energiavirasto
energimyndigheten

Tämä on Energiaviraston sähköisesti allekirjoittama asiakirja.
Detta är ett dokument som har signerats elektroniskt av Energimyndigheten.
This is a document that has been electronically signed by the Energy Authority.

Asiakirjan päivämäärä on:
Dokumentet är daterat:
The document is dated: 06.02.2018

Esittelijä / Föredragande / Referendary

Nimi / Namn / Name: Aino-Mari Keskinen

Pvm / Datum / Date: 06.02.2018

Allekirjoitustapa / Signerat med / Signed with:

Ratkaisija / Beslutsfattare / Decision-maker

Nimi / Namn / Name: Simo Nurmi

Pvm / Datum / Date: 06.02.2018

Allekirjoitustapa / Signerat med / Signed with:

Tämä paketti koostuu seuraavista osista:
- Kansilehti (tämä sivu)
- Alkuperäinen asiakirja tai alkuperäiset asiakirjat
- Sähköiset allekirjoitukset. Nämä eivät ole näkyvillä tässä asiakirjassa, mutta ne on yhdistetty siihen sähköisesti.

Tämä asiakirja on sinetöity sähköisellä allekirjoituksella.
Sinetti takaa asiakirjan aitouden.

Allekirjoitettu asiakirja alkaa seuraavalta sivulta. >

Detta paket består av följande delar:
- Titelblad (denna sida)
- Originaldokument
- Elektroniska signaturer. Dessa syns inte i detta dokument, med de är elektroniskt integrerade i det.

Detta dokument har försetts med sigill genom elektronisk signatur.
Sigillet garanterar dokumentets äkthet.

Det signerade dokumentet börjar på nästa sida. >

This document package contains:
- Front page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.

This file is sealed with a digital signature.
The seal is a guarantee for the authenticity of the document.

THE SIGNED DOCUMENT FOLLOWS ON THE NEXT PAGE >

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu EU-direktiivin (1999/93/EY) mukaisella allekirjoituksella.
Detta dokument innehåller elektroniska signaturer enligt EU-direktivet (1999/93/EG) om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer.
This document contains electronic signatures using EU-compliant PAdES - PDF Advanced Electronic Signatures (Directive 1999/93/EC)

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Kuulemis- ja lausuntopyyntö 23.1.2018

Hallituksen esitys laeiksi eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä ja biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt 23.1.2018 Energiaviraston asiantuntijoita kuultavaksi ja lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä ja biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta (jäljempänä esitys). Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää seuraavaa.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksellä laiksi eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä pannaan täytäntöön polttoaineiden laatudirektiivi (2009/30 EY), jota koskevan täytäntöönpanodirektiivin (2015/652 EU) mukaisesti kansallinen lainsäädäntö olisi pitänyt saattaa voimaan viimeistään 21.4.2017.

Polttoaineiden laatudirektiivi on osa Euroopan Unionin polttoaineiden kasvihuonekaasujen vähentämiseen tähtäävistä lainsäädännöllisistä keinoista. Polttoaineiden kasvihuonekaasujen vähentämiseen tähdätään myös uusiutuvan energian edistämistä koskevalla direktiivillä (RES 2009/29/EY), maankäytön muutosten epäsuorien vaikutusten direktiivillä (ILUC 2015/1513 EU) ja vaihtoehtoisten polttoaineiden ja käyttövoimien infrastruktuurin käyttöönoton direktiivillä (2014/94 EU).

Esityksen pääasiallinen tavoite on polttoaineiden laatudirektiivin 7 a artiklan ja täytäntöönpanodirektiivin säännösten kansallinen täytäntöönpano säätämällä uusi laki ja muuttamalla biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:ä.

> *Energiaviraston näkemyksen mukaan direktiivistä johdetun kokonaan uuden kansallisen erillislain säätäminen on perusteltua ja selkeää.*

Esityksen mukaan säädettävää lakia sovellettaisiin ainoastaan niihin polttoaineiden toimittajiin, joiden kalenterivuoden aikana kulutukseen luovuttamien nestemäisten polttoaineiden määrä on vähintään miljoona litraa tai energiasisällöltään vastaava määrä kaasumaisia polttoaineita. Näin ollen esitettyä lakia ei sovelleta niihin polttoaineiden toimittajiin, joiden kulutukseen luovuttamien polttoaineiden määrä on vähemmän kuin edellä mainittu määrä polttoaineita. Edellä mainitun rajauksen

asettaminen on mahdollista polttoaineiden laatudirektiivin 7 a artiklan 1 kohdan puitteissa.

Energiaviraston näkemyksen mukaan esitetyn lain soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen polttoaineiden toimittajien liikenteeseen kulutukseen luovuttamien polttoaineiden määrä ja niistä aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt ovat vähäisiä. Lisäksi Energiavirasto katsoo, että lain viranomaistehtävien hoidon kannalta soveltamisalan rajaus esitetyllä tavalla on tarkoituksenmukaista ja järkevää.

Esityksen vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin

Esityksen mukaan polttoaineiden toimittajia velvoitettaisiin vähentämään kulutukseen luovuttamiensa polttoaineiden keskimääräisiä, energiayksikköä kohti laskettuja, elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä mahdollisimman tasaisesti ja vähintään kuudella prosentilla vuoden 2020 loppuun mennessä verrattuna fossiilisten polttoaineiden vertailutasoon vuonna 2010. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoite koskisi ainoastaan vuotta 2020.

Esityksen mukaan polttoaineiden toimittajat voisivat luovuttaa kulutukseen kestävyyskriteerit täyttäviä biopolttoaineita, luovuttaa kulutukseen alhaisen kasvihuonekaasuintensiteetin omaavia polttoaineita (esim. nestekaasua, paineistettua maakaasua tai tiivistettyä vetyä), toimittaa sähköä sähköajoneuvoihin tai vähentää öljyntuotannon alkuvaiheen päästöjä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteensa saavuttamiseksi.

Laissa biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (jäljempänä jakeluvelvoitelaki) on säädetty jakeluvelvoitteesta eli jakelijan velvollisuudesta toimittaa biopolttoaineita kulutukseen Suomessa. Vuonna 2020 jakelijan tulee toimittaa moottoribensiinin, dieselöljyn ja biopolttoaineiden energiasisällöstä vähintään 20 prosenttia biopolttoaineita.

Energiavirasto toteaa, että laissa biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä säädetty jakeluvelvoite ja esityksen mukainen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoite ovat päällekkäisiä ohjauskeinoja liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Siksi Energiavirasto arvioi, että esityksen vaikutukset liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ovat vähäisiä.

Energiaviraston näkemyksen mukaan esitetty päästövähenemävelvoite on polttoaineiden laatudirektiivin 7 a artiklan mukainen. Energiavirasto katsoo, että energia- ja ilmastopolitiikan johdonmukaisuuden ja pitkäjänteisyyden vuoksi esityksen mukaisia, ainoastaan yhtä kalenterivuotta koskevia velvoitteita olisi syytä välttää. Energiavirasto kuitenkin katsoo, että esityksen mukaisessa erityistapauksessa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen kohdistaminen ainoastaan yhdelle kalenterivuodelle on tarkoituksenmukaista ja järkevää.

Esityksen mukaan kasvihuonekaasujen alkuvaiheen päästövähennyksiä on mahdollista hankkia esimerkiksi osallistumalla niin sanotun puhtaan kehityksen mekanismin (Clean Development Mechanism, CDM) hankkeeseen. Puhtaan kehityksen mekanismi on Kioton pöytäkirjan alainen mekanismi ja se käsittää hyvin monenlaisia

hankkeita, joista polttoaineen tuotantoon liittyvät päästövähennyshankkeet on vain yksi hanketyyppi. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen täyttämisessä käytettävien alkuvaiheen päästövähennysten tulee täyttää täytäntöönpanodirektiivissä niille säädetyt vaatimukset. Euroopan komission täytäntöönpanodirektiivin nojalla julkaiseman ohjeistuksen[1] mukaan ainoastaan sellaiset alkuvaiheen päästövähennykset, jotka ovat syntyneet vuonna 2020, ovat kelvollisia kuuden prosentin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen saavuttamiseen. Lisäksi hankeyksiköiden tulee olla peräisin nimenomaisesti öljyntuotannon alkuvaiheen päästövähennyshankkeesta.

Puhtaan kehityksen mekanismin tuottamien hankeyksiköiden liikkeelle laskuun sisältyy merkittävä viive. Hankeyksiköitä lasketaan liikkeelle tarkkailujaksoittain. Hankeyksiköiden liikkeelle lasku tapahtuu tyypillisesti aikaisintaan puoli vuotta tarkkailujakson päättymispäivän jälkeen. Viive johtuu siitä, että hankeyksiköt myönnetään toteutuneiden päästövähenemien perusteella, jotka on todennettava oikeiksi.

Esityksen mukaan polttoaineiden toimittajien tulee antaa Energiavirastolle tiedot edellisen kalenterivuoden aikana kulutuksen luovutetuista polttoaineista kalenterivuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja samassa yhteydessä polttoaineen toimittajien tulee ilmoittaa mahdolliset ennen jalostamoa toteutetut päästövähennykset.

Energiavirasto toteaa, että ilmoitusten toimittamisen aikataulun ja hankeyksiköiden liikkeelle laskun sisältämän viiveen takia puhtaan kehityksen mekanismin hankeyksiköiden käyttö kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen täyttämisessä voi olla ongelmallista ottaen huomioon Euroopan komission julkaiseman ohjeistuksen. Energiavirasto kuitenkin toteaa, että ilmoitusten toimittamisen määräaikaa koskevaa säännöstä ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa tämän huomion johdosta.

Esityksen vaikutukset polttoaineiden toimittajiin

Esityksen mukaan esitetyn lain soveltamisalaan kuuluville polttoaineiden toimittajille säädettäisiin ilmoittamisvelvollisuudesta ja kirjanpitovelvollisuudesta sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteesta.

Energiaviraston näkemyksen mukaan polttoaineiden toimittajilta vaadittava raportointi ja kirjanpito lisääntyvät jonkin verran. Polttoaineiden toimittajat raportoisivat Energiavirastolle tietoja kalenterivuosittain kulutukseen luovutettujen polttoaineiden määristä, kestävyyskriteereiden mukaisuudesta, elinkaarenaikaisista kasvihuonekaasupäästöistä sekä muista toimeenpanodirektiivissä vaadituista tiedoista. Energiavirasto katsoo, että kyseisten tietojen raportoiminen on välttämätöntä, jotta direktiivin säännökset voidaan täyttää ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen saavuttamista voidaan seurata.

[1] Guidance note on approaches to quantify, verify, validate, monitor and report upstream emission reductions. Viitattu 30.1.2018. Saatavissa: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/guidance_note_on_uer_en.pdf

Esitetyn lain soveltamisalaan kuuluville polttoaineiden toimittajille säädettäisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteesta, jonka mukaan polttoaineen toimittajan on vähennettävä kulutukseen luovutettujen polttoaineiden keskimääräisiä, energiayksikköä kohti laskettuja elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä mahdollisimman tasaisesti ja vähintään kuudella prosentilla 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä verrattuna fossiilisten polttoaineiden vertailutasoon vuonna 2010. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoite koskisi ainoastaan vuotta 2020.

Energiavirasto katsoo, että esitetyn lain kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen vaikutus polttoaineiden toimittajiin on vähäinen. Energiaviraston arvion mukaan jakeluvelvolliset polttoaineiden toimittajat tulevat pääsemään kuuden prosentin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteeseen, mikäli ne luovuttavat kulutukseen jakeluvelvoitelain edellyttämän määrän biopolttoaineita vuonna 2020.

Esityksen soveltamisalaan kuuluvat myös liikennekäyttöön jaellut kaasumaiset polttoaineet. Kaasumaiset liikennepolttoaineet (esimerkiksi paineistettu kaasu, nesteytetty kaasu tai nestekaasu) ovat lähtökohtaisesti alhaisen kasvihuonekaasuintensiteetin polttoaineita. Siten esityksen vaikutukset kaasumaisten liikennepolttoaineiden jakelijoihin ovat Energiaviraston arvion mukaan vähäisiä.

Esityksen mukaan Energiavirasto voi määrätä polttoaineiden toimittajalle laiminlyöntimaksun, jos polttoaineen toimittaja on laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa, kirjanpitovelvollisuutensa tai antanut oleellisesti puutteellisen, erehdyttävän tai väärän tiedon. Laiminlyöntimaksun suuruus olisi esityksen mukaan vähintään 5 000 euroa ja enintään 50 000 euroa.

Energiavirasto katsoo, että laiminlyöntimaksusta säätäminen on tarpeellista ja toteaa, että esitetyn laiminlyöntimaksun suuruus on oikeansuuntainen.

Esityksen mukaan Energiaviraston olisi määrättävä polttoaineen toimittajalle seuraamusmaksu, jos polttoaineen toimittaja ei ole kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen mukaisesti vähentänyt kulutukseen luovutettujen polttoaineidensa elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä. Seuraamusmaksun suuruus olisi 1 euroa yhtä päästön kilogrammaa kohti niiltä osin kuin polttoaineen toimittajan kulutukseen luovuttamien polttoaineiden elinkaarenaikaiset kasvihuonekaasupäästöt hiilidioksidiekvivalenttina ilmaistuna ovat suuremmat kuin vähentämisvelvoitteen edellyttämä määrä.

Energiavirasto katsoo, että seuraamusmaksusta säätäminen on tarpeellista ja toteaa, että esitetyn seuraamusmaksun suuruus on oikeansuuntainen.

Lakitekniset huomiot

Esityksen mukaan lain uuden lain 16 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksusta ja sen määräämisestä.

Energiavirasto pyytää ympäristövaliokuntaa kiinnittämään huomiota uuden lain 16 §:ssä seuraamusmaksua koskevien säännösten täsmälliseen muotoiluun.

Energiavirasto katsoo, että ehdotuksen 16 §:n 1 momentissa oleva määritelmä ei ole täysin yhdenmukainen ehdotuksen 5 §:n kanssa. Energiavirasto ehdottaa, että uuden lain 16 §:n 1 momentin muotoilu täsmennetään seuraavasti:

*”Jos polttoaineen toimittaja ei ole 5 §:ssä säädetyn kasvihuonekaasu**päästöjen** vähentämisvelvoitteen mukaisesti vähentänyt kulutukseen luovutettujen polttoaineiden energiayksikköä kohti laskettuja, elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä vähintään kuudella prosentilla 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä, Energiaviraston on määrättävä polttoaineen toimittaja suorittamaan seuraamusmaksu. Seuraamusmaksu on määrättävä siltä osin kuin polttoaineen toimittajan kulutukseen luovuttamien polttoaineiden toteutuneet elinkaarenaikaiset kasvihuonekaasupäästöt hiilidioksidiekvivalenttina ilmaistuna ovat suuremmat kuin vähentämisvelvoitteen edellyttämä määrä. Seuraamusmaksun suuruus on yksi euro yhtä päästön kilogrammaa kohti.”*

Energiavirasto katsoo lisäksi, että esitetyn lain 16 §:n 3 momentin sisältämä säännös seuraamusmaksun kohtuullistamisesta tai määräämättä jättämisestä ei ole täysin yksiselitteinen. Energiavirasto ehdottaa, että kyseisen lainkohdan muotoilua täsmennetään seuraavasti:

*”Seuraamusmaksua voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos maksuvelvollinen osoittaa, että **kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen** laiminlyönti on johtunut maksuvelvollisesta riippumattomista syistä tai ennalta arvaamattomista poikkeuksellisista oloista eikä maksuvelvollinen ole saavuttanut laiminlyönnin johdosta merkittävää taloudellista etua.”*

Esityksen mukaan biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:ä muutettaisiin.

Lisäksi Energiavirasto pyytää ympäristövaliokuntaa kiinnittämään huomiota lain biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamista säännösten täsmälliseen ilmaisuun. Energiavirasto ehdottaa, että lain biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta 2 §:n muotoilu täsmennetään seuraavasti:

*”Tätä lakia sovelletaan biopolttoaineisiin ja bionesteisiin sen mukaan kuin biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007), nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994), päästökauppalaissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010) ja eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasu**päästö**jen vähentämisestä annetussa laissa (/) säädetään.”*

Esityksen vaikutukset Energiavirastoon

Esityksen mukaan Energiavirasto valvoisi lain noudattamista ja hoitaisi laissa sille säädetyt tehtävät. Esityksen mukaan Energiavirasto valvoisi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteen noudattamista, vastaanottaisi polttoaineiden toimittajien ilmoitukset kalenterivuosittain, tarkastaisi tietojen riittävyyden ja oikeellisuuden, määräisi tarvittaessa laiminlyönti- ja seuraamusmaksuista sekä toimittaisi Euroopan komissiolle direktiivin edellyttämät kansalliset yhteenvetotiedot.

Energiavirasto toteaa, että sen toiminta-alue laajenisi esitetyn lain hyväksymisen myötä liikenteen fossiilisiin polttoaineisiin sekä mahdollisesti sähköajoneuvoihin. Tähän asti Energiaviraston toimivaltaan ovat kuuluneet liikenteen kaasumaiset ja nestemäiset biopolttoaineet.

Energiavirastolle toimitettaisiin jatkossa uudentyyppisiä ilmoituksia, joiden laatimisesta ja toimittamisesta Energiaviraston tulisi etukäteen ohjeistaa polttoaineiden toimittajia.

Esityksen mukaan ympäristöministeriö olisi varautunut tukemaan erillisrahoituksella Energiaviraston esityksen mukaisten tehtävien suorittamista vuoden 2018 aikana. Esityksen mukaan ympäristöministeriö tarkastelisi Energiaviraston resurssitarvetta esityksen mukaisten viranomaistehtävien hoitoon lain toimeenpanovaiheen jälkeen.

Energiavirasto arvioi, että lain toimeenpanovaiheessa sen resurssitarve lisääntyy tilapäisesti polttoaineiden toimittajille laadittavien ohjeiden ja lomakkeiden laatimisen ja viraston sisäisen prosessin luomisen johdosta. Lisäksi ensimmäisten polttoaineiden toimittajien ilmoitusten laatiminen aiheuttaa lisääntyvää neuvonnan tarvetta. Energiavirasto toteaa, että ympäristöministeriön erillisrahoitus on tarkoituksenmukainen keino lain toimeenpanon valmistelussa. Energiaviraston resurssitarpeita on tämän lisäksi syytä arvioida esityksen mukaisesti toimenpanovaiheen jälkeen, jotta lain noudattamisen valvonta ja laissa säädetyt tehtävät tulevat hoidetuksi asianmukaisesti.

Lisätiedot

Lisätietoja tästä lausunnosta antaa tekninen asiantuntija Aino-Mari Keskinen, aino-mari.keskinen@energiavirasto.fi, puh. 029 5050 091.