa puoltaa liikenteen päästöjen arviota matalampi kasvu vuonna 2024, mikäli uusiutuvia polttoaineita mahdollisesti jaeltaisiin alempaa velvoitetasoa enemmän. Lisäksi jakelijat ovat tehneet ensi vuoden polttoainehankintoja hyvissä ajoin etukäteen sillä oletuksella, että velvoitetaso nousee voimassa olevan lainsäädännön mukaan 28 %:iin. Siten ylitäytön täysimääräinen siirto toisi lisää joustavuutta velvoitteen täyttämiseen.

Ministeriö otti esityksen valmistelussa kuitenkin huomioon sen, että voimassa oleva lainsäädäntö sallii jo nyt 30 % ylitäytön siirron seuraavalle vuodelle. Lisäksi biopolttoaineet ovat globaaleja hyödykkeitä ja jakelijat voisivat myydä ylijääviä biopolttoaineitaan muille markkinoille. On kuiten-

kin todettava, että biopolttoaineiden kysyntä on merkittävästi pienenemässä myös esimerkiksi Ruotsissa, joka on perinteisesti ollut suuri markkina biopolttoaineille.

Ylitäytön täysimääräinen siirto vuoteen 2025 olisi toteutettavissa muuttamalla väliaikaisesti jakeluvelvoitelain 5 b §.

2. Millaisia vaikutuksia voi olla sillä, että ILUC-riskin polttoaineiden listaus tulee esitetyn sääntelyn kautta osaksi kansallista sääntelyä?

Raaka-aineiden korkeaa ILUC-riskiä arvioidaan komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2019/807[1] säädettyjen määrittelykriteerien kautta. Kriteerit perustuvat raaka-aineen maailmanlaajuisen tuotantoalueen keskimääräisen vuotuisen laajentumisen arviointiin. Tällä hetkellä ainoastaan palmuöljy täyttää tunnusmerkistön.

Uusiutuvan energian direktiivin 26 artikla 2 kohta edellyttää korkean ILUC-riskin ravinto- ja rehukasveista valmistettujen biopolttoaineiden määrän rajoittamista vuoden 2019 kulutusta vastaavaan määrään. Säännös on kansallisesti täytäntöönpantu voimassa olevan jakeluvelvoitelain 5 §:n 8 momentilla. Lisäksi direktiivi edellyttää, että korkean ILUC-riskin polttoaineiden osuus vähennetään asteittain nollaan vuoteen 2030 mennessä. Suomessa ei jaeltu vuonna 2019 lainkaan palmuöljystä valmistettuja biopolttoaineita, minkä johdosta Suomessa ei ole voitu uusiutuvan energian direktiivin kansallisen täytäntöönpanon jälkeen jaella palmuöljystä valmistettuja biopolttoaineita, lähtötason ollessa jo valmiiksi nollassa. Esitetyllä sääntelyllä ei siten olisi vaikutusta kansallisesti jaeltuihin biopolttoaineisiin - palmuöljypohjaisia polttoaineita ei saisi edelleenkään jaella.

Esitetty korkean ILUC-riskin polttoaineita koskeva vähennyspolku tulisi sovellettavaksi, mikäli jonkin uusi raaka-aine täyttäisi delegoidussa säädöksessä vahvistetut määrittelykriteerit ja kyseisestä raaka-aineesta valmistettuja polttoaineita olisi jaeltu Suomessa vuonna 2019. Tällöin jakelijat joutuisivat esitetyn vähennyspolun mukaisesti vähentämään asteittain kyseisten polttoaineiden jakelua. On kuitenkin todettava, että ravinto- ja rehukasvien osuus Suomen jakeluvelvoitteesta on jo nyt varsin alhaisella tasolla, joten vaikka jonkin uusi ravinto- ja rehukasvi täyttäisikin korkean ILUC-riskin tunnusmerkistön olisivat siitä valmistettujen polttoaineiden asteittaisen vähentämisen vaikutukset oletettavasti vähäiset niin jakelijoille kuin polttoaineiden pumppuhintoihin.

Komission oli tarkoitus tarkastella 1.9.2023 mennessä delegoidussa säädöksessä vahvistettuja kriteereitä, mutta ainakaan toistaiseksi komissio ei ole esittänyt muutoksia säädökseen. Soijapapua on pidetty yhtenä potentiaalisena raaka-aineena, joka voisi tulevaisuudessa täyttää korkean ILUC-riskin tunnusmerkistön. Senkin osuus Suomessa on vähäinen.

3. Voisiko jakeluvelvoitteen tasoa säännellä eri tavoin synteettisten polttoaineiden osalta alan investointien turvaamiseksi?

[1] Komission delegoitu asetus (EU) 2019/807 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 sertifioinnista.

Yksi vaihtoehto olisi olla muuttamatta lisävelvoitetta. Hallituksen esitys 36/2023 vp. eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta kompensoi etupainotteisesti jakeluvelvoitteen tason asteittaisesta noususta aiheutuvaa keskimääräistä pumppuhintoja nousua. Esityksen vaikutukset pumppuhintoihin ovat bensiinille 3,9 snt/litralta ja dieselille 3,8 stn/litralta.

