



Kirje

8.8.2022

VN/34422/2021
VN/34422/2021-VM-15

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitetta koskevista muutoksista

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.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yhteenveto

- Valtiovarainministeriö katsoo, että taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden kustannustehokkaan toteuttamisen vuoksi vuoden 2023 jakeluelvoitetta tulisi 7,5 prosenttiyksikön alentamisen sijasta alentaa mahdollisimman paljon. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksen ehdotus vuoden 2023 jakeluelvoitteen ylittävän määrän täysimääräisestä huomioimisesta vuonna 2024 ilman rajoja saattaa johtaa Suomen taakanjakosektorin vuosien 2026-2029 päästökaartioiden alentumiseen ja siten suurempaan päästövähennystarpeeseen ja päästövähennysten kustannusten nousuun. Valtiovarainministeriö pitää siten tärkeänä, että vuoden 2023 velvoitteen ylittävän osuuden huomioimista rajoitetaan merkittävästi.
- Valtiovarainministeriö katsoo, ettei vuoden 2023 jälkeisiä jakeluelvoitetasoja tulisi nostaa, vaan pikemminkin velvoitetasoja ja/tai velvoitetasojen täyttämättä jättämisestä aiheutuvia seuraamusmaksuja olisi perusteltua alentaa. Suomen taakanjakosektorin vuoden 2021 päästökaartiointi ja myös lähivuosien päästökaartiointi todennäköisesti alitetaan ilman jakeluelvoitteen korotuksia ja myös taakanjakosektorin vuosien 2021–2030 päästökaartiointien alittaminen on hyvin mahdollista ilman korotuksiakin. Kaikista taakanjakosektorin velvoitteiden toteuttamiseksi tarvittavista toimituksista ei tarvitse olla varmuutta nyt, koska uudet taakanjakosektorin velvoitteet tulevat joka tapauksessa sitomaan Suomea. Tarvittaessa taakanjakosektorin päästövelvoitteiden toteuttamiseksi tulisi käyttää kustannustehokkaampia keinoja kuten liikenne- ja lämmityspolttoaineiden veronkorotuksia sekä päästöyksiköiden hankkimista muilta mailta. Lisäksi valtiovarainministeriö korostaa, että esitysluonnoksessa ehdotettu vuoden 2030 jakeluelvoitteen korotus perustuu mm. epärealistisen korkeisiin oletuksiin kaasuautojen markkinaosuuksien kehityksestä ja siten liikennekaasun määrästä.
- Valtiovarainministeriö katsoo, että kehittyneiden polttoaineiden lisävelvoitteen tasoja olisi syytä alentaa lähelle EU:n edellyttämiä vähimmäistasoja, sillä kehittyneiden polttoaineiden tarjonta on niukkaa nykyiseen kysyntään nähden ja kehittyneille polttoaineille asetetut kannustimet

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

jakeluelvoitteessa ovat selvästi ylimitoitettuja kustannustehokkaiden globaalien ja taakanjakosektorin päästövähennysten näkökulmasta.

Taustaa

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

Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästöt vuonna 2021 olivat noin 27,2 Mt CO₂-ekv, mikä on 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. Jos taas 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 jakeluelvoitteen 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.¹ Lisäksi, koska liikenteen sähköistyminen ja polttoaineiden hintojen nousu on ollut selvästi nopeampaa kuin politiikkaskenaariossa, taakanjakosektorin päästöt voivat laskea politiikkaskenaariota nopeammin vuoden 2022 jakeluelvoitteen alennuksesta huolimatta.

Yllä esitetty taakanjakosektorin vuosittaisten päästökiintiöiden, toteutuneen päästökehityksen ja päästöprojektioiden tarkastelu viittaa siihen, että vuosien 2021–2025 taakanjakosektorin päästökiintiöt ollaan alittamassa merkittävästi. Vertailun vuoksi valtiovarainministeriön arvion mukaan nykyisin mukainen uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoite alentaa taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä vuosina 2023–2025 yhteensä noin 7,5 Mt CO₂-ekv.

