



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/26291/2020-02

15.3.2021

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen biopolttoaineiden liikennekäytön lisäämisen taustasta ja vaikutuksista. Vaikutuksia on käsitelty eri osapuolille kiinnittäen huomiota myös pidemmän ajan ja epäsuoriin vaikutuksiin. Arviointineuvosto pitää ansiokkaana, että direktiiviin toteuttamiseksi on arvioitu erilaisia kansallisia vaihtoehtoja. On niin ikään myönteistä, että esitysluonnoksesta käy ilmi, että Suomi ylittää direktiivin minimitaavoitteet omien kansallisten tavoitteiden vuoksi.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnos on kirjoitettu paikoin vaikeatajuisesti ja lukijan on ponnistettava ymmärtääkseen EU-säädöksiä koskevia kohtia. Joitakin keskeisiä asioita on puutteellisesti kuvattu. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan myös eiasiantuntijan tulisi voida vaivatta ymmärtää esityksen keskeinen sisältö, vaikka kyseessä on tekninen ja osin monimutkainen kokonaisuus.
- ii) Esityksessä tulisi arvioida suuntaa antavasti polttoaineiden hinnanmuutoksia loppukäyttäjille pidemmällä aikavälillä. Lisäksi tulisi arvioida vaikutuksia erilaisille loppukäyttäjille.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

### 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia, biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettua lakia, biopolttoöljyn käytön edistämisestä annettua lakia ja Energiavirastosta annettua lakia.

Ehdotetuilla lakimuutoksilla pantaisiin liikenteen uusiutuvan energian edistämistä koskevan sääntelyn osalta täytäntöön uudelleenlaadittu uusiutuvan energian direktiivi.

Ehdotetulla lailla biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta säädettäisiin kansallisen jakeluvuorituksen soveltamisalan laajentamisesta uusiin polttoaineisiin: bio-kaasuun ja muuta kuin biologiasta alkuperää oleviin uusiutuviin nestemäisiin ja kaasumaisiin liikenteen polttoaineisiin.

Jakeluvelvoitteen laajentamisen myötä jakeluvelvoitelaisissa säädettäisiin lain soveltamisalaan kuulumisesta erikseen nestemäisten ja kaasumaisten polttoaineiden jakelijoiden osalta. Lisäksi lakiin lisättäisiin soveltamisrajan alle jääville jakelijoille mahdollisuus vapaaehtoisesti hakeutua jakeluvelvoitteen alaisuuteen. Ehdotetulla lailla saatettaisiin voimaan myös uusiutuvan energian direktiivin mukaiset tietyistä raaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun osuusrajoitukset.

Biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettuun lakiin lisättäisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerit muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville nestemäisille ja kaasumaisille liikenteen polttoaineille.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain muuttamista siten, että siihen lisättäisiin uusiutuvan energian direktiivin mukaiset tietyistä raaka-aineista tuotettujen bionesteiden osuusrajoitukset.

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

*Arviointineuvosto kiinnittää erityistä huomiota*, että esityksen tulisi olla ymmärrettävä myös asiaa tuntemattomille ja keskeisiä asioita tulisi selventää siten, että olennainen viesti tulee selville.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnos on kirjoitettu paikoin vaikeatajuisesti, sillä tekstissä on jonkin verran viittauksin säädöksiin ilman asioiden selittämistä. EU-säädöksiä koskevien kohtien lukeminen vaatii lukijalta ponnisteluja.

Esitysluonnoksessa on kuvattu asian EU-tason ja kansallista valmistelua ja biopolttoaineiden liikennekäytön nykytilaa. Esityksen toimeenpanoa varten on teetetty selvitys, jossa käydään läpi eri mahdollisuuksia direktiivin toimeenpanemiseksi Suomessa.

*Arviointineuvosto pitää ansiokkaana*, että direktiivin toimeenpanon vaihtoehtoja on selvitetty ja valittua toimeenpanon linjaa on perusteltu esitysluonnoksessa. Luonnoksesta käy ilmi, että Suomi ylittää direktiivin minimitalvoitteet Suomen omien kansallisten tavoitteiden vuoksi. On myönteistä, että kansallinen toimeenpano on avoimesti kuvattu esitysluonnoksessa.

Esityksen pääasiallinen tavoite on RED II:n koskevan sääntelyn toteuttaminen kansallisessa jakeluvelvoitelainsäädännössä. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että uudet polttoaineet sisällytetään järjestelmään mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esityksen tavoitteissa tulisi kirkastaa ilmastotavoitteita korvata fossiilisia polttoaineita biopolttoaineilla. Esitysluonnoksen tavoitteissa mainitaan vain kansallinen toimeenpano, mikä on sinänsä tärkeää, mutta se hämärtää esityksen yleistä tavoitetta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että nykytilan kuvauksen perusteella saa käsityksen uusiutuvan energian tavoitteista liikennesektorilla, mutta polttoaineiden jakelujärjestelmän nykytilaa ei ole käsitelty. Samoin biokaasun tuotantolaitosten nykyjärjestelmä jää epäselväksi. Esityksessä selvitetään jakelijoiden yhdenvertaisuutta, jolloin perustiedot jakelujärjestelmästä ja jakelijoista helpottaisivat kokonaisuuden ymmärtämistä. Esitysluonnoksen perusteella myös jää epäselväksi, mikä kannustin jakelijoilla on vapaaehtoisesti liittyä jakelujärjestelmään. Tiiviskin kuvaus jakelujärjestelmästä ja jakelijoista voi olla riittävä. Viranomaisvalvonnan nykytilaa tulisi myös kuvata esityksessä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että joitakin keskeisiä asioita kuvataan esitysluonnoksessa puutteellisesti kuten esimerkiksi muuta kuin biologista alkuperää olevia nestemäisiä ja kaasumaisia polttoaineita.

Esitysluonnoksessa sivutaan, että muuta kuin biologista alkuperää olevilla nestemäisillä ja kaasumaisilla polttoaineita tarkoitetaan lähinnä sähköpolttoaineita. Sähköpolttoaineiden mahdollisuuksia tulevaisuudessa käsitellään lyhyesti esityksessä, mutta sähköpolttoaineiden sisältöä tai merkitystä ei avata esityksessä. Tämä olisi esityksen kokonaisuuden kannalta kuitenkin olennaista, koska sähköpolttoaineiden tuotanto perustuu uusiutuvaan energiaan ja sen käyttöön kohdistuu suuria odotuksia.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan jakeluelvoitejärjestelmän kustannusten odotetaan alenevan pidemmällä aikavälillä verrattuna voimassa olevan lain mukaiseen kehitykseen. Polttoaineiden jakeluelvillisille tulee lisää vaihtoehtoja, mikä parantaisi kustannustehokkuutta ja vähentäisi riippuvuutta yksittäisistä polttoaineista ja polttoainetoimittajista. Esityksen arvioidaan lisäävän jonkin verran polttoaineiden jakeluelvillisten raportointivelvollisuuksia.

Esitysluonnoksen mukaan sähköpolttoaineiden arvioidaan kaupallistuvan vasta vuoden 2030 tienoilla, joten sen vaikutuksia on vaikea arvioida tällä hetkellä. Sähköpolttoaineiden sisällyttäminen jakeluelvoitteen piiriin voi luoda niille kysyntää tulevaisuuteen ja sekä kannustaa yrityksiä investoimaan. Biokaasun käytön kasvu liikenteessä arvioidaan parantavan biokaasun tuotantolaitosten kannattavuutta, millä olisi positiivinen vaikutus biokaasun uusien teknologioiden kehittämiseen.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esityksessä on arvioitu sähköpolttoaineiden ja biokaasun käyttämisen pidemmän aikavälin vaikutuksia. Vaikutusarviointi jää kuitenkin ylimalkaiseksi jakelujärjestelmän yrityksille. Esitysluonnoksessa tulisi esittää järjestelmän kustannusten aleneman mitta-luokka ottaen huomioon asiaan liittyvät epävarmuudet sekä kuvata vaikutuksia erilaisille yrityksille.

Esitysluonnoksen mukaan polttoaineiden kuluttajille eli loppukäyttäjille muutoksilla ei ole mainittavia vaikutuksia. Biokaasulle tulee polttoainevero liikennekäytössä, joka nostaa verrattain vähän liikennekaasun hintaa. Sähköpolttoaineiden noin kaksinkertainen hintataso kehittyneisiin biopolttoaineisiin verrattuna tuodaan myös esiin. Jakelun elvoitejärjestelmää laajentamalla uusien polttoaineiden hintojen nousupainetta voidaan pienentää, mutta toisaalta uusiutuvien polttoaineiden mahdollinen käyttö tulevaisuudessa lento- ja meriliikenteessä voivat aiheuttaa hintojen nousupainetta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on eroteltu epäsuoria ja pitkän ajan vaikutuksia polttoaineiden loppukäyttäjille. Toisaalta esityksessä ei arvioida polttoaineiden hinnanmuutoksia pidemmällä aikavälillä loppukäyttäjille, vaikka hintojen nousupaine tuodaan esillä. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida joillakin oletuksilla karkealla tasolla, mihin haarukkaan polttoaineiden hinnat voisivat asettua tulevaisuudessa. Esityksessä ei myöskään käsitellä vaikutuksia erilaisille loppukäyttäjille. Esityksessä tulisi arvioida, kohdistuvatko biopolttoaineiden osuuden korottamisen kustannukset esimerkiksi raskaaseen liikenteeseen ja siitä riippuvaisiin toimialoihin.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota*, että lakiesitys kiristää ruoka- ja rehukasvien, paistoöljyjen ja eläinrasvojen käyttöä polttoaineiden raaka-aineena. Esityksessä tulisi arvioida, millainen vaikutus rajauksilla on näitä tuotteita tuottaville yrityksille.

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Energiavirasto vahvistaa polttoainejakelijan sisällyttämisen jakeluelvoitteen alaisuuteen, josta aiheutuu vain vähäisiä henkilötyövaikutuksia Energiavirastolle.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esityksessä on käsitelty riittävästi viranomaisvaikutuksia.

## 2.4 Ympäristö- ja ilmastovaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan yleisten laskentasääntöjen mukaan biopolttoaineiden käytön aikaiset hiilidioksidipäästöt liikenteessä ovat nolla, joten ne vaikuttavat liikenteen hiilidioksidipäästöihin alentavasti. Jakeluvälvoitteen laajentaminen kaasuun ja sähköpolttoaineisiin ei kuitenkaan todennäköisesti vaikuta merkittävästi liikenteen hiilidioksidipäästöihin, koska sähköpolttoaineet täydentäisivät mahdollisesti pidemmällä aikavälillä muita biopolttoaineita.

Liikenteen päästöjen vähentämisellä on mahdollisesti epäsuoria positiivisia vaikutuksia ympäristöön. Erityisesti kotimaisella biokaasun tuotannolla mahdollistetaan esimerkiksi ravinteiden ja orgaanisten aineksien kierrättäminen sekä muita maatalouteen ja jätehuoltoon kohdistuvia päästövähennyksiä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että ympäristövaikutuksia on käsitelty monesta näkökulmasta. Esityksessä tulisi selostaa tarkemmin, millä vaikutusmekanismilla biopolttoaineet vaikuttavat liikenteen hiilidioksidipäästöihin alentavasti. Lisäksi tulisi avata, miten biopolttoaineiden käytön aikaiset hiilidioksidipäästöt liikenteessä ovat nolla.

## 3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä koskevasta esitysluonnoksesta, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 18.2.2021. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 15. maaliskuuta 2021**

**Leila Kostiainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

**Meri Virolainen**

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri