MUISTIO
Outi Vilén
Ympäristöministeriö
21.11.2018

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

Asia: HE 199/2018 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä, biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta sekä biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Ympäristöministeriö on osallistunut asian valmisteluun osallistumalla työryhmään, jonka tehtävänä oli arvioida biopolttoaineiden edistämiseksi tarvittavia toimia vuoden 2020 jälkeen. Liikenteen, lämmityksen ja työkoneiden päästövähennykset ovat olennaisia taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen saavuttamiseksi ja ympäristöministeriö kannattaa ehdotettuja muutoksia.

Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 on 39 prosenttia verrattuna vuoden 2005 tasoon. Velvoite on tiukka ja edellyttää toimia kaikilla taakanjakosektoriin kuuluvilla aloilla. Liikenteen rooli kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä on keskeinen, sillä liikenteen päästöt muodostavat noin 40 prosenttia Suomen taakanjakosektorin päästöistä. Hallituksen esityksellä toimeenpannaan kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa vuoteen 2030 asetetut tavoitteet biopolttoöljyn ja biopolttoaineiden käytön edistämisestä. Liikenteen biopolttoaineiden energiasisällön fyysinen osuus kaikesta tieliikenteeseen myydystä polttoaineesta nostetaan 30 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Lämmityksessä ja työkoneissa käytettävään kevyeen polttoöljyyn otetaan etupainotteisesti käyttöön 10 prosentin bionesteen jakeluvelvoite. Biopolttoainetyöryhmä on loppuraportissaan ehdottanut, että biokaasun osalta selvitetään vielä tarkemmin mikä olisi tarkoituksenmukaisin ja kustannustehokkain tapa biokaasun edistämiselle liikenteessä sekä tarkastellaan biokaasun verotusta ja mahdollisuutta sisällyttää biokaasu jakeluvelvoitteeseen.

Taakanjakosektorin nykyinen velvoitekausi päättyy vuoden 2020 loppuun ja seuraava velvoitekausi ajoittuu vuosille 2021-2030. Ehdotuksen mukainen rajoitus jakeluvelvoitteen ylittävän biopolttoainemäärän eli ylijäämän siirtämisestä vuosien 2020 ja 2021 välillä on perusteltu, koska taakanjakosektorin päästöyksiköitä ei voida siirtää eri velvoitekausien välillä. Tarve ylijäämän siirrolle vuosittain on kuitenkin perusteltu ja ympäristöministeriö pitää ehdotuksen mukaista 30 prosentin rajausta kannatettavana vuodesta 2022 alkaen.

Työkoneiden päästöt ovat noin 8 prosenttia taakanjakosektorin päästöistä ja rakennusten erillislämmityksen päästöt vastaavasti noin 7 prosenttia. Erillislämmityksen päästöistä valtaosa on peräisin öljylämmityksestä. Rakennusten erillislämmityksen päästöt ovat olleet viime vuosina laskusuunnassa ja laskeva kehitys jatkuu myös perusskenaariossa. Työkoneiden päästöt taas ovat pysyneet viime vuodet suurin piirtein samalla tasolla eikä huomattavaa laskevaa kehitystä ole nähtävissä ilman asian edistämiseen suunnattavia toimenpiteitä. Suomen pitkän aikavälin päästöjenvähennystavoitteisiin pääsemiseksi on olennaista luoda erityisesti työkonesektorille toimiva markkina ja jakelujärjestelmä bioperäiselle kevyelle polttoöljylle, mitkä tällä hetkellä puuttuvat.

Työkonesektorilla on toimijoita, joilla on kunnianhimoisia tavoitteita vähäpäästöisyydestä. Bioperäistä polttoöljyä ei ole kuitenkaan tällä hetkellä markkinoilla. Näin ollen työkoneissaan biopolttoainetta käyttävän on hankittava polttoaineensa dieselinä, joka aiheuttaa huomattavia kustannusvaikutuksia kevyen polttoöljyn ja dieselin erilaisesta verokohtelusta johtuen. Työkonesektorin sähköistysmahdollisuudet ovat vielä suuremman kokoluokan koneissa vähäiset ja sektori voidaan nähdä raskaan liikenteen ja lentoliikenteen ohella yhtenä niistä, joissa fossiilisilla nestemäisillä tai vastaavilla bioperäisillä polttoaineilla on suuri merkitys myös tulevaisuudessa. Lakiehdotuksessa esitetään, että jos jakelija on toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoaineita kuin liikenteen jakeluvelvoitelaissa säädetään, voidaan tällä ylitäytöllä täyttää biopolttoöljyn jakeluvelvoitteesta enintään 30 prosenttia. Jousto toimii myös biopolttoöljystä biopolttoaineiden suuntaan.

Tämän suuruisen jouston voidaan katsoa parantavan jakelijoiden mahdollisuuksia joustavaan ja kustannustehokkaaseen toimintaan kuitenkin niin, ettei työkonesektorin jakelulogistiikan kehittäminen vaarannu.

Hallituksen esityksessä on arvioitu vaikutuksia valmisteverollisiin polttoainehintoihin esityksen mukaisten toimien ja perusskenaarion välillä. Korotusta lämmityspolttoaineen ja työkonepolttoaineen hintaan arvioidaan tulevan noin 4,6 % perusskenaarioon verrattuna vuosina 2025 ja 2030. Öljylämmitystaloissa lämmitysöljyn hinnan nousun arvioidaan kasvattavan kotitalouden kustannuksia noin 0,13-0,21 prosenttia. Hinta-arvioissa on paljon epävarmuuksia ja merkittävä vaikutus on myös öljyn verotuksen kehittymisellä. On hyvä muistaa, että kustannusten nousuun vaikuttaa merkittävästi se, miten hyvin liikenteen vaihtoehtoisia käyttövoimia ja energiatehokkuutta koskevat tavoitteet toteutuvat. Huomionarvoista on myös, että asetettava biopolttoöljyn jakeluvelvoite tarkoittaa osuutta jakelijan kulutukseen toimittaman kevyen polttoöljyn ja biopolttoöljyn energiasisällön kokonaismäärästä. Keskimääräinen kustannusvaikutus eri käyttökohteissa voi riippua myös siitä, miten tasaisesti biopolttoöljyä tullaan jakelemaan työkone- ja lämmityspuolelle.

Osalle öljylämmitteisistä kotitalouksista arvioidulla kustannusten nousulla voi olla suuri merkitys. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA myöntää korjausavustusta ikääntyneiden ja vammaisten asuntoihin, mutta avustusta voidaan myöntää lämmitysmuodon muutoksiin vain niissä tapauksissa, joissa lämmityksen ylläpito on hakijalle liian raskasta. Korjausavustuslain (Laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista (1184/2005)) ja sitä edeltäneiden lakien nojalla on myönnetty energia-avustusta asuntojen energiatalouden parantamiseen ja energiankäytöstä aiheutuvien päästöjen vähentämiseen vuodesta 2003 alkaen. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi asuinrakennusten ja asuntojen korjausavustuksista (HE 156/2016) on todettu, että muun muassa energia-avustuksen säilyttämistä omana avustusmuotonaan ei pidetä enää ajankohtaisena ja tarkoituksenmukaisena. Rakennusten energiatehokkuuden edistäminen ja uusiutuvan energian käyttöönottoon kannustaminen ovat vuodesta 2013 lähtien olleet entistä vahvemmin osa maankäyttö- ja rakennuslain rakentamisen ohjausjärjestelmää. On katsottu, että energia-avustuksen tarkoituksenmukaisuus ja lainsäädännön tarve on luontevinta arvioida erikseen ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain nykyinen ohjausjärjestelmä ja valtiontalouden tilanne. Energia-avustuksen kaltaisen tuen tarvetta voi olla tarpeen arvioida uudestaan biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen säätämisen johdosta.

Käytettävien biopolttoaineiden raaka-ainepohjalla on huomattava merkitys aiheutuviin ympäristövaikutuksiin. Jakelijan on kuitenkin osoitettava biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain (393/2013) mukaisesti, että biopolttoaine ja biopolttoöljy täyttävät mainitussa laissa säädetyt kestävyyskriteerit. Kotimaisen metsäbiomassan runsaalla raaka-ainekäytöllä voi olla vaikutuksia Suomen hiilinieluun, etenkin mikäli biopolttoaineita ja biopolttoöljyä valmistetaan muustakin kotimaisesta metsäperäisestä biomassasta kuin metsäteollisuuden tähteistä ja jätteistä.

Metsäbiomassan jakeilla on erilaisia vaikutuksia. Hakkuutähteeseen kohdistuvalla energiapuukorjuulla ei ole tutkimuksissa todettu suurta merkitystä metsäluonnon monimuotoisuudelle Suomen olosuhteissa. Kantojen nostolla taas voi olla talousmetsiin jäävän järeän lahopuun määrään huomattavakin paikallinen vaikutus. Kannot ovat osittain korvanneet lahopuun vähäisyyttä talousmetsissä. Kannonnosto vaikuttaa hakkuutähteiden korjuuta selvästi voimakkaammin monimuotoisuudelle tärkeisiin rakennepiireisiin, kuten lahopuun määrään tai rikkoutumattoman pintakasvillisuuden ja humuskerroksen osuuteen. Energiapuun korjuun laajan mittakaavan ja pitkän aikavälin vaikutuksista lajistoon ei ole vielä riittävää käsitystä. Energiapuun korjuun pitkäaikaisista vesistövaikutuksista ei myöskään ole olemassa tutkimustietoa.