Ympäristövaliokunta | Lisäselvitys 27.4.2021 | VN/8757/2019 | 1/4

Viite: HE 48/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI BIOPOLTTOAINEIDEN KÄYTÖN EDISTÄMISESTÄ LIIKENTEESSÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI MUIKSI LAEIKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö antaa ympäristövaliokunnan pyynnöstä lisäselvityksen kuulemisessa 22.4.2021 annetun selvityksen lisäksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lisäselvityksenään otsikon asiassa ympäristövaliokunnalle seuraavaa:

Biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteerit

Unionin uusiutuvan energian tavoitteiden saavuttamiseksi ja velvoitteiden täyttämiseksi käytettyjen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden ja tukijärjestelmien piiriin kuuluvien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden on täytettävä kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerit. Lailla biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta (967/2020) toteutettiin RED II –direktiivin1 kestävyyskriteereitä koskevan sääntelyn kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät säännösmuutokset biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013, jäljempänä kestävyyslaki).2

Kriteerien yhdenmukaistamisella on tarkoitus osaltaan varmistaa energian sisämarkkinoiden toiminta ja helpottaa vaatimukset täyttävien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kauppaa jäsenvaltioiden välillä. RED II –direktiivin mukaan jäsenvaltiot eivät saa muista kestävyyssyistä kieltäytyä ottamasta huomioon biopolttoaineita[3] ja bionesteitä[4] uusiutuvan energian kokonaistavoitteessaan tai liikenteen sektorin velvoitteissa. Käytännössä siten Suomi ei voi kansallisesti säätää tiukemmista kestävyyskriteereistä biopolttoaineille tai bionesteille.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä.
[2] Kestävyyslain muutoslailla säädettiin voimassa olevan kansallisen kestävyysjärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta ja saatettiin kansallisesti voimaan RED II:n mukaiset kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita koskevat kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerit.
[3] eli biomassasta tuotettuja nestemäisiä liikenteessä käytettäviä polttoaineita
[4] eli biomassasta muuhun energiakäyttöön kuin liikennettä varten tuotettuja nestemäisiä polttoaineita

Biomassapolttoaineiden, eli biomassasta tuotettujen kaasumaisten[5] ja kiinteiden polttoaineiden, kestävyyskriteereiden ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteereiden osalta jäsenvaltioille jätettiin kansallista liikkumavaraa RED II –direktiivin täytäntöönpanossa mahdollistamalla kestävyyttä koskevien lisäkriteerien asettaminen.

Kestävyyskriteerisääntelyn täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä arvioitiin, ettei kansallisia lisäkriteereitä olisi tarkoituksenmukaista asettaa biomassapolttoaineille. Kestävyyslain muutoksen yhteydessä hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta (HE 70/2020 vp) todettiin, että kansallisten lisäkriteerien asettaminen biomassapolttoaineille saattaisi heikentää kestävyyskriteerisääntelyn yhdenmukaistamisen myönteisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja voisi johtaa kilpailun vääristymiseen jäsenvaltioiden välillä. Tiukemmat biomassapolttoaineita koskevat kriteerit eivät välttämättä myöskään johtaisi biomassan tuotannon ja käytön vähenemiseen, vaan ennemmin niiden käyttöön muissa maissa, erityisesti sääntelyn ulkopuolisissa kohteissa. Lisäksi tiukemmat kriteerit voisivat vaarantaa uusiutuvan energian tavoitteisiin pääsyn niin kansallisesti kuin unionin tasolla.

PFAD:n (Palmuöljyn rasvahappotisle) luokittelu

Raaka-aineiden luokittelu kuuluu Energiaviraston toimivaltaan. Raaka-aineiden luokittelussa noudetaan RES[6] ja RED II –direktiiveissä säädettyjä määritelmiä, jotka on kansallisesti täytäntöönpantu kestävyyslaissa. Kestävyyslaki sisältää muun muassa jätteen ja tähteen määritelmät. Energiavirasto luokittelee raaka-aineet joko toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymistä koskevissa päätöksissä taikka kestävyyslain tai jakeluvelvoitelain[7] mukaisissa ennakkotietopäätöksissä. Suomessa ei ole käytössä kansallista positiivista listaa raaka-aineiden luokitteluista.

Kestävyysjärjestelmien hyväksymispäätöksissä Energiavirasto luokittelee raaka-aineet tapauskohtaisesti toiminnanharjoittajien tekemien hakemusten perusteella. Niin sanottu jäte-tähde-tuote –luokittelu vaikuttaa siihen, mitä kestävyyskriteereitä raaka-aineen on täytettävä. Energiavirasto voi muuttaa toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymistä koskevassa päätöksessä annettua määräystä, jos määräyksen perusteessa on tapahtunut pysyväksi katsottava muutos.

Energiavirasto voi toiminnanharjoittajan hakemuksesta päättää antaa kestävyyslain mukaisen ennakkotiedon siitä, onko raaka-ainetta pidettävä jätteenä, tähteenä, syötäväksi kelpaamattomana selluloosana tai lignoselluloosana sovellettaessa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia (1472/1994, jäljempänä *polttoaineverolaki*). Ennakkotieto voidaan peruuttaa vain säännöksen tulkinnan muuttumisen vuoksi tai muusta erityisestä syystä.

Myös jakeluvelvoitelain mukainen ennakkotietopäätös edellyttää, että Energiavirasto ottaa kantaa raaka-aineen jäte-tähde-tuote –luokitteluun määritellessään, kuuluuko raaka-aine tietyn jakeluvelvoitelain liitteen mukaiseen kohtaan. Jakeluvelvoitelain liite sisältää muutamia poikkeuksia

[5] mukaan lukien biokaasu
[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta.
[7] Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (446/2007).

lukuun ottamatta pääasiassa jäte ja tähde peräisiä raaka-aineita. Jakeluvelvoitelain mukaisen ennakkotietopäätöksen peruuttaminen edellyttää tulkintakäytännön muuttumista tai muuta erityistä syytä.

Energiavirasto on toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymispäätöksellä dnro 1294/741/2013 luokitellut PFAD:n prosessitähteeksi. Kestävyyslain muutoslailla (976/2020) kestävyyslain määritelmiä päivitettiin vastaamaan RED II –direktiivin mukaisia määritelmiä. Prosessitähteen määritelmä vastaa nykyistä tähteen määritelmää. Tähteellä tarkoitetaan ainetta, joka syntyy sellaisessa tuotantoprosessissa tai on sellaisen tuotantoprosessin lopputuote, jonka ensisijaisena tarkoituksena ei ole tämän aineen valmistaminen, ja jonka tuottamiseksi tuotantoprosessia ei ole tarkoituksellisesti muutettu. PFAD ei ole Suomessa katsottu kuuluvaksi jakeluvelvoitelain liitteen raaka-aineisiin, mutta siihen sovelletaan polttoaineverolain mukaisia alempia verokantoja.

RED II ei sisältänyt uusia vaatimuksia, jotka olisivat kohdistuneet raaka-aineiden jäte-tähde-tuote –luokitteluun, minkä vuoksi PFAD:n luokittelun muuttamiselle ei tällä hetkellä ole direktiivistä johdettavaa oikeusperustaa. Suomessa PFAD:n luokittelussa on noudatettu määritelmien sananmukaista tulkintaa ja nykyinen luokittelu on linjassa RED II –direktiiviin nähden. Tähteeksi luokittelu ei edellytä, että raaka-aineella ei olisi markkina-arvoa eikä se sisällä määrällisiä kriteereitä siitä, missä suhteessa raaka-ainetta pitäisi syntyä päätuotteeseen nähden.

Hollannissa PFAD on luokiteltu sivutuotteeksi. Ruotsi[8] on muuttanut PFAD:n luokittelua prosessitähteestä sivutuotteeksi. Iso-Britanniassa[9], Saksassa ja Itävallassa PFAD on luokiteltu tuotteeksi. Ranskassa[10] PFAD on luokiteltu tuotteeksi, mutta viime vuodesta lähtien PFAD:seen on voitu soveltaa alempaa verokantaa[11]. Lisäksi Norjassa[12] PFAD:n luokittelu on vuonna 2016 muuttunut jätteestä sivutuotteeksi. Muiden jäsenvaltioiden PFAD-luokitteluista ei ministeriöllä ole ajankohtaista tietoa.

Mikäli PFAD on luokiteltu sivutuotteeksi tai tuotteeksi, tulee sen täyttää RED II –direktiivissä asetetut alkuperää koskevat kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästövähenemävaatimus. Jäte tai tähde luokittelu puolestaan tarkoittaa, että PFAD:n on täytettävä ainoastaan kasvihuonekaasupäästövähenemävaatimus. Lisäksi jos PFAD:n jäte-tähde-tuote –luokittelua muutettaisiin, muuttuisi sen polttoaineverolain mukainen luokitus (korkeampi verokanta).

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole antaa valiokunnan pyytämiä tietoja siitä, mikä on Suomen vuosittainen veromenetys PFAD:n tähde luokituksesta johtuen.

Ministeriöllä ei ole myöskään tiedossa valiokunnan pyytämiä tietoja yksittäisten jakelijoiden biopolttoaineiden koostumuksista tai tiettyjen raaka-aineiden osuuksista niissä. Toimivaltaisella viranomaisella Energiavirastolla on jakelijoiden vuosittain toimittaman kestävyyskriteeriselvityksen

---

[8] https://www.energimyndigheten.se/globalassets/om-oss/lagesrapporter/biobransle/2019/laget-pa-energimarknaderna---biodrivmedel-och-fasta-biobranslen---februari-2019.pdf ja https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20111088-om-hallbarhetskriterier_sfs-2011-1088

[9] https://www.gov.uk/government/publications/renewable-transport-fuel-obligation-rtfo-guidance-2020/rtfo-guidance-feedstocks-including-wastes-and-residues

[10] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14_SNDI_0.pdf

[11] https://www.ofimagazine.com/news/ngos-object-to-french-tax-benefit-for-palm-fatty-acid-distillate-pfad-biofu

[12] https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2016/april-2016/ny-klassifisering-av-pfad-fra-1.-januar-2017/

sekä muun valvonnan kautta hallussaan tietoja jakelijoiden käyttämistä biopolttoaineiden raaka-aineista ja niiden osuuksista. Ministeriö huomauttaa kuitenkin, että kyseiset tiedot ovat markkinoilla vallitsevan kilpailutilanteen vuoksi nykykäytännössä usein määritelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla salassa pidettäviksi liikesalaisuuksiksi. Salassa pidettäväksi tiedoksi on katsottu sekä raaka-ainenimikkeet kuin myös raaka-aineiden hankinta-alueet ja määrät.

Näin ollen, työ- ja elinkeinoministeriö ei pysty esittämään arvioita PFAD:n luokituksen ohjausvaikutuksesta.

Enimmäisosuusrajoitus koskien jakeluvelvoitelain liitteen B osassa tarkoitetuista raaka-aineista (käytetty ruokaöljy ja eläinrasvaluokat 1 ja 2) valmistettuja biopolttoaineita ja biokaasua

Jakeluvelvoitelaissa säädettäisiin myös RED II –direktiivin mukaisesta osuusrajoituksesta koskien lain liitteen B osassa tarkoitetuista raaka-aineista tuotettuja tai valmistettuja biopolttoaineita ja biokaasua, joiden osuus voisi olla enintään 1,7 prosenttiyksikköä jakeluvelvoitteesta. RED II –direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat perustellussa tapauksessa muuttaa kyseisille raaka-aineille asetettua rajaa ottaen huomioon raaka-aineen saatavuuden. Kaikkiin tällaisiin muutoksiin on saatava komission hyväksyntä. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on hallituksen esityksen antamisen ajankohtana kesken hakumenettely komission suuntaan kyseisille raaka-aineille asetetun rajoituksen nostosta 1,7 prosentista 3,4 prosenttiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on perustellut hakemustaan kunnianhimoisella kansallisella liikenteen uusiutuvan energian velvoitteellaan, joka ylittää huomattavasti EU:n asettaman velvoitteen (30 % vs, 14 %). Suomen velvoite tulee lisäämään merkittävästi kestävien biopolttoaineiden ja niiden raaka-aineiden kysyntää. Koska osalle jakeluvelvoitetuista lain liitteen B osan sisältämät raaka-aineet muodostavat merkittävän ja kasvavan raaka-ainelähteen, tiukka rajoite vaarantaisi jakeluvelvollisten toimijoiden kyvyn täyttää velvoitteensa ja nostaisi todennäköisesti liikennepolttoaineiden kuluttajahintoja.

Jakeluvelvoitelain liitteen B osan raaka-aineiden osalta ei ole esitetty mitään kestävyyteen liittyviä ongelmia. Ne ovat jäteraaka-aineita ja hyvin laajasti käytössä. RED II –direktiivissä ei suoraan esitetä perusteluja asetetulle osuusrajoitukselle, mutta on esitetty epäilyjä, että erityisesti käytettyjen ruokaöljyjen kauppaan liittyisi erityisiä riskejä petollisesta toiminnasta. Suomalaisten jakelijoiden näkemyksenä kuitenkin on, että he kykenisivät hankkimaan näitä raaka-aineita enemmän kuin asetettava osuusrajoite sallii huomioitavan jakeluvelvoitteen täyttämisessä. Myös kansalliset kestävyyden todentamisjärjestelmät katsotaan niin kehittyneiksi, että pelättyjä petosriskejä ei pidetä Suomen osalta merkittävinä.

Inkeri Lilleberg
Erityisasiantuntija