Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta
00102 EDUSKUNTA

Viite: Asiantuntijan kuuleminen ja lausuntopyyntö 14.3.2017

Asia: Hallituksen esitys laeiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain, biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain sekä Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 17/2017 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on 14.3.2017 päivätyllä sähköpostilla pyytänyt Energiavirastolta kirjallista lausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi 21.3.2017 pidettävään kokoukseensa, jossa käsitellään hallituksen esitys laeiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain, biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain sekä Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta toimittaa lausunto ja päästä kuultavaksi.

Esityksen pääasiallinen tavoite on ILUC-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämien säännösmuutosten toteuttaminen biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa, jäljempänä "jakeluvelvoitelaki", sekä biopolttoaineista ja bionesteistä annetussa laissa, jatkossa "kestävyyslaki".

Vaikutukset jakeluvelvoitelakiin

Esityksen mukaan jakeluvelvoitelaissa säädettäisiin biopolttoaineita koskevasta jakeluvelvoitteesta nykyistä tarkemmin. Biopolttoaineiden energiasisällön tuplalaskenta olisi jatkossa mahdollista vain jakeluvelvoitelain liitteessä 1. mainituista raaka-aineista valmistetuille biopolttoaineille. Jakeluvelvoitetta täydennettäisiin tietyistä raaka-aineista valmistetuille biopolttoaineille asetettavalla 0,5 prosenttiyksikön alatavoitteella sekä rajoittamalla peltoviljellyistä raaka-aineista valmistettujen biopolttoaineiden osuutta 7 prosenttiyksikköön velvoitteessa. Energiaviraston tehtäviksi säädettäisiin näihin liittyvät ennakkotietoa koskevat päätökset.

Energiavirasto katsoo, että ILUC-direktiivistä tulevat rajoitus peltoviljellyistä raaka-aineista valmistetuille biopolttoaineille ja toisaalta alatavoite direktiivin liitteen IX A-osan mukaisista raaka-aineista valmistetuille biopolttoaineille sekä grandfathering-lausekkeen mukaisille biopolttoaineille on selkeää ja tarkoituksenmukaista kohdistaa jakeluvelvoitteeseen laskettaviin biopolttoaineisiin.

On myös järkevää, että edellä mainittujen raaka-aineiden luokitteluiden ennakkotiedosta säädettäisiin jatkossa jakeluvelvoitelaissa, sillä luokittelun vaikutukset kohdistuisivat jatkossa jakeluvelvoitelain mukaisiin luokkiin, ei niinkään kestävyyslain soveltamiseen.

Energiavirasto
Energimyndigheten
Lintulahdenkuja 4
FI-00530 Helsinki
Puhelin 029 505 0000
Fax 09 622 1911
S-posti kirjaamo@energiavirasto.fi
Internet www.energiavirasto.fi

Lisäksi Energiavirasto toteaa, että osa tähän asti tuplalaskettavista raaka-ainesta menettää tuplalaskennan, sillä ne eivät kuulu ehdotettuun liitteeseen 1. Tämä aiheuttaa sen, että biopolttoaineiden laskennallinen osuus Suomessa tulee ainakin hetkellisesti laskemaan muutosten tullessa voimaan.

Lisäksi jakeluvelvoitelaissa olevaa jakeluvelvoitteen ylittämistä koskevaa sääntelyä tiukennettaisiin. Vuodesta 2019 alkaen enintään puolet jakeluvelvoitteen ylimenevästä osuudesta olisi mahdollista ottaa huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskiessa.

Niin ikään Energiavirasto katsoo, että on tärkeää turvata pääseminen Suomelle asetettuun liikenteen biopolttoaineiden tavoitteeseen vuonna 2020. Yhtiöt hyödyntävät jakeluvelvoitelain ylitäyttömahdollisuutta ja tästä voi aiheutua vaihtelua myös biopolttoaineiden fyysisen jakelun määrään perättäisinä vuosina. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista rajoittaa jakeluvelvoitteen ylitäytön siirtämineen enintään puoleen ylimenevästä osuudesta alkaen vuodesta 2019, jotta vuonna 2020 Suomessa saavutetaan vähintään RES-direktiivin velvoittama 10 prosentin uusiutuvan energian osuus liikenteen energian loppukulutuksesta.

Vaikutukset kestävyyslakiin

Esityksen mukaan kestävyyslain mukaista kasvihuonekaasupäästövähenemää koskevaa vaatimusta tiukennettaisiin. Kasvihuonekaasupäästövähennyksen tulisi olla jatkossa vähintään 60 prosenttia ja vanhoissa laitoksissa, jotka ovat aloittaneet toimintansa viimeistään 5 päivä lokakuuta 2015, vähintään 50 prosenttia verrattaessa RES-direktiivissä annettuihin fossiilisiin vertailuarvoihin.

Energiavirasto pitää selkeänä sitä, ettei kasvihuonekaasupäästövähenemän kriteeri muuttuisi kesken kalenterivuoden. Vähenemävaatimus nousi alkuperäisen RES-direktiivin mukaisesti 50 prosenttiin vuoden 2017 alusta. ILUC-direktiivin myötä uusille, 5.10.2015 jälkeen käyttöön otetuille laitoksille, kasvihuonekaasu-päästövähenemän vaatimus nousee 60 prosenttiin vuoden 2018 alusta. Vanhoilla laitoksilla vähenemävaatimus on jatkossakin edellä mainittu 50 prosenttia.

Mikäli kasvihuonekaasupäästövähenemä olisi vanhojen laitosten osalta laskenut hetkellisesti takaisin 35 prosenttiin syksyllä 2017 ILUC-direktiivin mukaisesti. Tämä olisi valvonnan ja todentajien työn kannalta haastavaa, sillä kulutukseen luovutettuja biopolttoaine-eriä tulisi siinä tilanteessa tarkastella jopa päivän tarkkuudella kohdistuen kulutukseen luovuttamisen päivämäärään vuoden 2017 osalta.

Esityksen mukaan kestävyyslakia koskevaa ennakkotietoa muutettaisiin siten, että se ei enää koskisi jakeluvelvoitelain soveltamista. ILUC-direktiivin mukaan biopolttoaineen tuplalaskenta ei enää perustu siihen, että raaka-aine on jätettä, tähdettä, syötäväksi kelpaamatonta selluloosaa tai lignoselluloosaa. Polttoaineverolain mukaan kyseessä on kuitenkin edelleen ns. T tuote, kun mainittuja raaka-aineita käytetään.

Energiavirasto pitää tärkeänä sitä, että jatkossakin jätteestä, tähteestä, syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta tai lignoselluloosasta valmistetuille biopolttoaineille voisi hakea kestävyyslain mukaista ennakkotietoa. Polttoaineen verotuksen

lisäksi tällä on vaikutusta siihen, mistä pisteestä biopolttoaineen raaka-aineen alkuperää aletaan seurata ja siihen, miten kasvihuonekaasupäästövähenemä lasketaan. Jätteellä ja prosessitähteellä alkuperän seuranta alkaa raaka-aineen keräilypisteestä. Jätteillä ja tähteillä myös kasvihuonekaasupäästöjen laskenta alkaa keräilypisteestä. ILUC-direktiivin raaka-ainelistaus ei myöskään huomioi joustavasti uusia raaka-aineita, joten on tärkeää, että toiminnanharjoittajat voisivat hakea ennakkotietoa myös uusista raaka-aineista valmistetuille biopolttoaineille.

Vaikutukset lakiin Energiavirastosta

Lisäksi esityksessä ehdotetaan Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamista siten, että siinä viitattaisiin jatkossa myös jakeluvelvoitelakiin, ennakkotiedon siirtyessä kestävyyslaista jakeluvelvoitelakiin.

Vaikutukset Energiavirastoon

Energiavirasto vastaa kestävyyslain mukaisista viranomaistehtävistä. ILUC-direktiivin aiheuttamat lakimuutokset kestävyyslakiin ja jakeluvelvoitelakiin aiheuttavat myös Energiavirastolle lisätöitä. Energiavirasto on tällä hetkellä hyväksynyt 8 kappaletta ns. laajoja kestävyysjärjestelmiä ja 11 kappaletta suppeita kestävyysjärjestelmiä.

Sinänsä ILUC-direktiivin tuomat muutokset eivät välttämättä johda kestävyysjärjestelmän muutostarpeisiin, mutta on kuitenkin todennäköistä, että toiminnanharjoittajat päivittävät samalla kestävyysjärjestelmiään. Yhdessä ennakkotietohakemukset ja kestävyysjärjestelmien muutoshakemukset voivat ruuhkauttaa hakemuskäsittelyä.

Energiavirasto pitää positiivisena sitä, että lakimuutokset tulisivat esityksen mukaisesti voimaan jo heinäkuussa 2017 eli ennen ILUC-direktiivissä asetettua viimeistä määräpäivää 10.9.2017 kansalliselle täytäntöönpanolle. Tämä antaa lisäaikaa hakemuskäsittelyyn ja hakemuksiin liittyvät päätökset saadaan lainvoimaisiksi ennen vuotta 2018 suuremmalla todennäköisyydellä.

Laajat kestävyysjärjestelmät kattavat kaikki Suomessa toimivat merkittävät biopolttoaineiden tuottajat ja jakelijat. *Heiltä on odotettavissa jakeluvelvoitelain mukaisia ennakkotietohakemuksia liittyen raaka-aineiden luokitteluun*. Osa niistä voi olla varsin työläitä selvittää, sisältäen paljon tulkinnan varaa sekä täysin uudenlaista arviointia. Ennakkotietohakemuksien lisäksi on odotettavissa kestävyysjärjestelmien muutos-hakemuksia.

Energiavirasto pitää lisäksi erittäin tärkeänä sitä, että hallituksen esitykseen on kirjattu jakeluvelvoitelain liitteen 1 raaka-aineiden tulkintaan liittyvää pohdintaa. Liite 1 sellaisenaan sisältää Energiaviraston näkemyksen mukaan paljon tulkinnanvaraisia kohtia. *Energiavirasto pitääkin tärkeää, että kaikki ne seikat, jotka vaikuttavat raaka-aineiden tulkintaan, löytyvät lain perusteluista. Lisäksi kattavat lain perustelut nopeuttavat Energiaviraston todennäköisesti ruuhkautuvaa hakemuskäsittelyä.*

Hakemuskäsittelyn lisäksi Energiavirastoa työllistää ILUC-direktiivin aiheuttamien muutosten vieminen ohjeisiin. Tarvetta on päivittää sekä toiminnanharjoittajille että todentajille suunnatut ohjeet. Lisäksi Energiaviraston tulee päivittää sisäiset menettelyt liittyen raaka-aineiden luokittelun arviointiin ja hakemuskäsittelyyn, ennen kuin lakimuutokset tulevat voimaan. Energiaviraston resurssitarve kestävyyskriteerit-asiankokonaisuudessa lisääntyy tilapäisesti edellä mainittujen syiden vuoksi. Myös lisääntyvän neuvonnan arvioidaan työllistävän Energiavirastoa.

Vaikutukset toiminnanharjoittajaan

ILUC-direktiivin toimeenpano aiheuttaa toiminnanharjoittajille jonkin verran ylimääräistä työtä ja epävarmuutta liittyen raaka-aineiden ja biopolttoaineiden luokitteluun. Toiminnanharjoittajat joutuvat hakemaan ainakin osalle biopolttoaineidensa raaka-aineista Energiavirastolta ennakkotietoa siitä, katsotaanko kyseiset raaka-aineet jakeluvelvoitelain liitteen 1 mukaisiksi. Niistä valmistetut biopolttoaineet laskettaisiin jatkossa 0,5 prosenttiyksikön alatavoitteeseen. Tämän lisäksi ns. grandfathering-lausekkeen alle menevät biopolttoaineet laskettaisiin mukaan tavoitteeseen. Jatkossa ainoastaan liitteen 1 mukaisista raaka-aineista valmistetut biopolttoaineet olisivat ns. tuplalaskettavia. Tuplalaskenta ei siis koskisi grandfathering-lausekkeen alle meneviä biopolttoaineita.

Näyttää siltä, että liitteessä 1 puuttuu joitakin raaka-aineita, jotka ovat ennen lain voimaan tuloa katsottu Suomessa jätteiksi tai tähteiksi ja näin ollen tuplalaskettaviksi. Näiden raaka-aineiden poistuminen tuplalaskennan piiristä tulee laskemaan Suomen biopolttoaineiden laskennallista osuutta selvästi, sillä kyseisistä raaka-aineista on valmistettu ja luovutettu kulutukseen suuria määriä biopolttoaineita Suomessa. Toiminnanharjoittajilla ei silti pitäisi olla vaikeuksia päästä 0,5 prosenttiyksikön alatavoitteeseen, sillä biopolttoaineiden raaka-aineet ovat Suomessa jo entuudestaan painottuneet jäte- ja tähdeperäisiin raaka-aineisiin. Lisäksi liite 1 kattaa Suomelle tärkeät metsätalouden ja siihen perustuvan teollisuuden jätteet ja tähteet.

7 prosenttiyksikön katto peltoviljellyistä raaka-aineista valmistetuille biopolttoaineille ei myöskään tule merkittävästi vaikuttamaan suomalaisiin toiminnanharjoittajiin, sillä kyseisistä raaka-aineista valmistettuja biopolttoaineita on jaeltu Suomessa selvästi alle 7 prosenttiyksikön.

Kasvihuonekaasupäästövähenemän kiristymisen seurauksena toiminnanharjoittajat joutuvat kiinnittämään enemmän huomiota raaka-aineiden alkuperään sekä prosessiensa tehokkuuteen. Joistakin raaka-aineista valmistetuilla biopolttoaineille voi olla vaikeaa päästä vaadittuun 50 prosentin kasvihuonekaasupäästövähenemään, joten toiminnanharjoittajat joutuvat jatkossa mahdollisesti korvaamaan osan tuotevalikoimastaan biopolttoaineilla, joilla kasvihuonekaasupäästövähenemä on suurempi.

Energiaviraston käsityksen mukaan varsinaisia muutostarpeita kestävyysjärjestelmiin ei synny lakimuutosten seurauksena. Energiavirastolle on yleensä tullut muutama kestävyysjärjestelmän muutoshakemus vuoden aikana. Lakimuutoksen seurauksena on todennäköistä, että toiminnanharjoittajat odottavat lakimuutosten voi-

maantuloa ja arvioivat sen jälkeen samalla koko kestävyysjärjestelmäänsä ja sen mahdollisia muutostarpeita.

Ylijohtajan sijaisena Pekka Ripatti

Johtava asiantuntija Outi Vilén