

VALTIONEUVOSTON ASETUS MOOTTORIBENSIININ, DIESELÖLJYN JA ERÄIDEN
MUIDEN NESTEMÄISTEN POLTTOAINEIDEN LAATUVAATIMUKSISTA ANNETUN
VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 14 §:N MUUTTAMISESTA

1. Ehdotuksen sisältö

Tässä ehdotuksessa esitetty siirtymäajan pidennys on tarkoitettu turvaamaan niiden kuluttajien asemaa, joiden ajoneuvoissa ei voida käyttää E10-bensiiniä ajoneuvon iästä ja teknistä vaatimuksista johtuen.

Asetuksella muutettaisiin moottoribensiinin, dieselöljyn ja eräiden muiden nestemäisten polttoaineiden laatuvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1206/2010) 14 §:n 1 momentin siirtymäsäännöstä siten, että enintään 5,0 tilavuusprosenttia etanolia ja enintään 2,7 painoprosenttia happea sisältävää moottoribensiiniä (jäljempänä E5-bensiini), joka soveltuu käytettäväksi kaikissa moottorikäyttöisissä ajoneuvoissa, tulee pitää markkinoilla vuoden 2024 loppuun saakka.

Asetuksen sanamuoto ”kysyntää vastaavassa laajuudessa” muutettaisiin muotoon ”vähintään moottorikäyttöisten ajoneuvojen teknisiä polttoaineita vastaavassa laajuudessa”, joka vastaa peremmin säännöksen tarkoitusta. Säännöksessä edellytettäisiin edelleen E5-bensiinin tarjontaa maantieteellisesti riittävän kattavalla tavalla.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

2. Nykyiset säädökset

Moottoribensiinin, dieselöljyn ja eräiden muiden nestemäisten polttoaineiden laatuvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (jäljempänä polttoaineiden laatuasetus), sellaisena kuin se on muutettuna valtioneuvoston asetuksella 782/2012, mukaan moottoribensiinin suurin sallittu etanolipitoisuus on 10,0 tilavuusprosenttia (jäljempänä E10-bensiini). Biomassasta tuotetun bioetanolin ja muiden moottoribensiinin lisättyjen biokomponenttien tarkoituksena on edistää uusiutuvan energian käyttöä liikenteessä ja vähentää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä. E10-bensiini ei kuitenkaan sovellu käytettäväksi kaikissa autoissa. Tästä syystä asetuksen siirtymäsäännöksessä säädetään, että vuoden 2018 loppuun saakka markkinoilla on pidettävä maantieteellisesti riittävän kattavasti ja kysyntää vastaavassa laajuudessa enintään 5,0 tilavuusprosenttia etanolia ja enintään 2,7 painoprosenttia happea sisältävää moottoribensiiniä (jäljempänä E5-bensiini). Säännöksen muotoilu ei edellytä E5-bensiinin pitämistä saatavilla kaikilla jakeluasemilla. Velvoite säädettiin vuonna 2012 koskemaan vuosia 2013 – 2018.

3. Tilanne Euroopan unionissa

Polttoaineiden laatua koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/30/EY¹ (ns. polttoaineiden laatudirektiivi) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että markkinoilla on saatavilla enintään 5,0 tilavuusprosenttia etanolia ja enintään 2,7 painoprosenttia happea sisältävää moottoribensiiniä vuoteen 2013 saakka. Jäsenmaat voivat tarpeen mukaan vaatia tällaisen moottoribensiinin pitämistä markkinoilla pidempään.

Vuonna 2016 Euroopassa myydystä moottoribensiinistä E5-laadun osuus oli 75 prosenttia, E10-laadun noin 9,5 prosenttia ja E0-laadun noin 15,5 prosenttia. E10-laatua on markkinoilla Suomen lisäksi toistaiseksi vain harvoissa jäsenmaissa. Näin ollen muissa jäsenmaissa ei ole ilmennyt myöskään tarvetta säätää E5-laadun saatavuudesta. Suomi on ainut EU-maa, jossa E10-bensiini on saavuttanut valtalaadun aseman. Ranskassa E10-laadun osuus on noin 35 prosenttia kaikesta myydystä moottoribensiinistä ja Saksassa noin 13 prosenttia. Molemmissa maissa markkinoilla on kolme moottoribensiinilaatua, jotka ovat 95 E5, 95 E10 ja 98 E5).²

4. Ehdotuksen perustelut

E5-bensiinin saatavuuden varmistaminen vuoden 2024 loppuun saakka turvaa niiden kuluttajien asemaa, joiden ajoneuvoihin E10-bensiini ei sovellu.

Tieliikenteen Tietokeskus on tehnyt E10-bensiinin teknisestä soveltuvuudesta laskelmia, joiden mukaan vuonna 2018 laskennallisesti 92 prosenttia myydystä moottoribensiinistä voisi olla E10-bensiiniä. Laskennan pohjana on käytetty autokannan ikää ja oletusta polttoaineen soveltuvuudesta ensirekisteröityihin autoihin käyttöönottovuosittain. Arvion perusteella noin kahdeksan prosenttia tieliikenteeseen myydystä bensiinistä on sellaista, jota ei voida korvata E10-polttoaineella.

Tällä hetkellä noin kolme prosenttia uutena myydyistä autoista on sellaisia, joihin E10-bensiini ei sovellu tai valmistaja suosittelee käytettäväksi korkeampioktaanista 98-bensiiniä, jota myydään Suomessa vain 98 E5-laatuna. Tällaisia autoja ovat esimerkiksi jotkin harraste- ja urheiluautot. Näiden autojen osuus Suomen uusien autojen myynnistä vaikuttaa vähän etanolia sisältävää ja korkeaooktaanista bensiiniä tarvitsevien autojen osuuteen autokannasta myös tulevaisuudessa.

Tieliikenteen Tietokeskuksen arvion mukaan vuonna 2024 E10-bensiini soveltuisi noin 96 prosenttiin Suomen autokannasta, kun luku vuonna 2012 oli 80 prosenttia. Vuonna 2024 käytössä olisi vielä noin 110 000 ajoneuvoa tai museoajoneuvoa, joihin E10-polttoaine ei sovellu.

Myyntitilastot osoittavat, että E5-bensiiniä käytetään myös sellaisissa autoissa, joissa autonvalmistajan mukaan voitaisiin käyttää E10-bensiiniä. Polttoaineiden markkinat ovat toimineet siten, että E5-bensiinin kuluttajaehtoinen kysyntä on ollut teknisesti perusteltuun

¹Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/30/EY¹ direktiivin 98/70/EY muuttamisesta bensiinin, dieselin ja kaasuöljyn laatuvaatimusten osalta sekä kasviuonekaasupäästöjen seurantaan ja vähentämiseen tarkoitetun mekanismin käyttöönottamisen osalta, neuvoston direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta sisävesialusten käyttämien polttoaineiden laatuvaatimusten osalta ja direktiivin 93/12/ETY kumoamisesta (polttoaineiden laatudirektiivi)

²Fuel quality in the EU in 2016: EEA Report No 24/2017

tarpeeseen nähden noin nelinkertainen. Vuonna 2017 E5-bensiinin osuus oli noin 32 prosenttia myydystä moottoribensiinistä. Kuluttajaehtoinen kysyntä on siis selvästi suurempi kuin autokannan ikärakenteesta ja teknisestä soveltuvuudesta laskemalla voitaisiin päätellä. Kysyntään vaikuttavat esimerkiksi kuluttajien omat preferenssit, suuremmasta oktaaniluvusta koettu hyöty, E5-bensiinin mahdollisesti hieman matalampi kulutus ja joidenkin harrasteautojen erityistarpeet. Moottoribensiinin myynnin jakauma prosentteina vuosina 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
95E10	48	55	58	61	63	65	68
98E5	52	45	42	39	37	35	32

Tässä ehdotuksessa esitetty siirtymäajan pidennys on tarkoitettu turvaamaan niiden kuluttajien asemaa, joiden ajoneuvoissa ei voida käyttää E10-bensiiniä ajoneuvon iästä ja teknistä vaatimuksista johtuen.

On kuitenkin syytä korostaa, että moottoribensiinin oktaanilukua ja etanolipitoisuutta ei ole kytketty asetuksessa toisiinsa, vaan polttoaineiden toimittajat voivat tuoda markkinoille vapaasti laatuja, joiden oktaaniluku ja etanolipitoisuus vaihtelevat. Suomessa käytössä oleva kaksilaatujärjestelmä (95 E10 ja 98 E5) on jakelun kustannustehokkuuslähtökohdista muotoutunut öljyalan yhteinen käytäntö.

5. Ehdotuksen vaikutukset

E5-bensiinin kohtuullisen suuresta kysynnästä johtuen siirtymäsäännöksen voimassaolon pidentäminen ei todennäköisesti vaikuttaisi rajoittavasti tai haitallisesti polttoaineen toimittajien toimintaan, koska kulutuskysyntään pyritään joka tapauksessa vastaamaan. Jos kysyntä laskee oleellisesti, voi nykyisenkaltaisen tiheän E5-jakeluverkon ylläpito muodostua kuitenkin ennen pitkää kannattamattomaksi. On mahdollista, että polttoainevalikoimaan tulee lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä uusia polttoaineita, jolloin syntyy tarve vapauttaa säiliökapasiteettia E5-bensiinin jakelusta. Tämä olisi mahdollista, koska säännös ei edellytä E5-bensiinin pitämistä saatavilla kaikilla jakeluasemilla.

Tähän liittyen liikenteen vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluverkkoa koskevassa kansallisessa ohjelmassa (<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79530>) on tavoitteena, että tieliikenne olisi lähes nollapäästöistä vuonna 2050. Ohjelman mukaan sähkön, vedyn ja erilaisten biopolttoaineiden osuus henkilö- ja pakettiautojen käyttövoimana olisi vuonna 2030 vähintään 40 prosenttia ja vuonna 2050 lähellä sataa prosenttia. Ohjelmassa on asetettu tavoitteet myös liikenteen vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfrastruktuurille ja ns. korkeaseosbiopolttoaineille. E5-laadusta luopuminen yhä useammalla asemalla vapauttaisi näin ollen varastointi- ja jakelukapasiteettia esimerkiksi erillistä jakelua vaativille uusiutuville polttoaineille.

Suomessa E10-bensiinin käyttöönotto on oleellinen osa biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä säädetyn lain 446/2007 (ns. jakeluelvoitelaki) velvoitteiden täyttämistä. Jakeluelvoitelain mukaan biopolttoaineiden energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittamien moottoribensiinin, dieselöljyn ja biopolttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä tulee olla vähintään 15 prosenttia vuonna 2018, 18 prosenttia vuonna 2019 ja 20 prosenttia vuonna 2020 ja sen jälkeen. Jakeluelvoitelakia ollaan muuttamassa.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä, biopolttoaineiden käytön edistämisessä liikenteessä annetun lain muuttamisesta sekä biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 199/2018 vp) on ehdotettu, että vuonna 2021 velvoite olisi 18 prosenttia. Vuodesta 2021 eteenpäin velvoite kasvaisi vuosittain tasaisesti 1,5 prosenttiyksiköllä ollen 30 prosenttia vuonna 2030 ja sen jälkeen.

Vuonna 2017 Suomessa myytiin E5-bensiiniä noin 625 000 m³ (468 600 tonnia), josta etanolin osuus oli noin 31 000 m³ (23 000 tonnia). Jos toteutuneen yli 30 prosentin kulutuskysynnän sijasta E5-bensiinin myynti vastaisi paremmin ajoneuvojen teknisiä vaatimuksia ollen ainoastaan 10 prosenttia, olisi bioetanolin kulutus ollut suurempaa ja kasvihuonekaasupäästöt vastaavasti pienemmät. Kokonaisuutena ajatellen vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin on vähäinen, eikä E5-bensiinin jakelua koskevan siirtymäsäännöksen määräajan jatkaminen vuoteen 2024 vaarana vuodelle 2030 sovittuja tai suunniteltuja liikenteen ilmastotavoitteita.

Lisäksi on huomattava, että laki eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä (170/2018) edellyttää, että polttoaineiden toimittajien on vähennettävä toimitettujen polttoaineiden elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä vähintään kuudella prosentilla vuoden 2020 loppuun mennessä verrattuna fossiilisten polttoaineiden vertailutasoon vuonna 2010. Velvoite koskee ainoastaan kalenterivuotta 2020. Suomi on raportoinut tiedot liikennepolttoaineiden elinkaarenaikaisista kasvihuonekaasupäästöistä Euroopan komissiolle vuonna 2018 koskien vuotta 2017. Polttoaineiden elinkaarenaikainen kasvihuonekaasupäästöjen keskimääräinen vähenemä vuoden 2010 vertailutasoon verrattuna oli 5,55 prosenttia. Vähenemä johtui biopolttoaineiden käytöstä. Vähennysvelvoite koskee kuitenkin jokaista polttoaineen toimittajaa, ja toimittajien välillä oli merkittäviä eroja. Näin ollen voidaan olettaa, että E5-bensiinin suuri osuus myynnistä saattaa joissakin tapauksissa vaikuttaa yksittäisen polttoaineen toimittajan mahdollisuuksiin saavuttaa lain 170/2018 velvoitteet.

6. Asetuksen valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu virkatyönä. Asetusmuutoksesta on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Suomen ympäristökeskus SYKE, Energiavirasto, Tulli, Huoltovarmuuskeskus, Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi, Öljy- ja biopolttoaineala ry ÖBA, Autotuoajat ja -teollisuus ry AT, Autoalan tiedotuskeskus AuT, Autoliitto AL, Motiva Oy, Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV, Suomen Bensiinikauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liitto ry. SLB, Venealan Keskusliitto Finnboat ry, Suomen Satamaliitto ry, Neste Oyj, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta ja ST1 Nordic Oy.

Lausuntoja saatiin kymmenen kappaletta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotettua siirtymäaika E5-laadun markkinoilla pitämiseksi vuoden 2024 loppuun perusteltuna, eikä sillä ole muuta huomautettavaa ehdotuksesta. Valtiovarainministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöltä, Tullilla, Huoltovarmuuskeskuksella ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole huomautettavaa asiassa.

Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa ehdotusta pääpiirteissään, mutta muistuttaa tavoitteista, jotka on asetettu liikenteen vaihtoehtoisia käyttövoimia koskevassa Suomen

kansallisessa ohjelmassa. Vaihtoehtoisia käyttövoimia koskevien tavoitteiden valossa ministeriö pitää tärkeänä sitä, että siirtymäsäännöksen muotoilu maantieteellisesti riittävän kattavasta saatavuudesta ei edellytä, että E5-laatua olisi saatavilla kaikilla asemilla vuosina 2019-2024.

Suomen Bensiinikauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liitto pitää laatuasetuksen siirtymäsäännöksen määräajan pidentämistä vuoteen 2024 perusteltuna ja huomauttaa, että pienemmissä maaseutukunnissa ja erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa E5-bensiinin kysyntä on ollut suurempaa kuin Etelä-Suomessa. Lausunnon mukaan on tärkeää, että E5-bensiiniä on tarjolla alueellinen kysyntä huomioon ottaen myös uuden siirtymäkauden ajan. Ilman asetukseen kirjattavaa velvoitetta paikallinen kysyntätilanne saattaisi jäädä polttoaineen toimittajilta vähemmälle huomiolle.

Autotuojat ja -teollisuus ry ja Autoalan Keskusliitto ry katsovat, että velvoitteen jatkaminen vuoteen 2024 asti on perusteltua. Lausunnossa todetaan, että velvoite on väljästi muotoiltu ja se sallii tarjonnan suhteuttamisen autokannan kokoon. Tarjontavelvoitteen merkitys oli erityisen tärkeä vuonna 2011, kun E10-bensiini tuli markkinoille, sillä tuolloin syntyi epävarmuutta siitä, voidaanko jatkossa käyttää autoja, joihin E10-bensiini ei sovellu. Samankaltaista epävarmuutta saattaisi edelleen syntyä, jos velvoitetta E5-bensiinin tarjonnasta ei jatkettaisi, vaikka kaupallinen kiinnostus sen tarjontaan jatkuisikin.

Öljy- ja biopolttoaineala ry suhtautui ehdotukseen kriittisimmin. Se ei kannata siirtymäajan jatkamista. Lausunnon mukaan suurehkosta kysyntätilanteesta johtuen säädökseen perustuvan ohjauksen tarve jää kyseenalaiseksi, E5-bensiinin pakollinen jakelu on omiaan estämään tai ainakin vaikeuttamaan uusien tuotteiden markkinoille tuloa ja velvoitteen jatkaminen ei ole linjassa sääntelytaakan keventämistä koskevien tavoitteiden kanssa. Säännöksen poistaminen tukisi toimitusketjujen muotoutumista liiketaloudellisiin perustein tarvetta ja kysyntää vastaavasti, mikä olisi myös kuluttajien edun mukaista. Lisäksi Öljy- ja biopolttoaineala ry. kiinnitti huomiota muistion toteamukseen, jonka mukaan Suomessa käytössä oleva kaksilaatujärjestelmä olisi ”öljyalan keskenään sopima käytäntö”. Varsinaista sopimusta ei ole, vaan markkinat ovat käytännössä muotoutuneet nykyisenkaltaisiksi jakelun kustannustehokkuuslähtökohdista.

Lausunnot on otettu huomioon siten, että ehdotuksen perusteluihin on lisätty kappale vaihtoehtoisia käyttövoimia koskevasta kansallisesta ohjelmasta. Viittaus öljyalan sopimaan käytäntöön on korvattu neutraalimmalla muotoilulla.

Asetus ei ole ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastusyksikössä, koska muutokset ovat teknisluonteisia ja yleiseltä merkitykseltään vähäisiä.

7. Asetuksen voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.