Komission ehdotuksen ja jäsenmaiden neuvottelutuloksen mukaan taakanjakosektorin päästökiintiöt vuosille 2026–2029 riippuisivat osaltaan vuosien 2021–2023 toteutuvista laskennallisista päästöistä. Taakanjakosektorin laskennallisten päästöjen alentuminen (nouseminen) esimerkiksi 1 Mt CO₂-ekv jonakin vuonna 2021–2023 nostaisi (laskisi) kumulatiivista laskennallista päästövähennystarvetta 0,56 Mt CO₂-ekv 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.

Uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitetta täytetään pääasiassa vetykäsitellyllä kasviöljyllä (HVO). HVO:n hinnat vaihtelevat tuotetusta raaka-aineista riippuen. Suomessa käytettyjen raaka-aineiden osuudet on katsottu salassa pidettäväksi, mikä osaltaan vaikeuttaa hinta- ja kustannusvaikutusten arviointia. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomessa käytetyn HVO:n veroton hinta on tällä hetkellä arviolta noin 1,3 euroa litralta fossiilista dieseliä kalliimpaa², kun ero vuonna 2019 oli arviolta noin puolet tästä. Hintaero on suuri erityisesti, kun verrataan siihen, että vuoden 2018 hallituksen esityksessä, jossa säädettiin jakeluelvoitteen asteittaisesta nostosta vuosina 2021–2030, uusiutuvan dieselin verottoman hinnan arvioitiin olevan vain 0,29 senttiä litralta fossiilista dieseliä kalliimpaa vuonna 2030.

Uusiutuvien polttoaineiden ja fossiilisten polttoaineiden verottoman hintaeron nousun myötä jakeluelvoitteen yleisvelvoitteella saavutettavien taakanjakosektorin laskennallisten päästövähennysten rajakustannukset ovat muutaman vuoden aikana kaksinkertaistuneet tasolle 500 €/tCO₂. Sen sijaan henkilöautoliikenteen sähköistämällä saavutettavien päästövähennysten rajakustannukset ovat keskimääräisilläkin ajokilometreillä pudonnut selvästi alle 300 €/tCO₂, kun

¹ Tarkastelussa ei ole huomioitu LULUCF-joustopäästöjä, koska sen hyödyntämismahdollisuus vaikuttaa epätodennäköiseltä.

² Fossiilisen dieselin energiasisällössä ilmaistuna

sähköautojen ja polttomoottoriautojen veroton hintaero on pienentynyt ja fossiilisten polttoaineiden verottomat hinnat ovat pysymässä aiempaa korkeammalla tasolla.

Jakeluelvoitteessa yleisvelvoitteen lisäksi polttoaineiden jakelijoiden on täytettävä kehittyneiden polttoaineiden lisävelvoite. Kehittyneiden polttoaineiden markkinahinnoista tietoa on saatavilla heikosti, mutta kehittyneiden nestemäisten polttoaineiden hintaero fossiiliseen dieseliin voi olla noin kaksinkertainen HVO:n ja fossiiliseen dieseliin hintaeroon nähden johtuen mm. kehittyneiden polttoaineiden tuplalaskennasta Saksan jakeluelvoitteessa. Tällä hintaerolla taakanjakosektorin päästövähennyksen kustannus kehittyneillä nestemäisillä biopolttoaineilla on noin 900–1 000 euroa hiilidioksiditonnilta.

Valtiovarainministeriö arvioi nykyisin mukaisen vuoden 2023 jakeluelvoitteen kokonaiskustannuksen yhteiskunnalle/kansantaloudelle olevan nykyisillä fossiilisen dieselin ja uusiutuvien polttoaineiden hintaeroilla noin 1,1 miljardia euroa vuodessa ja vuoden 2030 kokonaiskustannuksen olevan noin 1,5 miljardia euroa.

Vuoden 2023 jakeluelvoitetta ja ylitäyttöä koskevat muutokset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uusiutuvien polttoaineiden yleisen jakeluelvoitteen alentamista 7,5 prosenttiyksiköllä vuodelta 2023 ja vuoden 2023 jakeluelvoitteen ylittävien osuuksien huomioimista täysimääräisesti myöhempien kalenterivuosien jakeluelvoitteen täyttämässä.

Valtiovarainministeriö arvioi esitysluonnoksessa ehdotetun vuoden 2023 jakeluelvoitteen alennuksen nostavan taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 0,9 Mt CO₂-ekv. Jakeluelvoitteen alentamisen ei kuitenkaan arvioida juuri lisäävän globaaleja päästöjä, sillä vaikka jakeluelvoitteen 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 rehuksiviperäisten raaka-aineiden käyttöä biopolttoaineena globaalisti, millä olisi nykytilanteesta myös globaalia ruokaturvaa parantava vaikutus. On syytä huomioida, että Euroopan komissio on maaliskuussa tukenut jäsenmaiden mahdollisuuksia alentaa biopolttoaineiden osuutta, jotta viljelyalaa voitaisiin käyttää ruoantuotantoon biopolttoaineiden sijasta.³

Ottaen huomioon Suomen biopolttoaineiden käytön pienuus suhteessa koko kansainvälisen biopolttoainemarkkinan kokoon kotimaisen jakeluelvoitteen merkittävälläkään muutoksilla ei valtiovarainministeriön arvion mukaan ole juuri vaikutuksia kotimaiseen nestemäisten biopolttoaineiden tuotantoon, eikä etenäkään kotimaisiin nestemäisten biopolttoaineiden investointeihin. Koska kaasun käyttö liikenteessä on vähäistä ja biokaasu on muita biopolttoaineita halvempaa, hyvin matalakin jakeluelvoitetaso varmistaa maakaasun korvautumisen biokaasulla liikenteessä. Siten korkeata jakeluelvoitteen tasoa ei voida perustella biokaasun edistämällä. Nykyisellä maakaasun hinnalla, päästöohjauksella ja tuki-instrumenteilla investoinnit biokaasun tuotantoon ovat kannattavia ilman jakeluelvoitettakin.

Valtiovarainministeriö arvioi esitysluonnoksessa ehdotetun vuoden 2023 jakeluelvoitteen alennuksen laskevan kansantalouden kustannuksia suoraan noin 430 milj. euroa ja nostavan verotuloja noin 73 milj. euroa. Ehdotetut alennukset laskisivat vuositasolla bensiinin hintaa noin 10 senttiä litralta ja dieselin hintaa noin 12 senttiä litralta. Lisäksi esitysluonnoksen vuoden 2023 jakeluelvoitteen alennus nostaisi Suomen taakanjakosektorin vuosien 2026–2029 päästökauppien kumulatiivisesti noin 0,5 Mt CO₂-ekv, mikä jakeluelvoitteen päästövähennyksen rajakustannuksella tarkoittaa noin 250 milj. euron kansantaloudellista säästöä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden kustannustehokkaan toteuttamisen vuoksi vuoden 2023 jakeluelvoitetta tulisi 7,5 prosenttiyksikön alentamisen sijasta alentaa mahdollisimman paljon. Vaihtoehtoisesti jakeluelvoitteen täyttämättä jättämisestä aiheutuvaa seuraamusmaksua voitaisiin alentaa nykyisestä 0,04 eurosta megajoulelta 0,01 euroon megajoulelta.⁴

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_1986

⁴ Jos yleisen jakeluelvoitteen sakkomaksun tasot asetettaisiin nykyisen 0,04 €/MJ (=1,36 €/litra HVO:ta) sijasta tasolle 0,01 €/MJ (=0,34 €/litra HVO:ta), jakelijoiden kannattaisi jakaa hiilidioksidivero huomioiden ei-kehittyneitä hiilidioksidiverottomia biopolttoaineita, jos biopolttoaineiden veroton hinta olisi noin 60 senttiä litralta fossiilisia polttoaineita korkeampi (vastaa 230 €/tCO₂). Tämä olisi edelleen merkittävästi korkeampi kuin jakeluelvoitteen nostosta 30 prosenttiin vuonna 2018 annetun HE:n vaikutusarvioissa esitetty ei-kehittyneen HVO:n ja fossiilisen dieselin veroton hintaero 29 senttiä litralta.

