HE 37/2025 vp

ASIA

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä kirjallista vastinettanne asiassa HE 37/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta ja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 7 §:n 7 momentin kumoamisesta.

Valiokunta pyytää kiinnittämään vastineessa huomiota erityisesti seuraaviin näkökulmiin:

- Mahdollisuudet todentamisen keventämiseen
- Viranomaismenettelyjen ja asioiden käsittelyn toimivuus
- Sääntelyn implementointi muissa EU-muissa maissa
- Tulkinnan eroavaisuudet TEM:n ja SYKEn näkemyksissä erityisesti LULUCF-kriteerien osalta
- Sääntelyn suhde valmisteveroon ja sähköveroon

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa seuraavaa:

Mahdollisuudet todentamisen keventämiseen

Valmistelun aikana arvioitiin myös mahdollisuutta säätää RED III -direktiivin 30 artiklan 6 kohdan 4 alakohdassa tarkoitetuista yksinkertaistetuista kansallisista todentamisjärjestelmistä. Direktiivissä ei kuitenkaan oteta kantaa, minkälaisia nämä yksinkertaistetut todentamisjärjestelmät voisivat olla. Komissiolle on annettu delegoitu säädösvalta vahvistaa yhdenmukaiset edellytykset yksinkertaistetuille vapaaehtoisille todentamisjärjestelmille. Säädösvalta kuitenkin koskee vain vapaaehtoisia järjestelmiä.

Yksinkertaistettujen todentamisjärjestelmien kansallista täytäntöönpanoa olisi tarkoituksenmukaista tarkastella kuitenkin vasta sitten, kun komissio on antanut asiaa koskevan delegoidun säädöksen vapaaehtoisille järjestelmille. On tärkeää, että todentamisen vaatimukset olisivat linjassa laajemmin EU-tasolla käytössä olevien vapaaehtoisten järjestel-

mien kanssa. Valmistelun aikana päädyttiin siihen, että olisi tarkoituksenmukaista ensin nähdä minkälaisia kevennyksiä komissio on katsonut aiheelliseksi vapaaehtoisille järjestelmille, ja arvioida sen jälkeen, onko osa niistä sellaisia, joita voitaisiin tuoda myös osaksi kansallista järjestelmää. Komissiolta saatujen tietojen perusteella on kuitenkin epätodennäköistä, että säädöksiä asiasta saataisiin vielä tämän vuoden aikana.

Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut, että yksinkertaistetut todentamisjärjestelmät voisivat koskea vaadittujen laitoskäyntien määrää tai ryhmätodennusta. Valmistelun aikana on kuitenkin tunnistettu, että Energiavirastolla on jo nyt varsin laaja harkintavalta päättää, kuinka usein toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmä on todennettava ja kuinka usein laitoskäyntejä on tehtävä ilman tarvetta tehdä lainsäädäntöön muutoksia.

Kuten valiokuntakuulemisessa kävi ilmi, virasto on myös tätä harkintavaltaa käyttänyt ja pienillä maatilakokoluokan biokaasulaitoksilla todennuskäyntejä on vähemmän kuin isoilla toimijoilla. Kestävyysjärjestelmän hyväksymisvaiheessa näillä kyseisillä laitoksilla ei ole paikan päällä todennusta ja seurantavaiheessa todennus tulee tehdä kerran viidessä vuodessa.

Lisäksi todentajilla on mahdollisuus hakea paikan päällä suoritettaviin todennuksiin joustoa, mikäli sille löytyy riittävät perusteet. Myös tätä mahdollisuutta on hyödynnetty.

Viranomaismenettelyjen ja asioiden käsittelyn toimivuus

Energiavirasto on kestävyyslain tarkoittama toimivaltainen viranomainen, joka hallinnoi kansallista kestävyysjärjestelmää ja valvoo kestävyyslain noudattamista. Energiaviraston tehtäviin sisältyy toiminnanharjoittajien ja todentajien ohjeistaminen, hakemusten ja niihin perustuvien selvitysten käsittely sekä valvonta- ja tarkastustoiminta. Energiavirasto on riippumaton toimeenpanija ja määrittelee itse lainmukaisten tehtäviensä hoidon ja antaa toiminnanharjoittajille mm. lisäohjeistusta vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta. Viime vuosina hakemuskäsittely on ruuhkautunut ja käsittelyajat ovat venyneet pitkiksi eli sinänsä valiokunnassa esitetty huoli on aiheellinen. Energiaviraston resurssien turvaaminen onkin ollut viime vuosina vakioteema kestävyys- ja jakeluvelvoitelakien käsittelyjen yhteydessä.

Kestävyyssääntelyn laajentaminen uusiin toiminnanharjoittajiin sekä uusien vaatimusten päivittäminen voimassa oleviin kestävyysjärjestelmiin lisää Energiaviraston työmäärää arviolta kahdella vakituisella henkilötyövuodella (160 000 euroa) sekä yhdellä määräaikaisella henkilötyövuodella (80 000 euroa). Työmäärää kasvattavat ohjeistuksen päivitys sekä uusien toiminnanharjoittajien neuvonta ja kestävyysjärjestelmää koskevien hyväksymis- ja muutospäätösten käsittely. Energiaviraston arvion mukaan noin puolet tulevista kustannuksista olisi mahdollista sen perimillä päätösmaksuilla.

Hallitus on kuitenkin 6.2.2024 talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa linjannut, että valtion organisaatioiden tulee varmistaa EU:sta ja kansallisesta lainsäädännöstä tulevien uusien velvoitteiden hoitaminen pääsääntöisesti nykyisten määrärahojen puitteissa. Mahdollisista lisämäärärahoista päätetään osana valtion talousarvioesitystä tai julkisen talouden suunnitelmaa.

Sääntelyn implementointi muissa EU-maissa

HE:n perusteluosan luvussa 5.2 on käsitelty valmisteluvaiheessa tiedossa ollutta toimeenpanon tilannetta muissa jäsenvaltioissa.

Mikäli tämä kysymys liittyy ennemminkin siihen, mitä Bioenergia ry toi esille omassa puheenvuorossaan kuulemistilaisuudessa, niin käsityksemme mukaan mitään varmuutta siitä ei ole, että komissio sallisi direktiivin toimeenpanolle pidemmän määräajan mitä direktiivissä on asetettu. Tällaiselle huhupuheelle ei siten voi kansallista toimeenpanoa perustaa. Rikkomusmenettely on aivan todellinen uhka, jos direktiivin toimeenpano venyy yli määräajan.

Saamiemme tietojen mukaan, komissio on lisäksi indikoinut vapaaehtoisille todentamisjärjestelmille, että niiden tulisi vaatia toiminnanharjoittajilta RED III-direktiivin mukaisten kestävyyskriteereiden vaatimustenmukaisuuden osoittamista heti 21.5.2025 alkaen.

Tulkinnan eroavaisuudet TEM:n ja SYKEn näkemyksissä erityisesti LULUCF-kriteerien osalta:

Niin sanottu LULUCF-kriteeri (10 a §) keräsi jonkin verran palautetta jo lausuntokierroksella. Valtaosalla lausunnonantajista oli virheellinen käsitys pykälän tulkinnasta ja toivoi, että perusteluissa tuotaisiin selkeämmin esille, että pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohta ovat vaihtoehtoisia kohdalle 3. Lausunnoissa myös virheellisesti todettiin 3 kohdan koskevan hankinta-aluetarkastelua.

Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohta eivät ole vaihtoehtoisia kohdalle 3. Maatason tarkastelussa edellytetään direktiivin mukaisesti aina, että valtio on Pariisin ilmastosopimuksen osapuoli, minkä lisäksi sen tulee täyttää jompikumpi 2 ja 3 kohdassa ilmenevästä kahdesta edellytyksestä, eli:

2 on antanut ilmastonmuutosta koskevaan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimukseen (SopS 61/1994) kansallisesti määritellyn panoksen; tai

3 soveltaa korjuualueella kansallista lainsäädäntöä hiilivarantojen ja -nielujen säilyttämiseksi ja parantamiseksi.

Suomi on Pariisin sopimuksen osapuoli ja se on toimittanut 2 kohdan mukaisesti Pariisin sopimuksen yhteydessä kansallisesti määritellyn panoksen eli kyseinen vaatimus täyttyy.

Direktiiviin lisättiin myös uudet 7 a ja 7 b artiklat, jotka liittyvät jäsenvaltioiden yleisemmän tason metsäbiomassan käyttöön. Uuden 7 a artiklan mukaan biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden tuotannon kotimaisesta metsäbiomassasta on oltava johdonmukaista jäsenvaltioiden Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/841 (LULUCF-asetus) 4 artiklassa vahvistettujen velvoitteiden ja tavoitteiden kanssa sekä niiden politiikkojen ja toimenpiteiden kanssa, jotka jäsenvaltiot ovat kuvailleet toimitetuissa yhdennetyissä kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissaan. Uudessa 7 b artiklassa sää-

detään yhdennettyyn kansalliseen energia- ja ilmastosuunnitelmaan sisällyttävistä LULUCF-sektoria koskevista tiedoista, jotka liittyvät metsäbiomassan käyttöön jäsenvaltioissa.

Nämä edellä mainitut muutokset eivät suoranaisesti vaikuta yksittäisen toimijan kestävyyskriteerien osoittamiseen eikä uusia kohtia voi tulkita kestävyyskriteereiksi, sillä niitä ei ole linkitetty direktiivin 29 artiklan 1 kohdan uusiutuvan energian tavoitteiden täyttämiseen tai metsäbiomassasta valmistettujen uusiutuvien polttoaineiden tukikelpoisuuteen kuin jo voimassa ollutta 7 kohdan LULUCF-kriteeriä.

Uudet artiklat koskevat siten vain jäsenvaltioita. Artiklojen noudattamatta jättäminen voi johtaa siihen, että komissio aloittaa rikkomusmenettelyn jäsenvaltiota vastaan. Menettely voi johtaa oikeudenkäyntiin EU-tuomioistuimessa.

Suomi on lähettänyt 28.6.2024 kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelmansa (NECP) päivityksen Euroopan komissiolle. Suunnitelma sisältää kansalliset tavoitteet sekä tähän mennessä päätetyt politiikkatoimet EU:n 2030 energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. LULUCF-sektorin haasteet ovat yleisesti tiedossa, eikä niitä olla pyritty ratkaisemaan tällä uusiutuvan energian direktiivin bioenergian kestävyyskriteereitä koskevalla toimeenpanolla, eikä kyseinen toimeenpano sitä myöskään edellytä.

Sääntelyn suhde valmisteveroon ja sähköveroon:

Kestävyyslaki on ns. puitelaki, joka sinänsä ei velvoita toiminnanharjoittajia kestävyyden osoittamiseen (*pois lukien 2 a §, jossa velvoitetaan RED III-direktiivin mukaisia tiettyjä laitoksia osoittamaan kestävyys*). Kannustin tähän tulee muualta lainsäädännöistä.

Kestävyyslain 2 §:ssä on viittaukset sekä nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin että lakiin sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta. Kestävyyden osoittaminen liikenteen biopolttoaineille ja biokaasulle on edellytys alemmalle verokannalle (hiilidioksidivero-komponentti) nestemäisten polttoaineiden valmisteverotuksessa. Sähköverolain mukaiset biokaasutoimijat voivat puolestaan hakeutua kestävyysjärjestelmän piiriin osoittaakseen lämmitys- ja työkonebiokaasun kestävyyden. Sähköverolaki edellyttää biokaasun kestävyyden osoittamista verottomuuden saamiseksi lämmitys- ja työkonekäytössä.

Harri Haavisto
Erityisasiantuntija

JAKELU Talousvaliokunta, TEM Ohjausyksikkö