Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta sekä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 §:n ja 38 §:n muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä annettua lakia. Esityksen mukaan biopolttoöljyn jakeluvelvoitetta nostettaisiin vuodesta 2026 alkaen siten, että vuonna 2030 jakeluvelvoite olisi 30 prosenttia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettua lakia. Lakiin lisättäisiin viittaus sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2022.

—————

Sisällys

[Esityksen pääasiallinen sisältö 1](#_Toc108181047)

[PERUSTELUT 3](#_Toc108181048)

[1 Asian tausta ja valmistelu 3](#_Toc108181049)

[1.1 Tausta 3](#_Toc108181050)

[1.2 Valmistelu 3](#_Toc108181051)

[2 Nykytila ja sen arviointi 4](#_Toc108181052)

[2.1 EU:n taakanjakoasetus 4](#_Toc108181053)

[2.2 Kansallinen lainsäädäntö 4](#_Toc108181054)

[2.2.1 Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä 4](#_Toc108181055)

[2.2.2 Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta 5](#_Toc108181056)

[2.2.3 Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biopolttoaineista 6](#_Toc108181057)

[2.3 Nykytilan arviointi 6](#_Toc108181058)

[3 Tavoitteet 8](#_Toc108181059)

[4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 8](#_Toc108181060)

[4.1 Keskeiset ehdotukset 8](#_Toc108181061)

[4.2 Pääasialliset vaikutukset 8](#_Toc108181062)

[4.2.1 Vaikutusten arvioinnin toteuttaminen ja käytetyt tietolähteet 8](#_Toc108181063)

[4.2.2 Biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen vaikutukset 9](#_Toc108181064)

[4.2.2.1 Ympäristövaikutukset 9](#_Toc108181065)

[4.2.2.2 Taloudelliset vaikutukset 10](#_Toc108181066)

[4.2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen 11](#_Toc108181067)

[4.2.3 Kestävyyslain muutoksen vaikutukset biokaasutoimijoille 12](#_Toc108181068)

[4.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan 12](#_Toc108181069)

[5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 12](#_Toc108181070)

[5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 12](#_Toc108181071)

[6 Lausuntopalaute 13](#_Toc108181072)

[7 Säännöskohtaiset perustelut 14](#_Toc108181073)

[7.1 Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä 14](#_Toc108181074)

[7.2 Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista 14](#_Toc108181075)

[8 Voimaantulo 14](#_Toc108181076)

[9 Toimeenpano ja seuranta 14](#_Toc108181077)

[10 Suhde muihin esityksiin 14](#_Toc108181078)

[10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä 14](#_Toc108181079)

[11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 15](#_Toc108181080)

[Lakiehdotukset 16](#_Toc108181081)

Laki [biopolttoöljyn käytön edistämisestä 16](#_Toc108181082)

Laki [biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista 17](#_Toc108181083)

PERUSTELUT

1. Asian tausta ja valmistelu
   1. Tausta

Hallituksen syksyn 2021 budjettiriihessä tehdyn linjauksen mukaan kevyen polttoöljyn jakeluvelvoitetta nostetaan vuoteen 2030 ja selvitetään biokaasun ja sähköpolttoaineiden sisällyttäminen siihen. Nostolla tavoitellaan arviolta 0,5 miljoonan tonnin (Mt) päästövähennystä. Velvoitteen suuruutta tarkastellaan yhdessä liikennepolttoaineiden jakeluvelvoitteen kanssa kestävän raaka-ainepohjan rajallisuus ja kustannusvaikutukset huomioiden.

Hallituksen linjausta mukaillen keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan (Valtioneuvoston selonteko: Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma – kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035 (VNS 4/2022 vp, jäljempänä *Kaisu*)) on kirjattu uutena taakanjakosektorin politiikkatoimena biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen nosto 30 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Kaisussa linjataan tarvittavat keinot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen päästökaupan ulkopuolisella sektorilla eli liikenteessä, maataloudessa, lämmityksessä ja jätehuollossa.

Vastaavasti kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa (Valtioneuvoston selonteko: Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia, VNS 6/2022 vp) on linjattu kevyen polttoöljyn jakeluvelvoitteen nostosta 30 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi strategiassa linjattiin, että selvitetään erityiskeinoja työkoneiden öljyn käytön vähentämiseen, kuten sähköistäminen ja biokaasun käyttö. Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia sisältää linjauksia energia- ja ilmastopolitiikasta ja ehdotuksia toimenpiteiksi, joilla Suomi on hiilineutraali vuonna 2035. Ilmasto- ja energiastrategia kattaa kaikki kasvihuonekaasupäästöt päästökauppasektorilla, taakanjakosektorilla ja maankäyttösektorilla sekä maankäyttösektorin ja muiden alojen hiilinielut.

Biokaasu säädettiin valmisteveron alaiseksi polttoaineeksi vuoden 2022 alussa. Poikkeuksena on kestäväksi osoitettu lämmityksessä ja työkoneissa käytettävä biokaasu, joka säädettiin verottomaksi. Kestävyyden osoittamiseksi toimija tarvitsee Energiaviraston hyväksymän kestävyysjärjestelmän. Muutoksen yhteydessä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettuun lakiin ei sisällytetty viittausta sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin, jossa säädetään biokaasun verotuksesta.

* 1. Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneu-vosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM127:00/2021.

Valmistelussa on hyödynnetty alustavia tuloksia VN TEAS –selvityksestä Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot, jonka loppuraportti julkaistaan syyskuussa 2022. Selvityksen on tehnyt VTT.

1. Nykytila ja sen arviointi
   1. EU:n taakanjakoasetus

Sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 (ns. *taakanjakoasetus*) mukaan Suomen on vähennettävä päästöjään vähintään 39 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Velvoite koskee päästökaupan ulkopuolisia aloja, kuten liikennettä, maataloutta, rakennuskohtaista lämmitystä, jätehuoltoa ja työkoneita.

Taakanjakoasetuksen mukaan päästöjä on vähennettävä vuosittain lineaarisesti alenevalla polulla, vuositasolla määrättyjen päästökiintiöiden mukaan jakson 2021-2030 aikana. Asetus sisältää lisäksi säännöt vuotuisten päästökiintiöiden määrittämiseksi ja säännöt jäsenvaltioiden käytettävissä olevista erilaisista joustokeinoista. Jäsenvaltiot voivat mm. hyödyntää ajallisia joustoja siten, että päästöjä tasataan yksittäisten vuosien välillä. Ajalliset joustot mahdollistavat ylimääräisten yksiköiden tallettamisen tuleville vuosille sekä lainaamisen seuraavalta vuodelta tietyin ehdoin. Jos jäsenvaltio ei pääse vuotuiseen päästövähennystavoitteeseensa, ylitetty määrä kerrotaan kertoimella 1,08 ja lisätään seuraavan vuoden päästöihin.

Osana 55-valmiuspakettia komissio on esittänyt muutoksia myös taakanjakoasetukseen (COM(2021) 555 final). Ehdotuksen mukaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta kiristettäisiin koko EU:ssa 10 prosenttiyksiköllä. Komissio ehdottaa Suomen velvoitteeksi 50 prosenttia.

Biopolttoöljyn jakeluvelvoite on yksi monista sääntelykeinosta, jonka avulla pyritään vähentämään Suomen taakanjakosektorin päästöjä.

* 1. Kansallinen lainsäädäntö
     1. Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä

Biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019, jäljempänä *biopolttoöljyn jakeluvelvoitelaki*) tarkoituksena on edistää biopolttoöljyn käyttöä kevyen polttoöljyn korvaamiseksi lämmityksessä, työkoneissa ja kiinteästi asennetuissa moottoreissa. Biopolttoöljyn jakeluvelvoitetta sovelletaan jakelijaan, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittaman kevyen polttoöljyn määrä on yli miljoona litraa. Lakia on sovellettu vuodesta 2021 alkaen. Biopolttoöljyn jakeluvelvoitelain noudattamista valvoo Energiavirasto.

Biopolttoöljyn jakeluvelvoitelain mukaan biopolttoöljyn energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittaman kevyen polttoöljyn ja biopolttoöljyn energiasisällön kokonaismäärästä (ns. *jakeluvelvoite)* tulee olla vähintään 3,0 prosenttia vuonna 2021. Sen jälkeen biopolttoöljyn jakeluvelvoite nousee vuosittain tasaisesti 10,0 prosenttiin vuonna 2028.

Biopolttoöljyn jakeluvelvoitelain 5 §:n 2 momentin mukaan jakelijan on osoitettava, että jakeluvelvoitteeseen laskettavat biopolttoöljyt täyttävät kestävyyslaissa bionesteille säädetyt kestävyyskriteerit. Vuonna 2021 biopolttoöljyn jakeluvelvoitelaissa säädettyä jakeluvelvoitetta sovellettiin kolmeen eri kevyen polttoöljyn jakelijaan: Neste Oyj, North European Oil Trade Oy ja Oy Teboil Ab.

Jos jakelija ei ole jakeluvelvoitteensa mukaisesti toimittanut kulutukseen biopolttoöljyä, on Energiaviraston määrättävä jakelijalle biopolttoöljyn jakeluvelvoitelain 13 §:n mukaan seuraamusmaksu. Seuraamusmaksua määrätään siltä osin kuin jakelija ei ole täyttänyt jakeluvelvoitettaan, ja sen suuruus on 0,04 euroa megajoulelta.

Biopolttoöljyn jakeluvelvoitelain 7 §:n mukaan jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoöljyä kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskettaessa ja jakeluvelvoitelain mukaista samaa kalenterivuotta koskevaa jakeluvelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluvelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui, ja siirtyvällä määrällä voidaan täyttää enintään 30 prosenttia jakeluvelvoitelain mukaisesta jakeluvelvoitteesta.

* + 1. Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta

Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996, jäljempänä myös *sähköverolaki*) säädetään sähkön, kivihiilen, polttoturpeen, maakaasun, biokaasun, mäntyöljyn ja mainitun lain 2 a §:ssä tarkoitettujen tuotteiden valmisteverosta. Energiatuotteiden valmistevero muodostuu energiasisältöverosta ja hiilidioksidiverosta. Energiasisältövero perustuu polttoaineen energiasisältöön ja hiilidioksidivero polttoaineen elinkaarenaikaisiin päästöihin. Lisäksi lähes kaikista energiatuotteista kannetaan huoltovarmuusmaksu.

Sähköverolain muutoslaissa (1215/2021) biokaasulle säädettiin liikennekäytössä valmistevero, joka muiden verotettavien energiatuotteiden tavoin muodostuu biokaasun ominaisuuksien perusteella energiasisältö- ja hiilidioksidiverosta sekä huoltovarmuusmaksusta. Kestävyyskriteerit täyttävän biokaasun hiilidioksidivero on puolitettu (R-veroluokka) ja jätteistä, tähteistä, lignoselluloosasta ja syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta valmistettu biokaasu on vapautettu kokonaan hiilidioksidiverosta (T-veroluokka).

Muutoksen taustalla on uusiutuvien polttoaineiden edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007, jäljempänä *liikenteen jakeluvelvoitelaki*) muutoslaki (603/2021), jolla biokaasu sisällytettiin liikenteen jakeluvelvoitteeseen 1.1.2022 alkaen. EU:n valtiontukea koskevien säännösten mukaan samanaikaiset edistämiskeinot eivät ole sallittuja, minkä vuoksi biokaasun sisällyttäminen liikenteen jakeluvelvoitteeseen edellytti toisen tukimuodon, eli biokaasun verottomuuden, poistamista.

Sähköverolain 21 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan biokaasu on verotonta ja huoltovarmuusmaksutonta lämmitys- ja työkonekäytössä, mikäli biokaasu täyttää kestävyyslaissa säädetyt kestävyyskriteerit. Sähköverolain muutoslain perustelujen (HE 212/2021 vp) mukaan lämmitys- ja työkonebiokaasun verottomuus edellyttää Euroopan komission myöntämää valtiontukilupaa. Valtiovarainministeriö käynnisti valtiontukilupahakemuksen valmistelun vuoden 2021 lopussa yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Hakemuksen valmistelussa ilmenneiden epävarmuuksien johdosta, valtiovarainministeriö on valmistellut sähköverolakia koskevaa muutosesitystä, jossa lämmityksessä, työkoneissa tai kiinteästi asennetuissa moottoreissa käytetyn biokaasun energiasisältövero määräytyisi EU:n vähimmäisverotason mukaisena silloin, kun biokaasu on laissa tarkoitetusti kestävää. Esitysluonnoksen mukaan laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Luonnos hallituksen esitystä on tällä hetkellä lausuntokierroksella [lausuntopalvelu.fi –sivustolla](https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=3ba757ba-9f6b-4e6b-9fd0-a0361b837258)

* + 1. Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biopolttoaineista

Biopolttoaineista, bionesteistä ja biopolttoaineista annetun lain (393/2013, jäljempänä *kestävyyslaki)* säädetään biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereistä ja niiden täyttymisen osoittamisesta. Sääntely perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä ((EU) 201/2001).

Kestävyyslakia sovelletaan lain 2 §:n 1 momentin mukaan biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin sen mukaan kuin uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007), jäljempänä jakeluvelvoitelaki, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994), päästökauppalaissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010), eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetussa laissa (170/2018) ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetussa laissa (418/2019) säädetään. Lakia sovelletaan myös mainitun pykälän 2 momentin mukaan, kun sitä edellytetään valtionavustuspäätöksessä.

Kestävyyslain 4 §:n 13 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, joka tuottaa, valmistaa, hankkii, tuo maahan, luovuttaa kulutukseen tai käyttää raaka-ainetta, biopolttoainetta, bionestettä, biomassapolttoainetta tai niitä sisältäviä polttoaineita tai joka tosiasiallisesti määrää mainitusta toiminnasta ja johon lakia sovelletaan 2, 2 a tai 2 b §:n nojalla. Ainoastaan kestävyyslain mukainen toiminnanharjoittaja voi hakea kestävyysjärjestelmän hyväksyntää Energiavirastolta.

Kestävyyslain muutoslaki (967/2020) tuli voimaan 1.1.2021. Muutoslailla laajennettiin kestävyyslain soveltamisalaa koskemaan muun muassa kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen tuotannossa.

Kestävyyslain 2 a §:n mukaan jos toiminnanharjoittajalla ei ole muun lainsäädännön tai valtionavustuspäätöksen perusteella velvollisuutta osoittaa biomassapolttoaineiden kestävyyttä, on sen kuitenkin osoitettava, että biomassapolttoaineet täyttävät tässä laissa säädetyt kestävyyskriteerit, jos se käyttää niitä sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on vähintään 20 megawattia kiinteiden biomassapolttoaineiden tapauksessa ja 2 megawattia kaasumaisten biomassapolttoaineiden tapauksessa.

Energiaviraston hyväksymällä kestävyysjärjestelmällä toiminnanharjoittaja voi osoittaa tuottamiensa, valmistamiensa, hankkimiensa, maahan tuomiensa, kulutukseen luovuttamiensa tai käyttämiensä raaka-aineiden, biopolttoaineiden, bionesteiden tai biomassapolttoaineiden kestävyyskriteerien mukaisuuden.

Kestävyyslain 38 §:n mukaan Energiavirasto voi toiminnanharjoittajan hakemuksesta päättää antaa ennakkotiedon siitä, onko raaka-ainetta pidettävä jätteenä, tähteenä, syötäväksi kelpaamattomana selluloosana tai lignoselluloosana sovellettaessa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia. Ennakkotieto on voimassa toistaiseksi. Energiavirasto voi peruuttaa antamansa ennakkotiedon lainkäyttöviranomaisen päätöksellä tapahtuneen säännöksen tulkinnan muuttumisen vuoksi tai muusta erityisestä syystä.

* 1. Nykytilan arviointi

*Kevyen polttoöljyn käyttö*

Vuonna 2020 kevyen polttoöljyn kokonaiskulutus oli Tilastokeskuksen mukaan 1,53 Mt. Kevyen polttoöljyn kokonaiskulutuksesta 45 % käytettiin työkoneissa, 26 % rakennusten lämmityksessä ja 29 % muussa käytössä. Työkoneiden osuus kevyen polttoöljyn käytöstä on kasvanut, kun öljyn käyttö rakennusten lämmitykseen on vähentynyt.

Työkoneiden kasvihuonekaasupäästöt olivat 2,4 Mt CO2-ekv. vuonna 2020, joka on noin 5 prosenttia Suomen kokonaispäästöistä ja 9 prosenttia taakanjakosektorin päästöistä (Tilastokeskus 2022). Työkoneiden päästöt ovat pysyneet viime vuosina suurin piirtein samalla tasolla. Työkoneisiin kuuluu hyvin erilaisiin käyttötarkoituksiin tarkoitettuja laitteita järeistä kaivinkoneista, tiehöylistä ja maa- ja metsätalouden työkoneista trukkeihin, mönkijöihin ja ruohonleikkureihin.

Rakennusten erillislämmityksen päästöt syntyvät pääosin öljylämmityksestä. Suurin osa lämmityksen polttoaineista on kevyttä polttoöljyä, mutta erillislämmityksen päästöjä syntyy myös esimerkiksi maakaasun käytöstä. Rakennusten erillislämmityksen päästöt ovat olleet laskusuunnassa viime vuosina, mikä johtuu öljylämmityksen vähentymisestä ja rakennusten energiatehokkuuden parantumisesta. Vuonna 2020 erillislämmityksen päästöt olivat 2,1 Mt CO2-ekv.

Nykyisen biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen vaikutukset soveltamisalaan kuuluvissa käyttökohteissa ovat todennäköisesti vähäisiä, koska jakeluvelvoite on ollut voimassa vasta vähän aikaa ja velvoitteen taso on alhainen. Jakeluvelvoite on voinut parantaa mahdollisuuksia hankkia täysin uusiutuvia polttoaineita esimerkiksi työkonekäyttöön.

*Biokaasun verotus*

Kestävyyslaki ei sisällä viittausta sähköverolakiin. Sähköverolaki kuitenkin edellyttää biokaasun kestävyyden osoittamista verottomuuden saamiseksi lämmitys- ja työkonekäytössä. Kestävyyslain soveltamissäännösten johdosta pelkkä verovelvollisuus sähköverolain nojalla ei oikeuta hakemaan Energiavirastolta kestävyysjärjestelmän hyväksyntää, jos nämä toimijat eivät täytä kestävyyslain mukaista toiminnanharjoittajan määritelmää. Lainsäädännön epäjohdonmukaisuus koskettaa niitä lämmitys- ja työkonebiokaasun tuottajia, joiden biokaasun tuotanto on yli 1 GWh vuodessa, mutta laitoksen kokonaislämpöteho on alle 2 megawattia. Arvioiden mukaan tällaisia toimijoita olisi noin 20-30. Mikäli verovelvollinen ei osoita Energiaviraston hyväksymän kestävyysjärjestelmän avulla biokaasun kestävyyttä, verotetaan biokaasu lämmityksessä korkeimmalla biokaasun verotasolla, joka vastaa fossiilisen maakaasun verotasoa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on yhdessä valtiovarainministeriön, Energiaviraston ja Verohallinnon kanssa keskustellut nykylainsäädännön epäjohdonmukaisuudesta ja tilanteeseen on pyritty löytämään väliaikainen ratkaisu ennen kestävyyslakiin tehtävää muutosta.

Vallitsevaa epäjohdonmukaista oikeustilaa on pyritty korjaamaan Verohallinnon ohjeistuksella (VH/1061/00.01.00/2022), jonka mukaan jos biokaasun tuotantoa on yli 1 GWh vuodessa eikä tuottajalla ole vähintään 2 megawatin nimellislämpötehoista laitosta, eikä laitos ole hakeutunut jakeluvelvoitteen alaisuuteen, kyseisen tuottajan biokaasun katsotaan olevan verotuksen näkökulmasta kestävää ilman Energiaviraston hyväksymää kestävyysjärjestelmää. Asian korjaaminen edellyttää kuitenkin kestävyyslain muuttamista.

Toiminnanharjoittajat eivät tällä hetkellä pysty hakemaan Energiavirastolta ennakkotietoa siitä, onko raaka-aine jätettä, tähdettä, syötäväksi kelpaamatonta selluloosaa tai lignoselluloosaa sovellettaessa sähköverolakia. Tällaisista raaka-aineista tuotettuun biokaasuun sovelletaan biokaasun valmisteverotuksessa alempaa veroluokkaa, eli niin sanottua T-veroluokkaa.

1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallituksen, KAISU:n sekä ilmasto- ja energiastrategian kirjauksia biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen nostamisesta 30 prosenttiin vuonna 2030. Esityksellä tavoitellaan päästövähennyksiä taakanjakosektorilla.

Esityksen toisena tavoitteena on varmistaa, että jatkossa myös sähköverolain mukaiset verovelvolliset voivat hakea Energiavirastolta kestävyysjärjestelmän hyväksyntää osoittaakseen biokaasun kestävyyden. Esityksellä korjataan kestävyyslain ja sähköverolain välillä vallitseva epäjohdonmukaisuus. Samalla mahdollistetaan ennakkotiedon hakeminen sähköverolakiin liittyen.

1. Ehdotukset ja niiden vaikutukset
   1. Keskeiset ehdotukset

Ehdotetulla biopolttoöljyn jakeluvelvoitelain muutoksella nostettaisiin biopolttoöljyn kulutukseen toimittamista koskevaa velvoitetta 30 prosenttiin vuonna 2030.

Esityksessä ehdotetaan, että kestävyyslain 2 §:ään ja 38 §:ään lisättäisiin viittaukset lakiin sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta.

* 1. Pääasialliset vaikutukset
     1. Vaikutusten arvioinnin toteuttaminen ja käytetyt tietolähteet

Esityksen keskiössä on biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen korottaminen, minkä vuoksi vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan erityisen laajasti biopolttoöljyn jakeluvelvoitelain muutoksen aiheuttamia vaikutuksia. Kestävyyslain muutoksella ei arvioida olevan julkiseen talouteen tai ympäristöön liittyviä vaikutuksia, minkä vuoksi vaikutusten arviointi keskittyy biokaasutoimijoiden taloudellisiin vaikutuksiin sekä viranomaisvaikutuksiin. Lisäksi vaikutusten arvioinnissa on keskitytty arvioimaan nyt esitettävien muutosten vaikutuksia suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty Kaisun sekä ilmasto- ja energiastrategian vaikutusarviointeja sekä muita selvityksiä. Kaisussa ja ilmasto- ja energiastrategiassa ehdotettujen toimien vaikutuksia on selvitetty ja kuvattu kyseisissä selonteoissa sekä niiden vaikutusarvioissa.

Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot (TYKO2) -selvityksessä on tutkittu biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen nostamisen vaikutuksia työkoneiden hiilidioksidipäästöihin, uusiutuvan energian osuuteen ja kevyen polttoöljyn hintaan eri skenaarioissa sekä esitetty mahdollisia vaikutuksia yrityksille, kuluttajille, kansantalouteen ja valtiontalouteen huomioiden biopolttoöljyn käyttö myös lämmityksessä ja muissa käyttökohteissa. Yksi selvityksen skenaarioista (BIO30b) vastaa lakiehdotuksen mukaisia korotuksia biopolttoöljyn jakeluvelvoitteeseen. Selvityksessä. on hyödynnetty uusiutuvien polttoaineiden hintakehityksen osalta AFRY Management Consulting Oy:n ja TEC TransEnergy Consulting Oy:n toteuttamaa selvitystä ”Liikenteen jakeluvelvoitetason nosto”, jonka raportti on julkaistu marraskuussa 2021 (VN/13870/2021).

* + 1. Biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen vaikutukset
       1. Ympäristövaikutukset

EU:n energia- ja ilmastopolitiikka koostuu kolmesta toisiaan täydentävästä sektorisääntelystä: päästökaupasta sekä taakanjako- ja LULUCF-sektoreista. RED II:n yleisten laskentasääntöjen mukaan kestävien uusiutuvien polttoaineiden käytönaikaiset hiilidioksidipäästöt ovat nolla, koska niiden poltosta syntyvät päästöt huomioidaan jo LULUCF-sektorilla hiilivarastojen muutoksena. Siten taakanjakosektorilla uusiutuvien polttoaineiden käyttö vaikuttaa täysimääräisesti hiilidioksidipäästöjä alentavasti.

Biopolttoöljyn jakeluvelvoite vaikuttaa Suomen uusiutuvan energian osuuteen, mutta vaikutus on pienempi kuin liikenteen jakeluvelvoitteella, koska kevyen polttoöljyn kulutus on kokonaisuudessaan pienempi kuin tieliikenteen polttoainekulutus. Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot –selvityksen alustavien tulosten mukaan biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen nosto korottaa uusiutuvan energian osuutta 0,17-0,18 prosenttiyksikköä jokaista jakeluvelvoitteen noston prosenttiyksikköä kohden kaikissa skenaarioissa, joissa sähkökäyttöisten työkoneiden yleistymisen odotetaan tapahtuvan maltillista tahtia. Nopeamman sähköistymisen huomioivassa skenaariossa sähkön alkuperä vaikuttaa uusiutuvan energian osuuden nousuun ratkaisevasti.

Kevyttä polttoöljyä käytetään pääasiassa rakennusten lämmityksessä ja työkoneissa. Rakennusten lämmitykseen on tarjolla useita vaihtoehtoisia lämmitysmuotoja öljylämmityksen korvaamiseen. Työkonepuolella öljyn korvaaminen muilla energialähteillä on huomattavasti vaikeampaa ja esimerkiksi sähkökäyttöisiä työkoneita on toistaiseksi hyvin rajallisesti saatavilla. Öljyn käyttö rakennusten erillislämmityksessä on vähentynyt viime vuosina huomattavasti ja saman kehityksen odotetaan jatkuvan. Öljylämmityksen vaihtaminen vähäpäästöisiin lämmitysmuotoihin on monessa kohteessa kannattavaa jo lämmityskustannusten alenemisen myötä. Lisäksi öljylämmityksestä luopumiseen on tarjolla taloudellista tukea. Työkonekäytön osuuden kevyen polttoöljyn kokonaiskäytöstä odotetaan kasvavan entisestään. Työkoneiden skenaarioiden mallinnuksessa on tunnistettu merkittäviä epävarmuuksia erityisesti työkoneisiin liittyvän teknologian kehittymisessä ja sähköistymispotentiaalin realisoitumisen nopeudessa.

Biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen korotusten ajoittamisella vuodesta 2026 eteenpäin päästövähennykset painottuvat työkonesektorille. Vuonna 2030 öljylämmityksestä on pääosin luovuttu ja biopolttoöljyn jakeluvelvoitteella on rakennusten erillislämmityksen päästöihin vain pieni vaikutus. Työkoneiden kustannustehokkaan päästövähennyskeinot –selvityksen mukaan työkoneiden vuoden 2021 arvioidut päästöt ovat 2,36 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Lakiehdotuksen mukaisen BIO30b-skenaarion mukaiset työkoneiden päästöt olisivat vuonna 2030 1,64 Mt CO2-evk., jolloin vähennystä vuosittaisessa päästömäärässä olisi 0,72 Mt CO2-evk. Kaisussa ei ole eritelty työkonesektorin politiikkatoimien päästövaikutusta toimikohtaisesti. Kaikkien työkonesektorin politiikkatoimien yhteenlaskettu vaikutus taakanjakosektorin päästöihin on Kaisun mukaan 0,5 miljoonaa tonnia (Mt) vuonna 2030. Jakeluvelvoitteen nostolla saavutettu lisäpäästövähennys voi pienentyä pitkän aikavälin tarkastelussa, vaikka velvoitteen tasoa ei laskettaisi, koska työkonesektorin polttoaineenkulutuksen odotetaan laskevan.

Kasvihuonekaasupäästöjä vähentävän vaikutuksen lisäksi biopolttoöljyn lisääntyvällä käytöllä voi olla myönteisiä vaikutuksia muun muassa pienhiukkaspäästöihin, ja sitä kautta ympäristö- ja terveyshyötyjä, kun ilmanlaatu paranee. Käytettävien uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainepohjalla on huomattava merkitys aiheutuviin ympäristövaikutuksiin. Jakelijan on kuitenkin osoitettava kestävyyslain mukaisesti, että biopolttoöljy täyttää kestävyyslaissa säädetyt kestävyyskriteerit.

4.2.2.2 Taloudelliset vaikutukset

*Nestemäisten uusiutuvien polttoaineiden hintakehitys*

Työkoneiden käyttämä kevyt polttoöljy vastaa laadultaan tieliikenteen käyttämää dieselpolttoainetta. Tieliikennettä ja työkoneita koskevien jakeluvelvoitteiden täyttämiseksi kilpaillaan näin ollen samasta uusiutuvasta raaka-aineesta eli bioperäisestä dieselistä. Uusiutuvien polttoaineiden avulla pyritään vähentämään myös meri- ja lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjä. Uusiutuvien polttoaineiden markkinat ovat vahvasti tarjontarajoitteiset. Kasvavan kysynnän voidaan olettaa nostavan uusiutuvan dieselin ja polttoöljyn hintaa.

Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot –selvityksessä on tarkasteltu biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen noston vaikutuksia suhteessa tieliikenteen biopolttoainemääriin. Työkoneiden polttoaineen kulutuksesta valtaosa, 90 massaprosenttia, on polttoöljyä, mikä vastaa laadultaan tieliikenteen käyttämää dieselpolttoainetta. Selvityksessä on oletettu bioperäisen dieselin olevan niin kutsuttua uusiutuvaa dieseliä eli HVO-dieseliä. Selvityksen alustavien tulosten perusteella dieselissä ja kevyessä polttoöljyssä uusiutuvien polttoaineiden kokonaistarve on vuodessa 1050-1350 tuhatta öljyekvivalenttitonnia (ktoe), josta tieliikenteen osuus on enimmillään noin 800-900 ktoe ja polttoöljyn noin 430-500 ktoe. Tieliikenteessä tarve on suurimmillaan WEM-skenaariossa vuonna 2029 (909 ktoe) ja polttoöljyssä liikenteen WEM/polttoöljyn BIO40 –skenaariossa vuonna 2035 (499 ktoe). Tarvehuiput osuvat näin ollen tieliikenteessä ja polttoöljyn käytössä eri vuosille.

Biopolttoöljyn jakeluvelvoitetta voi täyttää monesta eri raaka-aineesta valmistetulla biodieselillä, joiden raaka-ainekustannukset vaihtelevat. Raaka-aineen globaali kysyntä ja tarjonta vaikuttavat merkittävästi uusiutuvan polttoaineen hintaan. Alkuvuodesta 2022 Ukrainassa käytävä sota on vaikuttanut merkittävästi polttoaineiden hintakehitykseen. Työkoneiden kustannustehokkaan päästövähennyskeinot –selvityksessä päädyttiin tästä syystä tekemään biopolttoaineiden hintakehitykseen liittyvät tarkastelut vuoden 2021 loka-marraskuussa vallinneeseen tilanteeseen pohjautuen. Polttoöljyn ja dieselin biokomponentiksi on selvityksessä oletettu parafiininen HVO-komponentti. Biodieselin tarkkojen raaka-ainetietojen ollessa liikesalaisuuksia, ei hintatarkastelussa voitu ottaa kantaa siihen, mistä raaka-aineesta tarkastelun biodiesel on valmistettu. Eri biokomponenttien hintaerot voivat kuitenkin olla merkittäviä.

*Kustannukset loppukäyttäjälle*

Polttoaineiden kuluttajahinnat koostuvat polttoaineen tukkuhinnasta, jakelukustannuksista ja jakelun katteista, energiaveroista ja arvonlisäveroista. Arvonlisävero kannetaan myös energiaverosta. Bensiinin bio-osuus energiana voi olla enintään 7 prosenttia, joten tämän osuuden ylittävillä jakeluvelvoitetasoilla dieselpolttoaineeseen tai polttoöljyyn joudutaan lisäämään keskimääräistä tavoitetasoa korkeampi osuus uusiutuvaa komponenttia. Jakeluvelvoitteen hintavaikutusta tarkasteltaessa absoluuttiset hinnat eivät ole tärkeimmät tekijät. Tärkeämpää on fossiilisen dieselin ja HVO-dieselin raaka-aineiden hintaero, mikä määrittää jakeluvelvoitteen luoman korotuksen polttoaineseoksen hintaan. Lisäksi polttoaineiden yleinen hintavaihtelu vaikuttaa kuluttajahintoihin vähintään yhtä paljon kuin jakeluvelvoitteen taso.

TYKO2-selvityksessä arvioitiin biopolttoöljyn osuuden vaikutusta kevyen polttoöljyn kuluttajahintaan kahdesta näkökulmasta. Tilanteessa, jossa raaka-ainehinnat ovat vakioita, mutta bio-osuus muuttuu, sekä tilanteessa, jossa raaka-ainehinnat nousevat seuraten ennakoituja kehityspolkuja bio-osuuden kasvaessa työssä tarkasteltujen skenaarioiden mukaisesti. Jakeluvelvoitteen nostaminen 3 prosentista 10 prosenttiin nostaisi selvityksen alustavien tulosten mukaan polttoöljyn hintaa noin 18 prosenttia eli tarkastelussa käytetyillä hinta-arvioilla 0,21 euroa (1,15 eurosta 1,36 euroon). Jakeluvelvoitteen nostaminen 3 prosentista 30 prosenttiin taas nostaisi polttoöljyn hintaa noin 36 prosenttia eli tarkastelussa käytetyillä hinta-arvioilla 0,41 euroa (1,15 eurosta 1,56 euroon).

Raaka-ainehintojen vaihtelu luo suurta epävarmuutta hintojen kehityksen ennakointiin verrattuna bio-osuuden vaikutukseen. TYKO2-selvityksen alustavien tulosten mukaan raaka-ainehinnat vaikuttavat kuluttajahintaan enemmän kuin jakeluvelvoitteen taso, jos bio-osuus on enintään 20 prosenttia. Bio-osuuden ollessa yli 20 prosenttia, raaka-ainehinnat ja jakeluvelvoitteen taso voivat molemmat vaikuttaa merkittävästi kuluttajahintaan. Lakiehdotuksen mukaisessa jakeluvelvoiteskenaariossa kuluttajahintojen vaihteluväli nousee lähes 0,40 euroon litralta, riippuen siitä, mitä hintaskenaariota (matala, perus, korkea) raaka-ainehinnat noudattavat.

Kuluttajien osalta merkittävin vaikutus kohdistuu kuluttajiin, joilla on öljylämmitteinen asuintalo. Yksittäiset kuluttajat eivät muuten käytä merkittävissä määrin kevyttä polttoöljyä. Suomessa oli vuonna 2019 noin 130 000 öljylämmitteistä omakotitaloa. 30 prosentin jakeluvelvoitetason vaikutus keskiarvon verran öljyä (1960 litraa vuodessa) käyttävän omakotitalon lämmityskustannuksiin olisi noin 600 euroa vuodessa verrattuna täysin fossiilisen polttoöljyn käyttöön. Omakotitalojen lämmitysmuotona öljylämmitys on vähentynyt selkeästi viime vuosikymmeninä ja saman kehityksen odotetaan jatkuvan. Näin ollen öljylämmityksen vähentyessä kevyen polttoöljyn hinnan nousu koskettaisi yhä harvempaa kuluttajaa.

Selvityksessä on arvioitu jakeluvelvoitteen noston vaikutuksia maatalousyrittäjien liiketoimintaan. Arviointia on tehty keskimääräisen maatilan sekä Tilastokeskuksen tilastoiman maatalouden kevyen polttoöljyn kulutuksen kautta. Tarkastelun referenssivuotena on ollut vuosi 2020. Alustavien tulosten mukaan 30 prosentin biopolttoöljyn jakeluvelvoite lisäisi keskimääräisen maatilan polttoainekuluja noin 1100 euroa vuodessa. Tämä vastaa vajaan 2 prosentin nousua maatilan kustannuksissa. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että jakeluvelvoitteen vaikutuksesta kohonneilla polttoainekustannuksilla on selkeä vaikutus maatilojen talouteen. Todellisuudessa vaikutus on kuitenkin hyvin vaihteleva riippuen maatilasta, sillä maatilojen tyyppi ja koko vaikuttavat selvästi niiden kustannus- ja tulorakenteeseen.

* + - 1. Vaikutukset julkiseen talouteen

*Suorat vaikutukset valtiontalouteen*

Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot –selvityksessä arvioitiin jakeluvelvoitevaihtoehtojen vaikutuksia valtion verokertymään suorien polttoaineista maksettavien verojen kautta. Epäsuoria verovaikutuksia kuten uusiutuvien polttoaineiden kotimaisesta raaka-ainevirrasta syntyviä verovaikutuksia ei huomioitu. Vaikutus verokertymään on merkittävästi riippuvainen fossiilisen raakaöljyn sekä uusiutuvan jakeen tukkuhinnasta, jonka pohjalta polttoaineista kannettavat verot maksetaan. Jakeluvelvoitteen nosto voi nostaa valtion verokertymää 30 prosentin jakeluvelvoitetasolla noin prosentin verrattuna 3 prosentin velvoitetasoon, vaikka uusiutuvasta polttoöljystä ei kanneta CO2-veroa. Syynä tähän on jakeluvelvoiteseoksesta kannettava arvonlisävero, joka maksetaan energiaverojen päälle. Uusiutuvan polttoöljyn fossiilista kevyttä polttoöljyä korkeammasta hinnasta johtuen seoksen hinta energiaverojen jälkeen on korkeampi kuin vastaavalla täysin fossiilisella kevyellä polttoöljyllä.

*Kansantaloudelliset vaikutukset*

Yleisesti voidaan arvioida, että kansantalouden kannalta uusiutuvien polttoaineiden kotimainen tuotanto on fossiilisten öljytuotteiden jalostamista parempi vaihtoehto. Suomessa on jo nyt merkittävää yritystoimintaa uusiutuvien öljytuotteiden tuotannossa. Uusiutuvien polttoaineiden markkinat ovat kuitenkin globaalit eikä biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen nostaminen takaa, että se täytettäisiin kotimaassa tuotetuilla uusiutuvilla polttoaineilla. Positiiviset vaikutukset kansantalouteen ovat näin ollen epävarmoja, vaikka kotimaisia alan investointeja vauhdittavia vaikutuksia voi olla.

* + 1. Kestävyyslain muutoksen vaikutukset biokaasutoimijoille

Muutos ei käytännössä vähentäisi yritysten verotusta, sillä nykyisen lainsäädännön epäjohdonmukaisuus on hoidettu väliaikaisesti Verohallinnon ohjeistuksella, jonka perusteella lämmitysbiokaasu on verotonta, mikäli tietyt ohjeessa mainitut edellytykset täyttyvät. Näin ehdotettu muutos ei vaikuttaisi yritysten verotukseen vaan ainoastaan selkeyttäisi oikeustilaa.

Ehdotettu muutos kuitenkin lisäisi kestävän lämmitysbiokaasun käyttäjien hallinnosta taakkaa ja kustannuksia, sillä he joutuisivat vastaisuudessa hakemaan kestävyysjärjestelmän hyväksyntää Energiavirastolta. Kestävyysjärjestelmän hyväksyminen edellyttää tiettyjen laadullisten kriteerien täyttymistä, minkä lisäksi toiminnanharjoittajalta vaaditaan vuosittaista raportointia tuotetusta ja käytetystä biokaasusta. Päätösmaksu suppean toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymisestä on 4 000 euroa. Lisäksi kestävyyslain mukaisen ennakkotiedon päätösmaksu on 5 000 euroa. Hakemuksen valmistelu aiheuttaa työtä biokaasutoimijoille ja joissakin tapauksissa voi olla tarpeen hyödyntää ulkopuolisia asiantuntijoita.

* + 1. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksestä aiheutuisi Energiavirastolle jonkin verran hallinnollisia lisätöitä muun muassa biopolttoöljyn jakeluvelvoitelain muutosten edellyttämän ohjeistuksen ja ilmoituslomakkeiden uusimisesta.

Energiavirasto vastaa kestävyyslain mukaisista viranomaistehtävistä mukaan lukien toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmien hyväksymisestä. Sääntelyn laajentumisen myötä Energiaviraston tehtävien määrä lisääntyy, kun toiminnanharjoittajien kokonaismäärä nousee 20-30 toiminnanharjoittajalla. Neuvonnan tarve oletetaan kasvavan jonkin verran ottaen huomioon kestävyyssääntelyn piiriin tulevien toiminnanharjoittajien pieni koko. Ennakkotietoa koskevien hakemusten määrän ei odoteta muutoksen myötä kasvavan merkittävästi. Energiaviraston resurssitarve tehtävien hoitamiseksi on arvioiden mukaan 2 henkilötyövuotta. Esityksestä aiheutuvat lisätehtävät arvioidaan voitavan hoitaa pääosin hakemusmaksuista saatavilla tuloilla.

Energiaviraston resurssitilannetta kuitenkin seurataan sääntelyn tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi.

1. Muut toteuttamisvaihtoehdot
   1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen valmistelun aikana selvitettiin mahdollisuutta lisätä biokaasu, sähköpolttoaineet ja sähkö biopolttoöljyn jakeluvelvoitteeseen.

Biokaasun lisäämistä jakeluvelvoitteeseen arvioitiin Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot –selvityksessä. Selvityksen johtopäätöksenä biokaasun sisällyttämistä biopolttoöljyn jakeluvelvoitteeseen ei suositeltu, koska biokaasun sisällyttäminen ei aidosti lisäisi biokaasun käyttömääriä, houkuttelevuutta tai kannattavuutta.

Selvityksen mukaan biokaasun sisällyttämistä biopolttoöljyn jakeluvelvoitteeseen ei puolla esimerkiksi se, että biopolttoöljyn jakeluvelvoitteessa ei ole lisä- tai vähimmäisosuusvelvoitetta liikenteen jakeluvelvoitelain liitteen A-osan raaka-aineista tuotetuille uusiutuville polttoaineille. Näin ollen lämmitys- ja työkonekäytössä kestävästi tuotetun biokaasun jakelusta ei syntyisi vastaavaa tikettiarvoa kuin tieliikenteen puolella, jossa biometaanilla voidaan korvata kalliita lisävelvoitteen edellyttämiä liikenteen jakeluvelvoitelain liitteen A-osan raaka-aineista tuotettuja nestemäisiä biokomponentteja. Metaanikäyttöisten työkoneiden tarjonta on myös hyvin rajallista ja metaanin tankkauksen järjestäminen työmaille voi olla haasteellista. Tiettävästi yhdellä traktorivalmistajalla on tällä hetkellä tarjolla metaanikäyttöinen traktori. Nesteytettyä kaasua hyödyntävien työkoneiden tarjonta saattaa kasvaa tulevaisuudessa, mutta ainakaan tällä hetkellä näissä ei arvioida olevan kovin suurta potentiaalia. Biokaasu voisi jossain määrin korvata fossiilisia polttoaineita lämmityskäytössä.

Myös sähkön sisällyttämistä biopolttoöljyn jakeluvelvoitteeseen arvioitiin valmistelun aikana. Sähkön sisällyttäminen velvoitejärjestelmään laajentaisi lain soveltamisalaa ja monimutkaistaisi järjestelmää, ottaen huomioon sähkökäyttöisten työkoneiden hyvin rajallinen saatavuus, joka painottuu vahvasti pienempiin työkoneluokkiin. Jakelijan määrittäminen olisi myös haastavaa ottaen huomioon lain soveltamisalaan kuuluvien käyttökohteiden laajuus. Sähkön sisällyttäminen jakeluvelvoitteeseen edellyttäisi lisäksi täydellisestä rakennemuutosta velvoitejärjestelmään.

Vetykäyttöisiä työkoneita ei ole tällä hetkellä markkinoilla saatavilla. Sähköpolttoaineiden yleistyminen raskaassa liikenteessä voi mahdollisesti johtaa siihen, että samaa teknologiaa voitaisiin jossain määrin hyödyntää tulevaisuudessa myös raskaammissa työkoneissa. Epävarmuudet kehityksen toteutumisesta ovat kuitenkin suuria.

Edellä todettuun perustuen esityksessä on jätetty biokaasu, sähköpolttoaineet ja sähkö biopolttoöljyn jakeluvelvoitejärjestelmän ulkopuolelle.

1. Lausuntopalaute

Esitysluonnos oli lausunnoilla 11 päivästä heinäkuuta 9 päivään elokuuta 2022 lausuntopal-velu.fi -verkkopalvelussa.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, Energiavirasto, Verohallinto, Bioenergia ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry, Energiateollisuus ry, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Koneyrittäjät ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Neste Oyj, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, St1 Nordic Oy, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen Omakotiliitto ry, Suomen Yrittäjät ja UPM-Kymmene Oyj.

Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat lausuntopalvelu.fi –sivustolla ja valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM127:00/2021.

1. Säännöskohtaiset perustelut
   1. Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä

**5 §.** *Biopolttoöljyn kultukseen toimittaminen.* Pykälän 1 momentin kohtia 6-8 muutettaisiin korottomalla jakeluvelvoitetasoja. Jakeluvelvoite nousisi vuodesta 2026 alkaen joka vuosi tasaisesti 4,6 prosenttiyksiköllä, ollen 11,6 prosenttia vuonna 2026, 16,8 prosenttia vuonna 2027 ja 20,8 prosenttia vuonna 2028.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 9 kohta, jonka mukaan vuoden 2029 jakeluvelvoite olisi 25,4 prosenttia.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 10 kohta, jonka mukaan vuonna 2030 ja sen jälkeen jakeluvelvoite olisi 30 prosenttia. Vuoden 2030 jakeluvelvoitetason korotus perustuu Kaisun sekä ilmasto- ja energiastrategian linjauksiin.

* 1. Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista

**2 §.** *Lain suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viittaus sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin. Kyseessä olisi tekninen muutos, jolla korjattaisiin lainsäädännössä vallitseva epäjohdonmukaisuus.

Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettu laki edellyttää lämmitys- ja työkonebiokaasun kestävyyden osoittamista verottomuuden saamiseksi. Kestävyyslakia ei kuitenkaan sovelleta sähköverolakiin, minkä vuoksi biokaasun tuottajat eivät tällä hetkellä pysty hakemaan Energiavirastolta kestävyysjärjestelmän hyväksyntää. Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverolain mukainen verovelvollinen voisi heti lain voimaantulon jälkeen jättää Energiavirastolle hakemuksen kestävyysjärjestelmän hyväksymisestä.

**38 §.** *Ennakkotieto.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viittaus sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin. Jatkossa toiminnanharjoittaja voisi hakea Energiavirastolta ennakkotietoa siitä, pidetäänkö raaka-ainetta jätteenä, tähteenä, syötäväksi kelpaamattomana selluloosana tai lignoselluloosana sovellettaessa sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia.

1. Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan syksyllä 2022.

1. Toimeenpano ja seuranta

Lakiehdotusten toimeenpanon vaikutuksia seurataan työ- ja elinkeinoministeriössä.

1. Suhde muihin esityksiin
   1. Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Ehdotus liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä annetun lain muuttamisesta, joka annetaan eduskunnalle syksyllä 2022. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi liikenteen jakeluvelvoitteen nostamista 34 prosenttiin vuonna 2030. Samalla aikaisempien vuosien velvoitetasoja korotetaan kompensoimaan vuosien 2022 ja 2023 velvoitteen alennuksesta toteutumatta jääneet päästövähennykset. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös vuoden 2023 jakeluvelvoitteen alentamisesta 7,5 prosenttiyksiköllä.

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia tai muita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Sen vuoksi on perusteltua katsoa, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

biopolttoöljyn käytön edistämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019) 5 §, sellaisena kuin se on laissa 418/2019 seuraavasti:

5 §

Biopolttoöljyn kulutukseen toimittaminen

Jakelija on velvollinen toimittamaan biopolttoöljyä kulutukseen. Biopolttoöljyn energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittaman kevyen polttoöljyn ja biopolttoöljyn energiasisällön kokonaismäärästä (*jakeluvelvoite*) tulee olla vähintään:

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

6) 11,6 prosenttia vuonna 2026;

7) 16,2 prosenttia vuonna 2027

8) 20,8 prosenttia vuonna 2028

9) 25,4 prosenttia vuonna 2029

10) 30,0 prosenttia vuonna 2030 ja sen jälkeen.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

—————

2.

Laki

biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 604/2021 sekä 38 §, sellaisena kuin se on laissa 388/2017 seuraavasti:

2 §

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin sen mukaan kuin uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007), jäljempänä jakeluvelvoitelaki, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994), päästökauppalaissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010), eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetussa laissa (170/2018), biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetussa laissa (418/2019) sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996) säädetään.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

38 §

Ennakkotieto

Energiavirasto voi toiminnanharjoittajan hakemuksesta päättää antaa ennakkotiedon siitä, onko raaka-ainetta pidettävä jätteenä, tähteenä, syötäväksi kelpaamattomana selluloosana tai lignoselluloosana sovellettaessa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia tai sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

—————

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä