10.10.2022

Talousvaliokunta

Lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa koskien hallituksen esitystä laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (HE 174/2022 vp).

Taustaa

Uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteen keskeisenä tarkoituksena on edistää Suomea sitovien taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden toteutumista. Jakeluvelvoitteella 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 CO_2-ekv, mikä on noin 1,7 Mt CO_2-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 CO_2-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 CO_2-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 CO_2-ekv. Kun lisäksi huomioidaan, että vuoden 2022 jakeluvelvoitteen alentaminen 7,5 prosenttiyksiköllä lisää taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä arviolta noin 0,85 Mt CO_2-ekv politiikkaskenaarion nähden, niin silti taakanjakosektorin vuosien 2021-2025 päästökiintiöt alitettaisiin edelleen lähes 9 Mt CO_2-ekv.[1] Lisäksi, koska liikenteen sähköistyminen ja polttoaineiden hintojen nousu on ollut selvästi nopeampaa kuin politiikkaskenaariossa, taakanjakosektorin päästöt voivat laskea politiikkaskenaariota nopeammin vuoden 2022 jakeluvelvoitteen alennuksesta huolimatta.

[1] Tarkastelussa ei ole huomioitu LULUCF-jouston käyttöä koska sen hyödyntämismahdollisuus vaikuttaa epätodennäköiseltä.

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 nykylain mukainen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoite alentaa taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä vuosina 2023-2025 yhteensä noin 7,5 Mt CO_2-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 jakeluvelvoitteiden tasoilla on siten keskeinen merkitys Suomen taakanjakosektorin velvoitteisiin ja niiden toteuttamisen kustannuksiin. Mitä matalampi jakeluvelvoite on vuosina 2021-2023, sitä korkeammaksi vuosien 2026-2029 taakanjakosektorin päästökiintiöt muodostuvat ja sitä enemmän taakanjakosektorin velvoitteen toteuttamisen kustannukset alenevat.

Uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitetta 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 oli elokuussa arviolta noin 1,3 euroa litralta fossiilista dieseliä kalliimpaa[2], kun ero vuonna 2019 oli arviolta noin puolet tästä. Hintaero on suuri erityisesti, kun verrataan siihen, että vuoden 2018 hallituksen esityksessä, jossa säädettiin jakeluvelvoitteen 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 jakeluvelvoitteen yleisvelvoitteella saavutettavien taakanjakosektorin laskennallisten päästövähennysten rajakustannukset ovat muutaman vuoden aikana kaksinkertaistuneet tasolle 500 €/tCO2. Sen sijaan henkilöautoliikenteen sähköistämisellä 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.

Jakeluvelvoitteessa 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 jakeluvelvoitteessa. Tällä hintaerolla taakanjakosektorin päästövähennyksen kustannus kehittyneillä nestemäisillä biopolttoaineilla on noin 900-1 000 euroa hiilidioksiditonnilta.

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

[2] Fossiilisen dieselin energiasisällössä ilmaistuna

Vuoden 2023 jakeluvelvoitetta ja ylitäyttöä koskevat muutokset

Esityksessä ehdotetaan uusiutuvien polttoaineiden yleisen jakeluvelvoitteen alentamista 7,5 prosenttiyksiköllä vuodelta 2023 ja vuoden 2023 jakeluvelvoitteen ylittävien osuuksien huomioimista täysimääräisesti myöhempien kalenterivuosien jakeluvelvoitteen täyttämisessä.

Valtiovarainministeriö arvioi esityksessä ehdotetun vuoden 2023 jakeluvelvoitteen alennuksen nostavan taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 0,9 Mt CO2-ekv. Jakeluvelvoitteen alentamisen ei kuitenkaan arvioida juuri lisäävän globaaleja päästöjä, sillä 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 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 jakeluvelvoitteen merkittävilläkään muutoksilla ei valtiovarainministeriön arvion mukaan ole juuri vaikutuksia kotimaiseen nestemäisten biopolttoaineiden tuotantoon, eikä etenkään kotimaisiin nestemäisten biopolttoaineiden investointeihin. Koska kaasun käyttö liikenteessä on vähäistä ja biokaasu on muita biopolttoaineita halvempaa, hyvin matalakin jakeluvelvoitetaso varmistaa maakaasun korvautumisen biokaasulla liikenteessä. Siten korkeata jakeluvelvoitteen tasoa ei voida perustella biokaasun edistämisellä. Nykyisellä maakaasun hinnalla, päästöohjauksella ja tuki-instrumenteilla investoinnit biokaasun tuotantoon ovat kannattavia ilman jakeluvelvoitettakin.

Valtiovarainministeriö arvioi esityksessä ehdotetun vuoden 2023 jakeluvelvoitteen 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 esityksen vuoden 2023 jakeluvelvoitteen alennus nostaisi Suomen taakanjakosektorin vuosien 2026-2029 päästökiintiöitä kumulatiivisesti noin 0,5 Mt CO_2-ekv, mikä jakeluvelvoitteen päästövähennyksen rajakustannuksella tarkoittaa noin 250 milj. euron kansantaloudellista säästöä.

Taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden kustannustehokkaan toteuttamisen näkökulmasta vuoden 2023 jakeluvelvoitetta olisi 7,5 prosenttiyksikön alentamisen sijasta perusteltua alentaa mahdollisimman paljon.

Vuoden 2023 jakeluvelvoitteen alentaminen esimerkiksi 20 prosenttiyksiköllä nostaisi taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 2,5 Mt CO_2-ekv[4], 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 päästökiintiöitä kumulatiivisesti noin 1,38 Mt CO_2-ekv ja siten vähentäisi vastaavalla määrällä nestemäisten biopolttoaineiden käytön tarvetta vuosina 2021-2030 taakanjakosektorin

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

[4] Vaikutuksesta noin 0,2 Mt CO_2-ekv on polttoaineiden kokonaiskulutuksen alenemaa polttoaineiden hintojen laskun seurauksena.

päästövelvoitteiden saavuttamiseksi tuoden noin 690 milj. euron kansantaloudelliset säästöt.

Esityksen ehdotus vuoden 2023 jakeluvelvoitteen 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. Vuoden 2023 velvoitteen ylittävän osuuden huomioimisen merkittävä rajoittaminen yli vuoden 2023 jakeluvelvoitteen minimoisi riskiä siitä, että vuoden 2023 jakeluvelvoitteen ylittävä uusiutuvien polttoaineiden määrä alentaisi Suomen taakanjakosektorin päästökiintiöitä vuosille 2026-2029. Vuoden 2023 ylitäytön 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 jakeluvelvoitteisiin ehdotettavat korotukset

Esityksessä ehdotetaan vuosien 2024-2029 jakeluvelvoitetasoja korotettavan 2 - 5,5 prosenttiyksiköllä.

Valtiovarainministeriö arvioi, että esityksessä ehdotetut muutokset vuosille 2024-2029 laskevat taakanjakosektorin päästöjä noin 2,2 Mt CO_2-ekv., kun jakeluvelvoitteen vuosien 2022 ja 2023 7,5 prosenttiyksikön alennukset nostavat yhteensä taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 1,7 Mt CO_2-ekv.[5] Ehdotetut korotukset eivät todennäköisesti vähentäisi globaaleja päästöjä edellä mainitusta hiilivuotovaikutuksesta johtuen.

Valtiovarainministeriö arvioi, että vuosien 2024-2029 jakeluvelvoitteen 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.

Taakanjakosektorin kustannustehokkaiden päästövähennysten kuin myös globaalisti vaikuttavan ilmastopolitiikan näkökulmasta vuosien 2024-2029 jakeluvelvoitetasoja olisi perusteltua pikemminkin laskea ja/tai seuraamusmaksutasoja alentaa.[6] Tarvittaessa olisi perusteltua käyttää taakanjakosektorin päästötavoitteiden saavuttamiseksi kustannustehokkaampia keinoja kuten liikenne- ja lämmityspolttoaineiden veron korotuksia sekä päästöyksiköiden hankkimista muilta mailta.

Yllä esitetyn arvion perusteella taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteet vuosille 2021-2025 ollaan alittamassa liikenteen jakeluvelvoitteen väliaikaisesta alentamisesta huolimatta. Myös vuosien 2021-2030 päästökiintiön alittaminen on hyvin mahdollista ilman politiikkaskenaarioon sisällytettyä jakeluvelvoitteiden korottamista liikenteen politiikkaskenaariota nopeamman sähköistymisen kehityksen johdosta. 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 jakeluvelvoitetta halvempiin päästövähennyskeinoihin. Jakeluvelvoitteen keskeisenä etuna on, että sitä voidaan tarvittaessa kiristää, jos näyttää siltä, että taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteisiin ei muuten olla pääsemässä.

[5] Päästöluvuissa ei ole huomioitu polttoaineen kulutuksen hintajouston kautta tulevaa vaikutusta.
[6] Mahdollinen ratkaisu velvoitetasojen alentamisen ja seuraamusmaksujen väliltä olisi seuraamusmaksujen porrastaminen siten, että seuraamusmaksut alenisivat uusiutuvan polttoaineen osuuden mukaan.

Vuoden 2030 ja sen jälkeisten vuosien jakeluvelvoitetason korottaminen

Esityksessä vuoden 2030 jakeluvelvoitetta 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 jakeluvelvoitteen 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 esityksessä vuoden 2030 ja sen jälkeisten vuosien velvoitetason nostoa 34 prosenttiin perustellaan hallituksen, ilmasto- ja energiastrategian ja KAISU:n kirjauksilla liittyen biokaasun ja sähköpolttoaineiden liittämisellä uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteeseen.

Valtiovarainministeriö korostaa, että esityksessä ehdotettu vuoden 2030 jakeluvelvoitteen 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.[7] Politiikkaskenaarion sijaan KAISU:n perusskenaario, joka myöskin voi olla yliarvio, antaa huomattavasti realistisemman kuvan kaasuautojen markkinaosuuksista ja kaasun kokonaiskulutuksesta liikenteestä. Perusskenaariossa kaasun kokonaiskulutus tieliikenteessä vuonna 2030 jää noin yhteen terawattituntiin, mikä mekaanisesti laskettuna tarkoittaisi jakeluvelvoitteen alhaisempaa korotusta vuodelle 2030.

Vuoden 2030 jakeluvelvoitetason nosto olisi kustannustehoton keino vähentää taakanjakosektorin päästöjä ja taakanjakosektorin velvoitteiden toteuttamisen näkökulmastakin mahdollisesti tarpeeton. Jakeluvelvoitteen tason nostaminen nykytasosta lisäisi nestemäisten biopolttoaineiden käyttöä, mikä vähentäisi taakanjakosektorin laskennallisia päästövähennyksiä hyvin suurella rajakustannuksella ja ilman positiivisia vaikutuksia todellisiin globaaleihin päästövähenemiin. Biokaasun ja sähköpolttoaineiden liittäminen jakeluvelvoitteeseen tulisi nähdä keinona vähentää nestemäisten biopolttoaineiden käyttöä. Taakanjakosektorin päästöjä olisi perusteltua vähentää jakeluvelvoitetta kustannustehokkaammilla keinoilla.

Valtiovarainministeriön näkemyksiä uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitetta koskeviin muutoksiin on esitetty laajemmin ja yksityiskohtaisemmin valtiovarainministeriön lausunnossa lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen.[8]

[7] 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.

[8] https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b97c2bdc-68bb-4f13-9cab-50e1669abc92/134c839a-69b4-4994-9736-f3d7b9f67c51/LAUSUNTO_20220810071201.PDF

Finanssiasiantuntija Jussi Kiviluoto