Valmisteveron alennuksen pumppuhintavaikutukset ovat lähes samalla tasolla kuin lisävelvoitteen vaikutus jakeluvelvoitteessa. Jakeluvelvoitetta koskevassa hallituksen esityksessä on arvioitu, että lisävelvoitteen osuus hinnannoususta olisi ollut noin 4 snt/litralta. Lisävelvoitetasot voisi jättää nykylainsäädännön tasolle ilman, että pumppuhinnat nousisivat, sillä valmisteveroalennus kompensoisi 4 prosenttiyksikön lisävelvoitteen vaikutuksia pumppuhintoihin. Lisävelvoitteen laskusta luopuminen ei olisi vastoin esityksen tavoitetta estää pumppuhintojen nousua, joka saavutetaan yleisvelvoitteen laskulla.

Lisävelvoitteen muuttamatta jättäminen olisi kuitenkin tärkeä signaali RFNBO-polttoaineiden investointeja suunnitteleville toimijoille. RFNBO-polttoaineiden kysyntä luodaan jakeluvelvoitelain kautta, ja sääntelyn pysyvyys sekä ennakoitavuus tältä osin vähentävät investointeihin liittyviä regulaatioriskejä.

RFNBO-polttoaineiden investointien turvaamiseksi jakeluvelvoitteeseen voitaisiin myös asettaa EU:n minimitasoa korkeampi erillinen vuosittain nouseva lisävelvoite. Päivitetty uusiutuvan energian direktiivi edellyttää, että RFNBO-polttoaineiden osuus liikenteessä käytetyistä polttoaineista on 1 %-yksikköä vuonna 2030. Direktiivin vaatima minimivelvoite tullaan sisällyttämään jakeluvelvoitteeseen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä vuoden 2025 alusta. Esitys annetaan eduskunnalle syksyllä 2024.

4. RRF-rahoitus

Talousvaliokunta on pyytänyt lisätietoa jakeluvelvoitteen alentamisen vaikutuksista RRF-rahoitukseen.

RRF-rahoituksen maksamisesta säädetään RRF-asetuksessa[2] ja maksatukset perustuvat (väli)tavoitteiden saavuttamiseen. Sekä elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRP) uudistuksille että investoinneille on hyväksytty välitavoitteet ja tavoitteet jäsenmaan elpymis- ja palautumissuunnitelmaa koskevassa neuvoston täytäntöönpanopäätöksen liitteessä. RRF-asetuksen mukaisesti uudistuksilla on suunnitelmassa suuri painoarvo ja uudistusten tavoitteiden saavuttamatta jääminen voi johtaa merkittävään tulonmenetykseen, vaikka niistä ei olisikaan syntynyt kustannuksia. Huomionarvioista kuitenkin on, että komissiolla on arvioinnissaan käytettävissään paljon harkinnanvaraa. Komissio voi muun muassa nostaa tai laskea laskelman[3] mukaista tulonmenetystä, mikäli se pitää arvioitavaa RRP-suunnitelman investointia tai uudistusta merkittävänä.

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241 elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta.
[3] Komission menetelmä maksujen keskeyttämisen määrittämiseksi kuvataan komission tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle (COM(2023) 99 final) Elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta - Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä, liitteessä II.

Fossiilittoman liikenteen tiekartta on yksi Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan (RRP) kuuluvista uudistuksista. Suomen RRP-suunnitelmaa koskevassa neuvoston toimeenpanopäätöksessä Fossiilittoman liikenteen tiekartta -uudistuksen välitavoitteet ovat 1) hallituksen periaatepäätöksen hyväksyminen (Q2/2021) ja 2) lisätoimia koskevien päätösten julkaisu ja tavoite (Q4/2021) 3) kotimaan liikenteen päästöjen vähentäminen vähintään 29 prosentilla vuoteen 2025 mennessä verrattuna vuoteen 2005 (Q2/2026). Yksi keskeisistä raportoiduista kansallisen tason päästöjä vähentävistä päätöksistä on jakeluvelvoitelainsäädäntö 1.1.2023 voimaan tulleine muutoksineen. Mikäli fossiilittoman liikenteen tiekartan uudistuskokonaisuus jäisi kokonaan toteutumatta, seuraisi siitä tulonmenetys Suomelle. Tulonmenetyksen suuruutta on kuitenkin tässä vaiheessa vaikeaa arvioida.

5. Voimassa olevan jakeluvelvoitteen hintavaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa täydentää kuulemisessa antamaansa vastausta liittyen voimassa olevan jakeluvelvoitteen hintavaikutuksiin vuoteen 2030 asti. Hallituksen esityksen mukaan bensiinin pumppuhinta nousisi vuonna 2024 noin 15 snt/litralta ja dieselin noin 17 snt/litralta, mikäli nyt esitettyä muutosta ei tehtäisi. Vuodesta 2025 alkaen jakeluvelvoite nostaisi bensiinin pumppuhintaa vielä lisäisesti noin 26 snt/litralta ja kokonaisvaikutus bensiinin pumppuhintaan olisi yhteensä noin 50 snt/litralta vuonna 2030, pumppuhinnan ollessa tuolloin 2,16 eur/litralta. Dieselillä vastaava pumppuhinnan lisäys olisi 32 snt/litralta ja kokonaisvaikutus olisi täten yhteensä noin 65 snt/litralta, pumppuhinnan ollessa 2,23 eur/litralta. On tärkeää kuitenkin muistaa, että pumppuhinta-arviot sisältävät paljon epävarmuutta, erityisesti mitä kauemmas vuosissa mennään eteenpäin. Tiedot perustuvat elokuussa 2023 julkaistuun VN TEAS-selvitykseen[4].

[4] Liikenteen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitejärjestelmän uudistaminen: RED III direktiivimuutoksen kansallinen toteutus ja vaikutusarviot: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165124