



Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta VN/6432/2019

LAUSUNTOTIIVISTELMÄ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

Tausta ja esityksen tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi biopolttoaineista ja bionesteistä annettua lakia (393/2013). Ehdotetulla lakimuutoksella pantaisiin kestävyyskriteerisääntelyn osalta täytäntöön uudelleenlaadittu uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001.

Esityksen pääasiallinen tavoite on RED II:n kestävyyskriteereitä koskevan sääntelyn kansallisen täytäntöönpanon edellyttämien säännösmuutosten toteuttaminen kestävyyslaissa. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että Suomessa kulutetut biopolttoaineet, bionesteet ja biomassapolttoaineet ovat tuotettu kestäväällä tavalla. Esityksen tavoitteena on myös, ettei kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamisesta aiheudu toimijoille kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa.

Laissa säädettäisiin voimassa olevan kansallisen kestävyysjärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta ja saatettaisiin kansallisesti voimaan uusiutuvan energian direktiivin mukaiset kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita koskevat kestävyyskriteerit ja kasviuonekaasupäästöjen vähennyskriteerit.

Esityksessä ehdotetaan, että kestävyyskriteerien ja kasviuonekaasupäästöjen vähennyskriteereitä sovellettaisiin sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen tuotannossa laitoksiin, joiden kokonaislämpöteho on vähintään 20 MW kiinteiden biomassapolttoaineiden tapauksessa ja vähintään 2 MW kaasumaisen biomassapolttoaineiden tapauksessa.

Kansallisia lisäkriteereitä ei asetettaisi biomassapolttoaineille. Maatalousbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit päivitetäisiin tarvittavilta osin ja metsäbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit sisällytettäisiin sellaisenaan kestävyyslakiin, kattaen sekä maatason että hankinta-alueen tason vaatimukset.

Biopolttoaineiden, liikennealalla kulutetun biokaasun ja bionesteiden sekä biomassapolttoaineiden kasviuonekaasupäästövähenemän vähimmäisarvoista säädettäisiin uusiutuvan energian direktiivin mukaisesti.

Esitysluonnos valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä kestävyyskriteerityöryhmän väliraportin pohjalta. Esitysluonnos oli lausunnolla 28 päivästä tammikuuta 13 päivään maaliskuuta 2020. Kestävyyskriteerityöryhmän väliraportti oli liitetty lausuntopyyntöön.

Lausunnonantajat

Esitysluonnoksesta annettiin yhteensä 22 lausuntoa. Lausunnonantajia olivat liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö (MMM), oikeusministeriö (OM), valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Energiavirasto, Huoltovarmuuskeskus, Metsähallitus, Verohallinto, Bioenergia ry, ALVA yhtiöt Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), Energiateollisuus ry (ET), Metsäteollisuus ry (Metry), Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (MTK), Neste Oyj, North European Oil Trade Oy (NEOT), St1 Nordic Oy, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) ja WWF Suomi.

Yleisiä huomiota esitysluonnoksesta

Lausunnonantajat suhtautuivat pääosin positiivisesti tai neutraalisti esitysluonnokseen ja katsoivat sen olevan RED II:n mukainen.

Useissa lausunnoissa painotettiin sujuvan toimeenpanon merkitystä, joka on mahdollista saada aikaan riittävällä viranomaisohjeistuksella, Energiaviraston riittävien resurssien turvaamisella sekä sillä, että lakiehdotus tulee voimaan esitetyn mukaisesti 1.1.2021. Valtiovarainministeriö totesi lausunnoissaan, että päätökset mahdollisista uuden sääntelyn aiheuttamista lisäresursseista tulee tehdä kehys- ja budjettiprosessien yhteydessä tai hoidettava voimassa olevien kehysten puitteissa.

Lisäksi Bioenergia ry, EK, MTK, ET ja Metry korostivat, että jo ennen lain voimaantuloa hankittujen biomassasierien kestävyden osoittaminen tulee olla mahdollista.

Huomioita esitysluonnoksen soveltamisalasta

Kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasukriteerien soveltamisen rajaaminen kokonaislämpöteholtaan vähintään 20 MW kiinteitä biomassapolttoaineita käyttäviin ja vähintään 2 MW kaasumaista biomassapolttoainetta käyttäviin laitoksiin pidettiin yleisesti hyvänä asia. Bioenergia ry ja ET korostivat, ettei vaatimusta tule laajentaa päästökauppalaan (311/2011) mukaisesti samaan kaukolämpöverkkoon yli 20 MW kattiloiden kanssa liitettyihin pienempiin laitoksiin. Energiavirasto puolestaan totesi, että lakiehdotus ei ota kantaa siihen, miten kokonaislämpötehot lasketaan ja ehdottaa, että tarkempia säännöksiä kokonaislämpötehon laskennasta voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

MMM:n, Metsäteollisuus ry:n sekä MTK:n mukaan lakiehdotuksen 2 §:ää tulisi tarkentaa siten, että varmistetaan tarkastelun koskevan ainoastaan energialaitosten saamia investointitukia eli että pykälä ei koske esim. KEMERA-tukea tai maatalousbiomassan kasvatukseen tai tuotantoon myönnettyä tukea.

Jätteitä ja tähteitä koskeviin kriteereihin toivottiin tarkennuksia

St1 ja NEOT esittivät, että lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin tulkintaepäselvyyksien poistamiseksi olisi syytä lisätä esimerkiksi perusteluosioon selkeät esimerkit siitä, mitä raaka-aineita luetaan metsätalouden jätteiksi ja tähteiksi, ja mitä metsäteollisuuden jätteiksi ja tähteiksi. Neste huomautti lisäksi, että 5 a §:n 1 momentti tulisi muokata vastaamaan direktiivin muotoilua lisäämällä sinne sana "suoraan": "*Muista kuin maataloudesta, vesiviljelystä, kalastuksesta ja metsätaloudesta suoraan peräisin olevista jätteistä ja tähteistä tuotettujen biopolttoaineiden edellytetään [...]*". Vastaava lisäys tulisi tehdä lain perusteluosioon sivulle 31 kolmanneksi viimeiseen kappaleeseen. Lisäksi Neste esitti lisättäväksi lain perusteluihin maininnan RED II direktiivin resitaalista 117, jossa todetaan, että "Koska sivutuotteet ovat tuotantoprosessin päätavoite, ne eroavat tähteistä ja maataloudesta peräisin olevista tähteistä. [...]".

Ehdotuksen mukaan maatalouden jätteistä ja tähteistä tuotettujen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden osalta tulee toiminnanharjoittajalla olla käytössä seuranta- tai hallintasuunnitelmat maan laatuun ja maaperän hiileen kohdistuviin vaikutuksiin puuttumiseksi. Energiavirasto näkee tarpeellisena, että mahdollisessa asetuksessa täsmennetään, mitä seuranta- tai hallintasuunnitelmillä tarkoitetaan. Lisäksi MTK:n näkemyksen mukaan seuranta- tai hallintasuunnitelma tulee ymmärtää toiminnanohjausjärjestelmänä, joka varmistaa, että maataloustähteiden ja/tai jätteiden käytön

vaikutukset maan laatuun tai maaperän hiileen ovat selvillä ja toiminnanharjoittaja ymmärtää, minkälaisia vaikutuksia mahdollisesti tehdyllä hankinnalla maahan on. MTK:n mukaan lain perusteluosassa tulisi selventää, että puuttuminen tarkoittaa puuttumista ainoastaan toiminnanharjoittajan omaan toimintaan, eikä anna toiminnanharjoittajalle oikeuksia tai velvollisuuksia kolmannen osapuolen harjoittamaan käytännön maatalouden toimintaan puuttumiseksi.

Lausunnonantajien näkemykset metsäbiomassan kestävyyskriteereistä

Metsäbiomassaa koskevien kriteerien osalta oltiin pääosin tyytyväisiä. ET ja Metry toivoivat hankinta-aluetta koskeviin lain perusteluihin täsmennystä siitä, että jos maatason selvitys osoittaa tiettyjen kriteerien täyttyvän, näitä kriteereitä ei ole tarpeen osoittaa hankinta-alueella. ALVA Yhtiöt korostivat lausunnossaan sitä, ettei toiminnanharjoittaja ole puukaupan taikka puustoon kohdistuvien toimien suoranaisten osapuoli, joten sillä ei käytännössä ole mahdollisuutta vaikuttaa kaikkiin esitettyjen vaatimusten täyttämiseen taikka niiden tosialliseen osoittamiseen.

Kestävyysjärjestelmää ja ainetasetta koskevat tarkennukset

Kestävyysjärjestelmää koskeviin vaatimuksiin oltiin lähinnä tyytyväisiä. Energiavirasto oli kuitenkin tehnyt useita ehdotuksia. Energiavirasto toivoi, että lakiin lisättäisiin maininta siitä, että ainetaseella selvittäisiin biomassapolttoaineilla tuotetun sähkön, lämmön ja jäähdytyksen määrät ja että kestävyysjärjestelmää koskevissa vaatimuksissa edellytettäisiin biomassapolttoaineita käyttäviltä toiminnanharjoittajilta selvitystä laitoksen aloittamisajankohdasta. Lisäksi Energiavirasto ehdotti, että biopolttoaineet ja biomassapolttoaineet määriteltäisiin kestävyysjärjestelmässä jatkossa lähtökohtaisesti Tilastokeskuksen polttoaineluokituksen mukaisesti. Myös biopolttoaineiden raaka-aineiden määrittelyssä tulisi soveltaa Energiaviraston mukaan mahdollisuuksien mukaan Tilastokeskuksen polttoaineluokitusta. Lisäksi Energiavirasto toivoo, että seospolttoaineiden bio-osuuden määrittelystä säädetäisiin asetuksella.

Neste toivoi lisäksi, että lain perusteluosaan täsmennettäisiin ainetaseen osalta raaka-aineiden käsittelyä koskeva RED II:n artiklan 30.2. b) kohta, jossa puhutaan erillisistä ainetaseista eri tuotoksille. Nesteen käsityksen mukaan kohdassa viitattavan raaka-aine erän prosessointiin, ennen kuin ko. raaka-aine-erästä valmistetaan tuotantolaitoksella biopolttoaineita.

Kestävyyskriteeriselvitysten osalta Energiavirasto ehdotti, että biomassapolttoaineilla tuotetun uusiutuvan sähkön sekä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan lämmitys- ja jäähdytysenergian määrät tulee ilmoittaa Energiavirastolle osana toiminnanharjoittajan kestävyyskriteeriselvitystä. Lisäksi Energiavirasto ehdotti, että jatkossa todentajan tulisi varmentaa myös kestävyyskriteeriselvityksen tiedot. ET puolestaan korosti sitä, että kestävyys osoittaminen laitoksilla tulisi yhdistää mahdollisimman pitkälle päästökauppalaan edellyttämään todentamiseen ja toivoi, että perusteluissa todettaisiin, ettei kestävyys selvityksestä ei ole tarvetta pyytää todentajan lausuntoa maatason kriteereitä osoitettaessa. Lisäksi ET toivoi, että lain perusteluissa tarkennettaisiin, että kestävyys selvitys sisältäisi vain tiedot käytettyjen biomassapolttoaineiden maantieteellisestä alkuperästä ja raaka-ainetyypistä.

Kasvihuonekaasupäästövähennämisen laskennan osalta toivottiin fossiilisen polttoaineiden khk-päästövertailuarvon lisäämistä lakiin (EK ja ET) sekä laskennan tarkempaa ohjeistusta annettavan valtioneuvoston asetuksella (Bioenergia ry, SBB, ET ja EV) tai Energiaviraston ohjeistuksella (SBB).

Energiaviraston tiedonsaantioikeuden täydentäminen

Oikeusministeriö esitti esitysluonnokseen tarkennuksen muutoksenhakua koskevaan informatiiviseen lakiviittaukseen. OM katsoi lisäksi, että esitysluonnosta tulisi mahdollisesti täydentää perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitosäännösten estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvän vakiintuneen käytännön mukaisesti siten, että 32 §:n mukaista Energiaviraston tiedonsaantioikeutta täsmennetään, minkä tyyppisistä salassa pidettävistä tiedoista tai muista tiedoista kussakin momentissa on kysymys.

Eriävät näkemykset

Poiketen annettujen lausuntojen yleisestä mielipiteestä, WWF:n mielestä esitys ei turvaa biomassan energiakäytön kestävyttä eikä hyväksyttävyyttä. WWF ehdotti valmistelun käynnistämistä alusta siten, että tieteellisillä asiantuntijoilla ja ympäristöjärjestöillä on vahva edustus valmistelutyössä. Lisäksi WWF ehdotti, että biomassan energiakäytölle tulisi asettaa määräkatto.

Myös SLL totesi, että esitys on riittämätön eikä turvaa biomassan käytön kestävyttä tai hyväksyttävyyttä. SLL:n mielestä Suomen tulisi asettaa tieteenmukaiset kestävyyskriteerit erityisesti metsäbiomassalle ja luovuttava kantojen, järeän runkopuun (mukaan lukien lahoppuun) ja kuitupuun energiakäytöstä. Lisäksi SLL totesi, että kestävillä jätteillä ja tähteillä tulisi tarkoittaa vain jakeita, jotka eivät ole peräisin luonnonsuojelualueilta tai alueilta, jotka ovat tärkeitä biodiversiteetille, eivät ole ruoka- tai rehupohjaisia, eivät ole peräisin runkopuusta, kannoista, lahoppuusta tai jatkojalostettavasta kuitupuusta taikka peräisin bioenergiaksi kasvatetuista vieraslajeista, eikä kestävillä jakeilla olisi myöskään muuta vaihtoehtoista käyttöä. SLL myös ehdotti, että Suomen tulee luopua ruoka- ja rehupohjaisista biopolttoaineista vuoteen 2025 mennessä lopettamalla ensin kaikkien syötäviin öljyihin pohjautuvien biopolttoaineiden käyttö.