

13.6.2022

Talousvaliokunta

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Talousvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa koskien hallituksen esitystä laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 85/2022 vp).

Ehdotetut muutokset ja niiden vaikutukset

Osana väliaikaisia, äkillisen energiahintojen nousun takia, sopeutumisen siirtymäajalla tehtäviä toimia varautumisen ministerityöryhmä linjasi 7.4.2022, että jakeluvelvoitetta alennetaan väliaikaisesti 7,5 prosenttiyksiköllä vuosilta 2022 ja 2023. Samassa yhteydessä linjattiin, että vuosilta 2022 ja 2023 toteutumatta jäävät päästövähennykset kateetaan nopeuttamalla jakeluvelvoitteen korotuksia lainsäädännössä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uusiutuvien polttoaineiden yleisen jakeluvelvoitteen alentamista 7,5 prosenttiyksiköllä vuodelta 2022. Lisäksi jakeluvelvoitteen ylittämistä koskevaa sääntelyä lievennettäisiin väliaikaisesti vuoden 2022 osalta. Ehdotuksen mukaan vuoden 2022 ylityttö voitaisiin huomioida kokonaisuudessaan seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitteen täytössä. Lausuntokierroksella olleesta esitysluonnoksesta poiketen vuoden 2023 jakeluvelvoitetta koskeva alennus annettaisiin esityksen mukaan syksyllä 2022 annettavalla hallituksen esityksellä. Samassa yhteydessä olisi tarkoitus esittää korotukset myöhemmille vuosille.

Esityksen vaikutukset verotuloihin, polttoaineiden hintaan, päästöihin ja kotimaiseen biopolttoainetuotantoon

Valtiovarainministeriö arvioi vuoden 2022 jakeluvelvoitteen alentamisen nostavan verotuloja vuodelta 2022 noin 75 miljoonaa euroa, joka on yhteneväinen hallituksen esityksen vaikutusarvion kanssa. Hallituksen esityksen vaikutusarviossa esitetään mahdollisena tilanne, että uusiutuvien polttoaineiden määrä markkinoilla ei laske täysimääräisesti jakeluvelvoitteen alennuksen verran, minkä vuoksi jakeluvelvoitteen alentamisen välilliset vaikutukset valmisteverotuloihin voivat olla esityksessä arvioitua pienemmät. Koska biopolttoaineiden hinnat ovat hyvin merkittävästi korkeampia kuin fossiilisten polttoaineiden, valtiovarainministeriö pitää erittäin epätodennäköisenä, että polttoaineiden jakelijat jakaisivat biopolttoaineita yhtään enempää kuin vuosien jakeluvelvoitteet yhteensä edellyttävät. On mahdollista, että yhtenä vuonna uusiutuvia polttoaineita jaetaan enemmän kuin yhden vuoden jakeluvelvoite määrittää, mutta tämä kompensoidaan ja-

kamalla seuraavina vuosina vähemmän kuin jakeluelvoitteet edellyttävät. Siten valtiovarainministeriö katsoo, ettei valmisteverotulojen nousuun kokonaisuudessaan liity esityksessä kuvattua epävarmuutta, vaan epävarmuus liittyy tältä osin ainoastaan valmisteverotulojen ajoittumiseen.

Esityksen vaikutusarviosta poiketen valtiovarainministeriö katsoo, ettei uusiutuvan dieselin suurempi osuus jakeluelvoitteen täyttämässä tarkoita hinnanmuutoksen kohdistumista voimakkaammin dieseliin. Jakeluelvoite aiheuttaa energiayksikköä kohden bensiinin ja dieselin jakelijoille yhtä suuren velvoitteen jakaa biopolttoaineita. Siten on perusteltua olettaa, että myös jakeluelvoitteen vaikutus bensiinin ja dieselin energiayksikkövakioituun hintaan on todennäköisesti yhtä suuri. Valtiovarainministeriön arvion mukaan liikenteen uusiutuvien polttoaineiden vuoden 2022 jakeluelvoitetason (19,5 %-yksikköä) vaikutus bensiinin kuluttajahintaan on noin 20 senttiä litralta ja dieselin kuluttajahintaan noin 23 senttiä litralta. Jakeluelvoitteen alentaminen 7,5 %-yksiköllä alentaisi vuositasolla bensiinin hintaa noin 10 senttiä litralta ja dieselin hintaa noin 12 senttiä litralta. Koska jakeluelvoite on vuosikohtainen, vaikutus voi olla loppuvuonna vuositason vaikutusta suurempi, sillä alkuvuonna polttoaineiden jakelijat ovat toimineet 19,5 % jakeluelvoitteen mukaisesti.

Uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitteen keskeisenä tarkoituksena on edistää Suomea sitovien taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden toteutumista. On syytä korostaa, että esityksessä arvioitu päästöjen kasvu vajaalla 0,8 CO₂-megatonnilla kuvaa Suomen taakanjakosektorin laskennallisten päästöjen nousua, eikä vaikutuksia globaaleihin nettopäästöihin. Jakeluelvoitteella ei todennäköisesti vähennetä globaaleja nettopäästöjä, sillä EU:n kestävyyskriteeritkin täyttävien nestemäisten biopolttoaineiden käyttöön liittyy merkittäviä syrjäytysvaikutuksia/hiilivuotoa toimialojen, päästösektoreiden ja maiden välillä.

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 voivat korvata ruoka- ja rehukasviperäisten raaka-aineiden käyttöä biopolttoaineena globaalisti, millä olisi nykytilanteessa 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.¹

Kuten esityksessä todetaan, nestemäiset biopolttoaineet ovat globaaleja hyödykkeitä, joten Suomesta vapautuvat biopolttoaineet olisi mahdollista myydä myös ulkomaille. Otaen huomioon Suomen biopolttoaineiden käytön pienuus suhteessa koko biopolttoainemarkkinan kokoon, kotimaisen jakeluelvoitteen merkittävälläkään muutoksilla ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ole juuri vaikutuksia kotimaiseen nestemäisten biopolttoaineiden tuotantoon tai etenkin kotimaisiin nestemäisten biopolttoaineiden investointeihin. Koska kaasun käyttö liikenteessä on vähäistä ja biokaasu on muita biopolttoaineita halvempaa, hyvin matalakin jakeluelvoitetaso varmistaisi maakaasun korvautumisen biokaasulla. Siten korkeata jakeluelvoitteen tasoa ei voida perustella biokaasun edistämiseksi. Nykyisellä maakaasun hinnalla biokaasu on kilpailukykyistä ilman jakeluelvoitettakin.

Jakeluelvoite ja taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen kustannustehokas toteuttaminen

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_1986

Nykyisen vuoden 2022 jakeluvuoroitetaso (19,5%) kokonaiskustannus yhteiskunnalle/kansantaloudelle on arviolta noin miljardia euroa vuodessa. Kustannukset ovat kolmessa vuodessa arviolta noin kolminkertaistuneet, kun jakeluvuoroite 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 jakeluvuoroitteen 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 jakeluvuoroitteella saavutettavien taakanjakosektorin laskennallisten päästövähennysten rajakustannukset ovat kaksinkertaistuneet tasolle 500 €/tCO₂. Sen sijaan henkilöautoliikenteen sähköistämällä saavutettavien päästövähennysten rajakustannukset ovat keskimääräisilläkin ajokilometreillä pudonnut selvästi alle 300 €/tCO₂, kun sähköautojen ja polttomoottoriautojen veroton hintaero on pienentynyt ja fossiilisten polttoaineiden verottomat hinnat ovat pysymässä aiempaa korkeammalla tasolla.

Taakanjakosektorin vuosien 2021-2030 päästökauppien ja niiden määräytymistavasta käydään parhaillaan jäsenmaiden ja komission välisiä neuvotteluja osana EU:n Fit for 55 -pakettia. Komission ehdotuksen mukaan taakanjakosektorin päästökauppien vuosille 2026-2029 riippuisivat vuosien 2021-2023 toteutuvista laskennallisista päästöistä. Komission ehdotuksen toteutuessa 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 jakeluvuoroitteiden tasoilla on siten keskeinen merkitys Suomen taakanjakosektorin velvoitteiden ja taakanjakosektorin velvoitteiden toteuttamisen kustannusten kannalta. Mitä korkeampi (alhaisempi) jakeluvuoroite on vuosina 2021-2023, sitä korkeammaksi (alhaisemmaksi) taakanjakosektorin velvoitteen toteuttamisen kustannukset nousevat. Suomen jakeluvuoroitteen taso on merkittävästi korkeampi kuin EU:ssa keskimäärin, joten ilman muutoksia Suomen vuosien 2021-2023 korkeat jakeluvuoroitteen tasot ovat kiristämässä Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta verrattuna muihin EU-maihin. Päästökauppien 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 päästökauppien määräytymistavasta heikentäisi mahdollisuuksia vaikuttaa vuosien 2022-2023 biopolttoaineiden määrään.

Tilastokeskuksen ennakotietojen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästöt vuonna 2021 olivat noin 1,7 Mt CO₂-ekv alle vuoden 2021 taakanjakosektorin päästökauppien. Kun huomioidaan myös Suomen suunnitelma käyttää ns. one-off-joustoja, Suomi alittaisi ennakotietojen valossa vuoden 2021 taakanjakosektorin päästökauppien noin 2,4 CO₂-ekv. Valtiovarainministeriön kevään 2022 liikennepolttoaineiden ja kevyen polttoöljyn veropohjaa koskevan ennusteen valossa taakanjakosektorin päästökauppien vuonna 2022 voitaisiin alittaa noin 2,3 Mt (sis. one-off-jousto) ennen jakeluvuoroitteen alentamisen huomioimista, vaikka muut taakanjakosektorin päästöt olisivat vuoden 2020 tasolla, joskin veropohjan kehitykseen liittyy epävarmuutta. Jakeluvuoroitetta olisi siten mahdollista alentaa ehdotettua enemmän ilman, että se johtaisi taakanjakosektorin kumulatiivisten päästökauppien ylittämiseen lähivuosina.

Edellä kuvatuista syistä nestemäisten biopolttoaineiden kulutuksen alentaminen mahdollisimman paljon vuosina 2022 ja 2023 olisi tulevien taakanjakosektorin velvoitteiden kannalta erityisen kustannustehokasta ja säästäisi merkittävässä määrin yhteiskunnan varoja. Taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden tehokkaan toteuttamisen näkökulmasta vuosien 2022 ja 2023 jakeluvelvoitetta olisi perusteltua alentaa esityksessä ehdotetun 7,5 prosenttiyksikön sijasta enemmän, esimerkiksi 15 prosenttiyksiköllä tai vaihtoehtoisesti jakeluvelvoitteen täyttämättä jättämisestä aiheutuvaa seuraamusmaksua olisi perusteltua alentaa väliaikaisesti nykyisestä 0,04 eurosta megajoulelta 0,01 euroon megajoulelta. Esityksen ehdotusta vuoden 2022 ylittävän osuuden huomioimisesta nykyistä laajemmin vuoden 2023 jakeluvelvoitteessa voidaan pitää perusteltuna.

Huomioiden muutosten toteuttamisen kiireellisyys ja tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus, on perusteltua puuttua 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 taakanjakosektorin 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.

Veroasiantuntija

Jussi Kiviluoto