

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta (HE 70/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty maa- ja metsätalousvaliokuntaan ja ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- ympäristövaliokunta YmVL 12/2020 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 20/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Inkeri Lilleberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Harri Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkimusjohtaja Petteri Laaksonen, Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT (etäkuuleminen)
- lakimies Nicoleta Kaitazis, Energiavirasto (etäkuuleminen)
- johtaja Pekka Ripatti, Energiavirasto (etäkuuleminen)
- professori Jyri Seppälä, Suomen ilmastopaneeli (etäkuuleminen)
- toimitusjohtaja Petri Appel, North European Oil Trade Oy (etäkuuleminen)
- erikoistutkija Kati Koponen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy (etäkuuleminen)
- toimialapäällikkö Hannes Tuohiniitty, Bioenergia ry (etäkuuleminen)
- asiantuntija Jukka Makkonen, Energiateollisuus ry (etäkuuleminen)
- metsäasioiden päällikkö Matti Mäkelä, Metsäteollisuus ry (etäkuuleminen)
- toiminnanjohtaja Anna Virolainen-Hynnä, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry (etäkuuleminen)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöministeriö
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Valiokunnan mietintö TaVM 30/2020 vp

- Luontopaneeli
- Suomen ympäristökeskus
- Fortum Oyj
- Motiva Oy
- Neste Oyj
- St1 Nordic Oy
- UPM-Kymmene Oyj
- Etanoliautoilijat ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Sahateollisuus ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Teollisuusliitto ry
- WWF Suomi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi biopolttoaineista ja bionesteistä annettua lakia. Ehdotetulla lakimuutoksella pantaisiin kestävyyskriteerisääntelyn osalta täytäntöön uudelleenlaadittu uusiutuvan energian direktiivi.

Ehdotetulla lailla säädettäisiin kansallisen kestävyysjärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta ja saatettaisiin kansallisesti voimaan uusiutuvan energian direktiivin mukaiset kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita koskevat kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähenskriteerit. Samalla muutettaisiin lain nimike kuvaamaan laajennettua soveltamisalaa.

Lisäksi laissa säädettäisiin sääntelyn soveltamisalan rajauksesta pienen kokoluokan sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavien laitosten osalta. Kansallisia lisäkriteereitä ei asetettaisi biomassapolttoaineille. Maatalousbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit päivitetäisiin ja metsäbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit sisällytettäisiin sellaisenaan lakiin. Biopolttoaineiden, liikennealalla kulutetun biokaasun ja bionesteiden sekä biomassapolttoaineiden kasvihuonekaasupäästövähenemän vähimmäisarvoista säädettäisiin uusiutuvan energian direktiivin mukaisesti.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentti kumottaisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on EU:n uusiutuvan energian direktiivin (RED II) täytäntöönpano. Biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden on täytettävä direktiivin mukai-

Valiokunnan mietintö TaVM 30/2020 vp

set kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerit. Direktiivissä säädetään sitovasta unionin yleistavoitteesta, jonka mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus on vähintään 32 prosenttia energian loppukulutuksesta vuonna 2030.

Uudistus toteutettaisiin muuttamalla biopolttoaineista ja bionesteistä annettua ns. kestävyyslakia. EU:n kestävyyskriteerisääntelyn vaatimukset pyritään toteuttamaan niin, että varmistetaan Suomessa kulutettujen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyys ja samalla se, ettei kestävyyskriteereiden täyttämisen osoittamisesta aiheutuisi toimijoille kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia perusteltuina ja puoltaa niiden hyväksymistä muuttamattomina.

Keskeiset ehdotukset ja niiden vaikutukset

Lakiehdotus merkitsisi sääntelyn soveltamisalan laajentamista koskemaan kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita.

Nyt ehdotettua sääntelyä määrittävät pitkälti RED II -direktiivin säännökset. Direktiiviehdotusta arvioidessaan (TaVL 27/2018 vp) talousvaliokunta korosti mm. vakaan investointiympäristön turvaamista bioenergian tuotannolle ja sääntelyn johdonmukaisuuden ja mahdollistavan luonteen merkitystä. Direktiivistä saavutetun neuvottelutuloksen on arvioitu olevan pitkälti Suomen tavoitteiden mukainen.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään varmistamaan, että Suomessa kulutetut biopolttoaineet, bionesteet ja biomassapolttoaineet on tuotettu kestäväällä tavalla ja että ne voidaan ottaa huomioon uusiutuvan energian vuotta 2030 koskevassa sitovassa unionin tavoitteessa, Suomen vahvistamassa kansallisessa panoksessa sekä liikenteen uusiutuvan energian osuutta koskevassa veloitteessa.

Direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa kansallisessa valmistelussa on pyritty olemassa olevien kansallisten järjestelmien hyödyntämiseen ja siihen, että toimijoiden hallinnollinen taakka jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Biopolttoaineille ei asetettaisi kansallisia lisäkriteerejä. Lisäksi pienimmät toiminnanharjoittajat on katsottu tarkoituksenmukaiseksi rajata pois soveltamisalasta: sääntelyn piiriin tulisivat vähintään 20 MW kiinteitä biomassapolttoaineita käyttävät laitokset ja vähintään 2 MW kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttävät laitokset.

Uudistus merkitsisi kuitenkin valvonnan piiriin tulevien toiminnanharjoittajien määrän moninkertaistumista: tällä hetkellä valvonnan piirissä on 15 toiminnanharjoittajaa, ja niiden määrän on arvioitu voivan kasvaa jopa 150:een.

Biomassan kestävyyskriteerit

Maatalousbiomassan osalta ehdotus merkitsisi kestävyyskriteerien päivittämistä tarvittavilta osin. Maatalousmaasta peräisin olevista jätteistä ja tähteistä tuotettujen polttoaineiden osalta toi-

Valiokunnan mietintö TaVM 30/2020 vp

minnanharjoittajalla tulisi olla seuranta- ja hallintasuunnitelmat maan laatuun ja maaperän hiiheen kohdistuviin vaikutuksiin puuttumiseksi.

Metsäbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit sisällytettäisiin sellaisenaan direktiivin mukaisina kestävyyslakiin. Kestävän metsäbiomassan tulisi täyttää sekä metsäbiomassaa koskevat kriteerit että ns. LULUCF-kriteeri. Metsäbiomassaa koskevat kriteerit edellyttävät, että metsäbiomassan hankinnassa otetaan huomioon maaperän laatu ja metsän biologinen monimuotoisuus. LULUCF-kriteerillä on tarkoitus varmistaa, että metsän hiilivarannot ja -nielut säilytetään ja niitä parannetaan.

Kriteerien täyttymistä tarkasteltaisiin joko maa- tai aluetasolla. Jos maa täyttäisi asetetut kriteerit maatasolla, sieltä peräisin olevan metsäbiomassan katsottaisiin olevaan kestävä. Suomen on arvioitu täyttävän maatason kriteerit, joten osoitukseksi riittäisi se, että biomassa on peräisin Suomesta. Jos näyttöä maatason kriteerien täyttymisestä ei ole, voitaisiin metsäbiomassan kestävyys osoittaa aluetasolla. Tällöin tarkasteltaisiin hankinta-alueella käytössä olevia hankintajärjestelmiä, joiden tulisi varmistaa kriteerien täytyminen.

Ympäristövaliokunta on talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (YmVL 12/2020 vp — HE 70/2020 vp) arvioinut nyt esitettyjen uudistusten yhdenmukaistavan toimijoiden velvoitteita, nostavan vaatimustasoa ja siten parantavan polttoaineiden kestävyyttä nykytilaan verrattuna. Toisaalta ympäristövaliokunta on kiinnittänyt huomiota biomassan pitkän aikavälin ilmastokestävyyteen ja sen lisääntyvän käytön aiheuttamaan uhkaan metsäluonnon monimuotoisuudelle sekä pitänyt tärkeänä vahvistaa asiaa koskevaa seuranta- ja ohjauskeinoja. Ympäristövaliokunta on korostanut myös, etteivät kestävästi tuotetut biomassapohjaiset polttoaineet riitä korvaamaan fossiilisten polttoaineiden globaalia kysyntää, joten polttoon perustumattomia teknologioita ja synteettisiä polttoaineita tarvitaan hiilineutraaliuden saavuttamiseen. Talousvaliokunta yhtyy ympäristövaliokunnan arvioon. Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että biopolttoaineiden sääntely turvaa sekä raaka-aineiden ohjautumista pitkäikäisiin ja korkean jalostusarvon tuotteisiin että varmistaa luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunnossaan (MmVL 20/2020 vp — HE 70/2020 vp) korostanut erityisesti sääntelyn ennustettavuuden ja pitkäjänteisyyden merkitystä. Myös talousvaliokunta pitää vakaata investointiympäristöä keskeisenä uusiutuvan energian tavoitteen saavuttamisen kannalta. Samalla on tärkeää, että kilpailuolosuhteet EU-tasolla säilyvät yhtäläisinä eikä kilpailu jäsenvaltioiden välillä vääristy; tältä kannalta kansallisten lisäkriteerien asettaminen tässä vaiheessa olisi ongelmallista. Talousvaliokunta huomauttaa myös, että EU:n tärkein ja taloudellisesti tehokkain energiasektorin päästövähennyksiin ohjaava mekanismi on päästökauppa, jonka toiminnan kannalta päällekkäisten tai osin päällekkäisten erillisten ohjauskeinojen kuten uusiutuvan energian tavoitteiden tarvetta on syytä arvioida kriittisesti tulevassa sääntelyssä.

Synteettisten polttoaineiden mahdollisuudet

Talousvaliokunta korostaa biopolttoaineiden merkitystä osana hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista vuoteen 2035 mennessä. Taakanjakosektorin päästöjen vähentämisessä liikenne on keskeisessä osassa, ja erityisesti siirtymävaiheessa biopolttoaineilla on liikenteen päästövähennyksissä tärkeä rooli. Biopolttoaineiden kestävien raaka-aineiden rajoitettu saatavuus merkitsee kui-

Valiokunnan mietintö TaVM 30/2020 vp

tenkin sitä, että synteettisten polttoaineiden käyttöä liikenteessä ja teollisuudessa on välttämätöntä edistää. Näillä tarkoitetaan esimerkiksi sähköstä, vedystä ja hiilidioksidista valmistettavia ns. sähköpolttoaineita.

Nyt käsiteltävässä lakiehdotuksessa ei ole käsitelty muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden kestävyyskriteereitä. RED II -direktiivissä on kuitenkin säädetty näille polttoaineille 70 prosentin kasvihuonekaasupäästövähennyskriteeri. Näitä polttoaineita koskevat päästölaskennan kriteerit ovat vielä valmisteilla, ja tarkemmat säädökset annetaan direktiivin mukaan komission delegoidulla säädöksellä 31.12.2021 mennessä. Talousvaliokunta korostaa tältä osin mahdollistavan ja teknologianeutraalin EU-tasoisien sääntelyn ja standardoinnin tarvetta ja pitää tärkeänä, että Suomi edistää tällaista sääntelyä EU-valmistelussa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Nyt käsiteltävän sääntelyn myötä sen soveltamisalaan kuuluvien toiminnanharjoittajien määrä moninkertaistuu. Tämä merkitsee haasteita valvonnan resurssien riittävyyteen, järjestelmien toimivuuteen ja käsittelyaikatauluihin. Järjestelmän piiriin tulee myös aiempaa pienempiä toimijoita. Erityisesti tältä kannalta on tärkeää, että Energiavirasto huolehtii riittävästä lain toimeenpanon edellyttämästä ohjeistuksesta, neuvonnasta ja koulutuksesta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä turvata hakemusten riittävän nopea käsittely ja pitää keskeisenä, että Energiavirastolla on käytössään kestävyysjärjestelmän toimeenpanoon riittävät resurssit. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella valtion talousarviossa vuodelle 2021 esitetyt resurssit ovat riittävät, mutta valiokunta pitää tärkeänä seurata resurssien riittävyyttä ja varmistaa, ettei toiminnanharjoittajien näkökulmasta keskeisten kestävyysjärjestelmien ja ennakkopäätösten käsittely kohtuuttomasti viivästy.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 70/2020 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö TaVM 30/2020 vp

Helsingissä 6.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Sakari Puisto ps (osittain)
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Leena Meri ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen