



9.5.2022

BO

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite: TEM lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Uusiutuvien polttoaineiden jakeluvorvoitteen keskeisenä tarkoituksena on edistää Suomea sitovien taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden toteutumista. Jakeluvorvoitteella ei todennäköisesti vähennetä globaaleja nettopäästöjä, sillä EU:n kestävyyskriteeritkin täyttävien nestemäisten biopolttoaineiden käyttöön liittyy merkittäviä syrjäytysvaikutuksia/hiilivuotoa toimialojen, päästösektoreiden ja maiden välillä.

Taakanjakosektorin vuosien 2021-2030 päästökiintiöistä ja niiden määräytymistavasta käydään parhaillaan jäsenmaiden ja komission välisiä neuvotteluja osana EU:n Fit for 55-pakettia. Komission ehdotuksen mukaan taakanjakosektorin päästökiintiöt vuosille 2026-2029 riippuisivat vuosien 2021-2023 toteutuvista laskennallisista päästöistä. Komission ehdotuksen toteutuessa taakanjakosektorin laskennallisten päästöjen alentuminen (nouseminen) esimerkiksi 1 Mt CO₂eq jonakin vuonna 2021-2023 nostaisi (laskisi) kumulatiivista laskennallista päästövähennystarvetta 0,56 Mt CO₂eq vuosille 2026-2029.

Vuosien 2021-2023 jakeluvorvoitteiden tasoilla on siten keskeinen merkitys Suomen taakanjakosektorin velvoitteiden kannalta ja taakanjakosektorin velvoitteiden toteuttamisen kustannusten kannalta. Mitä korkeampi (alhaisempi) jakeluvorvoite on vuosina 2021-2023, sitä korkeammaksi (alhaisemmaksi) taakanjakosektorin velvoitteen toteuttamisen kustannukset nousevat. Suomen jakeluvorvoitteen taso on merkittävästi korkeampi kuin EU:ssa keskimäärin, joten ilman muutoksia Suomen vuosien 2021-2023 korkeat jakeluvorvoitteen tasot ovat kiristämässä Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta verrattuna muihin EU-maihin.

Päästökiintiöiden määräytymistavasta ei ole vielä lopullista varmuutta. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan päästöuran määräytymisperusteet eivät ole neuvotteluissa muuttuneet niin, että se muuttaisi yllä olevaa analyysiä Suomen osalta. Suomen kanta on ollut, että se voi hyväksyä komission ehdotuksen mukaisen tavan määritellä päästövähennyspolku taakanjakosektorille vuosina 2021-2023. Lopullisen varmuuden odottaminen päästökiintiöiden määräytymistavasta heikentäisi mahdollisuuksia vaikuttaa vuosien 2022-2023 biopolttoaineiden määrään.

Vuoden 2022 jakeluvorvoitetason kokonaiskustannus yhteiskunnalle/kansantaloudelle on arviolta noin miljardia euroa vuodessa. Kustannukset ovat kolmessa vuodessa arviolta noin kolminkertaistuneet, kun jakeluvorvoite on efektiivisesti noussut ja nestemäisten biopolttoaineiden hinnat ovat nousseet fossiilisia polttoaineita merkittävästi korkeammalle.

Uusiutuvan vetykäsitellyn kasviöljyn veroton hinta on tällä hetkellä arviolta noin 1,3 euroa litralta fossiilista dieseliä kalliimpaa, kun se vuonna 2019 oli arviolta noin puolet tästä. Vuoden 2018 hallituksen esityksessä, jossa säädettiin jakeluvorvoitteen asteittaisesta nostosta vuosina 2021-2030, uusiutuvan dieselin verottoman hinnan arvioitiin VN-TEAS-hankkeeseen perustuen olevan 0,29 senttiä litralta kalliimpaa kuin fossiilisen dieselin vuonna 2030.

Uusiutuvien polttoaineiden ja fossiilisten polttoaineiden verottoman hintaeron nousun myötä jakeluvelvoitteella saavutettavien taakanjakosektorin laskennallisten päästövähennysten rajakustannukset ovat kaksinkertaistuneet tasolle 500 €/tCO₂. Sen sijaan henkilöautoliikenteen sähköistämällä saavutettavien päästövähennysten rajakustannukset ovat keskimääräisilläänkin ajokilometreillä pudonnut selvästi alle 300 €/tCO₂, kun sähköautojen ja polttomoottoriautojen veroton hintaero on pienentynyt ja fossiilisten polttoaineiden verottomat hinnat ovat pysymässä aiempaa korkeammalla tasolla.

Edellä kuvatuista syistä, valtiovarainministeriö katsoo, että nestemäisten biopolttoaineiden kulutuksen alentaminen mahdollisimman paljon vuosina 2022 ja 2023 olisi tulevien taakanjakosektorin velvoitteiden kannalta erityisen kustannustehokasta ja säästäisi merkittävässä määrin yhteiskunnan varoja.

Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uusiutuvien polttoaineiden yleisen jakeluvelvoitteen alentamista 7,5 %-yksiköllä vuosilta 2022 ja 2023. Lisäksi esitysluonnoksessa mahdollistettaisiin vuosien 2022 ja 2023 jakeluvelvoitteen ylittävien osuuksien huomioiminen täysimääräisesti myöhempien kalenterivuosien jakeluvelvoitteen täyttämässä.

Vero-osasto katsoo, että taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden tehokkaan toteuttamisen vuoksi vuosien 2022 ja 2023 jakeluvelvoitetta tulisi alentaa esitysluonnoksessa ehdotetun 7,5 prosenttiyksikön sijasta enemmän, esimerkiksi 15 prosenttiyksiköllä tai vaihtoehtoisesti jakeluvelvoitteen täyttämättä jättämisestä aiheutuvaa seuraamusmaksua tulisi alentaa väliaikaisesti nykyisestä 0,04 eurosta megajoulelta 0,01 euroon megajoulelta.

Esitysluonnoksen ehdotus vuosien 2022 ja 2023 jakeluvelvoitteen ylittävän määrän täysimääräisestä huomioimisesta vuonna 2024 ilman rajoja voisi johtaa Suomen tulevien taakanjakosektorin velvoitteiden kiristymiseen ja siten päästövähennysten kustannusten nousuun. Valtiovarainministeriö katsoo, että vuoden 2023 velvoitteen ylittävää osuutta ei pitäisi ottaa huomioon vuoden 2024 jakeluvelvoitteessa ollenkaan tai huomioiminen pitäisi olla merkittävästi rajoitettu, esimerkiksi 5 prosenttiin vuoden 2023 jakeluvelvoitteesta. Näin vältettäisiin vuoden 2023 jakeluvelvoitteen ylittäminen ja siitä seuraava taakanjakosektorin velvoitteiden kiristyminen. Esitysluonnoksen ehdotusta vuoden 2022 ylittävän osuuden huomioimisesta nykyistä laajemmin vuoden 2023 jakeluvelvoitteessa voidaan sen sijaan pitää perusteltuna.

Huomioiden muutosten toteuttamisen kiireellisyys ja tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus, valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että hallituksen esityksen luonnoksessa puututaan ainoastaan vuosien 2022 ja 2023 jakeluvelvoitteisiin. Koska uudet taakanjakosektorin velvoitteet tulevat sitomaan Suomea joka tapauksessa, kaikista taakanjakosektorin velvoitteiden toteuttamiseksi tarvittavista toimista ei tarvitse olla varmuutta nyt. Tämä mahdollistaa sen, että voidaan panostaa erityisesti halvimpiin päästövähennyskeinoihin ja voidaan seurata päästökehitystä, ja nostaa tarvittaessa myöhemmin jakeluvelvoitteen tasoa tai ottaa käyttöön muita kalliimpia päästövähennystoimia, jos taakanjakosektorin velvoitteisiin ei olla pääsemässä. Jakeluvelvoitteen keskeisenä etuna on, että sitä voidaan muuttaa tarpeen mukaan nopeastikin, jos näyttää siltä, että taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteisiin ei muuten olla pääsemässä.

Kuten esityksessä todetaan, nestemäiset biopolttoaineet ovat globaaleja hyödykkeitä, joten Suomesta vapautuvat biopolttoaineet olisi mahdollista myydä myös ulkomaille. Ottaen huomioon Suomen biopolttoaineiden käytön pienuus suhteessa koko biopolttoainemarkkinan kokoon, kotimaisen jakeluvelvoitteen merkittävälläkään muutoksilla ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ole juuri vaikutuksia kotimaiseen nestemäisten biopolttoaineiden tuotantoon tai etenkin kotimaisiin nestemäisten biopolttoaineiden investointeihin.

Vaikka jakeluvelvoitteen alentaminen lisäisi fossiilisten polttoaineiden käyttöä Suomessa, se samalla lisäisi biopolttoaineiden tai niiden raaka-aineiden tarjontaa maailmalla kutakuinkin vastaavalla

määrällä, mikä korvaisi fossiilisten polttoaineiden käyttöä muualla. Vaihtoehtoisesti Suomen kulutuksesta vapautuvat biopolttoaineet ja niiden raaka-aineet voisivat korvata ruoka- ja rehukasviperäisten raaka-aineiden käyttöä biopolttoaineena globaalisti, millä olisi nykytilanteessa globaalia ruokaturvaa parantava vaikutus

Esitysluonnoksen vaikutusarvioista

Hallituksen esityksen luonnoksessa vaikutuksista polttoaineiden hintoihin todetaan seuraavasti:

Maaliskuun 2022 polttoaineiden hintoihin perustuen arvioidaan jakeluvelvoitteen alentamisen 7,5 prosenttiyksiköllä vaikuttavan dieselin pumppuhintaan alentavasti noin 12 senttiä litralta. Bensiinin hintaan velvoitteen alentamisella on pienempi vaikutus, sillä jakeluvelvoitetta täytetään enemmän uusiutuvalla dieselillä. Voidaan kuitenkin olettaa jakelijoiden tasaavaan hinta-vaikutusta osin dieselistä bensiinijakeisiin. Koska jakeluvelvoite on vuosikohtainen, tänä vuonna vaikutus voi olla edellä kuvattua suurempikin, sillä alkuvuonna jakelijat ovat jaelleet uusiutuvia polttoaineita 19,5 % jakeluvelvoitteen mukaisesti.

Vaikutus pumppuhintoihin riippuu siitä, miten nopeasti jakelijat vähentäisivät jakelemissaan polttoaineissa biopolttoaineiden osuutta. Biopolttoaineiden hankintasopimukset voivat olla pitkiä, joten välttämättä hintavaikutusta ei nähdä heti.

Hintavaikutuksen toteutumiseen arvioidun suuruisena ja sen ajankohtaan sisältyy kuitenkin suuria epävarmuuksia. Vaikutuksissa voi olla myös merkittäviä jakelijakohtaisia eroja, eikä täyttä varmuutta siitä, miten hintavaikutus lopulta siirtyy polttoaineiden pumppuhintoihin, ole mahdollista taata.

Vaikutusarviosta poiketen valtiovarainministeriö katsoo, ettei uusiutuvan dieselin suurempi osuus jakeluvelvoitteen täyttämässä tarkoita hinnanmuutoksen kohdistumista voimakkaammin dieseliin. Jakeluvelvoite aiheuttaa energiayksikköä kohden bensiinin ja dieselin jakelijoille yhtä suuren velvoitteen jakaa biopolttoaineita. Siten on perusteltua olettaa, että myös jakeluvelvoitteen vaikutus bensiinin ja dieselin energiayksikkövakioituun hintaan on todennäköisesti yhtä suuri.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan liikenteen uusiutuvien polttoaineiden vuoden 2022 jakeluvelvoitetason (19,5 %-yksikköä) vaikutus bensiinin kuluttajahintaan on noin 20 senttiä litralta ja dieselin kuluttajahintaan noin 23 senttiä litralta. Jakeluvelvoitteen alentaminen 7,5 %-yksiköllä alentaisi vuositasolla bensiinin hintaa noin 10 senttiä litralta ja dieselin hintaa noin 12 senttiä litralta.

Esitysluonnoksen vaikutusarviosta voi nyt saada käsityksen, että 12 sentin hintavaikutus dieseliin on laskettu oletuksella, että hintavaikutus kohdistuisi täysimääräisesti dieseliin ja että kustannusvaikutuksen tasaaminen bensiinin ja dieselin välillä johtaisi vuositasolla dieselin hinnan alenemiseen vähemmän kuin 12 senttiä litralta. Valtiovarainministeriö katsoo, että vaikutusarviota on tältä osin syytä selkeyttää.

Valtiovarainministeriö yhtyy vaikutusarvion näkemyskseen, että hinnan alentumisen tarkkaan ajankohtaan liittyy epävarmuutta. Lisäksi hintavaikutuksen suuruuteen liittyy epävarmuutta, mikä johtuu erityisesti uusiutuvan polttoaineen ja fossiilisen polttoaineen tukkuhintojen kehitykseen liittyvästä epävarmuudesta. Sen sijaan on todennäköistä, että muutokset jakelijoiden polttoainekustannuksissa menevät läpi polttoaineiden hintoihin kuta kuinkin täysimääräisesti, sillä polttoaineiden hinnat muuttuvat päivittäin.

Hallituksen esityksen vaikutusarviossa esitetään mahdollisena tilanne, että uusiutuvien polttoaineiden määrä markkinoilla ei laske täysimääräisesti jakeluvorituksen alennuksen verran, minkä vuoksi jakeluvorituksen alentamisen välilliset vaikutukset valmisteverotuloihin voivat olla esitysluonnoksessa arvioitua pienemmät. Koska biopolttoaineiden hinnat ovat hyvin merkittävästi korkeampia kuin fossiilisten polttoaineiden, valtiovarainministeriö pitää äärimmäisen epätodennäköisenä, että polttoaineiden jakelijat jakaisivat biopolttoaineita yhtään enempää kuin vuosien jakeluvoritteet yhteensä edellyttävät. On mahdollista, että yhtenä vuonna uusiutuvia polttoaineita jaetaan enemmän kuin yhden vuoden jakeluvorite määrittää, mutta tämä kompensoidaan jakamalla seuraavina vuosina vähemmän kuin jakeluvoritteet edellyttävät. Siten valtiovarainministeriö katsoo, ettei valmisteverotulojen nousuun kokonaisuudessaan liity esitysluonnoksessa kuvattua epävarmuutta, vaan epävarmuus liittyy tältä osin ainoastaan valmisteverotulojen ajoittumiseen. Valtiovarainministeriö katsookin, että esitysluonnoksen vaikutusarviota tulisi tältä osin täsmentää.

Esitysluonnoksen kohta 10.1 Suhde muihin esityksiin

Valtiovarainministeriö toteaa, että kyseisessä kohdassa on tarkoitus antaa tietoa mahdollisista muista hallituksen esityksistä, jotka eduskunnan on otettava huomioon tätä esitystä käsitellessään. Siten teknisenä huomautuksena valtiovarainministeriö toteaa, että voisi harkita luonnoksessa tässä kohdassa esitettyjen tiettyjen asioiden esittämistä muualla hallituksen esityksessä, mikäli nähdään tarpeelliseksi esittää niitä.

Esitysluonnoksen kohta 10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Hallituksen esitys liittyy, kuten esitysluonnoksessa on todettu, valtion vuoden toiseen lisätalousarvioesitykseen. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että hallituksen esitys tulee tuoda raha-asiain valiokunnan käsittelyyn ennen sen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa valtioneuvoston määräyksen asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa kohdan 2.2.5 mukaisesti.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu: TEM

Tiedoksi: Kiviluoto/VO, Andersson/BO

VN/11878/2022-VM-7

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: