Talousvaliokunta | Vastine 21.11.2023 | VN/11785/2023 | 1/6

HE 72/2023 vp

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI BIOPOLTTOAINEISTA, BIONESTEISTÄ JA BIOMASSAPOLTTOAINEISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Talousvaliokunta on pyytänyt 16.11.2023 työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinetta otsikon mukaisessa asiassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää vastineenaan talousvaliokunnalle seuraavaa:

1. Kestävyyskriteerien soveltaminen alla 2 MW:n laitoksille

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että talousvaliokunnassa esitetty näkemys siitä, että sähköverolaki ei viittaa kestävyyteen RED II –direktiivin tarkoittamassa merkityksessä on virheellinen. Sähköverolaissa säädetty veroalennus lämmitysbiokaasulle on EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta valtiontukea. Vaikka energiaverodirektiivi mahdollistaa erilaisia veronalennuksia, tulevat tukitoimet arvioitavaksi EU:n valtiontukea ja verosyrjintää koskevien määräysten perusteella. Tukitoimen on noudatettava EU:n valtiotukisääntelyä, mukaan lukien komission asetusta (EU) 651/2014[1], jäljempänä *ryhmäpoikkeusasetus*, jotta tuki voitaisiin katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi ja vapauttaa ennakkoilmoitusvaatimuksesta. Ryhmäpoikkeusasetuksen 44 artiklan mukaan energiaverodirektiivin mukaiset veroalennukset vapautetaan ennakkoilmoitusvaatimuksesta vain siltä osin kuin tuettavat polttoaineet täyttävät direktiivissä (EU) 2018/2001 ja sen täytäntöönpano- tai delegoiduissa säädöksissä vahvistetut kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit ja ne on valmistettu mainitun direktiivin liitteessä IX luetelluista raaka-aineista.[2] Toisin sanoen veroalennukset voivat kohdistua vain RED II-direktiivin mukaisesti kestäviksi osoitettuihin polttoaineisiin. Sähköverolaki viittaa nimenomaisesti RED II-direktiivin mukaisiin kestävyyskriteereihin.

RED II –direktiivi edellyttää kestävyyden osoittamista yli 2 MW:n laitoksilta, jotka käyttävät biokaasua sähkön, lämmön ja jäähdytyksen tuotannossa. Kestävyyskriteerien täytäntöönpanossa kansallista liikkumavaraa on ollut kestävyyskriteerien soveltamiskynnyksen alentaminen (29 artikla

[1] Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, ns. RPA-asetus.
[2] Lisäksi Euroopan komission tiedonannon vuoden 2022 suuntaviivoista ilmastotoimiin, ympäristösuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle (C/2022/481) 4.1.2.1 kohdan mukaan biokaasun (mukaan lukien biometaani) tuki voidaan hyväksyä vain siinä määrin kuin tuetut polttoaineet ovat direktiivissä (EU) 2018/2001 sekä sen täytäntöönpanosäädöksissä tai delegoiduissa säädöksissä vahvistettujen kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerien mukaisia.

1 kohta 4 alakohta) sekä kestävyyttä koskevien lisäkriteerien asettaminen biomassapolttoaineille (29 artikla 14 kohta). Direktiivin 29 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa kestävyyttä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevia kriteerejä myös laitoksiin, joiden kokonaislämpöteho on pienempi**.**

Kansallisen lainsäädäntökehikko rakentuu kestävyyden osalta siten, että päätös kestävyyskriteerien soveltamisesta tehdään aina substanssilaeissa, eli esimerkiksi jakeluvelvoitteessa tai valmisteverotuksessa. Kestävyyslaki itsessään ei pääsääntöisesti velvoita ketään kestävyyden osoittamiseen. Kestävyyslaissa ainoastaan säädetään osoitettavista kestävyyskriteereistä ja siitä, miten kriteerienmukaisuus osoitetaan. Kestävyyskriteerit tulevat suoraan RED II-direktiivistä ja ne ovat EU-tasolla lähtökohtaisesti harmonisoitu. Kyse on minimiharmonisoinnista. Käytännössä jäsenvaltiot ovat voineet päättää ainoastaan direktiiviä tiukemmasta sääntelystä ja tältäkin osin vain biomassapolttoaineille, ei muun tyyppisille polttoaineille. Täten jos kestävyyskriteerit tulevat osoitettavaksi, joko RED II-direktiivin tai kansallisen päätöksen myötä, jäsenvaltiot eivät voi päättää muunlaisista kestävyyskriteereistä.

Sähköverolain mukaan verokynnys ylittyy, kun biokaasua tuotetaan yli 1 GWh vuodessa. Mainitussa laissa säädetään kestävyysvelvoite kaikille sähköverovelvollisille, jotka haluavat soveltaa alempia veroluokkia (veroluokat R ja T), riippumatta siitä minkä kokoisessa laitoksessa biokaasua tuotetaan. Työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut, että sähköverolaissa on kansallisesti säädetty RED II –direktiivin soveltamiskynnystä alemmasta kestävyysvelvoitteesta, kun lämmitysbiokaasun alemman verotason soveltamiseksi on edellytetty vuodesta 2023 alkaen kestävyyden osoittamista (ks.L 958/2022).

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että kestävyyskriteerien tarkoituksena on varmistaa, että ainoastaan kestävästä biomassasta valmistetut polttoaineet voidaan laskea mukaan kansallisiin uusiutuvan energian tavoitteisiin. Kestävyyden soveltamisalan ulkopuolelle jäävät polttoaineet ovat uusiutuvia ja näin laskettavissa mukaan uusiutuvan energian tavoitteisiin, mutta niiden osalta ei voida varmuudella sanoa, onko kyse kestävästä vai ei-kestävästä biomassasta valmistetusta polttoaineesta. Näin ollen esimerkiksi direktiivin kestävyyskriteerien soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä alle 2 MW:n laitosten käyttämistä kaasumaisista polttoaineista ei voida käyttää termiä ”kestävä”, koska kestävyyskriteerien mukaisuutta ei ole niiden osalta osoitettu. Huomionarvioista on myös se, että mikään polttoaine ei ole automaattisesti kestävää.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kestävyyskriteerivaatimuksia on jo nyt kevennetty reippaasti, rajoittamalla mm. alkuperä ja khk-kriteerin soveltamista, minkä johdosta toiminnanharjoittajien hallinnollinen taakka on keventynyt huomattavasti. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan biokaasun tuottajalla tulee olla käytössä Energiaviraston hyväksymä kestävyysjärjestelmä, jotta se voisi osoittaa Verohallinnolle, että kyse on kestävästä biokaasusta.

Alla työ- ja elinkeinoministeriö ottaa kantaa asiantuntijakuulemisessa esitettyihin vaihtoehtoihin ja perustelee, miksi vaihtoehdot eivät ole toteuttamiskelpoisia.

2. Maa – ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n ehdotus

Maa – ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry on ehdottanut, että alle 2 MW:n laitosta operoivien toiminnanharjoittajien ei tarvitsisi täyttää 12 §:n (Toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmää koskevat vaatimukset), 13 §:n 2 momentin (todentajan lausunto), 20 §:n (toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän noudattamisen tarkastaminen), 21 §:n (tarkastuskertomus) ja 31 §:n (kestävyyskriteeriselvitys) vaatimuksia.

MTK:n ehdotuksen mukaan hakijalta edellytettäisiin edelleen kestävyyslain 13 §:n 1 momentin nojalla kestävyysjärjestelmänsä hyväksymisen hakemista Energiavirasto. Ehdotuksen mukaan kyseisiin toiminnanharjoittajiin ei kuitenkaan sovellettaisi kestävyysjärjestelmän sisältövaatimuksia koskevaa pykälää eikä 13 §:n 2 momentin vaatimusta hakemuksessa esitettävistä tarpeellisista tiedosta ja todentajan lausunnosta. Tältä pohjalta Energiaviraston on mahdotonta hyväksyä kestävyysjärjestelmiä. Ehdotuksen perusteella on epäselvää, mitkä hakemuksen varsinaiset sisältövaatimukset ovat ja millä perusteella Energiavirasto antaa hyväksynnän toiminnanharjoittajat kestävyysjärjestelmälle.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä MTK:n ehdotusta kestävyyskriteerien osalta toteuttamiskelpoisena. Ehdotuksessa on useita puutteita ja epäjohdonmukaisuuksia, minkä takia järjestelmän varsinaista sisältöä ja Energiaviraston roolia on vaikeaa hahmottaa.

3. Demeca Oy:n ja Suomen Biokierto ja Biokaasu ry:n ehdotukset

Valiokuntakuulemisen aikana tuontiin esille näkemys, jonka mukaan RED II –direktiivin soveltamiskynnyksen alle jäävien toiminnanharjoittajien kestävyyskriteerijärjestelmiä voitaisiin hyväksyä ilmoitus/rekisteröintimenettelyllä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotusta RED II –direktiivin vastaisena. Viitaten edellä selostettuun polttoaineiden kestävyyttä ei voida osoittaa ilmoitusmenettelyllä. Taustalle edellytetään viranomaisen hyväksymä kestävyysjärjestelmä, jonka kautta polttoaineiden kestävyyskriteerien mukaisuus osoitetaan. Kestävyyssääntelyn ja siihen sisältyvän todentamismenettelyn tarkoituksena on nimenomaisesti varmistaa, että polttoaine on aidosti kestävää ja vaatimusten mukaista.

Demeca Oy perustelee rekisteröintimenettelyn käyttöönottoa muun muassa sillä, että ympäristösuojelulaissa on otettu käyttöön rekisteröintimenettely. Rekisteröintimenettelyn taustalla on EU:n ns. teollisuuspäästödirektiivi (2010/75/EU) ja keskisuurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamista koskeva direktiivi (EU) 2015/2193, joissa molemmissa nimenomaisesti säädetään mahdollisuudesta ottaa käyttöön rekisteröintimenettely. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että rekisteröintimenettely ei ole RED II-direktiivissä sallittu menettely kestävyyden osoittamiselle. Biokaasua ei voi myöskään vain ilmoittaa kestäväksi, se olisi vastoin RED II-direktiivin tarkoitusta.

Demeca on ehdottanut, että myös muuta kuin biologista alkuperää olevat kaasumaiset uusiutuvat polttoaineet katsotaan automaattisesti uusiutuviksi, mikäli niitä käytetään alle 2 MW:n laitoksessa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ns. RFNBO-polttoaineille on säädetty komission delegoidulla säädöksellä (EU) 2023/1184[3] vaatimukset, joiden pitää täyttyä,

[3] Komission delegoitu asetus (EU) 2023/1184 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 täydentämisestä ottamalla käyttöön unionin menetelmä, jossa vahvistetaan muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden tuotantoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

jotta RFNBO-polttoaine voidaan katsoa uusiutuvaksi. Delegoitu säädös mm. edellyttää tuottajalta uusiutuvan sähkön tuotannon ja RFNBO-polttoaineen tuotannon ajallisen korrelaation osoittamista. On syytä myös todeta, että alle 2 MW:n soveltamiskynnys koskee vain kaasumaisia biomassapolttoaineita, ei RFNBO-polttoaineita, joille ei ole säädetty erillistä laitoskokorajaa. Tältä osin Demecan ehdotusta voidaan pitää EU-lainsäädännön vastaisena.

4. Todentamisvaatimus

RED II -direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita teettämään riittävän tasokas riippumaton tarkastus toimitetuille tiedoille ja esittämään näyttöä siitä, että näin on tehty (30 artikla 3 kohta). Todentaminen on oleellinen osa kestävyysjärjestelmää ja sillä varmistetaan, että toiminnanharjoittajien järjestelmät tuottavat tarkkaa, luotettavaa ja väärinkäytöksiltä suojattua tietoa polttoaineiden kestävyysominaisuuksista. Todentamisvaatimukset ovat kaikille samat riippumatta laitoksen koosta ja käytettyjen raaka-aineiden tyypistä.

Voimassa oleva direktiivi ei mahdollista kevennettyjä todentamiskäytäntöjä. Päivitetyssä uusiutuvan energian direktiivissä, ns. RED III-direktiivi, kuitenkin sallitaan yksinkertaistettujen kansallisten todentamisjärjestelmien perustaminen sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottaville laitoksille, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on 7,5-20 MW. On kuitenkin epäselvää, miten yksinkertaistettu todentamisjärjestelmä soveltuisi kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttäviin laitoksiin. Kestävyyskriteereiden kansallista täytäntöönpanoa varten on perustettu kestävyykriteeristyöryhmä, jonka yhtenä tehtävä on pohtia yksinkertaistetun todentamisjärjestelmän käyttöönottoa. RED III-direktiivi on pantava kansallisesti täytäntöön toukokuuhun 2025 mennessä.

Toiminnanharjoittajalta tulee edellyttää uskottavan kestävyysjärjestelmän hallinnointia, mikäli se haluaa soveltaa verotuksessa alempia veroluokkia. RED III-direktiivin mahdollistamien yksinkertaistettujen todentamisjärjestelmien perusteella, työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa mahdollisena ratkaisuna seuraavaa:

Muutos kestävyyslain 13 §:n 2 momenttiin (Toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymistä koskeva hakemus):

Hakemuksessa on esitettävä tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajasta ja kestävyysjärjestelmästä. Hakemukseen on liitettävä 4 luvussa tarkoitetun todentajan lausunto kestävyysjärjestelmän vaatimustenmukaisuudesta. ***Todentajan lausuntoa ei kuitenkaan edellytetä liitettäväksi hakemukseen, mikäli toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmä koskee vain jätteistä, tähteistä, syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta tai lignoselluloosta tuotettuja kaasumaisia biomassapolttoaineita, joita käytetään sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on alle 2 megawattia.***

Perustelut: Momenttiin lisättäisiin poikkeus todentajan lausunnon liittämisestä hyväksymishakemukseen. Poikkeussäännöksellä yritetään rajata alle 2 MW:n kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttävien toiminnanharjoittajien hallinnosta taakkaa. Poikkeus koskisi lähinnä sähköverolain mukaisia toimijoita. Energiavirasto voisi edelleen kohdistaa toiminnanharjoittajaan kestävyyslain 5 luvun mukaisia valvontamenettelyitä kestävyysjär-

jestelmän vaatimustenmukaisuuden tarkastamisesta. Edellytyksenä poikkeuksen soveltamiselle olisi se, että toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmä koskee vain kaasumaisia biomassapolttoaineita, joita käytetään sähköä, lämmitystä tai jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on alle 2 megawattia, ja että toiminnanharjoittaja osoittaa, että laitoksessa käytetään ainoastaan jätteitä, tähteitä, syötäväksi kelpaamatonta selluloosaa tai lignosellulosaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että Energiavirastolla on jo nyt lain mukaan varsin laaja harkintavalta päättää, kuinka usein kestävyysjärjestelmä tarkastetaan. Energiaviraston ratkaisukäytännössä tarkastusväli on asettunut vuoteen ja tätä on tasapuolisesti sovellettu kaikkiin toiminnanharjoittajiin. Energiavirasto voi perustelluista syistä päättää kuitenkin pidemmästä tarkastusvälistä. Energiavirasto voisi pidentää todentamisväliä siten, että alle 2 MW:n laitosten kestävyysjärjestelmät voitaisiin esimerkiksi tarkastaa kerran viiden vuoden aikana.

5. Ainetase

Asiantuntijakuulemisessa on myös kritisoitu ainetaseen soveltamisesta pieniin laitoksiin. RED II –direktiivin 30 artikla 1 kohta edellyttää toiminnanharjoittajalta ainetasemenetelmän käyttöä. Ainetaseen tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että kukin erä lasketaan vain kerran kansallisiin tavoitteisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö näkemyksen mukaan asiantuntijalausunnoissa esitetyt perustelut ainetaseen soveltamisen poisjättämisestä eivät vastaa Energiaviraston käytäntöjä ja antavat virheellisen kuvan ainetaseen hallinnollisesta taakasta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ainetasetta ole ei erityisesti tarkasti säännelty kestävyyslaissa. Sääntelyn tarkoituksena on, että toiminnanharjoittaja itse esittää Energiavirastolle omaan toimintaansa sopivan menettelyn siitä, miten raaka-aineiden ja polttoaineiden määrää laitoksessa seurataan. Toiminnanharjoittaja saa hyödyntää jo olemassa olevia seurantajärjestelmiä, mikäli toiminnanharjoittajalla on muun lainsäädännön nojalla velvoite seurata raaka-aineiden ja/tai polttoaineiden tuotantoa. Toisin sanoen, mikäli esim. lannan määrää seurataan muun lainsäädännön vaatimuksen perusteella (Ruokaviraston eläinrekisteri), tätä seurantaa voidaan hyödyntää myös ainetaseessa. Toiminnanharjoittajalta ei myöskään edellytetä mittauslaitteiden hankintaa, jos se pystyy esittämään Energiavirastolle vaihtoehtoisen tavan seurata esimerkiksi tuotetun biokaasun määrää. Kyseessä olevassa kokoluokassa olisi mahdollista esimerkiksi arvioida biokaasun määrä laitteistotehojen, arvioitujen hyötysuhteiden ja käyttötuntien perusteella. Ainetasevaatimus on siis jo valmiiksi varsin joustava ja laitoskokoa huomioiva. Työ- ja elinkeinoministeriö ei näe perusteltuna olla soveltamatta ainetasevaatimusta toiminnanharjoittajiin, joilla on alle 2 MW:n biokaasulaitos.

6. Siirtymäajan pidentäminen

Asiatuntijakuulemissa on ehdotettu siirtymäajan pidentämistä vuoden 2024 loppuun asti. Työ- ja elinkeinoministeriö ei vastusta siirtymäajan pidentämistä. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on mahdollistaa niin Energiavirastolle kuin toiminnanharjoittajille riittävä toimeenpanoaika.

Asiassa on kuitenkin huomioitava verotuskäytännöt. Verohallinnon ohjeen (VH/3237/00.01.00/2023) mukaan, jos biokaasun tuottajalla ei ole Energiaviraston hyväksymää kestävyysjärjestelmää eikä kestävyysjärjestelmän hyväksyminen ole vireillä Energiavirastossa, (TEM:n lisäys: kun biokaasun tuottaja jättää veroilmoituksen) katsotaan kyseisen tuottajan

biokaasu ei-kestäväksi. Tällöin pitkästä siirtymäajasta ei varsinaisesti ole hyötyä, jos biokaasun tuottajan näkökulmasta kestävyysjärjestelmän hyväksyntää kannattaisi hakea mahdollisimman nopeasti lain voimaantulon jälkeen. Jos esimerkiksi biokaasun tuottaja jättää pitkän siirtymäajan puitteissa hakemuksen vasta joulukuussa 2024, hän on joutunut siihen asti maksamaan tuottamastaan biokaasusta maakaasua vastaavan veron, koska hänellä ei ole ollut hyväksyttyä kestävyysjärjestelmää eikä vireillä olevaa kestävyysjärjestelmän hyväksymishakemusta.