

Asia: VN/12439/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta ja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 7 §:n 7 momentin kumoamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Hankinta-alueen kiellettyjä alueita koskeville säännöksille on esitetty kaksi eri sääntelyvaihtoehtoa. Kumpi olisi mielestänne selkeämpi?

Hallituksen esityksessä on esitetty kaksi vaihtoehtoista sääntelytapaa hankinta-alueen kiellettyjä alueita koskeville säännöksille. Energiavirasto katsoo, että erot vaihtoehtojen välillä ovat sääntelytekniisiä, eikä sääntelytavalla ole säännösten toimeen-panoon vaikutusta.

Energiavirasto katsoo, että vaihtoehto 2 on esitystavaltaan selkeämpi.

Muu palaute esitysluonnoksesta.

Lain soveltamisala

Energiavirasto kannattaa hallituksen esityksen mukaista mahdollisuutta muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien (engl. renewable fuels of non-biological origin, RFNBO) polttoaineiden kestävyden osoittamiseen kansallisella järjestelmällä, koska kansallinen järjestelmä on jo perustettu biopolttoaineille, bionesteille ja biomassapolttoaineille ja kestävyysjärjestelmää koskevat yleiset menettelytavat ovat jo olemassa. Soveltamisalan laajeneminen mahdollistaa täysin uusien toiminnanharjoittajien tuleminen lain soveltamisalan piiriin, mutta myös jo kansallisen kestävyysjärjestelmän piirissä olevien toiminnanharjoittajien toiminnan laajentamisen RFNBO-polttoaineisiin. Esimerkiksi jakeluvelvollisten osalta RFNBO-polttoaineiden lisääminen kestävyysjärjestelmään tulee ajankohtaiseksi lähivuosina, sillä muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvia polttoaineita koskevaa vähimmäisosuusvelvoitetta aletaan soveltaa vuodesta 2028 alkaen. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, vapaaehtoisilla järjestelmillä tulee

todennäköisesti olemaan merkittävämpi rooli kansainvälisille markkinoille tähtääville toiminnanharjoittajille kuin kotimarkkinoilla toimiville. Energiavirasto arvioi, että kansallisen kestävyysjärjestelmän hakeminen voi tulla kysymykseen myös esityksessä mainituista hallinnollisista ja kustannussyistä, koska vetytoimiala on vasta kehittymässä ja yritysten toiminta voi olla alkuun pienempimuotoisempaa ja mahdollisesti enemmän kotimarkkinoille keskittyvää.

Energiavirasto on tunnistanut, että uusiutuvien polttoaineiden ohella vähähiilisten polttoaineiden (engl. low carbon fuel, LCF) EU-tasoinen sääntely on tulossa kansallisesti täytäntöönpantavaksi ensi vuonna. Vähähiilisten polttoaineiden sertifiomisesta on säädetty direktiivissä uusiutuvan kaasun, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (EU) 2024/1788, joka on täytäntöönpantava kansallisesti 5. elokuuta 2026 mennessä. Direktiivin 9 artiklan mukaisesti vähähiilisten polttoaineiden sertifiointilla on läheinen liittymäpinta kestävyyslain ehdotuksen mukaisiin kestävyysjärjestelmän kattaviin uusiutuviin polttoaineisiin, sillä sertifiointia koskevissa säädöksissä viitataan RED III-direktiivin (EU) 2018/2001 mukaisiin uusiutuvien polttoaineiden sertifiointia koskeviin säännöksiin. Nykyisellään kestävyyslaki ei tunnista vähähiilisiä polttoaineita eikä kestävyysjärjestelmään täten voi lisätä tällaisia polttoaineita. On kuitenkin mahdollista, että jo nykyisellään muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia polttoaineita tuottava toiminnanharjoittaja voi olla myös vähähiilisten polttoaineiden tuottaja; valmistettaessa vetyä elektrolyysillä, lopputuotteena voi syntyä uusiutuvaa RFNBO-vetyä tai vähähiilistä vetyä riippuen valmistuksessa käytetyn sähkön alkuperästä. Energiavirasto toteaa, että hallituksen esityksen mukainen kestävyyslain soveltamisala tulee ohjaamaan tällaiset toimijat hakeutumaan vapaaehtoisten järjestelmien piiriin.

Energiavirasto pitää kierrätettyjen hiilipitoisten polttoaineiden (engl. recycled carbon fuels, RCF) pois jättämistä kestävyyslain soveltamisalasta perusteltuna, koska näiden polttoaineiden osalta soveltamisalan laajentamiselle ei toistaiseksi ole tunnistettu selkeää tarvetta. RCF-polttoaineita ei lasketa mukaan liikenteen jakeluvaiheeseen eikä Energiavirastolla ole tiedossa Suomessa toimivia yrityksiä, jotka valmistaisivat kyseisiä polttoaineita.

Velvollisuus/oikeus kestävyden osoittamiseen

Hallituksen esityksessä on esitetty säädettäväksi RED III – direktiivin 29 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan mukaisesta poikkeuksesta tuen saajan velvollisuudesta osoittaa biomassapolttoaineiden kestävyyskriteerien täyttyminen. Kestävyyslakia ei sovellettaisi sellaisiin tuen saajiin, joiden sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavan laitoksen kokonaislämpöteho on alle 7,5 MW:ia kiinteiden biomassapolttoaineiden tapauksessa tai alle 2 MW:ia kaasumaisten biomassapolttoaineiden tapauksessa. Energiavirasto nostaa esiin esimerkiksi ELY-keskusten myöntämän ravinnekierrotuen, joissa tuen saajat voivat olla pienen kokonaislämpötehon laitoksia. Energiaviraston käsitys on, että mikäli tuen saaja jäisi kokonaislämpötehon rajojen alle, kestävyyttä ei voitaisi osoittaa, vaikka sitä on tuen ehdoissa edellytetty.

Hallituksen esityksessä on esitetty myös uuden toiminnanharjoittajatyypin lisäämistä säätämällä uusi kestävyyslain 2 b §. Energiavirasto toteaa, ettei sillä ole tarkkaa arviota siitä, kuinka laajaksi toiminnanharjoittajien piiri voi kyseisen määritelmän myötä muodostua. Erityisesti Energiavirasto huomauttaa, ettei uuden toiminnanharjoittajatyypin myötä ole arviota siitä, kuinka paljon uusia kestävyysjärjestelmiä mahdollisesti voitaisiin hakea, jolloin myös arviota vaikutuksesta Energiaviraston resursseihin on vaikea tehdä luotettavasti.

Maatalous- ja metsäbiomassoja koskevat kestävyyskriteerit

Hallituksen esityksessä on muutettu kestävyyslain alkuperävaatimuksia, jotka laajentavat metsäbiomassaa koskeviin vaatimuksiin myös maatalousbiomassoja koskevia kriteereitä. Energiavirasto yhtyy työ- ja elinkeinoministeriön asettaman kestävyyskriteerityöryhmän johtopäätöksiin metsäbiomassaa koskevien vaatimusten täyttymisestä riskiperusteisen arvion mukaisesti Suomessa maatasolla. Kriteerien muutos edellyttää kuitenkin myös muiden hankintamaiden metsäbiomassaa koskevien vaatimusten uudelleenarviointia.

Energiavirasto pitää tärkeänä, että työryhmän suosituksissa esitettyjä toimenpiteitä uudisojituksista kerättävistä tiedoista sekä herkkien maaperien määrittelemiseksi aloitettaisiin toimivaltaisilla hallinnonaloilla ja siten varmistettaisiin direktiivin vaatimusten täyttyminen.

Energiavirasto kiinnittää myös huomiota iki- ja aarniometsiä koskeviin määrittelyihin, joissa on työryhmän ehdotuksen mukaisesti määrä hyödyntää kansallisesti tehtävää vanhojen ja luonnontilaisten metsien määrittelyä, joka liittyy mm. EU:n biodiversiteettistrategian toimeenpanoon. Energiavirasto katsoo, että vanhojen metsien kansallinen määrittely tulisi saada valmiiksi, koska sen viivästyminen tuo epävarmuutta uusien vaatimusten toimeenpanoon.

Kasvihuonekaasupäästövähennysvaatimukset

Hallituksen esityksessä kestävyyslain 6 §:ään on lisätty RED III-direktiivin mukaiset kasvihuonekaasupäästövähennysvaatimukset eriteltynä kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttäville laitoksille.

Energiavirasto kiinnittää huomiota kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttävien laitosten vaatimukseen, joiden perusteella kokonaislämpöteholtaan 10 MW laitoksiin sovelletaan samanaikaisesti 6 §:n 3 momentin kohtien 2 ja 3 vaatimuksia sekä vastaavasti kohtien 4 ja 5 vaatimuksia, kun laitoksen toiminta on alkanut ennen vuotta 2021. Energiavirasto ehdottaa tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi, että kestävyyslain 6 §:n 3 momentin kohdissa 3 ja 5 kokonaislämpötehoa koskeva ”enintään 10 MW” muutettaisiin muotoon ”alle 10 MW”, joka vastaisi Energiaviraston käsityksen mukaan RED III-direktiivin tarkoitusta perustuen direktiivin 29 artiklan 10

kohdan alakohtien e ja g yhteisiin kokonaislämpötehorajoihin biomassapolttoaineita käyttäville laitoksille.

RFNBO-polttoaineiden kestävyden osoittaminen

Kestävyysasetuksen 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin RFNBO-polttoaineiden kasvihuonekaasuvaikutusten laskemisesta komission delegoidun asetuksen (EU) 2023/1185 mukaisesti. Energiavirasto kiinnittää huomiota siihen, että RED-direktiivin revisio (EU) 2023/2413 laajensi RFNBO-määritelmän kattamaan myös muita sektoreita kuin liikenteen, mutta edellä mainitussa delegoidussa asetuksessa viitataan edelleen vain muuta kuin biologista alkuperää oleviin uusiutuviin nestemäisiin ja kaasumaisiin liikenteen polttoaineisiin.

Unionin biopolttoainetietokanta

Hallituksen esityksessä on esitetty säädettäväksi uusi 5 a luku unionin tietokantaan liittyen. Energiavirasto toteaa, että unionin tietokannan käyttöönotto on ollut poikkeuksellisen haastavaa ja sen eri toiminnallisuudet ovat viivästyneet useaan otteeseen. Energiavirasto pitää tämän vuoksi hyvänä ja tärkeänä, että hallituksen esityksessä on esitetty säädettäväksi Energiavirastolle oikeus antaa tarkempia yksityiskohtaisia määräyksiä tietokannan käyttöönottoon liittyvistä määräajoista ja toiminnanharjoittajan raportointivaatimuksista. Energiavirasto katsoo, että tämä mahdollistaa joustavan toimeenpanon ottaen huomioon, että unionin tietokantaan liittyvät määräajat ja raportointivaatimukset ovat muuttuneet nopeallakin aikataululla.

Energiavirasto katsoo, että 37 a §:ssä säädetty todentajia koskeva velvoite tarkastaa tietokantaan kirjattujen tietojen tarkkuus ja kattavuus on tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen säännös. Energiavirasto toteaa, että säännöksellä täytetään myös esimerkiksi ReFuelEU Aviation –asetuksen 10 artiklan velvoitteet.

Energiavirasto kuitenkin korostaa, että säännöksen toimeenpano edellyttää sitä, että unionin tietokantaan saadaan lisättyä myös kansalliset todentajat. Suomen kansallinen kestävyysjärjestelmä poikkeaa komission hyväksymistä vapaaehtoisista järjestelmistä todentamisen osalta, ja koska unionin tietokannan kehittämisessä on otettu huomioon vain vapaaehtoiset järjestelmät, on yhteensovittamisen osalta odotettavissa haasteita. Säännös tullee lisäämään myös kansallisten todentajien työmäärää ja voi vaikuttaa todentamiskustannuksiin.

Hallituksen esityksessä esitetään myös unionin tietokantaa koskevan sääntelyn poistamista jakeluvelvoitelasta (446/2007). Energiavirasto toteaa, että mikäli unionin tietokantaa koskevasta raportointivelvoitteesta ei säädetä jakeluvelvoitelaisa, on mahdollista, että jakelija, joka osoittaa

polttoaineiden kestävyyskomission hyväksymän vapaaehtoisen järjestelmän avulla, ei ole unionin tietokantaa koskevan kestävyyslain sääntelyn piirissä. Energiavirasto kuitenkin pitää todennäköisenä, että komission vapaaehtoisiin kestävyysjärjestelmiin sisältyy omia, RED III-direktiivin sääntelyn kanssa yhdenmukaisia velvoitteita unionin tietokannassa raportoinnista.

Energiaviraston resurssit

Esityksen toimeenpano tulee aiheuttamaan Energiavirastolle huomattavaa lisätyötä. Energiavirasto on arvioinut, että RFNBO-polttoaineiden kansalliset kestävyysjärjestelmät ja kiinteisiin biomassapolttoaineisiin kohdistuneet muutokset lisäävät työmäärää pysyvästi kahdella henkilötyövuodella. Arviota tehdessä Energiavirastolla ei ollut tiedossa, että teollisuuden RFNBO-toimijat katsotaan esityksessä toiminnanharjoittajiksi ja ovat siten oikeutettuja kansalliseen kestävyysjärjestelmään. Tällä hetkellä on mahdotonta arvioida, kuinka monta uutta kestävyysjärjestelmää toiminnanharjoittajien määritelmän laajennuksen myötä on mahdollista tulla. Myöskään Unionin biopolttoainetietokantaan liittyvien tehtävien laajuus ei ollut tiedossa. Unionin tietokanta laajenee kattamaan jakelijoiden lisäksi muitakin toiminnanharjoittajia ja lisäksi todentajat tulee pystyä lisäämään unionin tietokantaan. Energiaviraston tulee tältä osin luoda uudet menettelyt unionin tietokannassa toimimiseen sekä toiminnanharjoittajille että todentajille.

Energiavirastolla on pitkä kokemus energia- ja ilmastolainsäädännön toimeenpanosta sekä realistinen näkemys siitä, mitä muuttuvan ja uuden sääntelyn kustannustehokas toimeenpano vaatii. Päätösmaksuilla voi kattaa vain suoraan hakemuksien käsittelyyn käytetyt työtunnit. Muutokset lisäävät huomattavasti neuvonnan tarvetta. Kiinteää biomassapolttoainetta käyttävien laitosten kokorajan laskiessa lain piiriin tulee kokonaan uusia pienemmän kokoluokan laitoksia. Aiempaan kokemukseen perustuen pienemmän kokoluokan toiminnanharjoittajien neuvominen vie myös huomattavan paljon resursseja. Lisäksi esityksen toimeenpano aiheuttaa Energiavirastolle hallinnollista lisätyötä muun muassa asiakirjojen ja ohjeistusten uusimistarpeen vuoksi. Unionin biopolttoainetietokantaan liittyvien uusien tehtävien vaatimaa työmäärää ei myöskään ole mahdollista kattaa päätösmaksuilla.

Näiden muutosten myötä Energiavirasto arvioi, että vakituisen kahden henkilötyövuoden lisäksi lisätyötä aiheutuu määräaikaisesti yhden henkilötyövuoden verran. Energiavirasto arvioi, että toimeenpanovaiheessa noin puolet uusista tehtävistä voidaan kattaa päätösmaksuilla. Näin ollen Energiavirasto arvioi, että päätösmaksuilla rahoitettavan yhden henkilötyövuoden lisäksi virasto tarvitsee lisämäärärahaa 1 vakituisen henkilötyövuoden verran (80 000 euroa) ja lisäksi 1 määräaikaiseen henkilötyövuoden verran (80 000 euroa).

Nurmi Simo
Energiavirasto

Niemi Oona
Energiavirasto