



Lausunto

8.8.2022

VN/34423/2021

VN/34423/2021-VM-8

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta sekä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 §:n ja 38 §:n muuttamisesta

Biopolttoöljyn jakeluvaiheen eräänä keskeisenä tarkoituksena on edistää Suomea sitovien taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden toteutumista. Jakeluvaiheella ei todennäköisesti vähennetä globaaleja nettopäästöjä, sillä EU:n kestävyyskriteeritkin täyttävien nestemäisten biopolttoaineiden käyttöön liittyy merkittävää hiilivuotoa toimialojen, päästösektoreiden ja maiden välillä.

Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästöt vuonna 2021 olivat noin 1,7 Mt CO₂-ekv alle vuoden 2021 taakanjakosektorin päästökiintiön. Kun huomioidaan myös Suomen suunnitelma käyttää ns. one-off-joustoa, Suomi alittaisi ennakkotietojen valossa vuoden 2021 taakanjakosektorin päästökiintiön noin 2,4 Mt CO₂-ekv. Mikäli taakanjakosektorin päästöt vähenevät vuodesta 2021 lineaarisesti Teknologian tutkimuskeskus VTT:n tuottaman *perusskenaarion* mukaiselle vuoden 2025 tasolle, komission ehdotuksen ja neuvoston neuvottelukannan mukaiset taakanjakosektorin päästökiintiöt alittuisivat one-off-jousto huomioiden vuosilta 2021–2025 yhteensä noin 5,7 Mt CO₂-ekv. Mikäli taakanjakosektorin päästöt vähenevät vuodesta 2021 lineaarisesti VTT:n tuottaman *politiikkaskenaarion* mukaiselle vuoden 2025 tasolle, taakanjakosektorin päästökiintiöt alittuisivat one-off-jousto huomioiden vuosilta 2021–2025 yhteensä noin 9,7 Mt CO₂-ekv. Kun lisäksi huomioidaan, että vuoden 2022 liikenteen jakeluvaiheen alentaminen 7,5 prosenttiyksiköllä lisää taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä arviolta noin 0,85 Mt CO₂-ekv politiikkaskenaarion nähden, niin silti taakanjakosektorin vuosien 2021–2025 päästökiintiöt alitettaisiin edelleen lähes 9 Mt CO₂-ekv. Koska liikenteen sähköistyminen ja polttoaineiden hintojen nousu on ollut selvästi nopeampaa kuin politiikkaskenaariorissa, taakanjakosektorin päästöt voivat laskea politiikkaskenaarioria nopeammin vuoden 2022 jakeluvaiheen alennuksesta huolimatta.

Komission ehdotuksen ja jäsenmaiden neuvottelutuloksen mukaan taakan-jakosektorin päästökiintiöt vuosille 2026–2029 riippuisivat osaltaan 2021–2023 toteutuvista laskennallisista päästöistä. Taakanjakosektorin laskennallisten päästöjen alentuminen (nouseminen) esimerkiksi 1 Mt CO₂eq jonakin vuonna 2021–2023 nostaisi (laskisi) kumulatiivista laskennallista

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

päästövähennystarvetta 0,56 Mt CO₂eq vuosille 2026–2029. Vuosien 2021–2023 jakeluelvoitteiden tasoilla on siten keskeinen merkitys Suomen taakanjakosektorin velvoitteisiin ja niiden toteuttamisen kustannuksiin. Mitä matalampi jakeluelvoite on vuosina 2021–2023, sitä korkeammaksi vuosien 2026–2029 taakanjakosektorin päästökiintiöt muodostuvat ja sitä enemmän taakanjakosektorin velvoitteen toteuttamisen kustannukset alenevat.

Valtiovarainministeriö arvioi vuoden 2023 biopolttoöljyn 5 prosenttiyksikön jakeluelvoitteen alentavan taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 0,2 Mt CO₂-ekv ja vuoden 2030 kymmenen prosenttiyksikön velvoitetason alentavan taakanjakosektorin päästöjä noin Mt 0,35 CO₂-ekv. Vuoden 2023 jakeluelvoitetason vaikutus polttoöljyn kuluttajahintaan on arviolta noin 4–7 senttiä litralta ja vuosien 2028–2030 jakeluelvoitteen vaikutus on noin 11–14 senttiä litralta. Biopolttoöljyn jakeluelvoitteella saavutettavien taakanjakosektorin laskennallisten päästövähennysten rajakustannuksen arvioidaan olevan nykyisillä fossiilisen dieselin ja vetykäsitellyn kasviöljyn (HVO) hintaerolla noin 500 €/tCO₂. Nykylain mukaisen vuoden 2023 biopolttoöljyn jakeluelvoitetason kokonaiskustannus yhteiskunnalle/kansantaloudelle on noin 80–100 milj. euroa vuodessa ja vuoden 2028–2030 mukaisen tason kustannus on noin 150–170 milj. euroa vuodessa.

Ehdotetut muutokset ja niiden vaikutukset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan vuosien 2026–2030 ja niiden jälkeisten vuosien biopolttoöljyn jakeluelvoitteen korottamista.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa kerrota selkeästi paljonko ehdotetut muutokset vaikuttaisivat taakanjakosektorin laskennallisiin päästöihin, eikä myöskään esitetä arvioita ehdotettujen muutosten vaikutuksesta globaaleihin nettopäästöihin. Valtiovarainministeriö arvioi, että esitysluonnoksessa ehdotettu vuoden 2030 jakeluelvoitteen tason nosto 20 prosenttiyksiköllä vähentäisi taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 0,9 Mt CO₂-ekv. vuoden 2030 tasossa, josta polttoöljyn kulutuksen alenemisen vaikutus olisi noin 0,2 Mt CO₂-ekv., kun polttoöljyn hintajoustoksi on oletettu -0,5. Vuosille 2026–2029 ehdotetut velvoitetasojen nostot vähentäisivät taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä kumulatiivisesti vuosilta 2026–2030 arviolta noin 2,7 Mt CO₂-ekv., josta polttoöljyn kulutuksen vähentymisen vaikutus olisi noin 0,7 Mt CO₂-ekv. Valtiovarainministeriö arvioi, että muutosten vaikutus globaaleihin nettopäästöihin jäisi todennäköisesti korkeintaan polttoöljyn kokonaiskulutuksen vähentymisen suuruiseksi biopolttoaineiden käytön hiili-vuotovaikutuksista johtuen.

Valtiovarainministeriö arvioi fossiilisen dieselin ja HVO:n nykyisen hintaeron perusteella, että esitysluonnoksessa ehdotetun velvoitetason nosto nostaisi polttoöljyn kuluttajahintaa vuoden 2030 tasossa arviolta noin 25 senttiä litralta ja lisäisi kansantalouden kustannuksia vuoden 2030 tasossa noin 350 milj. euroa. Velvoitetason nostolla ei todennäköisesti olisi vaikutuksia kotimaiseen tuotantoon ja investointeihin, koska polttoainemarkkinat ovat globaalit.

Toisin kuin esitysluonnoksessa arvioidaan, valtiovarainministeriö arvioi velvoitetason noston laskevan verotuloja vuoden 2030 tasossa 43 milj. euroa. Vuosille 2026–2029 ehdotetut muutokset alentaisivat verotuloja kumulatiivisesti 129 milj. euroa. Verotulot alenisivat, koska alhaisemman valmisteverotason biopolttoöljyn osuus kulutuksesta nousisi ja toisin kuin esitysluonnoksessa arvioidaan, valtiovarainministeriö ei arvioi arvonlisäverotulojen nousevan, sillä polttoöljyn kuluttajahinnan nousu vähentäisi vastaavasti muuta kulutusta kotitalouksien ostovoiman laskiessa. Polttoöljyn kuluttajakäyttöä, josta arvonlisäveroa kertyisi, ei arvioida juurikaan olevan 2030. Työkoneiden polttoainekulutuksesta valtaosa tapahtuu elinkeinotoiminnassa, jossa arvonlisävero on vähennyskelpoinen erä. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi täsmentää arvioita vaikutuksista julkiseen talouteen sekä täydentää kansantaloudellisia vaikutuksia jakeluelvoitteen kustannuksista taloudelle.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei biopolttoöljyn jakeluelvoitetasojen tulisi nostaa. Ensinnäkin taakanjakosektorin kustannustehokkaiden päästövähennysten näkökulmasta biopolttoöljyn jakeluelvoitetasojen ja/tai seuraamusmaksutasojen olisi syytä pikemminkin alentaa. Lisäksi tarvittaessa tulisi käyttää taakanjakosektorin päästövelvoitteiden saavuttamiseksi kustannustehokkaampia keinoja kuten liikenne- ja lämmityspolttoaineiden veronkorotuksia sekä päästöyksiköiden hankkimista muilta mailta.

Toiseksi ennakoarvioiden mukaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteet vuosille 2021–2025 ollaan alittamassa liikenteen jakeluelvoitteen väliaikaisesta alentamisesta huolimatta. Myös vuosien 2021–2030 päästökiintiöiden alittaminen on hyvin mahdollista ilman politiikkaskenaarioon sisällytettyä jakeluelvoitteiden korottamista liikenteen politiikkaskenaariota nopeamman sähköistymisen ja polttoaineiden hintojen nousun johdosta. Valtiovarainministeriö korostaa, että kaikista taakanjakosektorin velvoitteiden toteuttamiseksi tarvittavista toimista ei tarvitse olla

varmuutta nyt, koska uudet taakanjakosektorin velvoitteet tulevat joka tapauksessa sitomaan Suomea. Tämä mahdollistaa sen, että voidaan seurata taakanjakosektorin päästökehitystä ja panostaa jakeluelvoitetta halvempiin päästövähennyskeinoihin. Jakeluelvoitteen keskeisenä etuna on, että sitä voidaan tarvittaessa kiristää, jos näyttää siltä, että taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteisiin ei muuten olla pääsemässä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että vuosien 2022 ja 2023 biopolttoöljyn jakeluelvoitetta tulisi alentaa mahdollisimman paljon. Vuoden 2023 jakeluelvoitteen alentaminen esimerkiksi 5 prosenttiyksiköllä laskisi kansantaloudellisia kustannuksia suoraan noin 80–100 milj. eurolla, nostaisi verotuloja noin 13 milj. euroa, ja alentaisi kevyen polttoöljyn kuluttajahintaa noin 4–7 senttiä litralta. Lisäksi 5 prosenttiyksikön alennus nostaisi taakanjakosektorin vuosien 2026–2029 päästökiintiötä kumulatiivisesti noin 0,1 Mt CO₂-ekv ja siten vähentäisi vastaavalla määrällä nestemäisten biopolttoaineiden käytön kokonaistarvetta vuosina 2021–2030 taakanjakosektorin päästövelvoitteiden saavuttamiseksi tuoden noin 50 milj. euron kansantaloudelliset säästöt.

Biokaasun ja sähköpolttoaineiden liittäminen jakeluelvoitteeseen

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta biokaasun ja sähköpolttoaineiden liittämistä jakeluelvoitteeseen. Maakaasua käytettiin vuonna 2020 taakanjakosektorilla yhteensä noin 2,6 terawattituntia, josta aiheutuvat päästöt olivat noin 0,5 Mt CO₂-ekv. Valtiovarainministeriö katsoo, että nestemäisten biopolttoaineiden ja biopolttoöljyn korkeiden markkinahintojen vuoksi biokaasun ja sähköpolttoaineiden liittämällä biopolttoöljyn jakeluelvoitteeseen ilman liikennepolttoaineiden kaltaista lisäveloitettakin olisi mahdollista edistää maakaasun korvaamista biokaasulla taakanjakosektorin lämmityskäytössä sekä tuoda lisää mahdollisuuksia jakelijoille täyttää nestemäisten biopolttoaineiden jakeluelvoitetta ja siten vähentää jakeluelvoitteen täyttämisen kustannuksia. Biokaasun jakeluelvoitteen liittämisen edellytys tulisi kuitenkin olla, että se jakeluelvoite voidaan kohdistaa taakanjakosektorille kohdistuvaan polttoaineiden kulutukseen. Valtiovarainministeriö yhtyy esitysluonnoksen käsitykseen siitä, ettei maa- tai biokaasua käytettäisi merkittävästi työkoneissa.

Muuta

Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksestä aiheutuvat lisäkustannukset viranomaisille (kohta 4.2.4) tulisi hoitaa viranomaisen maksutuloilla.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Terhi Järvikare

Jakelu

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

VN/34423/2021-VM-8

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: