

Asia: VN/11908/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämistä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (jakeluelvoite)

Lausunnonantajan lausunto

1. Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämistä liikenteessä annetun lain muuttamisesta. Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa ja esittää seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi jakeluelvoitetasoja ja lisävelvoitteen tasoja. Myös laissa säädetyt seuraamusmaksutaso alennettaisiin. Muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille asetettaisiin oma asteittain nouseva vähimmäisosuusvelvoite. Lisäksi yleisesti saatavilla olevien latauspisteiden kautta liikenteeseen toimitettu uusiutuva liikennesähkö lisättäisiin osaksi jakeluelvoitetta täyttävää keinovalikoimaa. Samalla säädettäisiin niin sanotusta joustomekanismista.

Yleisesti Energiavirasto toteaa, että jakeluelvoitteen tarkoituksen ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tehotonta, kun yhtä tavoitetta kohden mahdollistetaan useiden keinojen käyttäminen. Useiden vaihtoehtoisten keinojen, erityisesti joustomekanismimallin ja liikennesähkön lisääminen osaksi jakeluelvoitetta vähentää uusiutuvien polttoaineiden käytön lisäämisen merkitystä ja vaikuttavuutta.

Energiavirasto ei myöskään kannata jakeluelvoitteen tasojen laskemista. Luonnoksessa ehdotettu jakeluelvoitteen tasojen laskeminen tulee lisäämään tieliikenteen päästöjä merkittävästi. Luonnoksessa on esitetty jakeluelvoitteen tasojen laskemisen lisäävän tieliikenteen päästöjä 3,21 miljoonaa tonnia CO₂e vuosina 2025–2027 verrattuna nyky-lainsäädännön perusteella arvioituihin tieliikenteen päästöihin.

Jakeluelvoitelain tarkoituksena on edistää uusiutuvien polttoaineiden käyttöä liikenteessä ja vähentää liikenteen hiilidioksidipäästöjä. Energiavirasto katsoo esitetyn jakeluelvoitteen tasojen laskemisen vaikeuttavan huomattavasti liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamista. Liikenteen päästövähennystavoitteiden toteutumatta jääminen vaikuttaa myös kielteisellä tavalla taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteiden täyttymiseen ja EU:ta sitovan ilmastolain vuoden 2030 päästövähennystavoitteen ja vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen toteutumiseen.

Energiavirasto arvioi lisäksi jakeluelvoitteen tasojen laskemisen heikentävän biopolttoaineiden toimialan investointivarmuutta biopolttoaineiden kysynnän vähentymisen vuoksi.

Luonnoksessa on esitetty seuraamusmaksujen porrastamista ja seurausmaksujen alentamista nykylainsäädännöstä. Energiavirasto ei kannata seuraamusmaksutasojen alentamista. Energiavirasto arvioi alennettujen seuraamusmaksutasojen kannustavan haitallisella tavalla jakeluelvoitteen täyttämättä jättämiseen. Mikäli jakeluelvoitteen täyttämättä jättäminen on alhaisten seuraamusmaksujen vuoksi taloudellisesti kannattavampaa kuin sen noudattaminen, tulee se jakeluelvoitteiden tasojen laskemisen lisäksi lisäämään tieliikenteen päästöjä. Hyvän lainsäädön periaatteiden mukaisesti seuraamusmaksutasojen tulisi olla velvoitteen noudattamiseen kannustavia, eikä alemmille seuraamusmaksutasoille ole siten perusteita.

Seuraamusmaksutasojen alentaminen tulee luonnoksen mukaan todennäköisesti lisäämään määrättäviä seuraamusmaksuja. Niiden määrääminen tulee turhaan lisäämään - jo muutoin luonnoksen ehdotusten perusteella lisääntyvää ja aliresursoitua - työmäärää Energiavirastossa. Energiavirasto kuitenkin kannattaa seuraamusmaksujen osalta ehdotuksessa ehdotettua 1000 euron alarajaa turhan työmäärän pienentämiseksi.

Luonnoksessa on ehdotettu eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetun lain (KHK-laki) kumoamista. Energiavirasto kannattaa lain kumoamista. Luonnoksessa on esitetty KHK-lain kumoamisen vapauttavan Energiavirastolta henkilöresursseja, joita voitaisiin siirtää jakeluelvoitelain toimeenpanoon. Energiavirasto huomauttaa, että sen arvion mukaan KHK-lain kumoaminen vapauttaa resursseja vain hyvin vähän ja on arviolta vain noin kaksi henkilötyöviikkoa vuodessa.

Energiavirasto esittää resurssitarpeen osalta kokonaisuutena, että luonnoksessa esitettyjen ehdotusten toteutuessa Energiaviraston työmäärä tulee merkittävästi lisääntymään. Luonnoksessa ei ole esitetty Energiavirastolle uusien tehtävien hoitamiseksi lisäresursseja. Työmäärän kattaminen luonnoksessa esitettyllä tavalla osittain päätösmaksuilla on ongelmallista, sillä päätösmaksut ovat jälkikäteisiä ja resursseja tarvitaan heti lain voimaantultua toimeenpanon valmistelussa. Siksi Energiavirastolla ei ole resursseja toteuttaa sille esitettyjä uusia tehtäviä ilman niihin osoitettuja lisäresursseja.

Jakeluelvoitteen sisältö ja kattavuus tulee ehdotettujen muutosten myötä laajentumaan mm. esitetyn joustomekanismimallin ja jakeluelvoitteeseen lisättävän liikenne- ja RFNBO-polttoaineiden myötä. Energiaviraston tulee uusien ehdotettujen toimien myötä käyttää yhä

väheneviä resursseja sellaisiin toimiin, joilla ei sen arvion mukaisesti saavutettaisi tieliikenteen päästövähennyksiä.

Energiavirasto esittää, että jakeluelvoitelakiin tulisi lisätä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 32 §:ää vastaava Energiaviraston tiedonsaantioikeutta koskeva säännös, jotta Energiavirasto voi jakeluelvoitelain osoittamalla tavalla tehokkaasti valvoa jakeluelvoitelain alaisten toimijoiden lain noudattamista.

2. Mitä mieltä olette ehdotetusta joustomekanismimallista?

Mitä mieltä olette erityisesti ehdotetuista hyväksymiskriteereistä, niiden toimivuudesta, todentamisesta, valvonnasta ja hyväksymismenettelystä?

Luonnoksessa on ehdotettu jakeluelvoitelakiin lisättäväksi joustomekanismimallia, jonka avulla jakeluelvoitetta voitaisiin täyttää muilla päästövähennystoimilla. Energiavirasto ei kannata joustomekanismimallin sisällyttämistä jakeluelvoitelakiin.

Energiavirasto katsoo, että luonnoksessa esitetty joustomekanismimalli on monimutkainen järjestelmä, jonka toimeenpanoon liittyy poikkeuksellisen paljon epävarmuutta. Joustomekanismiin liittyvä valmistelu ja toimeenpano tulee olemaan erittäin työlästä, sillä Energiavirastolla ei ole joustomekanismimallin kattamilta aloilta osaamista. Energiavirastolle ei lisäksi ole osoitettu resursseja joustomekanismiin liittyvien tehtävien hoitamiseen. Näin ollen Energiaviraston tulee joustomekanismimallin valvomisen ja päästövähennystoimien hyväksymiseksi toteuttaa ulkoisia selvityksiä ja ulkoista hankintaa. Mikäli näihin tehtäviin ei osoiteta resursseja ja toimeenpano kustannetaan päätösmaksuilla, arvioi Energiavirasto joustomekanismiin liittyvien päätösmaksujen nousevan huomattavan korkeiksi, sillä valtion maksuperustelaki 150/1992 edellyttää viranomaisen päätöksiltä kustannusvastaavuutta.

Lisäksi Energiavirasto toteaa, että jo valmiiksi ruuhkautunut biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden sekä jakeluelvoitteen hakemustilanne tulee uuden hakemustyyppin myötä kuormittumaan entisestään, jolloin jo entuudestaan pitkät käsittelyajat tulevat pidentymään.

Energiavirasto huomauttaa lisäksi, että joustomekanismimalli pohjautuu vahvasti todentajien varaan. Energiavirastolle on epäselvää, mikä taho on vastuussa todentajien ohjeistamisesta, sillä kuten yllä on jo todettu, Energiavirastolla ei ole osaamista joustomekanismin piiriin kuuluvista aloista ja toimista. Lisäksi Energiavirasto toteaa, että muilla todentamisen osa-alueilla on jo huomattu, että todentajien määrä on pieni verrattuna tarvittavaan todentajien määrään. Energiavirasto pitääkin joustomekanismin toteutumisen kannalta erittäin kriittisenä seikkana sitä, riittääkö todentajia joustomekanismin toimien todentamiseen todentamistehtävien lisääntyessä ja todentajien vähentyessä.

Kokonaisuutena Energiavirasto toteaa, että puutteelliset resurssit, korkeat päätösmaksut, ruuhkautuva hakemustilanne ja mahdollinen puute todentajista ja asianmukaisesta valvonnasta vaikeuttavat huomattavasti joustomekanismimallin toteutumista käytännössä.

3. Mitä mieltä olette ehdotetusta RFNBO-polttoaineita koskevasta vähimmäisosuusvelvoitteesta (ml. välituotevedy) ja sille asetettavasta seuraamusmaksutasosta?

Energiavirasto kannattaa luonnoksessa esitettyjä RFNBO-polttoaineita koskevia vähimmäisosuusvelvoitteiden tasoja, jotka ovat RED-III direktiivin vähimmäistason ylittäviä. Energiavirasto pitää vähimmäistason ylittäviä tasoja myönteisenä seikkana vedyn kysynnän kannalta. Luonnoksessa on ehdotettu vähimmäisosuusvelvoitteen täyttämistä osittain myös välituotevedyllä. Energiavirasto katsoo, että mahdollisuus hyödyntää välituotevedyä vähimmäisosuusvelvoitteen täyttämässä on myönteinen seikka.

Energiavirasto kuitenkin kannattaa luonnoksessa esitetyn mukaisesti välituotevedylle asetettua enimmäisrajaa, jotta jakeluelvoitteen tarkoitus, liikenteen päästöjen vähentäminen, voi toteutua. Seuraamusmaksujen osalta Energiavirasto esittää aiemmin esitetyn mukaisesti, että seuraamusmaksutasojen tulisi olla jakeluelvoitteen täyttämiseen kannustavia.

4. Mitä mieltä olette ehdotetusta mallista lisätä uusiutuva liikennesähkö osaksi jakeluelvoitetta?

Energiavirasto katsoo, että uusiutuvan liikennesähkön sisällyttäminen jakeluelvoitteeseen tulisi tehdä niin, että se on jakeluelvoitteesta erillinen lisäinen toimi. Luonnoksessa kuvatulla tavalla jakeluelvoitteen täyttäminen liikennesähköllä tulee lisäämään fossiilisten polttoaineiden kulutusta ja samalla lisäämään tieliikenteen päästöjä. Mahdollisuus täyttää vaatimustasoltaan jo alennettua jakeluelvoitetta uusiutuvalla liikennesähköllä ilman lisäisyttä ei edistä liikenteen päästöjen vähentämistä riittäväällä tavalla. Energiavirasto katsoo, että jakeluelvoitetta tulisi nostaa uusiutuvan liikennesähkön osuutta vastaavalla määrällä, jotta uusiutuvan liikennesähkön hyödyntäminen ei vähentäisi jaellun biopolttoaineen määrää.

Luonnoksessa on ehdotettu liikennesähkön toimittajalle tai tämän valtuuttamalle välittäjälle vuosittaista raportointivelvollisuutta koskien mm. liikenteeseen toimitetun sähkön määrää. Energiavirasto ei kannata raportointivelvollisuuden lisäämistä liikennesähkön toimittajille. Jakelijat toimittavat nykytilanteen mukaisesti vuosittain Energiavirastolle jakeluelvoiteilmoituksen, jossa on ilmoitettava kalenterivuoden aikana kulutukseen luovutettujen polttoaineiden määrä tuotteittain. Luonnoksessa ehdotetaan jakeluelvoiteilmoituksen sisältävän jatkossa lisäksi kulutukseen toimitetun liikennesähkön määrän. Energiavirasto katsoo näin ollen, ettei sen tarvitse vastaanottaa liikennesähkön toimittajilta vuosittaisia ilmoituksia, sillä tarvittavat tiedot voitaisiin sisällyttää suoraan jakelijoiden vuosittaiseen raportointiin.

Energiaviraston arvion mukaan liikennesähkön toimittajien ilmoituksista voi aiheutua pahimmillaan jopa 200 uutta vuosittaista ilmoitusta Energiavirastoon, joista ei esityksen mukaan tehtäisi maksullisia päätöksiä. Energiavirastolle ei ole myöskään esitetty muita resursseja näiden ilmoitusten käsittelyyn. Ylimääräinen työmäärä olisi vältettävissä sillä, että liikennesähkön toimittajat tai valtuutetut välittäjät toimittaisivat tilintarkastajan tarkistamat tositteet toimitetun sähkön määrästä jakelijoille, jotka toimittaisivat tiedot Energiavirastolle jakeluelvoiteilmoituksen yhteydessä.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Ripatti Pekka
Energiavirasto - Pekka Ripatti, Energiavirasto