



Muistio

26.6.2024

VN/11908/2023
VN/11908/2023-VM-9

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esityksestä uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (jakeluvolvoite)

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta, biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 4 §:n ja 6 §:n muuttamisesta sekä eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetun lain kumoamisesta.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on saattaa jakeluvolvoitetta koskeva lainsäädäntö vastaamaan hallitusohjelman kirjauksia ja niitä muutoksia, joita on tehty uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettuun direktiiviin (EU) 2018/2001 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2023/2413.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuosien 2025–2027 jakeluvolvoitetasoja siten, että ne nousisivat maltillisesti vuoden 2024 jakeluvolvoitetasosta, mutta olisivat silti nykylainsäädäntöä alemmalla tasolla. Myös lisävolvoitteen tasoja alennettaisiin vuosiksi 2026 ja 2027. Laissa säädettyjä seuraamusmaksutasoja alennettaisiin vuosiksi 2024–2027. Muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille asetettaisiin oma asteittain nouseva vähimmäisosuusvolvoite vuosille 2028–2030. Lisäksi yleisesti saatavilla olevien latauspisteiden kautta liikenteeseen toimitettu uusiutuva liikennesähkö lisättäisiin osaksi jakeluvolvoitetta täyttävää keinovalikoimaa. Samalla säädettäisiin niin sanotusta joustomekanismista, jonka puitteissa jakelija voisi täyttää jakeluvolvoitetta rahoittamalla Suomessa toteutettavia muita vaihtoehtoisia päästövähennystoimia. Jakeluvolvoitelakiin tehtäisiin myös eräitä teknisuonteisia muutoksia. Biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettuun lakiin tehtäisiin uuden muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia polttoaineita koskevan määritelmän edellyttämiä muutoksia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulla voimaan 1.1.2025.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Valtiovarainministeriön näkemykset

Valtiovarainministeriö esittää alla näkemyksiä:

Jakeluvuoroitetasojen alennukset ja taakanjakosektorin päästöt

Esitysluonnoksessa ehdotetaan alennettavan jakeluvuoroituksen yleisvuoroituksen tasoa 16,5 prosenttiin vuodelle 2025, 19,5 prosenttiin vuodelle 2026 ja 22,5 prosenttiin vuodelle 2027. Lisävuoroituksen tasoja alennetaan 4 prosenttiin vuosille 2026-2027. Vuoroitetasot vastaavat hallitusohjelman mukaisia tasoja.

Valtiovarainministeriö arvioi, että jakeluvuoroituksen yleisvuoroituksen alennukset lisäävät taakanjakosektorin laskennallisia hiilidioksidiekvivalenttipäästöjä staattisesti suurusluokkaisesti noin 3 megatonnia. Edellyttäen, että Suomea sitovat maankäyttösektorin päästövuoroitukset hoidetaan maankäyttösektorilla ja muut taakanjakosektorin päästöt alenevat viimeisimmän perusennusteen mukaisesti, vuoroitetasojen alentaminen ei vaarantane taakanjakosektorin EU-vuoroitteen saavuttamista ja voi johtaa kansantalouden tasolla taakanjakosektorin päästövähennyksen kustannustehokkuuden parantumiseen.

Julkisen talouden näkökulmasta valtiovarainministeriö arvioi, että noin kolmea hiilidioksidimegatonnia vastaavan päästö määrän lisäys taakanjakosektorilla esitysluonnoksessa käytetyllä päästöyksikön hintahaarukalla 30-300 euroa per hiilidioksiditonni vähentää taakanjakosektorin päästöyksiköiden myynnistä saatavia tuloja tai kasvattaa päästöyksiköiden hankinnasta julkiselle sektorille aiheutuvia menoja 90-900 milj. euroa. Toisaalta jakeluvuoroitteen alennukset lisäävät valtiovarainministeriön arvion mukaan valmisteverotuloja yhteensä noin 220 milj. eurolla vuoden 2024 alusta voimassa olevalla hiilidioksidiveron tasolla. Lisäksi liikennepolttoaineiden hintojen alentuminen alentaa indeksisidonnaisia etuusmenoja polttoaineiden hintojen alentuessa suurusluokkaisesti arviolta noin 130 milj. eurolla. Nettomääräinen vuoroitetasojen alennuksen vaikutus julkiseen talouteen riippuu siten keskeisesti taakanjakosektorin päästöyksikön hinnasta, jonka suuruuteen liittyy merkittävää epävarmuutta, kuten esitysluonnoksessa todetaan. Jotta vuoroitetasojen alennuksen vaikutus olisi julkisen talouden kannalta kokonaisuudessaan positiivinen, päästöyksikön hinta EU-maiden välisessä kaupassa ei saisi merkittävästi ylittää 110 euroa hiilidioksiditonnilta.

Uusiutuvien polttoaineiden hintariskin ja päästövähennyksen kustannuksen rajaaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että uusiutuvien polttoaineiden jakeluvuoroituksen täyttämättä jättämisestä määrättäviä seuraamusmaksuja porrastettaisiin vuosien 2025-2027 ajaksi. Seuraamusmaksutaso vuoroituksen täyttämättä jättämisestä olisi 13,5 prosenttiin asti 0,04 euroa megajoulelta, 0,025 euroa megajoulelta 13,5-18 prosenttiyksikön välillä ja 0,0175 euroa megajoulelta 18 prosenttiin ylittävältä osalta. Lisävuoroituksen taso porrastettaisiin 0,03 euroa megajoulelta 2 prosenttiyksikköön asti ja 0,024 euroa 2 prosenttiyksikköä ylittävältä osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaamana AFRY selvitti hallitusohjelman uusiutuvien polttoaineiden jakeluvuoroitetta koskevien kirjausten vaikutuksia sekä RED III-direktiivin kansallista toimeenpanoa. AFRY:n selvityksen perusteella seuraamusmaksutasojen porrastus ei välttämättä rajoita uusiutuvien polttoaineiden jaettua määrää ja siten polttoaineiden hintaa tavoitellulla tavalla. AFRY:n mukaan seuraamusmaksujen maksaminen uusiutuvien polttoaineiden jakelun sijasta saattaa olla vastoin jakelijayhtiöiden sisäisiä compliance-vaatimuksia sekä code of conduct -asiakirjojen vaatimuksia. Compliance-vaatimusten ja code of conduct -asiakirjojen lähtökohtana on se, että yritys tai organisaatio noudattaa toiminnassaan lakia, itse määrittelemiään arvoja ja toimintaperiaatteita sekä tiettyjä ulkopuolisia odotuksia yrityksen tai organisaation

toiminnasta liittyen esimerkiksi vastuullisuuteen sekä lakien ja hyvän liiketavan periaatteiden noudattamiseen. Selvityksen mukaan riippumatta seuraamusmaksutasojen porrastamisesta jakelijat saattavat täyttää jakeluelvoitetta täysmääräisesti, sillä seuraamusmaksujen maksaminen saatetaan nähdä niin, että yhtiö rikkoo tahallaan lakia. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tämä johtaisi käytännössä siihen, ettei seuraamusmaksutasot todellisuudessa rajaisi uusiutuvien polttoaineiden hintariskiä tehokkaasti.

AFRY:n selvityksessä tuodaan esille vaihtoehtoinen tapa rajoittaa uusiutuviin polttoaineisiin liittyvää hintariskiä hallitusohjelmakirjausten hengen mukaisesti ilman yllä mainittuja seuraamusmaksuihin liittyviä laillisia tai muita ongelmia. Tämä tapa olisi AFRY:n mukaan Yhdistyneen Kuningaskunnan Renewable Transport Fuel Obligation -järjestelmän kaltainen malli, jossa on eritelty lain määräämät seuraamusmaksut sekä ns. buy-out-mahdollisuus, jossa polttoaineen toimittajat voivat vaihtoehtoisesti täyttää jakeluelvoitetta maksamalla buy-out-maksun jokaista toimittamatonta RTFC-sertifikaattia kohden. Selvityksessä todetaan, että RTFO-järjestelmän ohjeistuksen mukaan buy-out-mahdollisuus on selkeämmin vaihtoehtoinen tapa täyttää RTFO-järjestelmän velvoitteita.

AFRY:n selvityksessä arvioitiin, että jakeluelvoitteen matalin seuraamusmaksutasoporras, 0,0175 euroa megajoulelta 18 %-yksikön ylittävältä uusiutuvan polttoaineen osalta, rajoittaisi päästövähennyksen kustannuksen hiilidioksidiveron kanssa tasolle 370 €/tCO₂. Valtiovarainministeriö arvioi hallitusohjelmaneuvotteluiden 2023 aikaan, että kyseinen seuraamusmaksutaso rajaisi päästövähennyksen kustannuksen noin tasolle 300 €/tCO₂. Eroa selittää käytännössä se, että AFRY:n arvioissa huomioitiin hallinnollisten seuraamusmaksujen vähennyskelvottomuus yhteisöverotuksessa toisin kuin valtiovarainministeriön hallitusohjelmaneuvotteluihin tekemässä arvioissa. Seuraamusmaksujen vähennyskelvottomuuden vuoksi polttoaineiden jakelijan kannattaa jakaa uusiutuvia polttoaineita korkeammalla uusiutuvien polttoaineiden ja fossiilisen hintaerolla kuin valtiovarainministeriö hallitusohjelmaneuvotteluissa arvioi. Siten jos pumppuhintojen ja päästövähennyksen kustannusten rajaaminen toteutetaan esitysluonnoksen mukaisilla seuraamusmaksutasoilla, seuraamusmaksutasot rajaisivat hallitusohjelmaneuvotteluissa arvioitua vähemmän jakeluelvoitteen päästövähennyksen kustannusta ja pumppuhintoja.

Valtiovarainministeriö katsoo, että uusiutuvien polttoaineiden hintariskistä aiheutuvan päästövähennyksen kustannusriskin rajaaminen olisi perusteltua toteuttaa seuraamusmaksujen porrastamisen sijasta saman suuruisilla porrastetuilla buy-out-maksuilla.

Lisäksi maksutasoja asetettaessa olisi perusteltua huomioida, että vuodesta 2027 lähtien käynnistyvä uusi polttoaineiden jakelijoita koskeva päästökauppa tulee lisäämään uusiutuvien polttoaineiden veroluonteisia kannusteita fossiilisiin polttoaineisiin nähden. Jos energiaverotuksen rakennetta ei tulevaisuudessa merkittävästi muuteta, tämä tulee tarkoittamaan, että esitysluonnoksen seuraamusmaksutasoilla päästövähennyksen rajakustannus 18 prosentin ylittävältä osaltakin voi nousta yli 400 euroon hiilidioksiditonnilta päästöoikeuden hinnasta riippuen. Valtiovarainministeriö katsoo, että vuoden 2027 osalta olisikin perusteltua harkita, että jakeluelvoitteen päästövähennyksen kustannusriskin pienentämiseksi maksuporrastuksissa huomioitaisiin myös päästöoikeuden hinta.

Uusiutuvan liikennesähkön liittäminen jakeluelvoitteeseen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uusiutuvan energian direktiivin edellyttämän liikennesähkön hyvitysjärjestelmän toteuttamiseksi, että liikennesähkö liitettäisiin yleiseen jakeluelvoitteeseen. Ehdotuksen mukaan julkisilta latausasemilta ladatulla uusiutu-

vaksi katsotulla sähköllä voitaisiin täyttää jakeluelvoitetta niin, että velvoitetta täytetäessä uusiutuvan sähkön energiamäärä otettaisiin huomioon kolminkertaisena. Sähkön huomioiminen kolminkertaisena ottaa huomioon sen, että sähkömoottorin hyötysuhde on noin kolminkertainen polttomoottoreihin nähden.

Valtiovarainministeriö katsoo, että sähkön laskeminen jakeluelvoitteeseen kolminkertaisena on kuitenkin ristiriitainen suhteessa sekä Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteisiin että hallitusohjelman tavoitteeseen kompensoida vuosien 2025-2027 aikana jakeluelvoitteen noston vaikutus polttoaineiden hintaan. Uusiutuvan sähkön liittäminen jakeluelvoitteeseen esitysluonnoksen mukaisella tavalla lisää valtiovarainministeriön arvion mukaan taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä esitysluonnoksen mukaisilla energiamääräarvioilla noin 0,1 Mt CO₂ vuoden 2025 tasolla ja kumulatiivisesti noin 1 Mt CO₂. Tämä johtuu siitä, että sähkön liittäminen jakeluelvoitteeseen ei vähennä polttoaineiden kulutusta, mutta uusiutuvaa dieseliä (HVO) käytetään jakeluelvoitteessa olevan hyvitetyn sähkön verran vähemmän. Vaikutus voi olla tätä suurempi, koska sähköautojen määrä voi olla suurempi kuin esitysluonnoksen vaikutusarvioiden taustalaskelmissa on oletettu.

Liikennesähkön liittäminen jakeluelvoitteeseen ei todennäköisesti johtaisi polttoaineiden hinnan alentumiseen, vaikka jakeluelvoitetaso säilyy ennallaan. Tämä johtuu siitä, ettei polttoaineiden jakelijoiden rajakustannus myytävästä polttoainelitrasta muutu jakeluelvoitetason säilyessä ennallaan. HVO-polttoaineet määrittävät jatkosakin polttoaineiden jakelijoiden rajakustannuksen ja jakelijan on hankittava yhden lisäpolttoaineliträn jakamiseen edelleen yhtä paljon lisää HVO:ta, jotta jakelija täyttää jakeluelvoitteen. Sen sijaan liikennesähkön liittäminen jakeluelvoitteeseen johtaisi todennäköisesti polttoaineiden jakelijoiden tai latauspalveluita tarjoavien yritysten katteiden nousuun, koska sähkön jakelun rajakustannus on merkittävästi uusiutuvia polttoaineita halvempaa.

Mitä suurempaa kerrointa uusiutuvalla sähköllä jakeluelvoitteessa hyödynnetään, sitä ongelmallisemmalta se vaikuttaa yllä mainittujen tavoitteiden näkökulmasta. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan uusiutuvan energian direktiivi ei määritä minkä suuruista kerrointa sähkөөn tulee soveltaa kansallisissa jakeluelvoitteissa ja käytettävä kerroin voidaan määrittää vapaasti. Valtiovarainministeriö katsoo, että yllä olevista syistä johtuen julkiselle lataukselle ei tulisi asettaa mitään erillistä kerrointa tai asetettava kerroin tulisi olla mahdollisimman pieni. Jos sähköautojen julkista latausinfrastruktuuria on tarvetta edistää, se on tehokkaampaa toteuttaa huutokauppoihin perustuvilla investointituilla, jolloin voidaan minimoida yhteiskunnallisia kustannuksia. Vuoden 2024 talousarvioon sisältyy 10 milj. euron valtuus julkisen liikennesähkön ja – kaasun ja tankkausinfrastruktuurin edistämiseen.

Joustomekanismi

Esitysluonnoksessa esitetään käyttöön otettavaksi hallitusohjelman mukaisesti rajattua joustomekanismia, jonka avulla polttoaineiden jakelijat voisivat täyttää jakeluelvoitetta rahoittamalla taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin päästövähennystoimia. Valtiovarainministeriö katsoo, että joustomekanismi monimutkaistaa jakeluelvoitteen täyttämistä merkittävästi sekä aiheuttaa nykyiseen verrattuna merkittäviä kustannuksia laskennallisten päästövähennysten todentamisesta ja valvomisesta niin jakeluelvoitevelvollisille kuin Energiavirastolle. Valtiovarainministeriö katsoo, että joustomekanismi vaarantaa jakeluelvoitteella saavutettavien taakanjakosektorin päästövähennysten saavuttamisen yksinkertaisesti ja varmasti valitulla kustannustasolla, koska joustomekanismiin sisällytettyjen toimien lisäisyyteen liittyy joka tapauksessa merkittävää epävarmuutta. Kuten liikennesähkön tapauksessa, valtiovarainministeriö katsoo, ettei rajattu joustomekanismin liittäminen jakeluelvoitteeseen todennäköisesti alenna polttoaineiden hintoja ja siten edistä hallitusohjelman tavoitetta

kompensoida polttoaineiden hinnan nousua, sillä se ei todennäköisesti muuta polttoaineiden jakelijoiden rajakustannusta.

Valtiovarainministeriö pitää sinänsä erittäin perusteltuna tavoitetta toteuttaa päästövähennyksiä siellä missä se on mahdollisimman kustannustehokasta. Päästövähennysten todentamisiin liittyvien haasteiden ja kustannusten vuoksi valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin liikenteen ulkopuolisia päästövähennyksiä olisi kustannustehokkaampaa edistää suoraan liikennepolttoaineiden verotuksen ja julkisen tukirahoituksen kautta kuin jakeluvelvoitteen kautta, jossa viime kädessä maksaja on polttoaineverotuksen tapaan polttoaineiden käyttäjä.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman vuoden 2025 liikenteen päästövähennystavoite

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ehdotettu vuoden 2025 yleisvelvoitteen taso 16,5 prosenttia yhdessä liikennesähkön liittämisen ja jakeluvelvoitteen nykyisen ylitäyttömahdollisuuden kanssa luo merkittävän riskin, ettei Suomi saavuta elpymis- ja palautumissuunnitelmassa sille asetettua vuoden 2025 liikenteen päästövähennystavoitetta, joka on 29 prosenttia suhteessa vuoden 2005 tasoon. Jos kyseistä tavoitetta ei saavuteta, se voi johtaa siihen, että Suomen valtiolta jää EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä saamatta kymmeniä miljoonia euroja.

Vuoden 2023 ennakkotietojen perusteella liikenteen päästöt olivat noin 27 prosenttia vuoden 2005 tasoa alemmat. Valtiovarainministeriön arvion mukaan, jos liikenteen polttoaineiden kulutus laskisi ennusteiden mukaisesti vuoteen 2025 tavoite 29 prosentin päästövähennyksestä olisi saavutettavissa alemmalla jakeluvelvoitetasolla, jos polttoaineiden jakelijoiden jakamien uusiutuvien polttoaineiden osuus vuonna 2025 olisi 16,5 prosenttia. Vuosina 2021-2023 polttoaineiden jakelijat kokonaisuudessaan ovat kuitenkin ylitäyttäneet jakeluvelvoitetta, minkä vuoksi ne voivat hyödyntää tätä ylitäyttöä myöhempien vuosien jakeluvelvoitteita täyttäessään. Siten lähivuosina uusiutuvien (ml. uusiutuva liikennesähkö) osuus liikenteessä tulee todennäköisesti olemaan jonkin verran alle jakeluvelvoitetasojen. Tämän tilanteen ehkäisemiseksi vuoden 2025 osalta valtiovarainministeriö katsoo, että jakeluvelvoitteessa sovellettavan liikennesähkön kertoimen pienentämisen lisäksi, jakeluvelvoitteen ylitäytön hyödyntämisen mahdollistaminen pitäisi poistaa kokonaan vuodelta 2025 ja vastapainoksi mahdollistaa suuremmat jakeluvelvoitteen ylitäytön hyödyntämiset vuonna 2024 sekä vuoden 2025 jälkeisinä vuosina.

Vaikutuksista virastoihin

Esitysluonnoksessa todetaan, että Energiaviraston arvion mukaan sen resurssitarve vuodesta 2025 alkaen olisi yhteensä noin 1 henkilötyövuotta ja lisäksi kertaluonteisesti 0,5 henkilötyövuotta todentamistehtävien hoitamiseen. Kyseiset tehtävät olisivat lisäisiä ja liittyisivät erityisesti joustomekanismin toimeenpanoon. Pysyvästä 1 henkilötyövuodesta valtaosa voitaisiin kattaa tulevilla päätösmaksuilla. Määräaikaisesta 0,5 henkilötyövuodesta noin puolet voitaisiin kattaa päätösmaksuilla.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että mahdollisista määrärahalisäyksistä päätetään osana valtion talousarvioesitystä/julkisen talouden suunnitelmaa. Valtiontalouden menokehyksissä vuosille 2025-2028 ei ole varattu lisärahoitusta Energiavirastolle jakeluvelvoitelain aiheuttamille resurssitarpeille. Hallitus on vuosia 2025-2028 koskevan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä todennut, että valtion organisaatioiden tulee varmistaa EU:sta ja kansallisesta lainsäädännöstä tulevien uusien velvoitteiden

hoitaminen pääsääntöisesti nykyisten määrärahojen puitteissa. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on linjannut, että uusien velvoitteiden myötä tulevat tehtävät resursoidaan pääsääntöisesti luopumalla olemassa olevista tehtävistä tai tehostamalla nykyisten tehtävien hoitamista.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että lakiluonnoksen viranomaisvaikutus kohta on muotoiltava siten, että se on yhdenmukainen vuoden 2025 talousarvioesityksen kanssa.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitys on tuotava käsittelyyn valtioneuvoston raha-asiaivaliokuntaan valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa annetun määräyksen (TM021; 3.1.2002) kohdan 2.2.6 mukaan.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijaisena hallinto- ja kehitysjohtaja

Anu Nousiainen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu TEM EOS Energiaosasto

Tiedoksi VM KVR EU-sihteeristö johto, Laura Vartia
VM VO Valmisteverotusyksikkö, Jussi Kiviluoto

VN/11908/2023-VM-9

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: