Viite: HE 48/2021 vp

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

Työ- ja elinkeinoministeriö antaa maa- ja metsätalousvaliokunnan pyynnöstä lisäselvityksen kuulemisessa 16.4.2021 annetun selvityksen ja 21.4.2021 annetun lisäselvityksen lisäksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lisäselvityksenään otsikon asiassa maa- ja metsätalousvaliokunnalle seuraavaa:

Raaka-aineiden luokittelu

Kansallisen tason linjauksia raaka-aineiden luokittelusta ei ole tehty laintasolla, vaan luokittelua koskeva toimivalta on säädetty nimenomaan Energiavirastolle sekä jakeluvelvoitelaissa[1] että kestävyyslaissa[2]. Luokittelua koskevat kysymykset liittyvät moneen raaka-aineeseen, eikä niitä ole laintasolla tai esitöissä sen vuoksi lähdetty erittelemään, ellei sitten kyseessä ole yksiselitteisesti jakeluvelvoitelain liitteessä[3] mainittu raaka-aine tai linjaus on yksiselitteisesti johdettavissa direktiivistä tai sen nojalla annetuista täytäntöönpanosäädöksistä. Niin sanottujen uusien raaka-aineiden luokittelu vaatii kuitenkin usein erityistä tapauskohtaista arviointia luokittelun tueksi, jossa huomioidaan paitsi kansallinen ja EU-sääntely myös toiminnanharjoittajan selvitys muuan muassa raaka-aineen syntytavasta ja muista käyttömahdollisuuksista.

Raaka-aineiden luokitusta koskeva päätös annetaan joko erillisessä ennakkotietomenettelyssä tai osana toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksyntää. Kyse on keskeisestä sääntelyratkaisusta jakeluvelvoite- ja kestävyyssääntelyn toimeenpanossa. Ennakkotietomenettelyn

[1] Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (446/2007).
[2] Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista (393/2013).
[3] Jakeluvelvoitelain liitteen raaka-aineluettelot (A ja B osat) vastaavat sisällöltään RED II –direktiivin liitettä IX.

tavoitteena on ollut mahdollistaa jakeluvelvoite- ja kestävyyslaissa erikseen määritetyille toimijoille oikeus saada viranomaisen sitova etukäteiskannanotto, jota he voivat hyödyntää toiminnassaan.

Alla olevassa luettelossa on listattu työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa olevat raaka-aineiden luokitukset. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että luokittelua koskevat päätökset ovat toiminnanharjoittajakohtaisia, ja osa päätöksistä on salassa pidettäviä liikesalaisuuksia julkisuuslain[4] 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla. Siten raaka-aineluokituksista ei ole olemassa kansallisesti julkista listausta.

Raaka-aine	Jäte/Tähde/Tuote[5]	Lain liite A osa[6]	Lain liite B osa[7]	Ravinto- ja rehukasvit[8]
Järviruoko	ei tiedossa, että haettu[9]	ei tiedossa, että haettu	ei sisälly[10]	ei tiedossa, että haettu
Levät	tuote[11]	sisältyy[12]	ei sisälly	ei tiedossa, että haettu
Nurmi	luokittelu voi vaihdella riippuen nurmilajikkeesta[13]	ei tiedossa, että haettu	ei sisälly	ei tiedossa, että haettu
PFAD	tähde[14]	ei sisälly	ei sisälly	ei sisälly

Toiminnanharjoittajan määritelmä

Jakeluvelvoite- ja kestävyyslaissa on erikseen määritetty ennakkotiedon hakemiseen oikeutetut tahot. Ennakkotietomenettely on luotu nimenomaan palvelemaan kyseisiä toimijoita: jakeluvelvoitteen alaisia jakelijoita ja kestävyyslain mukaisia toiminnanharjoittajia, joille myös kyseisissä laeissa määritellyt oikeudet ja toisaalta velvollisuudet on kohdistettu, ja jotka toiminnassaan hyödyntävät ennakkotietoa.[15]

---

[4] Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).
[5] Jäte-tähde-tuote –luokittelu vaikuttaa siihen, mitä kestävyyskriteereitä raaka-aineen on täytettävä. Lisäksi luokittelulla on vaikutusta kyseisestä raaka-aineesta tuotetun polttoaineen verokantaan.
[6] Lain liitteen A osassa listataan ns. kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun raaka-aineet, joista tuotetun tai valmistetun biopolttoaineen tai biokaasun lasketaan täyttävän jakeluvelvoitteen lisävelvoitetta ja vähimmäisosuusvelvoitetta.
[7] Lain liitteen B osassa listataan raaka-aineet, joista tuotetun tai valmistetun biopolttoaineen tai biokaasun osuus saa olla jakeluvelvoitteesta enintään 1,7 prosenttiyksikköä (enimmäisosuusrajoitus koskien käytetystä ruokaöljystä ja eläinrasvaluokat 1 ja 2 valmistettuja biopolttoaineita ja biokaasua).
[8] Ravinto- ja rehukasveilla tarkoitetaan paljon tärkkelystä sisältäviä viljelykasveja sekä sellaisia sokeri- tai öljykasveja, joita tuotetaan maatalousmaalla pääviljelykasvina, ei kuitenkaan tähteitä, jätteitä, lignoselluloosaa eikä sellaista väliaikaista kasvustoa, jonka käyttö ei lisää viljelymaan tarvetta. Ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden, biokaasun ja bionesteiden osuus saa olla enintään yhden prosenttiyksikön suurempi kuin niiden osuus oli kulutukseen toimitetuista liikennepolttoaineista vuonna 2020, kuitenkin enintään 7 prosenttiyksikköä jakeluvelvoitteesta.
[9] Ministeriöllä ei ole tiedossa, että kyseistä luokitusta olisi haettu raaka-aineen osalta.
[10] Raaka-aine ei sisälly kyseiseen kategoriaan.
[11] Energiavirasto on esimerkiksi toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymispäätöksen muutospäätöksessä dnro 1278/741/2018 lisännyt raaka-aineen toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmään.
[12] Jos ne on tuotettu maalla lammikoissa tai valoreaktoreissa (liitteen A osan a) kohta).
[13] Esimerkiksi Energiavirasto on toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymispäätöksellä dnro 11/741/2019 luokitellut viljelykierrossa syntyvän viherlannoitusnurmen ja suojavyöhykenurmen kestävyyslain mukaiseksi tähteeksi.
[14] 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.
[15] Esimerkiksi jakelija, joka täyttää tai aikoo täyttää jakeluvelvoitettaan kyseisistä raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla.

Kyseisen sääntelyratkaisun tavoitteena on mahdollistaa edellä mainituille toimijoille oikeus saada viranomaisen sitova etukäteiskannanotto, mutta myös estää kilpailijoiden mahdollisuuksia vaikeuttaa tai muuten menettelyllään hidastaa ennakkotiedon hakijan toimintaa, erityisesti tämän mahdollisuutta hyödyntää saatua ennakkotietoa toiminnassaan.

Jos ennakkotietomenettelyn luonnetta haluttaisiin muuttaa nykyisestä esimerkiksi laajentamalla ennakkotiedon hakemiseen oikeutettujen tahojen piiriä, olisi sen vaikutuksia arvioitava ottaen huomioon menettelylle alun perin asetetut tavoitteet. Lisäksi muutoksen vaikutukset tulisi huomioida Energiaviraston ennakkotietomenettelyyn liittyvissä resurssitarpeissa.

Eduskunnan käsittelyssä olevassa jakeluvelvoitejärjestelmän laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia ennakkotiedon hakemiseen oikeutettujen tahojen määrittelyyn. Kyseisessä hallituksen esityksessä on keskitytty uudelleenlaaditun uusiutuvan energian direktiivin liikenteen uusiutuvan energian edistämistä koskevan sääntelyn täytäntöönpanon edellyttämien säännösmuutosten tekemiseen jakeluvelvoitelainsäädännössä.

Biokaasun laatuvaatimukset

Maakaasuverkon tekniset vaatimukset asettaa maakaasumarkkinalain (587/2017) mukaan järjestelmävastaava siirtoverkonhaltija, Gasgrid Finland Oy, ja Energiavirasto vahvistaa kyseessä olevat ehdot ennen kuin ne saa ottaa käyttöön. Verkkojen yhteentoimivuudesta on olemassa myös EU-sääntelyä, jossa on kaasun laatua koskevia vaatimuksia. Maakaasun tekniseen käyttöön ja turvallisuuteen liittyvän lainsäädännön runkona toimii lisäksi laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005, jäljempänä *kemikaaliturvallisuuslaki*). Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) ylläpitää maakaasua koskevien standardienluetteloa[16]. Näitä standardeja noudattamalla katsotaan kemikaaliturvallisuuslain nojalla annettujen säännösten vaatimusten täyttyvän. Kun biokaasua syötetään maakaasuverkkoon, myös biokaasun tulee täyttää siirtoverkonhaltijan maakaasujärjestelmälle asettamat ehdot sekä standardeissa esitetyt kaasun laatuvaatimukset.

Maakaasuverkon ulkopuolisten (ns. off-grid) tankkausasemien biokaasua koskevat vaatimukset perustuvat myös erityisesti kemikaaliturvallisuuslakiin. Kuten maakaasuverkkoon syötetyn biokaasun osalta, myös kaasuverkon ulkopuolisen biokaasun laatuvaatimuksien voidaan osoittaa täyttyvän noudattamalla standardeja, joiden luetteloa[17] Tukes ylläpitää. Lisäksi kaasuajoneuvojen tankkausasemien suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön on olemassa ohjeistusta[18] toimialalta.

Biokaasuohjelman[19] toimenpidesuunnitelmassa on todettu, että biometaanille pyritään asettamaan yhtenäiset laatuvaatimukset sekä teknisen toimivuuden vähimmäisvaatimukset etenkin kaasuverkon ulkopuolisilla tankkausasemilla joko lainsäädännöllä tai alaa ohjaavilla suosituksilla. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kuluttajien kannalta olisi tärkeää,

[16] Luetteloon sisältyy muun muassa standardi SFS-EN 16723-1:2016 Maakaasun ja biometaanin käyttö liikenteessä ja biometaanin syöttö maakaasuverkostoon. Osa 1: Biometaanin laatuvaatimukset maakaasuverkostoon syötössä.
[17] Luetteloon sisältyy muun muassa standardi SFS-EN 16723-2:2017 Maakaasun ja biometaanin käyttö liikenteessä ja biometaanin syöttö maakaasuverkkoon. Osa 2: Ajoneuvojen polttoaineiden laatuvaatimukset.
[18] Esimerkiksi Suomen kaasuyhdistyksen Suunnitteluohje maa- ja biokaasukäyttöisten ajoneuvojen tankkausasemien suunnitteluun ja rakentamiseen.
[19] Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:3: Biokaasuohjelmaa valmistelevan työryhmän loppuraportti.

että biokaasun laatu ja esimerkiksi metaanipitoisuus eivät vaihtele merkittävästi eri jakelijoiden ja tankkausasemien välillä.

Inkeri Lilleberg
Erityisasiantuntija