

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalain 56 a ja 56 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi päästökauppalakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön muutettu kasvihuonekaasujen tarkkailua ja raportointia koskeva komission täytäntöönpanoasetus, jonka myötä päästökaupassa kestävyyskriteerisääntelyn soveltamista voidaan siirtää vuodella. Ehdotetun lain mukaan vuoden 2022 aikana päästökaupassa polttoon käytetyt bionesteet ja biomassapolttoaineet katsottaisiin nollapäästöisiksi. Vuoden 2022 aikana päästökaupassa ei edellytettäisi kestävyyskriteerien osoittamista nollapäästöisyyden ehtona.

Esityksen tavoitteena on toiminnanharjoittajien yhdenmukaisen kohtelun ja sääntelyn varmistaminen EU:n laajuisessa päästökauppajärjestelmässä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja on voimassa 31.12.2022 saakka.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet .....	4
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	4
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	4
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	5
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	5
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	5
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	6
6 Lausuntopalaute.....	6
7 Voimaantulo .....	6
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	6
LAKIEHDOTUS .....	7
Laki päästökauppalain 56 a ja 56 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta .....	7
LIITE .....	9
RINNAKKAISTEKSTI.....	9
Laki päästökauppalain 56 a ja 56 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta .....	9

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Päästökauppasektorin päästövähennyksiä ohjataan päästökauppadirektiivillä (2003/87/EY), jonka tarkoituksena on, että päästökauppajärjestelmään kuuluvien toimialojen päästöt pysyvät koko EU:n päästökauppasektorille asetetun päästökaton alapuolella. EU:n päästökauppajärjestelmä rakentuu päästökauppakausiin. Neljäs päästökauppakausi kattaa vuodet 2021–2030, ja sillä pannaan toimeen Euroopan unionin vuoteen 2030 ulottuva päästövähennystavoite päästökauppasektorin osalta.

Vuonna 2021 alkavalle päästökauppakaudelle komissio on päivittänyt päästökaupan tarkkailua ja raportointia koskevat säännökset kahdessa vaiheessa. Tarkistuksen ensimmäinen osa vietiin loppuun joulukuussa 2018, kun komissio antoi täytäntöönpanoasetuksen kasvihuonekaasujen tarkkailusta ja raportoinnista (EU) 2018/2066 (jäljempänä komission tarkkailuasetus) ja toinen vaihe joulukuussa 2020 kun komissio antoi täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2020/2085 tarkkailuasetuksen muuttamisesta. Keskeisimpänä uudistuksena tarkkailuasetuksen muutoksella laajennettiin uudelleenlaaditun uusiutuvan energian direktiivin (RED II -direktiivi) kestävyyskriteerisääntely päästökauppajärjestelmässä käytettävään kiinteään ja kaasumaiseen biomassapolttoaineeseen. Bionesteet olivat jo ennen muutosta kestävyyskriteerisääntelyn piirissä. RED II-direktiivin kestävyyskriteerisääntely on kansallisesti toimeenpantu biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013, jäljempänä myös kestävyyslaki) muutoksilla (967/2020).

Kansallisesti päästökaupasta säädetään päästökauppalaissa (311/2011). Hallituksen esityksellä päästökauppalaain muuttamisesta (HE 128/2021 vp) velvollisuus osoittaa biomassan kestävyysnollapäästöisyyden edellytyksenä laajennettiin kattamaan biomassasta tuotetut kiinteät ja kaasumaiset biomassapolttoaineet, kestävyyslain mukaisesti. Päästökauppalaainmuutos (1020/2021) astui voimaan 1.1.2022 ja sillä pantiin täytäntöön tarkkailuasetuksen edellyttämät muutokset.

Marraskuussa 2021 komissio ilmoitti antavansa tarkkailuasetuksesta uuden muutosehdotuksen kiireellisellä aikataululla. Muutosehdotuksen taustalla on komission ja jäsenmaiden haasteet RED II -direktiivin kestävyyskriteerisääntelyn toimeenpanossa. Kestävyyskriteerisääntelyn toimeenpanon viiveet ovat heijastuneet päästökauppaan, jonka myötä komissio ehdotti tarkkailuasetuksen muuttamista siten, että kestävyyskriteerien soveltamisesta nollapäästöisyyden ehtona voisi luopua kansallisena päätöksenä vuonna 2022 ja näin ollen vaatimusta noudatettaisiin täysimääräisesti vasta 1.1.2023 alkaen. Muutosehdotus hyväksyttiin ilmastonmuutoskomiteassa 9.2.2022 ja täytäntöönpanoasetus tarkkailuasetuksen muutoksesta (EU) 2022/388) julkaistiin 9.3.2022.

#### 1.2 Valmistelu

Kestävyyskriteerisääntelyn toimeenpanon viiveitä käsiteltiin 17.11.2021 päästökaupan tarkkailua ja raportointia koskevassa MRWA-työryhmässä. Komissio julkaisi 29.11.2021 tiedon käynnistyneestä lainsäädäntöhankkeesta ja tiedotti asiasta MRWA-työryhmää. Asetusluonnos oli julkisessa kuulemisessa 14.12.2021–11.1.2022. Asetusluonnosta ja julkisessa kuulemisessa saatua palautetta käsiteltiin MRWA-työryhmässä 17.1.2022, jonka jälkeen luonnokseen oli

mahdollista toimittaa kirjallisia kommentteja. Komissio antoi 26.1.2022 ehdotuksen tarkkailuasetuksen muuttamisesta ilmastonmuutoskomitealle kirjallista menettelyä varten. Ehdotus hyväksyttiin 9.2.2022 komitean kirjallisessa menettelyssä.

Hallituksen esityksen valmistelu käynnistyi tammikuussa 2022. Kansallista päätöstä kestävyyskriteerien soveltamisesta vuonna 2022 on käsitelty päästökauppalakityöryhmässä päästökauppatoimijoiden sekä viranomaisten kanssa.

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esitysluonnos on ollut lausunnoilla 1.3–21.3.2022 *lausuntopalvelu.fi* -verkkopalvelussa. Lausuntoa luonnoksesta pyydettiin oikeusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Energiateollisuus ry:ltä, Energiavirastolta, Kemiateollisuus ry:ltä, Metsäteollisuus ry:ltä, Teknologiateollisuus ry:ltä, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä sekä Suomen sähkökäyttäjät ry:ltä.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

Päästökauppalain nojalla toiminnanharjoittajan, joka ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksesaan polttoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä kestävyyslaissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä kestävyyslain mukaisesti. Vuoden 2022 alusta velvollisuus osoittaa kestävyyskriteerit on laajennettu kattamaan tarkkailuasetuksen muutoksen mukaisesti biomassapolttoaineet. Vuoden 2022 alusta kestävyyskriteerit tulee päästökaupassa osoittaa kestävyyslain mukaisesti, jolla osaltaan on pantu täytäntöön RED II-direktiivi.

Kestävyyslain muutokset RED II-direktiivin johdosta tulivat voimaan vuoden 2021 alusta ja kyseisessä muutoslaissa säädettiin myös erikseen velvoitteesta kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseen. Kestävyyslaissa säädetään velvoitteesta kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseksi sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen tuotantolaitoksille, joiden kokonaislämpöteho on vähintään 20 MW kiinteiden biomassapolttoaineiden tapauksessa ja vähintään 2 MW kaasumaisten biomassapolttoaineiden tapauksessa, jos velvollisuutta osoittaa kestävyyskriteerien täyttymistä ei johdu muualta lainsäädännöstä tai valtionavustuspäätöksen perusteella. Edellä mainittujen laitosten osalta kestävyyslain osoittaminen on astunut voimaan 1.1.2021 ja näiltä osin toiminnanharjoittajilla on meneillään hakemusprosessi kestävyysjärjestelmien hyväksymiseksi.

## 3 Tavoitteet

Esityksen pääasiallinen tavoite on varmistaa yhtäläiset toimintaedellytykset ja yhdenmukainen sääntely EU:n laajuisessa päästökaupassa.

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan väliaikaista muutosta, jonka myötä kestävyyskriteerien osoittamisesta nollapäästöisyyden ehtona luovuttaisiin vuoden 2022 osalta. Toiminnanharjoittajan ei tule osoittaa vuoden 2022 osalta kestävyyskriteerejä ilmoittaessaan päästöselvityksessä laitoksesaan polttoon käytettyjen bionesteiden tai biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan. Ehdotettu väliaikainen muutos olisi voimassa 1.1.–31.12.2022, jonka jälkeen kestävyyslain mukaisten kestävyyskriteerien täytyminen ja osoittaminen olisi ehtona biomassapolttoaineiden ja bionesteiden polton nollapäästöisyydelle päästökaupassa. Ehdotettu muutos ei vaikuta toiminnanharjoittajan velvollisuuteen osoittaa kestävyyskriteerit muun lainsäädännön perusteella.

Energiavirasto on ilmoittanut, että laitoksille turvataan väliaikaisesta lain muutoksesta huolimatta mahdollisuus hakea vapaaehtoisesti kestävyysjärjestelmän hyväksyntää Energiavirastolta halutessaan jo vuoden 2022 aikana, vaikka kestävyys osoittamista ei vaadittaisi päästökaupassa nollapäästöisyyden ehtona.

#### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

Kestävyyskriteerien voimaantulon siirrolla vuodesta 2022 vuoteen 2023 ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tarkkailuasetuksen muutos mahdollistaa väliaikaisesti kestävyyskriteerien soveltamista jättämisen nollapäästöisyyden ehtona vuonna 2022. Vuodesta 2023 alkaen toiminnanharjoittajilla olisi velvollisuus osoittaa kestävyyskriteerien täyttö nollapäästöisyyden ehtona päästökaupassa.

Tarkkailuasetuksen mahdollistamasta poikkeuksesta huolimatta voimassa oleva kestävyyslaki velvoittaa osoittamaan kiinteiden biomassapolttoaineiden kestävyys, kun niitä käytetään laitoksessa, jonka nimellinen kokonaislämpöteho on vähintään 20 MW. Kaasumaisia biomassapolttoaineita käytettäessä laitokseen alarajana on 2 megawattia. Bionesteiden osalta laissa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta (1472/1994) alemman verotuksen edellytyksenä on kestävyyskriteerien osoittaminen. Kestävyys osoittaminen on edellytyksenä biomassalla tuotetun energian tukielpöisyydelle ja sen huomioon ottamiselle laskettaessa kansallisia uusiutuvan energian tavoitteita.

Käytännössä kestävyyskriteerien voimaantulon siirto koskisi kansallisesti päästökaupan piiriin otettuja kokonaislämpötehoaan alle 20 MW:n ns. opt-in laitoksia, jotka eivät ole kestävyyslain piirissä. Näiden laitosten osalta velvollisuus kestävyyskriteerien osoittamiseksi siirtyisi vuodelle 2023. Vuoden 2020 tietojen perusteella biomassaa käyttäviä opt-in laitoksia on päästökaupan soveltamisalassa 19 ja niiden biomassan poltosta syntyneet yhteenlasketut laskennalliset päästöt olivat 73302 tCO<sub>2</sub>. Tämä tarkoittaa noin 0,2 prosenttia päästökaupan piirissä olevan polttoon käytetyn biomassan laskennallisista päästöistä vuonna 2020.

### **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

#### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Komission tarkkailuasetuksen muutos on muotoiltu siten, että jäsenmaiden harkintaan jää, mikäli kestävyyskriteerisääntelyn soveltamisesta poltossa käytettäville biomassapolttoaineille ja bionesteille päästökaupassa halutaan poiketa vuonna 2022. Täytäntöönpanoasetuksen muutos mahdollistaa myös kestävyyskriteerien soveltamisen alkuperäisessä aikataulussa ja voimassa olevan päästökauppalain mukaisesti, eli 1. tammikuuta 2022 alkaen.

Mikäli kestävyyskriteerien osoittamista edellytettäisiin vuonna 2022, olisi se ehtona biomassapolttoaineiden ja bionesteiden nollapäästöisyydelle päästökaupassa. Kestävyyskriteerien osoittamisen edellyttäminen nollapäästöisyyden ehtona on kuitenkin haastavaa tilanteessa, jossa viranomaisten osalta toimeenpano on edelleen kesken ja näin ollen toiminnanharjoittajan on epävarmuus siitä täyttääkö kestävyysjärjestelmä lain asettamat vaatimukset. Mikäli kestävyyskriteerien täyttymistä ei osoitettaisi, tulisi toiminnanharjoittajan hankkia ja palauttaa päästökauppaviranomaiselle poltosta aiheutuneita päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Jos kestävyyskriteerien osoittamista vaadittaisiin toiminnanharjoittajilta Suomessa, olisivat toiminnanharjoittajat eriarvoisessa asemassa suhteessa muissa jäsenvaltioissa toimiviin toiminnanharjoittajiin ja kohtaisivat mahdollisesti eri kustannukset.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Alustavien tietojen mukaan suurin osa jäsenmaista tulee hyödyntämään mahdollisuuden olla vaatimatta kestävyyskriteerien täyttymistä vuoden 2022 osalta.

## 6 Lausuntopalaute

Lausuntoja saatiin yhteensä 7. Lausunnon antoivat Bioenergia ry, Energiateollisuus ry, Energiavirasto, Kemianteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry sekä Suomen sähkökäyttäjät. Oikeusministeriö ilmoitti, että ei lausu asiassa. Ympäristöministeriö ei jättänyt lausuntoa asiassa. Teknologiateollisuus ja Suomen sähkökäyttäjät totesivat lausunnossaan, että esitykseen ei ole huomioita. Energiateollisuus, Metsäteollisuus ja Kemianteollisuus yhtyivät lausunnossaan esityksen perusteluihin ja pitivät ehdotettua muutosta välttämättömänä. Bioenergia ry ja Energiavirasto piti esitystä kannatettavana. Energiavirasto toi lausunnossaan esiin, että virasto takaa mahdollisuuden hakea kestävyysjärjestelmän hyväksyntää jo vuoden 2022 aikana vapaaehtoisuuden pohjalta niille toimijoille, jotka eivät päästökaupan puitteissa olisi velvollisia osoittamaan kestävyyttä.

## 7 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja on voimassa 31.12.2022 saakka. Muutosta sovellettaisiin sellaiseen bionesteeseen ja biomassapolttoaineeseen, joka on käytetty vuonna 2022.

## 8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia tai muita valtiösääntöoikeudellisia kysymyksiä, jonka johdosta lakiesitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

*Ponsi*

Koska komission tarkkailuasetuksen muutosasetuksessa (EU) 2022/388 on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## **Laki**

### **päästökauppalaain 56 a ja 56 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* päästökauppalaain (311/2011) 56 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1020/2021, väliaikaisesti uusi 2 momentti ja 56 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1020/2021, väliaikaisesti uusi 2 momentti seuraavasti:

#### 56 a §

##### *Bionesteiden kestävyys*

---

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kestävyyskriteerejä ei tule osoittaa toiminnanharjoittajan ilmoittaessa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon vuonna 2022 käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan.

#### 56 b §

##### *Biomassapolttoaineiden kestävyys*

---

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kestävyyskriteerejä ei tule osoittaa toiminnanharjoittajan ilmoittaessa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon vuonna 2022 käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.

\_\_\_\_\_

Helsingissä 13.4.2022

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

**HE 44/2022 vp**

Elinkeinoministeri Mika Lintilä



## Laki

### päästökauppalaain 56 a ja 56 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään päästökauppalaain (311/2011) 56 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1020/2021, väliaikaisesti uusi 2 momentti ja 56 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1020/2021, väliaikaisesti uusi 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

56 a §

56 a §

*Bionesteiden kestävyys*

*Bionesteiden kestävyys*

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Bionesteellä tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua bionestettä.

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Bionesteellä tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua bionestettä.

*Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kestävyyskriteerejä ei tule osoittaa toiminnanharjoittajan ilmoittaessa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon vuonna 2022 käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan.*

56 b §

56 b §

*Biomassapolttoaineiden kestävyys*

*Biomassapolttoaineiden kestävyys*

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan, biomassapolttoaineiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti.

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan, biomassapolttoaineiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti.

## HE 44/2022 vp

### *Voimassa oleva laki*

Biomassapolttoaineella tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua biomassapolttoainetta.

### *Ehdotus*

Biomassapolttoaineella tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua biomassapolttoainetta.

*Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kestävyyskriteerejä ei tule osoittaa toiminnanharjoittajan ilmoittaessa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon vuonna 2022 käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan.*

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.*

---