Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esitys HE 70/2020 vp., Ympäristövaliokunta, 23.9.2020.

Suomen Ilmastopaneeli

Jyri Seppälä, Paula Kivimaa, Peter Lund & Antti Arasto

Esityksen sisältö ja tavoitteet

Hallituksen esityksessä toimeen pannaan EU:n uusiutuvan energian direktiivi (RED II) vähäisillä kansallisilla lisäyksillä muuttamalla biopolttoaineista ja bionesteistä annettua lakia. Lakiehdotuksessa laajennetaan kansallisen kestävyysjärjestelmän soveltamisalaa ja saatetaan voimaan direktiivin mukaiset kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita koskevat kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerit. Lisäksi lakiehdotuksessa säädetään sääntelyn soveltamisalan rajauksesta pienen kokoluokan sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavien laitosten osalta. Kansallisia lisäkriteereitä ei ehdoteta asetettavaksi biomassapolttoaineille. Maatalousbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit päivitettäisiin ja metsäbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit sisällytettäisiin sellaisenaan lakiin. Biopolttoaineiden, liikennealalla kulutetun biokaasun ja bionesteiden sekä biomassapolttoaineiden kasvihuonekaasupäästövähenemän vähimmäisarvoista säädettäisiin direktiivin mukaisesti.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Suomen Ilmastopaneeli katsoo, että lakiehdotus on tärkeä. Sillä voidaan varmistaa, että Suomessa kulutetut biopolttoaineet, bionesteet ja biomassapolttoaineet on tuotettu kestävällä tavalla. Biopolttoaineiden kestävyysnäkökulma kulminoituu kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiskriteereihin, koska niiden perusteella määräytyy tarkasteltavat biopolttoaineiden ja bionesteiden tukikelpoisuus ja ne ohjaavat EU:n asettamien velvoitteiden toteutumista uusiutuvan energian käytölle ja liikennepolttoaineiden bio-osuudelle. Kriteerit ohjaavat myös kansallisia liikenteen biopolttoaineiden ja bioöljyn käytön tavoitteiden toteutumista kasvihuonekaasupäästövaikutusten näkökulmasta.

Lakiehdotus panee täytäntöön RED II:n kestävyyskriteerisääntelyn vähimmäisarvot. Vaikka tämä on ymmärrettävää, se ei kuitenkaan ole Suomen ilmastopolitiikan näkökulmasta ongelmatonta. Suomi pyrkii hiilineutraaliksi 2035, jolloin päästöjen ja nielujen pitäisi olla yhtä suuret. Biomassapolttoaineille ei ole asetettu RED II:n mahdollistamia kansallisia lisäkriteereitä, vaikka biomassapolttoaineiden käytön tiedetään vaikuttavan merkittävästi maankäyttösektorin hiilinieluun. Tämä koskee etenkin metsäbiomassan käyttöä. RED II:n direktiivin lähtökohtana on, että EU:n alueella käytettävän biomassan nieluvaikutuksia ei erikseen käsitellä, koska niiden vaikutus otetaan kansallisesti huomioon EU:n ns. LULUCF-asetuksessa. Lisääntyvä metsäbiomassan käyttö voi kuitenkin johtaa LULUCF-sektorin no debit –säännön rikkoutumiseen ja laskennallisiin nettopäästöihin metsänielun pienentyessä.

RED II:n kestävyyskriteerit eivät liioin huomioi epäsuoria kasvihuonekaasupäästövaikutuksia, joita kilpailu raaka-aineista tai niiden tuotantoon käytettävästä maa-alasta aiheuttaa. Muun näistä syistä RED II:n kestävyyskriteerit eivät takaa välttämättä ilmastollisesti korrekteja määrällisiä päästövähennysvaikutuksia eri biopolttoaineille ja -nesteille.

Kuten hallituksen esityksen luvussa 4.3.1 viitataan, tiukennetulla säädöksillä voidaan lisätä yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaa. Sääntelyllä on tunnistetusti ollut myönteisiä vaikutuksia ympäristöntilaa parantavaan innovaatiotoimintaan. Täten lakimuutos tarvitsee tuekseen tätä täydentäviä ohjauskeinoja, joilla innovaatiotoimintaa voidaan kannustaa ja tukea.

Hallituksen esityksessä tulee esille aiempi valtioneuvoston kanta ja talousvaliokunnan lausunto, jossa korotetaan sääntelyn johdonmukaisuutta ja mahdollistavaa luonnetta sekä vakaata investointiympäristöä bioenergian tuotannolle. Ilmastopaneeli toteaa, että sääntelyn tulee tukea kehityskulkua siirtymässä hiilidioksidivapaaseen energiajärjestelmään. Täten siis on tärkeä, että lakimuutoksessa otetaan huomioon biomassan sekä biopolttoaineiden laskennalliset KHK-päästöt huomioon siten kuin politiikan arvioidaan kehittyvän lähitulevaisuudessa. Tämä lisää sääntelyn johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta yhteiskunnalle ja yrityksille. Hallituksen esityksessä todetaankin, että sääntelyn myötä markkinoilta poistuu epävarmuus, joka lisää johdonmukaisuutta yritystoimijoiden näkökulmasta. Kestävyyskriteerit täytyy siis toteuttaa siten, että ne mahdollisuuksien mukaan nykytiedon valossa ovat toimivat myös 10 vuoden päästä tai ovat joustavasti päivitettävissä tietopohjan parantuessa kestävyyden eri ulottuvuuksista. Ilmaston ohella myös monimuotoisuuden turvaamiseen tulee kiinnittää huomiota.

Lopuksi ilmastopaneeli haluaa korostaa, että kestävyyskriteerit lisäävät eri toimijoiden velvoitteiden yhdenmukaisuutta ja nostavat vaatimustasoa, mikä parantaa polttoaineiden kestävyyttä nykyisestä. Tämä ei kuitenkaan ratkaise lopullisesti biopohjaisten polttoaineiden ilmastovaikutuskysymyksiä tai tuo esiin sääntelyn tai standardoinnin tarvetta muiden ei-fossiilisten, ns. sähköpolttoaineiden (*power-to-x)* osalta. Biomassaa tarvitaan korvaamaan hiiltä, turvetta ja öljyä, mutta on välttämätöntä, että korvaavan biomassan ilmastokestävyys on varmennettu. Tämä on erityisen tärkeää, ennen kuin muut teknologiat, kuten juuri sähköpolttoaineet tai polttoon perustumattomat energiantuotantomuodot kuten lämpöpumput, korvaavat mahdollisesti energiabiomassojen tarvetta.

Edellä mainitusta syistä Suomen ilmastopaneeli esittää, että lakiin kirjattaisiin kohta, että vastuuviranomaiset olisivat velvollisia seuraamaan ja arvioimaan määräajoin biopolttoaineiden ja -nesteiden käytön vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöjen ja myös muiden ympäristövaikutusten kehittymisen näkökulmasta. Jos tilanne ei kehity toivottavalla tavalla Suomen hiilineutraaliustavoitteiden näkökulmasta tai biopolttoaineiden ja -nesteiden käyttöön liittyvää uutta tieteellistä näyttöä ilmenee, niin Suomi on valmis avaamaan RED II:n mahdollistaman kansallisten lisäkriteerien asettamisen.