Vuoden 2023 jakeluelvoitteen alentaminen esimerkiksi 20 prosenttiyksiköllä nostaisi taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 2,5 Mt CO₂-ekv⁵, laskisi kansantaloudellisia kustannuksia suoraan noin miljardilla eurolla, lisäisi verotuloja noin 190 milj. euroa, ja alentaisi bensiinin kuluttajahintaa noin 22 senttiä litralta ja dieselin kuluttajahintaa noin 25 senttiä litralta. Lisäksi 20 prosenttiyksikön alennus nostaisi parhaimmillaan Suomen taakanjakosektorin vuosien 2026–2029 päästökiintiötä kumulatiivisesti noin 1,38 Mt CO₂-ekv ja siten vähentäisi vastaavalla määrällä nestemäisten biopolttoaineiden käytön tarvetta vuosina 2021–2030 taakanjakosektorin päästövelvoitteiden saavuttamiseksi tuoden noin 690 milj. euron kansantaloudelliset säästöt.

Seuraamusmaksun alentaminen 0,01 euroon megajoulelta johtaisi puolestaan nestemäisten biopolttoaineiden ja fossiilisen dieselin nykyisellä verottomalla hintaerolla siihen, ettei jakelijoiden kannattaisi jakaa nestemäisiä biopolttoaineita, vaan jakelijat jakaisivat fossiilisia polttoaineita ja maksaisivat seuraamusmaksun ja hiilidioksidiveron. Bensiinin ja dieselin kuluttajahinta laskisi tässä tapauksessa suunnilleen saman verran kuin esitysluonnoksessa ehdotetussa tapauksessa, mutta julkisen talouden tulot vero- ja seuraamusmaksujen muodossa nousisivat arviolta 550 milj. euroa. Taakanjakosektorin päästöt nousisivat ja kansantaloudelliset kustannukset laskisivat suunnilleen saman verran kuin alennettaessa jakeluelvoitetta 20 prosentilla.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksen ehdotus vuoden 2023 jakeluelvoitteen ylittävän määrän täysimääräisestä huomioimisesta vuonna 2024 ilman rajoja saattaisi johtaa Suomen tulevien taakanjakosektorin vuosien 2026–2029 päästökiintiöiden alentumiseen ja siten suurempaan päästövähennystarpeeseen ja päästövähennysten kustannusten nousuun. Valtiovarainministeriö pitää siten tärkeänä, että vuoden 2023 veloitteen ylittävän osuuden huomioimista rajoitetaan merkittävästi, esimerkiksi 1–5 prosenttiyksikköön yli vuoden 2023 jakeluelvoitteen riippuen jakeluelvoitteen vuoden 2023 tasosta. Näin minimoitaisiin riskiä siitä, että vuoden 2023 jakeluelvoitteen ylittävä uusiutuvien polttoaineiden määrä alentaisi Suomen taakanjakosektorin päästökiintiötä vuosille 2026–2029. Vuoden 2023 ylityksen huomioimisen rajoittaminen ei olisi toimijoille kohtuuton, sillä vaikka toimijoilla olisi pidempiaikaisia biopolttoaineiden hankintasopimuksia, toimijat pystyisivät valtiovarainministeriön käsityksen mukaan edelleen myymään hankintasopimuksissa olevat biopolttoaineet ulkomaille.

Vuosien 2024-2029 jakeluelvoitteisiin ehdotettavat korotukset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan vuosien 2024-2029 jakeluelvoitetasoja korotettavan 2–5,5 prosenttiyksiköllä.

Valtiovarainministeriö arvioi, että esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset vuosille 2024–2029 laskevat taakanjakosektorin päästöjä noin 2,2 Mt CO₂-ekv., kun jakeluelvoitteen vuosien 2022 ja 2023 7,5 prosenttiyksikön alennukset nostavat yhteensä taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 1,7 Mt CO₂-ekv.⁶ Siten ehdotetut muutokset vuosille 2024-2029 ylikompensoisivat taakanjakosektorin laskennallisten päästöjen nousun vuosien 2022 ja 2023 jakeluelvoitteiden alentamisesta. Ehdotetut korotukset eivät todennäköisesti vähentäisi globaaleja päästöjä edellä mainitusta hiilivuotovaikutuksesta johtuen.

Valtiovarainministeriö arvioi, että vuosien 2024–2029 jakeluelvoitteen korotukset lisäisivät kansantalouden kustannuksia kumulatiivisesti noin 1,1 miljardia euroa ja alentaisivat verotuloja kumulatiivisesti noin 200 milj. euroa. Ehdotetut korotukset nostaisivat bensiinin ja dieselin kuluttajahintaa keskimäärin vuosina 2024–2029 yhteensä noin 4–5 senttiä litralta.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei vuosien 2024–2029 jakeluelvoitetasoja tulisi nostaa. Ensinnäkin taakanjakosektorin kustannustehokkaiden päästövähennysten kuin myös globaalisti vaikuttavan ilmastopolitiikan näkökulmasta vuosien 2024–2029 jakeluelvoitetasoja olisi syytä pikemminkin laskea ja/tai seuraamusmaksutasoja alentaa.⁷ Lisäksi tarvittaessa tulisi käyttää taakanjakosektorin päästötavoitteiden saavuttamiseksi kustannustehokkaampia keinoja kuten liikenne- ja lämmityspolttoaineiden veron korotuksia sekä päästöyksiköiden hankkimista muilta mailta.

Toiseksi ennakoarvioiden mukaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteet vuosille 2021–2025 ollaan alittamassa liikenteen jakeluelvoitteen väliaikaisesta alentamisesta huolimatta. Myös

⁵ Vaikutuksesta noin 0,2 Mt CO₂-ekv on polttoaineiden kokonaiskulutuksen alenemaa polttoaineiden hintojen laskun seurauksena.

⁶ Päästöluvuissa ei ole huomioitu polttoaineen kulutuksen hintajoustop kautta tulevaa vaikutusta.

⁷ Mahdollinen ratkaisu velvoitetasojen alentamisen ja seuraamusmaksujen väliltä olisi seuraamusmaksujen porrastaminen siten, että seuraamusmaksut alenisivat uusiutuvan polttoaineen osuuden mukaan. Esimerkiksi ensimmäiset 7,5 %-yksikköä olisi 0,03 €/MJ seuraamusmaksu, seuraavat 7,5 %-yksikköä 0,02 €/MJ ja tämän jälkeen 0,01 €/MJ

vuosien 2021–2030 päästökiintiön alittaminen on hyvin mahdollista ilman politiikkaskenaarioon sisällytettyä jakeluelvoitteiden korottamista liikenteen politiikkaskenaariota nopeamman sähköistymisen kehityksen 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.

Vuoden 2030 ja sen jälkeisten vuosien jakeluelvoitetason korottaminen

Esitysluonnoksessa vuoden 2030 jakeluelvoitetta ehdotetaan nostettavan hallituksen kirjausten, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman (KAISU) sekä ilmasto- ja energiastrategian kirjausten perusteella neljällä prosenttiyksiköllä 34 prosenttiin.

Valtiovarainministeriö arvioi, että ehdotettu vuoden 2030 jakeluelvoitteen tason nosto neljällä prosenttiyksiköllä vähentäisi taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 0,3 Mt CO₂ ekv. ilman positiivisia vaikutuksia globaaleihin päästöihin hiilivuotovaikutuksista johtuen. Velvoitetason nosto laskisi verotuloja vuoden 2030 tasossa noin 30 milj. euroa, lisäisi kansantalouden kustannuksia vuoden 2030 tasossa noin 170 milj. euroa sekä nostaisi bensiinin ja dieselin hintaa noin 4–5 senttiä litralta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa vuoden 2030 ja sen jälkeisten vuosien velvoitetason nostoa 34 prosenttiin perustellaan hallituksen, ilmasto- ja energiastrategian ja KAISU:n kirjauksilla liittyen biokaasun ja sähköpolttoaineiden liittämällä uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitteeseen. KAISU:ssa velvoitetason nostamista neljällä prosenttiyksiköllä perustellaan seuraavasti:

Tässä yhteydessä on huomattava, että biokaasun ja sähköpolttoaineiden sisällyttäminen jakeluelvoitteeseen ilman velvoitetason nostamista ei vähennä liikenteen päästöjä. On odotettavissa, että ilman jakeluelvoitteen nostamista biokaasun käyttö liikenteessä pienentää nestemäisten biopolttoaineiden määrää eli biokaasu korvaa jatkossa nestemäisiä biopolttoaineita eikä fossiilisia polttoaineita, kuten perusennusteessa. Tämän vuoksi liikenteen päästöt politiikkaskenaariossa kasvavat perusennusteeseen verrattuna, jos velvoitetasoa ei nosteta biokaasun käyttöä vastaavalla määrällä.

Biokaasun käytöllä halutaan jatkossakin korvata fossiilisia polttoaineita eikä nestemäisiä biopolttoaineita. Tämän varmistamiseksi tulisi nostaa jakeluelvoitetta biokaasun arvioidun käyttömäärän mukaisesti, noin 4 prosenttiyksiköllä yhteensä 34 prosenttiin vuonna 2030. Tämä vastaisi noin 2,5 terawattitunnin biokaasun käyttöä liikenteessä.

Tavoitteeseen pääseminen edellyttäisi sitä, että Suomi onnistuisi tavoitteidensa mukaisesti vaikuttamaan EU:n henkilö- ja pakettiautojen raja-arvoesitykseen siten, että kaasukäyttöisiä henkilöautoja yhä valmistettaisiin EU:ssa 2020-luvulla.

Valtiovarainministeriö korostaa, että esitysluonnoksessa ehdotettu vuoden 2030 jakeluelvoitteen korotus perustuu epärealistisiin oletuksiin kaasuautojen markkinaosuuksien kehityksestä. KAISU:n ja fossiilittoman liikenteen tiekartan **politiikkaskenaarioissa** biokaasun määrä, 2,5 terawattituntia vuonna 2030 on merkittävä **yliarvio**, sillä se perustuu hyvin epätodennäköiseen kehitykseen kaasuautojen valmistuksesta ja markkinaosuuksista 2020-luvulla.⁸ Politiikkaskenaarion sijaan KAISU:n perusskenaario, joka myöskin voi olla yliarvio, antaa huomattavasti realistisemmän kuvan kaasuautojen markkinaosuuksista ja kaasun kokonaiskulutuksesta liikenteestä. Perusskenaariossa

⁸ Politiikkaskenaariosta poiketen kaasukäyttöisten henkilöautojen osuus ensirekisteröinneistä on laskenut. Autonvalmistajien panostaessa sähköisiin voimalinjoihin kaasukäyttöisten henkilö-, paketti- ja linja-autojen myyntiosuudet säilyvät hyvin todennäköisesti marginaalisina myös jatkossa. Uusissa kuorma-autoissa kaasun markkinaosuus nousi vuonna 2021 noin 2,7 prosenttiin, mutta vuoden 2022 aikana markkinaosuus ei ole noussut. On mahdollista, että kaasukäyttöisten kuorma-autojen markkinaosuus ensirekisteröinneissä kasvaa nykyisestä, mutta politiikkaskenaariossa kaasuautojen markkinaosuuksien oletetaan kuitenkin nousevan vuoteen 2030 mennessä jopa 44 prosenttiin perävaunuttomissa kuorma-autoissa ja 20 prosenttiin perävaunullisissa kuorma-autoissa, mikä vaikuttaa esitettyihin toimenpiteisiin nähden hyvin korkealta.

kaasun kokonaiskulutus tieliikenteessä vuonna 2030 jää noin yhteen terawattituntiin, mikä mekaanisesti laskettuna tarkoittaisi jakeluelvoitteen alhaisempaa korotusta vuodelle 2030.

Toiseksi valtiovarainministeriö katsoo, että KAISU:ssa ja fossiilittoman liikenteen tiekartassa esitetyt tavoitteet ja perustelut jakeluelvoitteen nostamiselle ovat osin epäselviä ja epäloogisia. Toisin kuin KAISU:ssa todetaan, jakeluelvoitetta ei tarvitse nostaa biokaasun käyttöä vastaavalla määrällä, jotta biokaasun liittäminen jakeluelvoitteeseen ei nostaisi liikenteen laskennallisia päästöjä.

Jos vuoden 2030 jakeluelvoitteen korotuksella tavoiteltaisiin sitä, ettei biokaasun liittäminen jakeluelvoitteeseen johda liikenteen laskennallisten päästöjen nousuun vuoden 2030 tasossa, jakeluelvoitetta ei perusskenaarion mukaisella tieliikenteen kaasun kulutuksella olisi välttämättä tarve korottaa ollenkaan tai korotus olisi korkeimmillaan noin prosenttiyksikön luokkaa.⁹

Jakeluelvoitetta ei myöskään tarvitse nostaa biokaasun arvioidun käyttömäärän mukaisesti, jotta biokaasu ei korvaa nestemäisiä biopolttoaineita.¹⁰ Jos jakeluelvoitteen korotuksella tavoiteltaisiin sitä, ettei biokaasun liittäminen jakeluelvoitteeseen vähennä nestemäisten biopolttoaineiden käyttöä ollenkaan vuoden 2030 tasossa, vuoden 2030 korotukseksi riittäisi perusskenaarion mukaisella kaasun kulutuksella noin 2 prosenttiyksikköä.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei vuoden 2030 jakeluelvoitetta tulisi korottaa. Jakeluelvoitteen nosto olisi kustannustehoton keino vähentää taakanjakosektorin päästöjä ja taakanjakosektorin velvoitteiden toteuttamisen näkökulmastakin mahdollisesti tarpeeton. Jakeluelvoitteen tason nostaminen nykytasosta lisäisi nestemäisten biopolttoaineiden käyttöä, mikä vähentäisi taakanjakosektorin laskennallisia päästövähennyksiä hyvin suurella rajakustannuksella ja ilman positiivisia vaikutuksia todellisiin globaaleihin päästövähennyksiin. Biokaasun ja sähköpolttoaineiden liittäminen jakeluelvoitteeseen tulisi nähdä keinona vähentää nestemäisten biopolttoaineiden käyttöä. Taakanjakosektorin päästövelvoitteiden saavuttamiseksi taakanjakosektorin päästöjä tulisi vähentää jakeluelvoitetta kustannustehokkaammilla keinoilla tai hankkimalla päästöyksiköitä muilta mailta. Vuoden 2030 jakeluelvoitetason tulisi palata vasta, kun taakanjakosektorin päästökemityksestä on olemassa selkeämpi kuva.

Kehittyneiden polttoaineiden lisävelvoite

Vaikka esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia kehittyneiden polttoaineiden lisävelvoitteeseen, valtiovarainministeriö katsoo tarpeelliseksi lausua vuosien 2023–2030 lisävelvoitteiden tasoista. Kehittyneiden polttoaineiden lisävelvoitteen tasot on asetettu nykyaisissa merkittävästi korkeammalle tasolle kuin EU:n uusiutuvan energian direktiivin vähimmäistasot edellyttävät.

Kehittyneistä polttoaineista vallitsee hyvin suurta niukkuutta markkinoilla ja kehittyneiden nestemäisten polttoaineiden hintojen arvioidaan olevan ja pysyvän vielä ei-kehittyneitä biopolttoaineita merkittävästi korkeammalla niiden tarjonnan niukkuudesta EU-maiden kysyntään nähden. Vallitsevassa markkinatilanteessa korkeat kansalliset velvoitetasot johtavat siten kehittyneiden biopolttoaineiden käytön syrjäytymiseen muilla markkinoilla, eivätkä todennäköisesti johda kehittyneiden polttoaineiden kokonaiskulutuksen nousuun. Kehittyneiden polttoaineiden

⁹ Biokaasun ja sähköpolttoaineiden jakeluelvoitteen liittäminen vaikutukset liikenteen laskennallisiin päästöihin riippuvat siitä, mitä oletetaan liikenteessä käytetyn biokaasun ja sähköpolttoaineiden osuuksien olevan ilman biokaasun liittämistä jakeluelvoitteeseen. Jos biokaasun osuus liikenteessä ilman sen liittämistä jakeluelvoitteeseen olisi vuonna 2030 alhaisempi kuin uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitteen taso vuonna 2030, biokaasun liittäminen jakeluelvoitteeseen vähentää liikenteen laskennallisia päästöjä ilman velvoitetason nostoaikin. Perusskenaariossa biokaasun osuuden oletettiin olevan 50 prosenttia. Tällä osuudella ja perusskenaarion kaasun kulutuksella jakeluelvoitetta tarvitsisi korottaa noin prosenttiyksikön, jotta liikenteen laskennalliset päästöt eivät nousisi. Perusskenaarioon nähden energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen poistaminen sekä päästöoikeuden hinnan nousu ovat lisänneet fossiilisia polttoaineita käyttävän teollisuuden maksuhalua biokaasulle, minkä vuoksi biokaasu todennäköisesti olisi ohjautunut liikenteen sijasta teollisuuteen ilman biokaasun liittämistä jakeluelvoitteeseen. Siten biokaasun liittäminen jakeluelvoitteeseen ei nosta liikenteen laskennallisten päästöjä.

¹⁰ On myös syytä huomioida, että tässäkin tapauksessa jakeluelvoitetta ei tarvitse korottaa biokaasun käyttöä vastaavalla määrällä, vaan noin 0,7 kertaa biokaasun määrä, sillä biokaasu itsessään lisää jakeluelvoitteen alaista polttoainemäärää, eikä siten korvaa täysimääräisesti nestemäisiä biopolttoaineita. Toisaalta KAISU:ssa esitetty neljä prosenttiyksikköä ei myöskään vastaa politiikkaskenaariossa oletettua biokaasumäärää, sillä politiikkaskenaarion noin 2,5 terawattituntin määrä vastaa noin 8 prosenttia tieliikenteen polttoaineiden kulutuksesta vuonna 2030. Jos biokaasun määrän todella oletettaisiin nousevan 2,5 terawattituntiin, eikä sen haluttaisi korvaavan ollenkaan nestemäisiä biopolttoaineita, jakeluelvoitetta pitäisi korottaa noin 5 prosenttiyksikköä.

lisävelvoite on siten myös erittäin kustannustehoton keino lisätä kehittyneiden polttoaineiden tuotantoa.

Kehittyneiden polttoaineiden kannustimet jakeluvuorotteissa ovat ylimitoitettuja kustannustehokkaiden globaalien ja taakanjakosektorin päästövähennysten näkökulmasta. Yleisvelvoitteen ja lisävelvoitteen täyttääkseen polttoaineiden jakelijan kannattaa jakaa kehittyneitä polttoaineita kustannuksella, joka vastaa yli 1 000 euron taakanjakosektorin laskennallista päästövähennyksen kustannusta. Tämä on merkittävästi suurempi kannustin kuin liikenteen sähköistäminen, vaikka globaalien päästövähennemien näkökulmasta liikenteen sähköistäminen on kehittyneitä polttoaineita käyttöä huomattavasti parempi ratkaisu.

Valtiovarainministeriö katsoo, että kehittyneiden polttoaineiden lisävelvoitteet tulisi laskea lähelle EU:n uusiutuvan energian direktiivin edellyttämiä vähimmäistasoja tai realistisesti arvioituille liikenteen kaasun kulutuksen tasoille, sillä nykylain mukaiset kehittyneiden polttoaineiden lisävelvoitteiden tasot ovat epätarkoituksenmukaisen suuria ja ovat johtamassa merkittäviin kansantaloudellisiin kustannuksiin ilman selkeitä ilmastohyötyjä.

Esitysluonnoksen kohta 10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Hallituksen esitys liittyy, kuten esitysluonnoksessa on todettu, valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että hallituksen esitys tulee tuoda raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn ennen sen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun määräyksen kohdan 2.2.5 mukaisesti.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Terhi Järvikare

Jakelu

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

VN/34422/2021-VM-15

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: