

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (HE 197/2010 vp) valmistelevalle komitealle käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jukka Saarinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö

- yli-insinööri Risto Kuusisto, ympäristöministeriö
- erikoistutkija Riina Antikainen, Suomen ympäristökeskus
- myyntijohtaja Sami Oja ja johtaja Pekka Tuovinen, Neste Oil Oy
- toimitusjohtaja Helena Vänskä, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto
- ilmastovastaava Venla Virkamäki, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot seuraavilta tahoilta:

- maa- ja metsätalousministeriö
- Valtion teknillinen tutkimuskeskus
- Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- St 1 Oy
- Suomen Biokaasuyhdistys ry

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esitys koskee biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamista siten, että jakelijoina koskeva velvoite toimittaa vuosittain biopolttoaineita kuluutukseen nousee tasaisesti vuosien 2011–2014 6 prosentista 20 prosenttiin vuonna 2020. Valiokunta toteaa, että uusiutuvan energian edistämis-

tä koskevassa ns. RES-direktiivissä on kaikille jäsenmaille yhteinen velvoite nostaa liikenteen osuus 10 prosenttiin vuonna 2020. Hallituksen esitykseen sisältyvästä 20 prosentin tavoitteesta on sovittu ilmasto- ja energiapolitiikan ministeriryhmässä keväällä 2010 samassa yhteydessä kuin uusiutuvan energian velvoitepaketista.

Valiokunta tukee kestävästi tuotettujen biopolttoaineiden käytön edistämistä liikenteessä korostaen, että pitkällä tähtäimellä tavoitteena tulee olla vain kestäväällä tavalla tuotettujen biopolttoaineiden käyttö. Valiokunta kannattaa myös biopolttoaineiden käytön ohjaamista verotuksellisin keinoin parhaisiin vaihtoehtoihin, kuten ns. toisen sukupolven biopolttoaineisiin ilmasto- ja energiastrategiankin linjauksen mukaisesti.

Valiokunta pitää kuitenkin hallituksen esityksen lähtökohtana olevaa 20 prosentin tavoitetta haastavana, sillä varmuutta tavoitteen täyttämisestä pääasiassa kotimaisilla, toisen sukupolven biopolttoaineilla ei ole ja on mahdollista, että tavoite täytetään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteen kannalta epäedullisemmilla ensimmäisen sukupolven biopolttoaineilla. Valiokunta katsoo, että tavoitteen toteutumista tulee seurata ja tarvittaessa arvioida jakeluvaihtoehtojen prosentuaalisen määrätavoitteen muuttamista, jos ilmenee, että tavoitetta ei voida saavuttaa pääosin toisen sukupolven biopolttoaineilla. Valiokunta toteaa, että sääntely on keskeneneräistä biopolttoaineisiin sovellettavien kestävyyskriteerien osalta, koska esityksen mukaan biopolttoaineiden ja niiden raaka-aineiden tulee olla RES-direktiivin kestävyyskriteerien mukaisia, mutta kriteereistä ja niiden soveltamisesta käytettävistä menettelyistä säädetään tarkemmin, kun komission ohjeistus ja kansalliset kestävyyskriteerit valmistuvat. Valiokunnan mielestä lähtökohtana tulee olla, että biopolttoaineiden käytön lisääminen Suomessa ei saa johtaa kasvihuonekaasupäästöjen kasvuun muualla esimerkiksi kestävyyskriteereihin perustumattoman palmuöljyn käytön hallitsemattoman kasvun kautta. Ongelman tässä suhteessa voivat muodostaa erityisesti epäsuorat, haitalliset maankäyttövaikutukset, joita RES-direktiivin kestävyyskriteerit eivät koske. Valiokunta katsoo, että biovarantojen käytön kestävyyttä ottaen huomioon eri käyttötarpeet tulisi arvioida laatimalla kansallinen bioenergiastrategia. Huomioon tulisi ottaa yleisesti myös biopolttoainetuotannon vaikutus ruokatuotannon mahdollisuuksiin sekä globaalisti että Suomessa.

Hallituksen esityksen rakenne tukee toisen sukupolven biopolttoaineiden käyttämistä, sillä nämä ovat ns. tuplalaskettavia biopolttoaineita. Lakiesityksen 5 §:n 2 momentin mukaan, jos biopolttoaine on tuotettu jätteistä tai tähteistä taikka syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta tai lignoselluloosasta, kerrotaan kyseisen biopolttoaineen energiamäärä kahdella. Tuplalaskettavia biopolttoaineita käytettäessä 20 prosentin tavoite merkitsee siten käytännössä 10 prosentin osuutta. On kuitenkin huomattava, että liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä arvioitaessa liikenteen biopolttoaineiden osuus lasketaan todellisen osuuden eikä tuplalaskentaan perustuvan osuuden mukaisesti. Tuplalaskennan lisäksi jätteisiin ja tähteisiin perustuvan biopolttoainetuotannon kasvihuonekaasupäästöjen laskennassa otetaan huomioon päästöt vasta raaka-aineiden keräilystä ja korjuusta alkaen eikä siten lasketa raaka-aineiden tuotannossa syntyviä päästöjä mukaan.

Valiokunta korostaa, että metsätähteiden käytössä on otettava huomioon, että niiden kasvava käyttö ei saa johtaa metsän hiilivarannon vähenemiseen. Metsäbiomassan käyttöä lisäävästi vaikuttaa samanaikaisesti biopolttoainekäytön ohella hallituksen esitys laiksi uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta, josta valiokunta on antanut lausuntonsa YmVL 20/2010 vp. Valiokunta korostaa lausuntoonsa viitaten tässäkin yhteydessä, että energiapuun korjuu ja hakkuutähteiden hyödyntäminen vähentävät metsiin sitoutuneen hiilen määrää. Korjattavan metsäbiomassan laadulla on tässä suhteessa merkitystä, ja kokonaisuuteen vaikuttaa myös metsän kasvu ja erityisesti metsissä olevan puuston kokonaistilavuus. Metsämaa voi muuttua päästölähteeksi ilmaston lämmetessä myös metsänhoitotoimenpiteistä riippumatta. Metsän hiilinielun muutosta ei kuitenkaan oteta huomioon RES-direktiivin mukaisessa kasvihuonekaasupäästöjen laskennassa, koska metsähakkeen käytön lisääminen ei johda maankäytön muutokseen. Valiokunta korostaa kuitenkin tarvetta tarkastella lisääntyvästä metsäbiomassan käytöstä johtuvia vaikutuksia kokonaisuutena. Valiokunta korostaa, että hiilivarantojen säi-

lymistä koskevia riskejä pitää systemaattisesti selvittää ja pyrkiä tehokkaasti ehkäisemään.

Hiilivarantokysymyksen ohella metsähakkeen käytön merkittävällä kasvulla voi olla haitallisia vaikutuksia metsäluonnon monimuotoisuuden ja ravinnetalouden kannalta. Hakkuutähtien nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen on mahdollista tehdä kestävästi, mutta kysymys on aina myös korjuun mitoituksesta. RES-direktiivin kestävyyskriteerit eivät myöskään sisällä vaatimuksia, jotka edistäisivät metsähakkeen kestävämpää käyttöä, joten tavoite tulisi ottaa huomioon myöhemmin säädettävässä kestävyyskriteerilaissa.

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota myös siihen, että epävarmuus kestävyyskriteerien sisällöstä voi haitata toisen sukupolven biopolttoaineiden kehitystyötä. Sitoutumisella määrällisiin lisäystavoitteisiin on tärkeä kytkentä kestävyyskriteerien sisällöstä päättämiseen. Valiokunta katsoo, että väliaikainen kytkentä RES-direktiiviin on käytännössä välttämätön, jotta edellytykset eivät jää välivaiheessa kokonaan avoimeksi.

RES-direktiivin mukaan vähimmäisvaatimus biopolttoaineiden ja bionesteiden käytöstä saatavalle kasvihuonekaasupäästövähennykselle on 35 prosenttia ja vuoden 2017 alusta alkaen vähintään 50 prosenttia. Lisäksi vuodesta 2018 alkaen vähennyksen kasvihuonekaasupäästöissä on oltava vähintään 60 prosenttia biopolttoaineiden ja bionesteiden osalta, jotka on tuotettu laitoksissa, joissa tuotanto on alkanut aikaisintaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Biojäteperäiset polttoaineet ovat yleensä kasvihuonekaasutaseeltaan ja muidenkin ympäristövaikutustensa kannalta parhaita polttoaineita, joten niiden tuplalaskenta on hyvin perusteltua. Käsitteet "jäte" ja "tähte" ovat kuitenkin tulkinanvaraisia, mutta koska ne ovat RES-direktiivin käsitteitä, ne lienee hyväksyttävä. Valiokunta tukee lähtökohtaisesti teknologianeutraalia lähestymistapaa edistää kotimaisiin raaka-aineisiin perustuvaa biopolttoainetuotantoa.

Valiokunta katsoo, että biodieselin ja etanolin liikennekäytön ohella tulee tukea biokaasukäyttöisen ajoneuvokannan kehittymistä. Maata-

louden ja elintarviketuotannon jäte- ja sivuvirroista on mahdollista tuottaa biokaasuttamalla liikennekäyttöön biokaasua ja muilla teknologioilla etanolia ja biodieseliä. Biokaasutuotannon edistämällä voidaan tehokkaasti edistää ravinteiden kierrätystä ja vähentää muuten syntyviä haitallisia ympäristövaikutuksia, joten biokaasutuotannolle on myös ympäristönsuojellisia perusteita.

Biokaasun tuotannon ja käytön edistämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, koska biokaasun liikennekäyttö jää syöttötariffia koskevan hallituksen esityksen ulkopuolelle. Lisäksi maakaasun aseman mahdollinen heikkeneminen energiaverouudistuksen seurauksena vaikuttaa myös biokaasun käytön kehittymiseen. Ruotsin huomattava jätepohjaisella biokaasulla toimiva kaasuautokanta varsinkin joukkoliikenteessä on hyvä esimerkki onnistuneesta sääntelystä. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida mainittujen lakiuudistusten yhteisvaikutusta biokaasun edistämistavoitteiden kannalta. Biopohjaisten polttoaineiden jakeluvaihtoehto olisi hyvä ulottaa jatkossa myös kaasukäyttöiseen liikenteeseen.

Liikenteen biopolttoaineiden ohella tulee edistää myös fossiilisen polttoöljyn korvaamista biopolttoöljyllä sekä lämmityksessä että työkonien polttoaineena. Koska lämmitykseen ja työkonikäyttöön tarkoitetun biopolttoöljyn osalta ei sovelleta liikennepolttoaineita vastaavaa jakeluvaihtoehtoa, on nämä vapautettu valmisteverosta kokonaan.

Valiokunta toteaa, että viljapohjainen bioetanolit tuotanto on arvioitu yhdeksi mahdollisuudeksi täyttää osaltaan uusiutuvan energian lisäämistavoite. Edellytyksenä luonnollisesti on, että viljapohjainen bioetanoli täyttää RES-direktiivin kestävyyskriteerit. Suomalaiseen viljaan tai öljykasveihin perustuvat biopolttoaineet eivät välttämättä täytä ainakaan RES-direktiivin tiukentuvia vähimmäisvaatimuksia kasvihuonekaasupäästövähennyksestä koko polttoaineketjulle. Erityisesti viljan osalta tarpeen on kokonaisenergiatarkastelu, jossa myös sivutuotteena saatavat rehuraaka-aineet ja valkuaisomavaraisuuden parantaminen ovat huomioon otettavia näkökohtia. Metsätähdepohjaisella synteettisellä

dieselpolttoaineella puolestaan arvioidaan voitavan saavuttaa jopa 95 prosentin päästövähennys. Valiokunta korostaa, että ilman merkittävää tutkimus- ja kehityspanostusta jäte-, kasvi- ja lignoselluloosapohjaisiin toisen sukupolven biopolttoaineisiin (toisen sukupolven etanoli, kaasutukseen ja synteesiin perustuvat BTL-polttoaineet) tulevat biopolttoaineet tai niiden raaka-aineet jatkossakin pohjautumaan ensisijaisesti tuontiin. Tuplalaskettavien biopolttoaineiden

markkinoille saattaminen merkittävässä laajuudessa vuoteen 2020 mennessä edellyttää siten vahvaa investointi- ja muuta tukea biopolttoainelaitoksille.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Christina Gestrin /r
Timo Heinonen /kok
Timo Juurikkala /vihr
Tanja Karpela /kesk
Antti Kaikkonen /kesk

Timo Kaunisto /kesk
Timo Korhonen /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Tarja Tallqvist /kd
Anne-Mari Virolainen /kok
vjäs. Marko Asell /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.