

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain sekä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettua lakia. Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin viittaus sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin. Esityksen tavoitteena on korjata biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain välillä vallitseva epäkohdonmukaisuus.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 EU:n taakanjakoasetus	5
2.2 Kansallinen lainsäädäntö.....	5
2.2.1 Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä.....	5
2.2.2 Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta.....	6
2.2.3 Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista.....	7
2.3 Nykytilan arviointi	8
2.3.1 Kevyen polttoöljyn käyttö.....	8
2.3.2 Biokaasun verotus	9
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Vaikutusten arvioinnin toteuttaminen ja käytetyt tietolähteet.....	10
4.2.2 Biopolttoöljyn jakeluvuorituksen vaikutukset.....	10
4.2.2.1 Ympäristövaikutukset	10
4.2.2.2 Taloudelliset vaikutukset	12
4.2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen	14
4.2.3 Kestävyysslain muutoksen vaikutukset	14
4.2.3.1 Taloudelliset vaikutukset	14
4.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	16
6 Lausuntopalaute.....	17
6.1 Yleistä	17
6.2 Biopolttoöljyn jakeluvuoritus.....	17
6.3 Kestävyysslaki	18
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	18
7.1 Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä.....	18
7.2 Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista.....	19
8 Voimaantulo	19
9 Toimeenpano ja seuranta	20
10 Suhde muihin esityksiin.....	20
11 Suhde perustuslakiin ja säätämismenettely	20
LAKIEHDOTUKSET	21
1. Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.....	21
2. Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 ja 38 §:n muuttamisesta.....	22
LIITE	24
RINNAKKAISTEKSTIT	24

1. Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä.....	24
2. Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista.....	25

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

Hallituksen linjausta mukailleen 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 jakeluvuoroitteen 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 jakeluvuoroitteen 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 päästökaupasektorilla, taakanjakosektorilla ja maankäyttösektorilla sekä maankäyttösektorin ja muiden alojen hiilimielut.

Energiatuotteiden verotus perustuu sekä nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1472/1994) että sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1260/1996, jäljempänä *sähköverolaki*). Biokaasu säädettiin valmisteveron alaiseksi polttoaineksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteveroa koskevalla muutoslalla (1215/2021) vuoden 2022 alussa. Kestäväksi osoitettu lämmityksessä, työkoneissa ja kiinteästi asennetuissa moottoreissa käytettävä biokaasu (jäljempänä myös *lämmitys- ja työkonebiokaasu*) säilyi edelleen verottomana. Hallitus on esittänyt kestävä lämmitys- ja työkonebiokaasun verotukseen muutoksia. Hallituksen esityksen (HE 152/2022 vp.) mukaan myös kestävästä lämmitys- ja työkonebiokaasusta kannettaisiin jatkossa valmistevero.

Jotta lämmitys- ja työkonebiokaasu voitaisiin katsoa kestäväksi, on biokaasun täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013, jäljempänä *kestävyyslaki*) säädetty kestävyyssuhteet. Kestävyys osoittamiseksi toimija tarvitsee Energiaviraston hyväksymän kestävyysjärjestelmän. Kestävyyslaki on luonteeltaan ennen kaikkea puitelaki, jonka säännösten soveltaminen perustuu muualla lainsäädännössä säädettyyn velvoitteeseen tai valtioneuvoston päätökseen. Edellä mainitun sähköverolain muutoksen yhteydessä kestävyyslakiin ei sisällytetty viittausta sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin. Puuttuvan viittauksen vuoksi sähköverolain mukaiset verovelvolliset eivät täytä kestävyyslain mukaista toiminnanharjoittajan määritelmää eivätkä siten ole oikeutettuja kestävyysjärjestelmän hakemiseen. Kestävyyslain ja sähköverolain keskinäisestä epäkohdosta johtuen, lämmitys- ja työkonebiokaasun kestävyys osoittaminen ei käytännössä ole mahdollista. Sääntelyn epäkohdosta johtuen kestävyyslaki on tarpeen muuttaa.

1.2 Valmistelu

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

Valmistelussa on hyödynnetty tuloksia VN TEAS -selvityksestä Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot, jonka loppuraportti on julkaistu lokakuussa 2022. Selvityksen on tehnyt Teknologian tutkimuskeskus VTT. Loppuraportti on julkaistu tietokayttoon.fi -sivustolla.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 EU:n taakanjakoasetus

Niin sanotun taakanjakoasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/842 sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta) 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 päästokiintiöiden mukaan jakson 2021–2030 aikana. Asetus sisältää lisäksi säännöt vuotuisen päästokiintiöiden 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 vuotuisen 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 jakelovelvoite on yksi monista sääntelykeinosta, jonka avulla pyritään vähentämään Suomen taakanjakosektorin päästöjä.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö

2.2.1 Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä

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

Biopolttoöljyn jakeluelvoitelain 5 §:n 1 momentin mukaan biopolttoöljyn energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittaman kevyen polttoöljyn ja biopolttoöljyn energiasisällön kokonaismäärästä (ns. *jakeluelvoite*) tulee olla vähintään 3,0 prosenttia vuonna 2021. Sen jälkeen biopolttoöljyn jakeluelvoite nousee vuosittain tasaisesti 10,0 prosenttiin vuonna 2028.

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

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

Biopolttoöljyn jakeluelvoitelain 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 jakeluelvoitetta laskettaessa ja jakeluelvoitelain mukaista samaa kalenterivuotta koskevaa jakeluelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui, ja siirtyvällä määrällä voidaan täyttää enintään 30 prosenttia jakeluelvoitelain mukaisesta jakeluelvoitteesta.

2.2.2 Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta

Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa säädetään sähkön, kivihiilen, polttoturpeen, maakaasun, biokaasun, mäntyöljyn ja 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 säännökset pohjautuvat energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehityksen uudistamisesta annettuun neuvoston direktiiviin 2003/96/EY, jäljempänä *energiaverodirektiivi*. Direktiivissä vahvistetaan sähkön, kaikkien moottoripolttoaineiden ja useimpien lämmityspolttoaineiden verotusta koskevat Euroopan unionin säännöt.

Sähköverolain muutoslailla (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).

Edellä mainitun muutoksen taustalla on uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007, jäljempänä *liikenteen jakeluelvoitelaki*) muutoslaki (603/2021), jolla biokaasu sisällytettiin liikenteen jakeluelvoitteeseen 1.1.2022 alkaen. Voimassa olevan ns. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukai-

sesti) mukaan ympäristöverojen alennusten muodossa myönnettävää tukea ei saa myöntää nestemäisille tai kaasumaisille liikenteessä käytettäville polttoaineille, joihin sovelletaan toimitus- tai sekoitevelvoitetta.

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 valtiontukihyväsytntää. Valtiovarainministeriö käynnisti valtiontukihyväsytntää koskevan hakemuksen valmistelun vuoden 2021 lopussa.

Hakemuksen valmistelussa ilmenneiden epävarmuuksien johdosta valtiovarainministeriö on valmistellut sähköverolakia koskevan muutosesityksen (HE 152/2022 vp), jossa lämmityksessä, työkoneissa tai kiinteästi asennetuissa moottoreissa käytetyn biokaasun energiasisältövero määräytyisi EU:n vähimmäisverotason mukaisena silloin, kun biokaasu on laissa tarkoitettua kestävä. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 19.9.2022.

Hallituksen esityksen mukaan lämmityksessä ja työkoneissa käytettävän kestävä biokaasun energiasisältöveron määrä olisi 1,20 euroa megawattitunnilta. Hiilidioksidivero määräytyisi energiaveromallin mukaisesti. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

2.2.3 Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista

Biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa 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) 2018/2001, jäljempänä myös *RED II-direktiivi*).

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

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.

Vaikka kestävyyslaki on luonteeltaan edelleen ensisijaisesti puitelaki, kestävyyslain muutoslailla kestävyyslakiin sisällytettiin velvoite niille toiminnanharjoittajille, joilla ei ollut muuhun lainsäädäntöön tai valtionavustuspäätöksen perustuen velvollisuutta osoittaa biomassapolttoaineiden kestävyyskriteerien täyttymistä.

Kestävyyslain 2 a §:n mukaan jos toiminnanharjoittajalla ei ole muun lainsäädännön tai valtionavustuspäätöksen perusteella velvollisuutta osoittaa biomassapolttoaineiden kestävyttä, on sen kuitenkin osoitettava, että biomassapolttoaineet täyttävät tässä laissa säädetyt kestävyyskri-

teerit, 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.

Toiminnanharjoittajan määritelmä vaikuttaa merkittävästi kestävyyslain soveltamiseen. 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.

Energiaviraston hyväksymällä kestävyysjärjestelmällä toiminnanharjoittaja voi osoittaa tuottamiensa, valmistamiensa, hankkimiensa, maahan tuomiensa, kulutukseen luovuttamiensa tai käyttämiensä raaka-aineiden, biopolttoaineiden, bionesteiden tai biomassapolttoaineiden kestävyyskriteerien mukaisuuden. Kestävyyslain 23 §:n 2 momentin mukaan toiminnanharjoittaja saa antaa kestävyystodistuksen 13 §:n mukaisen hakemuksen tai 17 §:n mukaisen muutoshakemuksen jättämisen jälkeen tuotetusta, valmistetusta, hankitusta, maahan tuodusta, kulutukseen luovutetusta tai käytetystä biopolttoaine-, bioneste-, biomassapolttoaine- ja raaka-aine-erästä, jos toiminnanharjoittaja pystyy osoittamaan, että sillä on ollut käytössä asianmukaiset menettelyt kestävyyskriteereiden täyttymisen varmistamiseksi ja erä on luotettavasti kirjattu ainetaseeseen.

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.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 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 noin 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 jakeluvuorituksen vaikutukset lämmitykseen, työkoneisiin ja kiinteästi asennettuihin moottoreihin ovat todennäköisesti vähäisiä, koska jakeluvuoritus on ollut voimassa vasta vähän aikaa ja vuorituksen taso on alhainen. Jakeluvuoritus on voinut parantaa mahdollisuuksia hankkia biopolttoöljyä esimerkiksi työkonekäyttöön.

2.3.2 Biokaasun verotus

Kestävyyslaki ei sisällä viittausta sähköverolakiin. Sähköverolaki kuitenkin edellyttää biokaasun kestävyyslain osoittamista verottomuuden saamiseksi lämmitys- ja työkonekäytössä. Kestävyyslain soveltamissäännösten johdosta pelkkä verovelvollisuus sähköverolain nojalla ei oikeuta hakemaan Energiavirastolta kestävyysjärjestelmän hyväksyntää, sillä sähköverolain mukaiset verovelvolliset eivät täytä kestävyyslain mukaista toiminnanharjoittajan määritelmää. Verovelvolliset, joiden laitoksen kokonaislämpöteho ylittää 2 megawattia ovat voineet osoittaa lämmitysbiokaasun kestävyyslain, sillä he täyttävät kestävyyslain toiminnanharjoittajan määritelmän 2 a §:n nojalla. Lainsäädännön epäkohdonmukaisuus koskettaa niitä lämmitys- ja työkonebiokaasun tuottajia, joiden biokaasun tuotanto on yli 1 GWh vuodessa, mutta joiden laitoksen kokonaislämpöteho on alle 2 megawattia. Tällaisia toimijoita arvioidaan olevan noin 20–30. Mikäli verovelvollinen ei osoita Energiaviraston hyväksymän kestävyysjärjestelmän avulla biokaasun kestävyyslain, verotetaan biokaasu lämmityskäytössä korkeimmalla biokaasun verotusasteella, joka vastaa fossiilisen maakaasun verotusasteen.

Vallitsevaa epäkohdonmukaista oikeustilaa on tilapäisesti pyritty ratkaisemaan 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 jakeluvuorituksen alaisuuteen, kyseisen tuottajan biokaasun katsotaan olevan verotuksen näkökulmasta kestävä ilman Energiaviraston hyväksymää kestävyysjärjestelmää. Oikeustilan pysyvä korjaaminen edellyttää kuitenkin kestävyyslain muuttamista.

Sähköverolain muutosesityksen (HE 152/2022 vp.) mukaan jätteistä, tähteistä, syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta ja lignoselluloosasta valmistettuun biokaasuun sovellettaisiin lämmitys- ja työkonekäytössä 1.1.2023 alkaen valmisteverotuksessa alemmaa veroluokkaa, eli niin sanottua T-veroluokkaa. Kestävyyslain 38 §:n mukaan ennakkotiedon voi hakea ainoastaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverolain mukaiset toiminnanharjoittajat. Ennakkotietoa haetaan tyyppillisesti tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja harkitsee uuden raaka-aineen sisällyttämistä kestävyysjärjestelmäänsä ja haluaa etukäteen varmistua, miten raaka-aineista valmistettua uusiutuvaa polttoainetta kohdeltaisiin valmisteverotuksessa. Ilman kestävyyslain muutosta sähköverolain mukaiset biokaasutoimijat eivät pystyisi hakemaan Energiavirastolta ennakkotietoa siitä, onko raaka-ainetta pidettävä jätteenä, tähteenä, syötäväksi kelpaamattomana selluloosana tai lignoselluloosana sovellettaessa sähköverolakia.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallituksen syksyn 2021 budjettiriihen linjausta sekä KAISU:n ja ilmasto- ja energiastrategian kirjauksia biopolttoöljyn jakeluvuorituksen 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 lämmitys- ja työkonebiokaasun kestävyyslain. Esityksellä korjataan kestävyyslain ja sähköverolain välillä vallitseva epäkohdonmukaisuus.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetulla biopolttoöljyn jakeluelvoitelain muutoksella nostettaisiin biopolttoöljyn kulutukseen toimittamista koskevaa velvoitetta 30 prosenttiin vuonna 2030. Käytännössä muutokset kohdistuisivat vuosiin 2026-2030.

Esityksessä ehdotetaan, että kestävyyslain 2 §:ään ja 38 §:ään lisättäisiin viittaukset lakiin sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta. Sähköverolain mukaiset biokaasutoimijat voisivat jatkossa hakeutua kestävyysjärjestelmän piiriin osoittaakseen lämmitys- ja työkonebiokaasun kestävyden. Lisäksi toiminnanharjoittajan olisi mahdollista hakea ennakkotieto siitä, onko kyseessä olevaa raaka-ainetta pidettävä jätteenä, tähteenä, syötäväksi kelpaamattomana selluloosana tai lignoselluloosana sovellettaessa sähköverolakia.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutusten arvioinnin toteuttaminen ja käytetyt tietolähteet

Esityksen keskiössä on biopolttoöljyn jakeluelvoitteen korottaminen vuosina 2026-2030, minkä vuoksi vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan erityisen laajasti biopolttoöljyn jakeluelvoitelain 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 pääasiassa Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot –selvitystä (jäljempänä myös *TYKO2-selvitys*). Kaisun ja ilmasto- ja energiastrategian vaikutusarviot ovat toimineet taustatietona TYKO2-selvityksessä.

Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot -selvityksessä on tutkittu biopolttoöljyn jakeluelvoitteen 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 jakeluelvoitteeseen. Selvityksessä on hyödynnetty uusiutuvien polttoaineiden hintakehityksen osalta AFRY Management Consulting Oy:n ja TEC TransEnergy Consulting Oy:n toteuttamaa selvitystä ”Liikenteen jakeluelvoitetason nosto”, jonka raportti on julkaistu marraskuussa 2021 (VN/13870/2021).

Erityisesti biopolttoöljyn jakeluelvoitteen korottamisen taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyy merkittävää epävarmuutta johtuen muun muassa raaka-aineiden sen hetkisestä saatavuudesta.

4.2.2 Biopolttoöljyn jakeluelvoitteen vaikutukset

4.2.2.1 Ympäristövaikutukset

EU:n energia- ja ilmastopolitiikka koostuu kolmesta toisiaan täydentävästä sektorisääntelystä: päästökaupasta sekä taakanjako- ja LULUCF (maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous) -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 jakeluelvoite vaikuttaa Suomen uusiutuvan energian osuuteen, mutta vaikutus on pienempi kuin liikenteen jakeluelvoitteella, koska kevyen polttoöljyn kulutus on kokonaisuudessaan pienempi kuin tieliikenteen polttoainekulutus. Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot –selvityksen tulosten mukaan biopolttoöljyn jakeluelvoitteen nosto korottaa uusiutuvan energian osuutta 0,17-0,18 prosenttiyksikköä jokaista jakeluelvoitteen noston prosenttiyksikköä kohden kaikissa skenaarioissa, joissa sähkökäyttöisten työkoneiden yleistyminen 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 päästöskenaarioiden mallinnuksessa on tunnistettu merkittäviä epävarmuuksia erityisesti työkoneisiin liittyvän teknologian kehittymisessä ja sähköistymispotentialin realisoitumisen nopeudessa.

Biopolttoöljyn jakeluelvoitteen korotusten ajoittamisella vuodesta 2026 eteenpäin päästövähennykset painottuvat työkonesektorille. Vuonna 2030 öljylämmityksestä on pääosin luovuttu ja biopolttoöljyn jakeluelvoitteella on rakennusten erillislämmityksen päästöihin vain pieni vaikutus. Työkoneiden kustannustehokkaan päästövähennyskeinot –selvityksen mukaan työkoneiden vuoden 2021 arvioidut päästöt ovat 2,36 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Laskelmat mukaisen BIO30b-skenaariion mukaiset työkoneiden päästöt olisivat vuonna 2030 1,64 Mt CO₂-ekv., jolloin vähennystä työkoneiden vuosittaisessa päästömäärässä olisi 0,72 Mt CO₂-ekv. Tässä kokonaisvähennyksessä on huomioitu kaikki työkonesektorin päästöihin vaikuttavat toimet ja biopolttoöljyn jakeluelvoitteen noston päästövähennysvaikutuksen arvioidaan olevan 0,42 Mt CO₂-ekv. Jakeluelvoitteen nostolla saavutettu lisäpäästövähennys voi pienentyä pitkän aikavälin tarkastelussa, vaikka velvoitteen tasoa ei laskettaisi, koska työkonesektorin polttoaineenkulutuksen odotetaan laskevan. Kaisun mukaan työkonesektorilla tavoitellaan 0,5 Mt päästövähennystä vuodelle 2030, josta biopolttoöljyn jakeluelvoitteen noston avulla toteutuisi 0,2 Mt. Biopolttoöljyn jakeluelvoitteen nostolla arvioidaan Kaisussa saavutettavan lisäksi 0,2 Mt päästövähennys teollisuudessa ja muussa käytössä sekä 0,03 Mt päästövähennys lämmityksessä suhteessa perusskenaariioon vuonna 2030. VTT:n selvityksessä ja Kaisussa päästövähennykset on laskettu eri malleilla, mikä selittää eroa tuloksissa.

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 uusiutuvaa dieseliä. Tieliikennettä ja työkoneita koskevien jakeluelvoitteiden 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 jakeluelvoitteen noston vaikutuksia suhteessa tieliikenteen biopolttoainemääriin. Työkoneiden polttoaineen kulutuksesta valtaosa, 90 massaprosenttia, on polttoöljyä, joka vastaa laadultaan tieliikenteen käyttämää dieselipolttoainetta. Selvityksessä on oletettu bioperäisen dieselin olevan niin kutsuttua uusiutuvaa dieseliä eli HVO-dieseliä. Selvityksen tulosten perusteella dieselissä ja kevyessä polttoöljyssä uusiutuvien polttoaineiden kokonaistarve on vuodessa 1050-1350 tuhatta öljykvivalenttitonnia (ktoe), josta dieselin osuus on enimmillään noin 800-900 ktoe ja polttoöljyn noin 430-500 ktoe.

Biopolttoöljyn jakeluelvoitetta voi täyttää monesta eri raaka-aineesta valmistetulla uusiutuvalla dieselillä. Raaka-aineen globaali kysyntä ja tarjonta vaikuttavat merkittävästi uusiutuvan polttoaineen hintaan. Helmikuussa 2022 Ukrainassa alkanut 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. Uusiutuvan dieselin tarkkojen raaka-ainetietojen ollessa liikesalaisuuksia ei hintatarkastelussa voitu ottaa kantaa siihen, mistä raaka-aineesta tarkastelun uusiutuva diesel on valmistettu. Eri biokomponenttien hintaerot voivat olla merkittäviä.

Kustannukset loppukäyttäjälle

Polttoaineiden kuluttajahinnat koostuvat polttoaineen tukkuhinnasta, jakelukustannuksista, polttoaineen jalostajien ja jälleenmyyjien päättämistä voittomarginaaleista, energiaveroista ja arvonlisäveroista. Arvonlisävero kannetaan myös energiaverosta. Jakeluelvoitteen hintavaikutusta tarkasteltaessa absoluuttiset hinnat eivät ole tärkeimmät tekijät. Tärkeämpää on fossiilisen dieselin ja HVO-dieselin raaka-aineiden hintaero, mikä määrittää jakeluelvoitteen luoman korotuksen polttoaineseoksen hintaan. Lisäksi polttoaineiden yleinen hintavaihtelu vaikuttaa kuluttajahintoihin vähintään yhtä paljon kuin jakeluelvoitteen 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 selvityksessä tarkasteltujen skenaarioiden mukaisesti. Jakeluelvoitteen nostaminen 3 prosentista 10 prosenttiin nostaisi selvityksen tulosten mukaan polttoöljyn hintaa noin 7 prosenttia eli tarkastelussa käytetyillä hinta-arvioilla 0,08 euroa (1,15 eurosta 1,23 euroon). Jakeluelvoitteen nostaminen 3 prosentista 30 prosenttiin taas nostaisi polttoöljyn hintaa noin 27 prosenttia eli tarkastelussa käytetyillä hinta-arvioilla 0,31 euroa (1,15 eurosta 1,46 euroon).

Raaka-ainehintojen vaihtelu luo suurta epävarmuutta hintojen kehityksen ennakkointiin verrattuna bio-osuuden vaikutukseen. TYKO2-selvityksen tulosten mukaan raaka-ainehinnat vaikuttavat kuluttajahintaan enemmän kuin jakeluelvoitteen taso, jos bio-osuus on enintään 20 prosenttia. Bio-osuuden ollessa yli 20 prosenttia, raaka-ainehinnat ja jakeluelvoitteen taso voivat molemmat vaikuttaa merkittävästi kuluttajahintaan. Lakiehdotuksen mukaisessa jakeluelvoiteskenaariossa 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 merkittävässä määrin kevyttä polttoöljyä. Suomessa oli vuonna 2019 noin 130 000 öljylämmitteistä omakotitaloa. 30 prosentin jakeluelvoitetason vaikutus keskiarvon verran öljyä (1960 litraa vuodessa) käyttävän omakotitalon lämmityskustannuksiin olisi lähes 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 jakeluelvoitteen 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 jakeluelvoite lisäisi keskimääräisen maatilan polttoainekuluja noin 1100 euroa vuodessa. Tämä vastaa vajaan 2 prosentin nousua maatilan kustannuksissa. Työ- ja elinkeinoministeriön omien arvioiden mukaan jakeluelvoitteen nostaminen 10 prosentista 30 prosenttiin vuonna 2030 nostaisi yksittäisen maatilan kustannuksia n. 1400 eurolla. Arviossa on hyödynnetty TYKO2-selvityksen tuloksia, Tilastokeskuksen kevyen polttoöljyn hintatietoja, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton arvioita maatilojen määrästä sekä Verohallinnon maatalouden energiaveronpalautukseen perustuvia tietoja kevyen polttoöljyn käyttömäärästä. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että jakeluelvoitteen 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.

Maatalouden kustannusten nousu edellyttää pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti sitä, että lainsäädännöllisten toimien takia nousseet kustannukset kompensoidaan maatalousyrittäjille. Biopolttoöljyn jakeluelvoitteen nostamisesta vuosina 2026–2030 aiheutuvien kustannusten määrään liittyy tällä hetkellä kuitenkin huomattavaa epävarmuutta. Tämän vuoksi maatalousyrittäjien kompensaaation tasosta ja siitä seuraavasta luontevimmasta kompensointikeinosta tulisi päättää lähempänä jakeluelvoitteen noston ajankohtaa. Tämänhetkinen arvio maataloudelle aiheutuvista lisäkustannuksista on yhteensä 50 miljoonaa euroa vuosina 2026–2027. Tätä koskeva tarkennettu määräraha-arvio varataan vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmaan. Vuosien 2028–2030 osalta varausta ei käytännössä ole vielä mahdollista tehdä nykyisen julkisen talouden suunnitelman puitteissa. Kompensaatio voitaisiin toteuttaa esimerkiksi erillisenä maataloille suunnattuna tukena tai veronhuojenuksena.

Hallitus on pyrkinyt myös edistämään maatilojen siirtymistä fossiilisista polttoaineista uusiutuviin energiamuotoihin. Hallituskauden aikana maatilojen biokaasulaitosten investointitukea on nostettu 40 prosentista 50 prosenttiin. Korotuksen tarkoituksena on kannustaa maatilojen investointeja biokaasuun, jota olisi mahdollista hyödyntää esimerkiksi maatalousrakennusten lämmityksessä. Vuosina 2022–2026 maatalouden vaihtoehtoisiin energialähteisiin ja muihin huoltovarmuuteen liittyviin investointeihin ja muutoksiin kohdistetaan 28 miljoonan euron investointituki.

4.2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Suorat vaikutukset valtiontalouteen

Biopolttoöljyn jakeluvaihtoehtojen korotusten arvioidaan laskevan valmisteverotuloja vuoden 2030 tasossa 43 miljoonaa euroa. Vuosille 2026–2029 ehdotetut muutokset alentaisivat verotuloja kumulatiivisesti 85 miljoonaa euroa verrattuna voimassa olevaan lakiin, kun kevyen polttoöljyn hintajoustoksi on oletettu nolla. Kevyen polttoöljyn hinnannousu itsessään kuitenkin vähentäisi kevyen polttoöljyn kulutusta jonkin verran, minkä vuoksi verotuotot voivat laskea hieman edellä esitettyä enemmän.

Muutokset valmisteverotuloihin johtuvat kevyen polttoöljyn korkeammasta verotuksesta verrattuna biopolttoöljyyn. Valtion verokertymä laskee, kun osa fossiilisesta kevyestä polttoöljystä korvaantuu biopolttoöljyllä.

Ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävää vaikutusta arvonlisäverotuloihin, sillä polttoaineiden hintojen nousun arvioidaan laskevan muuta kulutusta vastaavasti.

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 jakeluvaihtoehtojen nostaminen takaa, että se täytettäisiin kotimaassa tuotetuilla uusiutuvilla polttoaineilla. Positiiviset vaikutukset kansantalouteen ovat näin ollen epävarmoja, vaikka kotimaisia alan investointeja vauhdittavia vaikutuksia voi olla.

4.2.3 Kestävyyslain muutoksen vaikutukset

4.2.3.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset biokaasutoimijoille

Ehdotettu muutos lisäisi sähköverolain mukaisten toiminnanharjoittajien hallinnosta taakkaa ja kustannuksia, sillä heidän pitäisi vastaisuudessa hakea kestävyysjärjestelmän hyväksyntää Energiavirastolta lämmityksessä ja työkaluissa käytettävän biokaasun verotusta varten. Kestävyysjärjestelmän hyväksyminen edellyttää tiettyjen laadullisten kriteerien täyttymistä, minkä lisäksi toiminnanharjoittajalta vaaditaan vuosittaisia raportointia tuotetusta ja käytetystä biokaasusta. Biokaasun toimialan yrityksillä tai alalle vasta tulevilla yrityksillä ei ole entuudestaan kokemusta kestävyyskriteereistä, todentamisesta tai laatuajankäytännöistä. Kestävyysjärjestelmään liittyvien velvoitteiden täyttäminen tulee vaatimaan yrityksiltä henkilöstöresursseja ja mahdollisesti järjestelmäinvestointeja. Joissakin tapauksissa voi olla tarpeen hyödyntää ulkopuolisia asiantuntijoita. Toiminnanharjoittajille voi lisäksi koitua kustannuksia erinäisten mitauslaitteiden hankinnasta. Päätösmaksu toiminnanharjoittajan suppean kestävyysjärjestelmän hyväksymisestä on 4 000 euroa. Lisäksi kestävyyslain mukaisen ennakkotiedon päätösmaksu on 5 000 euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön Sääntelytaakkalaskuria soveltaen muutosten arvioidaan kasvattavan biokaasulaitoksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa arviolta n. 21 000 euroa kertaluontoisesti ja

sen lisäksi muutamia satoja euroja vuosittain. Kustannukset koostuvat päätösmaksusta, todentajan perimistä maksuista sekä työajasta, joka käytettäisiin kestävyysjärjestelmän laatimiseen ja vuosittaiseen raportointiin. Sääntelytaakan arviointiin on kerätty tietoja Suomen Biokierto ja Biokaasu ry:n kohdennetun jäsenkyselyn kautta. Kustannusten suuruuteen vaikuttaa kuitenkin merkittävästi muun muassa toiminnan luonne, laajuus ja käytettävien raaka-aineiden määrä sekä alkuperä, minkä vuoksi yrityskohtainen sääntelytaakka voi olla edellä kuvattua pienempi. Hallinnollinen taakka on kestävyysjärjestelmien hyväksymisvaiheessa suurempi ja se kevenee siirryttäessä järjestelmien hallinnointivaiheeseen.

Ehdotetut kestävyyslain muutokset vaikuttaisivat välillisesti myös biokaasutoimijoiden verotukseen. Tilanteessa, jossa lämmityksessä ja työkoneissa käytettävä kestävä biokaasu säilyisi verottomana, kestävyyslain muutos vaikuttaisi yrityksen verotukseen, jos se päättäisi olla hakeutumatta kestävyysjärjestelmän piiriin. Tällöin yritys maksaisi voimassa olevan sähköverolain mukaan ei-kestävästä biokaasusta veroa 23,354 euroa/MWh.

Sähköverolain muutosehdotuksen (HE 152/2022 vp.) mukaan lämmityksessä ja työkoneissa käytettävän ei-kestävän biokaasun vero olisi 23,354 euroa/MWh. Kestävän biokaasun veroksi on puolestaan ehdotettu 7,754 euroa/MWh ja tähteistä, jätteistä, syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta ja lignoselluloosta valmistetun lämmityksessä ja työkoneissa käytettävän biokaasun vero olisi 1,284 euroa/MWh. Kestävyyslain muutoksen vaikutukset yrityksen verotukseen olisivat sähköverolain muutoksen toteutuessa näin ollen ei-kestävän ja kestävä biokaasun verotuksen erotus.

4.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksestä aiheutuisi Energiavirastolle jonkin verran hallinnollisia lisätoimia muun muassa biopolttoöljyn jakeluvaikeuksien 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. Toiminnanharjoittajien määrään liittyy kuitenkin jonkin verran epävarmuuksia, sillä osa yrityksistä voi päättää olla hakeutumatta kestävyysjärjestelmän piiriin. Neuvonnan tarpeen oletetaan kasvavan jonkin verran ottaen huomioon kestävyyslainsäätelyn piiriin tulevien toiminnanharjoittajien pieni koko ja mahdollinen kokemattomuus kestävyyslain mukaisista menettelyistä. Ennakkotietoa koskevien hakemusten määrän ei odoteta muutoksen myötä kasvavan merkittävästi. Energiavirasto on arvioinut, että edellä mainitut muutokset lisäävät työmäärää 2 henkilötyövuodella. Esityksestä aiheutuvat lisätehtävät arvioidaan voitavan hoitaa osin hakemusmaksuista saatavilla tuloilla.

Energiaviraston resurssitilannetta seurataan sääntelyn tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi.

Kestävyyskriteerisääntelyn laajentumisella on vaikutusta myös todentajien toimintaan. Sääntelyn muutos aiheuttaa lisätoimia todentajille ja edellyttää mahdollisesti lisähenkilöresursseja.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

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

Biokaasun lisäämistä jakeluelvoitteeseen arvioitiin Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot –selvityksessä. Selvityksen johtopäätöksenä biokaasun sisällyttämistä biopolttoöljyn jakeluelvoitteeseen ei suositeltu, koska biokaasun sisällyttämisellä ei tässä tapauksessa tunnistettu olevan todennäköisesti suoria positiivisia vaikutuksia tai vaikutuksia, jotka edistäisivät sen käyttöä työkoneissa.

Selvityksen mukaan biokaasun sisällyttämistä biopolttoöljyn jakeluelvoitteeseen ei puolla esimerkiksi se, että biokaasun tuotanto on pääasiassa pienen mittaluokan paikallista toimintaa ja jakeluelvoite koskee vain suuria toimijoita. Biopolttoöljyn jakeluelvoitteessa ei ole lisä- tai vähimmäisosuusvelvoitetta liikenteen jakeluelvoitelain liitteen A-osan raaka-aineista tuotetuille uusiutuville polttoaineille kuten liikenteen jakeluelvoitteessa. Näin ollen lämmitys- ja työkonekäytössä kestävästi tuotetun biokaasun jakelusta ei syntyisi vastaavaa tiketti-arvoa kuin tieliikenteen puolella, jossa biometaanilla voidaan korvata kalliita lisävelvoitteen edellyttämiä liikenteen jakeluelvoitelain liitteen A-osan raaka-aineista tuotettuja nestemäisiä biokomponentteja. Metaanikäyttöisten työkoneiden tarjonta on myös hyvin rajoitettua ja biometaanin tankkauksen järjestäminen työmaille voi olla haasteellista. Tietävästi vain yhdellä traktorivalmistajalla on tällä hetkellä tarjolla metaanikäyttöinen traktori. Biokaasu voisi jossain määrin korvata fossiilisia polttoaineita lämmityskäytössä.

Myös sähkön sisällyttämistä biopolttoöljyn jakeluelvoitteeseen arvioitiin valmistelun aikana. Sähkön sisällyttäminen velvoitejärjestelmään laajentaisi biopolttoöljyn jakeluelvoitelain soveltamisalaa ja monimutkaistaisi järjestelmää, ottaen huomioon sähkökäyttöisten työkoneiden hyvin rajallinen saatavuus, joka painottuu vahvasti pienempiin työkoneiluokkiin. Jakelijan määrittäminen olisi myös haastavaa ottaen huomioon lain soveltamisalan laajuus. Sähkön sisällyttäminen jakeluelvoitteeseen edellyttäisi lisäksi täydellistä rakennemuutosta velvoitejärjestelmään.

Vetykäyttöisiä työkoneita ei ole tällä hetkellä markkinoilla saatavilla. Sähköpolttoaineiden yleistymisen 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 jakeluelvoitejärjestelmän ulkopuolelle.

Esityksen valmistelussa on arvioitu eri vaihtoehtoja vallitsevan epäjohtonmukaisen oikeustilan korjaamiseksi. Yhtenä vaihtoehtona esitettiin sähköverolain muuttamista siten, että verotomaksi ja huoltovarmuusmaksuttomaksi olisi säädetty biokaasu, jonka biokaasun tuottaja on tuottanut ja joka käytettäisiin laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on alle 2 MW. Kansalliseen sähköverolakiin on ehdotettu muutoksia biokaasun verotukseen EU:n valtioneuvoston johdosta. Tämä huomioiden sähköverolain muuttamista edellä esitetyllä tavalla ei pidetty toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona kestävyyskriteerisääntelyn soveltamisalan laajentamiselle. Lisäksi biokaasun käytön verottomuuden rajaamiselle ei löytynyt perusteita energiaverodirektiivistä. Myöskään pientuottajan määritelmän muuttamista ei pidetty energiaverodirektiivin näkökulmasta mahdollisena.

Toisena vaihtoehtona esitettiin, että muutosta ei toteutettaisi lainkaan. Tällöin epäjohdonmukainen oikeustila säilyisi ja alle 2 megawatin laitosta operoivat verovelvolliset eivät olisi oikeutettuja kestävyysjärjestelmän hakemiseen pienen laitostehonsa vuoksi ja joutuisivat maksamaan biokaasusta korkeampaa verotusta. Tätä ei pidetty toimijoiden näkökulmasta oikeudenmukaisena vaihtoehtona. Myöskään Verohallinnon ohjeistuksella jatkamista ei pidetty EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta vartenotettavana vaihtoehtona.

6 Lausuntopalaute

6.1 Yleistä

Esitysluonnos oli lausunnoilla 11 päivästä heinäkuuta 9 päivään elokuuta 2022 lausuntopalvelu.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.

Lausuntoja saatiin 17. Lausunnonantajia olivat liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Energiavirasto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK), Bioenergia ry, INFRA ry, Kemianteollisuus ry, Koneyrittäjät ry, Lämmitysenergia Yhdistys ry, Neste Oyj, North European Oil Trade Oy, St1 Nordic Oy, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry (SBB), Suomen ilmastopaneeli, Suomen Omakotiliitto ry sekä Suomen Yrittäjät ry. Verohallinto ilmoitti, ettei sillä ole asiassa lausuttavaa.

Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat lausuntopalvelu.fi -sivustolla ja valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella [TEM127:00/2021](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet).

6.2 Biopolttoöljyn jakeluelvoite

Lausunnoissa suhtauduttiin pääosin myönteisesti esitysluonnokseen ja muutoksia pidetään perusteltuina – biopolttoöljyn jakeluelvoitteen edistäminen nähdään keskeisenä keinona taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomen Yrittäjät ry katsoi, että vaikutusarvioinnissa olisi kuitenkin pitänyt huomioida myös muut työkoneita käyttävät yritykset kuin maataloutta edustavat, esimerkiksi maarakennus- ja metsäkoneyritykset, joille polttoöljy on hyvin merkittävä kustannuserä. Omakotiliitto totesi, että asumiskustannuksia tulee tarkastella laaja-alaisesti, ja näkee yhtenä vaihtoehtona Lämmitysenergia Yhdistyksen kanssa kuluttajien asumiskustannusten kohoamisen hillitsemiseksi biopolttoöljyn käytön edistämisen.

North European Oil Trade Oy nosti esille biopolttoöljyn rajoitettua saatavuutta ja totesi, että HVO (uusiutuva diesel) on ainoa käytössä oleva biokomponentti, jota voidaan ohjata lämmitys- ja työkonenäyttöön. Raaka-aineiden niukkuus nostaa biopolttoöljyn markkinahintoja, mikä näkyy kansalaisille kuluttajahintojen nousuna. Lisäksi yritys huomautti, että hallitus aikoo samaan aikaan nostaa liikenteen jakeluelvoitetta, mikä nostaisi hintapainetta entisestään. Yhdistyksissä suhtauduttiin kriittisesti jakeluelvoitteen epätasaisen jyrkkään nousuun.

Ympäristöministeriön mukaan toisaalta voitaisiin harkita vielä vaihtoehtoa, jossa korotukset alkaisivat jo vuonna 2024, jotta nostojen jyrkkyyttä voitaisiin loiventaa ja Suomi saisi puskuria taakanjako-asetuksen velvoitteiden saavuttamiseksi erityisesti ensimmäisellä tarkastelukaudella 2021-2025. Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa kerrota selkeästi paljonko ehdotetut muutokset vaikuttaisivat taakanjakosektorin laskennallisiin päästöihin, eikä myöskään esitetä arvioita ehdotettujen muutosten vaikutuksesta globaaleihin nettopäästöihin. VM katsoi, että esitysluonnoksessa tulisi täsmentää arvioita vaikutuksista julkiseen talouteen sekä täydentää kansantaloudellisia vaikutuksia jakeluelvoitteen kustannuksista taloudelle, ja ettei biopolttoöljyn jakeluelvoitetasoja tulisi nostaa.

Lausunnonantajat suhtautuivat yhtäältä myönteisesti ja toisaalta kriittisesti siihen, että biokaasu ja RFNBO-polttoaineet jätettiin biopolttoöljyn jakeluelvoitteen ulkopuolelle. Mainittujen polttoaineiden sisällyttämistä jakeluelvoitteeseen pidettiin tärkeänä erityisesti jakelijoiden laajan keinovalikoiman varmistamiseksi. SBB:n ja MTK:n mukaan biokaasun lämmitys- ja työkonekäytön mahdollinen verovelvollisuus edellyttäisi, että biokaasun sisällyttämistä jakeluelvoitteeseen tarkasteltaisiin uudelleen.

Neste Oyj, NEOT, Suomen Yrittäjät ry ja ST 1 Nordic Oy toivoivat joustavampia biopolttoöljyn ja tieliikenteen jakeluelvoitteiden täyttömalleja.

Lausuntojen perusteella esityksen vaikutusarviointeja tarkennettiin. Lisäksi palautteen perusteella tehtiin myös pieniä teknisiä muutoksia. Palautteen perusteella esitettyihin biopolttoöljyn jakeluelvoitetasoihin ei tehty muutoksia.

6.3 Kestävyyslaki

Lausunnoissa suhtauduttiin pääosin kielteisesti ehdotukseen sisällyttää kestävyyslakiin viittaus sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverolakiin. SBB esitti, ettei nykyisen kestävyyslain soveltamiseen tehtäisi muutoksia, vaan tarvittaessa tehtäisiin hienosäätö sähköverolakiin ja sen soveltamiseen. Myös Energiavirasto ehdotti ensisijaisesti muutoksia sähköverolakiin, ja huomautti, että esityksen toimeenpano aiheuttaa Energiavirastolle huomattavasti lisätyötä. Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnitti lausunnossa huomiota hallituksen budjettiriihessä syksyllä 2021 tehtyyn päätökseen ja ilmasto- ja energiastrategian linjaukseen biokaasun lämmityskäytön verottomuudesta.

MTK:n mukaan lakiesityksessä on tarpeen varmistaa, että sellaiset toiminnanharjoittajat, joilta voimassa oleva RED II-direktiivi ei edellytä kestävyysjärjestelmää, eivät joudu sellaista myöskään Energiavirastosta hakemaan, jotta he voisivat varmistaa sähköverolain mukaisen verottomuuden.

Lausuntojen perusteella esityksen vaikutusarviointeja ja muita toteuttamisvaihtoja tarkennettiin. Lausuntojen perusteella lakiehdotuksen voimaantuloa muutettiin ja ehdotukseen lisättiin siirtymäsäännös.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä

5 §. *Biopolttoöljyn kulutukseen toimittaminen.* Pykälän 1 momentin kohtia 6-8 muutettaisiin korottamalla jakeluelvoitetasoja. Jakeluelvoite nousisi vuodesta 2026 alkaen joka vuosi tasaisesti 4,6 prosenttiyksiköllä, ollen 11,6 prosenttia vuonna 2026, 16,2 prosenttia vuonna 2027 ja 20,8 prosenttia vuonna 2028.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 9 kohta, jonka mukaan vuoden 2029 jakeluelvoite olisi 25,4 prosenttia. Korotukset perustuvat TYKO2-selvityksessä esitettyihin jakeluelvoitetasoihin.

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

7.2 Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista

2 §. *Lain suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viittaus sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin. Viittauksen lisäämisellä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain mukaiset toimijat täyttäisivät kestävyyslain toiminnanharjoittajan määritelmän ja voisivat näin ollen hakea kestävyysjärjestelmälleen Energiaviraston hyväksynnän. Kyseisellä muutoksella korjattaisiin lainsäädännössä vallitseva epäjohtamukaisuus.

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.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan keväällä 2023.

Ehdotetun kestävyyslain siirtymäsäännöksen 2 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voisi sen estämättä, mitä kestävyyslain 23 §:ssä säädetään, osoittaa jo ennen 13 §:n mukaisen hyväksymishakemuksen jättämistä vuoden 2023 aikana tuotetut, valmistetut tai käytetyt biokaasuerät ja niiden raaka-aineet kestäviksi, jos se toimittaisi hyväksymishakemuksen Energiavirastolle viimeistään 31.12.2023 sekä pystyisi osoittamaan, että sillä on ollut käytössä asianmukaiset menettelyt kestävyyskriteereiden täyttymisen varmistamiseksi ja erä on luotettavasti kirjattu aine-taseeseen.

Toiminnanharjoittajan tulisi kyetä osoittamaan Energiavirastolle osana kestävyyslain 13 §:n mukaista hyväksymishakemustaan, että sillä on ollut käytössä asianmukaiset menettelyt 1.1.2023 lähtien tai mahdollisesti jo ennen sitä, jotta siirtymäsäännöstä voitaisiin soveltaa. Asianmukaisiksi menettelyiksi ennen kestävyysjärjestelmän hyväksymisen yhteydessä vahvistettavia menettelyitä voitaisiin katsoa esimerkiksi sellaisten tietojen hallinta ja säilyttäminen, joista käy ilmi biokaasun raaka-aine-erien kestävyyskriteerien täytyminen ja määrät. Siirtymäsäännös koskisi sähköverolain mukaisia toiminnanharjoittajia, jotka esimerkiksi käyttävät biokaasua lämmityksessä, työkoneissa tai kiinteästi asennetuissa moottoreissa.

Sähköverolain muutosesitys (HE 152/2022 vp.) on ehdotettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Ehdotettujen T- ja R-veroluokkien soveltaminen edellyttää, että toiminnanharjoittaja osoittaa biokaasun ja sen raaka-aineiden kestävyys 1.1.2023 alkaen. Ehdotetulla kestävyyslain siirtymäsäännöksellä otettaisiin huomioon, että siirtyminen ehdotetun lain mukaiseen kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseen ei ole käytännössä mahdollista välittömästi lain tultua voimaan. Siirtymäsäännöksellä turvattaisiin siten lain soveltamisalan piiriin tuleville uusille toiminnan-

harjoittajille riittävä aika toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän perustamista, kestävyysjärjestelmän vaatimustenmukaisuutta koskevan todentajan lausunnon hankkimista ja kestävyysjärjestelmän hyväksymistä koskevan hakemuksen käsittelyä varten.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lakiehdotusten toimeenpanon vaikutuksia seurataan työ- ja elinkeinoministeriössä.

10 Suhde muihin esityksiin

Ehdotus liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 174/2022 vp.). 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 myös vuoden 2023 liikenteen jakeluvelvoitteen alentamista 7,5 prosenttiyksiköllä.

Kestävyyslain muutoksella olisi liityntä eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen energia-verotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 152/2022 vp.). Ehdotuksen mukaan sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia muutettaisiin siten, että lämmityksessä ja työkoneissa käytettävän kestävä biokaasun verotukea pienennettäisiin. Lämmityksessä ja työkoneissa käytettävän biokaasun kestävyys voidaan osoittaa toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksynnän kautta.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019) 5 §:n 1 momentti 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:

- 1) 3,0 prosenttia vuonna 2021;
- 2) 4,0 prosenttia vuonna 2022;
- 3) 5,0 prosenttia vuonna 2023;
- 4) 6,0 prosenttia vuonna 2024;
- 5) 7,0 prosenttia vuonna 2025;
- 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 annetun lain 2 ja 38 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013) 2 §:n 1 momentti ja 38 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 1 momentti laissa 604/2021 sekä 38 §:n 1 momentti laissa 388/2017, seuraavasti:

2 §

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin seuraavien lakien mukaisesti:

- 1) uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettu laki (446/2007), jäljempänä *jakehuelvoitelaki*;
- 2) nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1472/1994);
- 3) päästökauppalaki (311/2011);
- 4) lentoliikenteen päästökaupasta annettu laki (34/2010);
- 5) eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annettu laki (170/2018);
- 6) biopolttoöljyn käytön edistämisestä annettu laki (418/2019);
- 7) sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1260/1996).

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 .

Toiminnanharjoittaja voi lain 23 §:ssä säädetyn estämättä osoittaa jo ennen 13 §:n mukaisen hyväksymishakemuksen jättämistä vuoden 2023 aikana tuotetut, valmistetut tai käytetyt bio-kaasuerät ja niiden raaka-aine-erät kestäviksi, jos se toimittaa hakemuksen Energiavirastolle viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2023 ja pystyy osoittamaan, että sillä on ollut käytössä asianmukaiset menettelyt kestävyyskriteerien täyttymisen varmistamiseksi ja erä on luotettavasti kirjattu ainetaseeseen. Edellytyksenä on lisäksi, että toiminnanharjoittajaan sovelletaan sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia (1260/1996).

Helsingissä 17.11.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

1.

Laki

biopolttoöljyn käytön edistämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
muutetaan biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019) 5 §:n 1 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Biopolttoöljyn kulutukseen toimittaminen

Biopolttoöljyn kulutukseen toimittaminen

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

- 1) 3,0 prosenttia vuonna 2021;
- 2) 4,0 prosenttia vuonna 2022;
- 3) 5,0 prosenttia vuonna 2023;
- 4) 6,0 prosenttia vuonna 2024;
- 5) 7,0 prosenttia vuonna 2025;
- 6) 8,0 prosenttia vuonna 2026;
- 7) 9,0 prosenttia vuonna 2027;
- 8) 10,0 prosenttia vuonna 2028 ja sen jälkeen.

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

- 1) 3,0 prosenttia vuonna 2021;
- 2) 4,0 prosenttia vuonna 2022;
- 3) 5,0 prosenttia vuonna 2023;
- 4) 6,0 prosenttia vuonna 2024;
- 5) 7,0 prosenttia vuonna 2025;
- 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 §:n 1 momentti ja 38 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 1 momentti laissa 604/2021 sekä 38 §:n 1 momentti laissa 388/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin sen mukaan kuin uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämistä liikenteessä annetussa laissa (446/2007), jäljempänä jakeluelvoitelaki, 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 edistämistä annetussa laissa (418/2019) säädetään.

Tätä lakia sovelletaan biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin *seuraavien lakien mukaisesti*:

- 1) uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämistä liikenteessä annettu laki (446/2007), jäljempänä jakeluelvoitelaki;
- 2) nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1472/1994);
- 3) päästökauppalaiki (311/2011);
- 4) lentoliikenteen päästökaupasta annettu laki (34/2010);
- 5) eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annettu laki (170/2018);
- 6) biopolttoöljyn käytön edistämistä annettu laki (418/2019);
- 7) *sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1260/1996).*

38 §

38 §

Ennakkotieto

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.

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

annettua lakia tai sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Toiminnanharjoittaja voi lain 23 §:ssä säädetyn estämättä osoittaa jo ennen 13 §:n mukaisen hyväksymishakemuksen jättämistä vuoden 2023 aikana tuotetut, valmistetut tai käytetyt biokaasuerät ja niiden raaka-aineerät kestäviksi, jos se toimittaa hakemuksen Energiavirastolle viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2023 ja pystyy osoittamaan, että sillä on ollut käytössä asianmukaiset menettelyt kestävyyskriteereiden täyttymisen varmistamiseksi ja erä on luotettavasti kirjattu ainetaaseeseen. Edellytyksenä on lisäksi, että toiminnanharjoittajaan sovelletaan sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia (1260/1996).
