

EOS Yliheljo Emilie(TEM)

28.09.2020
JULKINEN

Asia

Perusmuistio komission ehdotuksesta päästökauppadirektiivin nojalla annettavasta komission täytäntöönpanoasetuksesta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista annetun asetuksen (EU)2018/2066 muuttamisesta ja oikaisemisesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Vuonna 2021 alkavalle päästökauppakaudelle komissio tarkistaa päästökaupan tarkkailua ja raportointia koskevat säännöt kahdessa vaiheessa. Tarkistuksen ensimmäinen osa vietiin loppuun joulukuussa 2018, kun komissio antoi täytäntöönpanoasetuksen kasvihuonekaasujen tarkkailusta ja raportoinnista (EU) 2018/2066 (jäljempänä *komission tarkkailuasetus*). Nyt annettava ehdotus koskee tarkistuksen toista vaihetta. Suomen kannalta keskeisin muutos on kestävyyskriteerisääntelyn laajeneminen päästökauppajärjestelmässä käytettävään kiinteään ja kaasumaiseen biomassaan.

Komissio antoi 29.5.2020 ehdotuksen tarkkailuasetuksen muuttamisesta. Ehdotusta on valmisteltu vuoden 2019 ja 2020 aikana komission vetämässä epävirallisessa teknisessä päästökaupan tarkkailua, raportointia ja todentamista käsittelevässä työryhmässä. Komissio on järjestämässä työryhmän kokouksen 1.10 käsittelemään asetuksen valmistelun tilannetta. Komissio on lisäksi lyhyesti esitellyt valmistelun etenemistä komission ilmastonmuutoskomitean alaisessa päästökauppaa käsittelevässä työryhmässä (WG3) sekä ilmastonmuutoskomiteassa. Komission ehdotus on ollut julkisessa kuulemisessa 29.5.2020-24.7.2020. Ehdotuksesta on tarkoitus äänestää ilmastonmuutoskomiteassa syksyn 2020 aikana.

Suomen kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission tarkkailuasetuksen säännösten biomassan tarkkailusta yhdenmukaistamista uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 (uudelleenlaadittu) (jäljempänä *RED II-direktiivi*) määritelmien ja kestävyys ja khk-vähennemäkriteerien kanssa. Biomassapolttoaineiden kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerien soveltamisala päästökaupassa tulisi lähtökohtaisesti noudattaa RED II-direktiivin 29 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa sovittua kestävyyttä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien soveltamisalaa.

Komission ehdotuksen perusteella päästökauppajärjestelmässä biomassapolttoaineita koskevat kriteerit soveltuisivat myös alle 20 MW:n päästökauppalaitoksiin. Valtioneuvosto suhtautuu joustavasti kestävyyskriteerisääntelyn soveltamiseen alle 20 MW:n päästökauppalaitoksiin, mutta katsoo, että komission ehdotukseen on RED II-direktiivin 29 artiklan 1 kohdan mukaisesti pyrittävä säätämään kansallista harkintavaltaa sen suhteen sovelletaanko biomassan kestävyyskriteereitä päästökauppaan kansallisesti sisällytettävihin alle 20 MW:n kaukolämpölaitoksiin.

Sisällyttämällä kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerit tarkkailuasetukseen selkeytetään ja vahvistetaan päästökaupan ja RED II-direktiivissä säädettyjen biomassapolttoaineita ja bionesteitä koskevien kriteerien välistä kytköstä. Samalla harmonisoidaan päästökauppajärjestelmässä sovellettavat biomassapolttoaineita ja bionesteitä koskevat kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerit RED II-direktiivin edellyttämälle tasolle. RED II-direktiivin 29 artiklan 14 kohdan nojalla jäsenvaltioiden asettamien lisäkriteerien soveltaminen päästökaupassa olisivat komission alustavan arvion mukaan mahdollisia mutta edellyttäisivät notifiointia ja komission hyväksyntää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 193 artiklan nojalla.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission tarkkailuasetusta selkiytetään verkkoon syötetyn biokaasun määrittämisen osalta ja että biokaasun kaksoislaskenta eri toimijoiden toimesta estetään. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission asetus sisältää kansallista harkinnanvaraa sen suhteen kannustetaanko verkkoon syötetyn biokaasun käyttöön päästökauppasektorilla mahdollistamalla biomassaosuuden määrittämisen kaasuverkosta poistetun kaasun osalta.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta biomassan uusien kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerien voimaantumisesta päästökaupassa 1.1.2022 hyvänä.

Pääasiallinen sisältö

1. Tausta

Maaliskuussa 2018 hyväksyttiin direktiivi (EU) 2018/410 päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta. Tuolloin hyväksytyt päästökauppadirektiivin muutokset koskevat vuonna 2021 alkavaa ja vuonna 2030 päättyvää neljättä päästökauppakautta. Päästökauppadirektiivin 14 artiklan mukaan komissio antaa täytäntöönpanosäädöksiä yksityiskohtaisista järjestelyistä, jotka koskevat päästöjen sekä tarvittaessa päästökauppadirektiivin soveltamisalaan kuuluvia toimia koskevien tietojen tarkkailua ja raportointia. Asetus koskee myös lentoliikenteen päästöjen tarkkailua ja raportointia.

Päästökauppakaudella 2013–2020 päästöjen tarkkailu ja raportointi on perustunut komission asetukseen (EU) N:o 601/2012. Asetuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annetun direktiivin 2009/28/EY (jäljempänä *RES-direktiivin*) kestävyyskriteerien soveltaminen laajennettiin koskemaan bionesteitä EU:n päästökaupassa.

Komissio saattoi tarkkailua ja raportointia koskevien sääntöjen tarkistuksen 2021 alkavalle päästökauppakaudelle ensimmäisen vaiheen loppuun joulukuussa 2018 antamalla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettua kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 muuttamisesta täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/2066 (jäljempänä *komission tarkkailuasetus*). Tarkoituksena oli parantaa, selkeyttää ja yksinkertaistaa

tarkkailu- ja raportointisääntöjä yhdenmukaistamisen edistämiseksi ja järjestelmän tehostamiseksi vuodesta 2021 alkavalla päästökauppa-kaudella. Asetus sisältää pääosin jo komission asetukseen (EU) N:o 601/2012 sisältyneitä päästöjen tarkkailuun ja raportointiin liittyviä asioita, joita on jossain määrin muutettu ja täsmennetty tähän mennessä saatujen kokemusten pohjalta. Tarkkailuasetuksen nojalla RES-direktiivin kestävyyskriteerien soveltamista bionesteisiin EU:n päästökaupassa jatkettiin myös seuraavalle päästökauppa-kaudelle.

Joulukuussa 2018 hyväksyttiin myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistamisestä (uudelleenlaadittu) (jäljempänä *RED II-direktiivi*). Direktiivillä kumotaan RES-direktiivi 1.7.2021 alkaen. Direktiivissä säädetään kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerien soveltamisalan laajenemisesta kiinteiden ja kaasumaisten biomassojen käytölle sähkön- ja lämmöntuotannossa sekä jäähdytyksessä. Tavoitteena on varmistaa, että bioenergian lisääntyvä käyttö vuoden 2020 jälkeen tuottaa merkittäviä kasvihuonekaasupäästövähennyksiä verrattuna fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Lisäksi tavoitteena on minimoida metsäbiomassan lisääntyvästä käytöstä aiheutuvat haitalliset ympäristövaikutukset. Toukokuussa 2020 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys HE 70/2020 vp laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta. Ehdotetulla lakimuutoksella pantaisiin kestävyyskriteerisääntelyn osalta täytäntöön RED II-direktiivi.

RED II-direktiivin biomassalle asettamien kriteerien myötä alkoi komission tarkkailuasetuksen tarkistuksen toinen vaihe. Nyt valmisteltavan tarkkailuasetusmuutoksen tavoitteena on panna täytäntöön RED II-direktiivin edellyttämät muutokset biomassan tarkkailuun päästökaupparjestelmässä sekä parantaa ja harmonisoida kaasuverkosta poistetun biokaasun määrittämistä koskevat säännökset mm. biokaasun käytön kaksoislaskennan välttämiseksi. Asetuksen toimeenpanoon liittyviä yksityiskohtia tullaan tämentämään edelleen myöhemmin valmisteltavassa ohjeistuksessa.

2. Päästöjen tarkkailua ja raportointia koskevan asetuksen muuttamista koskevan asetuksen keskeinen sisältö

Valmisteltavan asetusmuutoksen Suomen kannalta merkittävä muutos nykytilanteeseen verrattuna on kestävyyskriteerisääntelyn laajeneminen EU:n päästökaupassa biomassasta tuotettuihin kiinteisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin RED II-direktiivin mukaisesti. Lisäksi ehdotus sisältää muutoksia verkkoon syötetyn biokaasun käytön tarkkailuun päästökaupassa. Seuraavassa on kuvattu tähän liittyvät komission ehdotuksen kohdat.

Johtolause

Johtolauseissa todetaan, että komission tarkkailuasetuksen säännösten biomassan tarkkailusta tulisi olla johdonmukaisia RED II-direktiivin kanssa, etenkin määritelmien ja biomassapolttoaineiden kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerien osalta. RED II-mukaisen biomassamääritelmän tulisi soveltua päästöjen tarkkailussa kaikissa tilanteissa, joissa biomassaa ja fossiilista polttoaineista aiheutuvien päästöjen eri kohtelu vaikuttaa toiminnanharjoittajan tarkkailumenetelmän valintaan, esimerkiksi lähdevirtojen, päästölähteiden ja laitosten luokittelussa.

Virheettömän ja tarkan tarkkailun varmistamiseksi sellaisten lähdevirtojen osalta, jotka sisältävät verkkoon syötettyä biokaasua, voimassa olevia sääntöjä biokaasun toimintotiedoista on parannettava. Biokaasuosuuden määrittämisen tulisi perustua siihen,

että toiminnanharjoittaja on ostanut biokaasua ja saman biokaasun mahdollinen kaksoislaskenta eri toimijoiden toimesta on vältettävissä.

Jotta toimivaltainen viranomainen voi arvioida vastaako toiminnanharjoittajan tarkkailusuunnitelma komission tarkkailuasetuksen RED II-direktiivin mukaisia säännöksiä, tarkkailusuunnitelmaan tulisi sisällyttää kirjalliset menettelyt biomassapäästöjen tarkkailun varmistamisesta.

RED II-direktiivi on pantava täytäntöön kansallisesti 30.6.2021 mennessä. Koska komission tarkkailuasetuksen mukainen tarkkailu ja päästöjen raportointi tehdään kalenterivuosittain, tarkkailuasetuksen RED II-direktiiviin viittaavat säännökset tulisivat sovellettavaksi sitä seuraavaan kalenterivuoden alusta, eli 1.1.2022. Tästä johtuen voimassa olevan tarkkailuasetuksen RES-direktiivin mukaisia säännöksiä biomassan hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta soveltuisivat 31.12.2021 asti, huolimatta siitä, että RES-direktiivi kumotaan 1.7.2021.

Muutokset voimassa olevaan komission tarkkailuasetukseen

Artikla 3 määritelmät:

Tarkkailuasetuksen määritelmät biomassalle ehdotetaan muutettavaksi yhteneväisiksi RED II-direktiivin kanssa. Määritelmiin lisätään RED II-direktiivin kanssa yhtenevät määritelmät biomassapolttoaineille ja biokaasulle. Biomassan määritelmästä poistetaan maininta, että määritelmä sisältää myös bionesteet ja biopolttoaineet. Bionesteiden määritelmään ei esitetä muutoksia.

Artikla 19 laitosten, lähdevirtojen ja päästölähteiden luokittelu:

Päästöjen tarkkailemiseksi ja määrittämistasojen vähimmäisvaatimusten mukaisesti toiminnanharjoittajien tarkkailuasetuksessa säädetään laitosten, lähdevirtojen ja päästölähteiden luokittelusta. Luokittelu perustuu khk-päästöihin, pois lukien biomassasta peräisin oleva hiilidioksidi. Asetusta ehdotetaan muutettavaksi niin että biomassasta peräisin oleva hiilidioksidi voidaan huomioida luokittelussa nollapäästöisenä ainoastaan, mikäli se täyttää tarkkailuasetuksen 38 artiklan 2 kohdassa määritellyt kestävyys- ja khk-vähenemäkriteerit. Ei-kestävän biomassan käytöstä aiheutuvat päästöt rinnastettaisiin fossiilisiin hiilidioksidiin tai fossiilisiin päästöihin. Artiklaan lisättäisiin kohta, jonka mukaan fossiilisella hiilidioksidilla ja fossiilisilla päästöillä tarkoitetaan hiilidioksidia fossiilisista polttoaineista ja prosessimateriaaleista sekä ei-kestävästä biomassasta.

Artikla 38 Biomassalähdevirtojen käsittely:

38 artiklan 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin että biomassaa sisältäville lähdevirroille säädetyt kevennykset toimintotietojen määrittämisessä soveltuisivat jatkossa vain kestävästä biomassasta koostuviin lähdevirtoihin.

Komissio ehdottaa 38 artiklan 2 kohtaa muutettavaksi niin, että biomassan päästökerroin on nolla, mikäli biomassassa täyttää tarkkailuasetuksessa määritellyt kriteerit polttoaineen alkuperälle sekä laitoskohtaisesti määritettävät khk-vähenemäkriteerit. Komission ehdotuksessa biomassassa on nollapäästöistä päästökaupassa, mikäli RED II-direktiivin 29 artiklan 2-7 kohdan kriteerit biomassan alkuperälle sekä 29 artiklan 10 kohdan laitoskohtaisesti arvioitava khk-vähenemäkriteeri täyttyvät. Viittaamalla RED-direktiivin harmonisoidaan unionin tasolla sovellettavat kestävyyskriteerit biomassalle

päästökaupassa. Kestävyysskriteerit päästökaupassa soveltuisivat myös alle 20 MW päästökauppalaitoksiin, sillä komission ehdotuksessa ei viitata RED II-direktiivin 29 artiklan 1 kohtaan missä määritetään raja-arvot kestävyyskriteerien soveltamiselle. Näin ollen kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerien soveltamisalaa laajennettaisiin RED-direktiivin 29 artiklan 1 kohdan mukaisesta soveltamisalasta.

Muutoksen astuttua voimaan biomassan maatalouden jätteistä ja tähteistä, maatalousbiomassa ja metsäbiomassa ovat nollapäästöisiä, mikäli ne täyttävät tarkkailuasetuksessa luetellut RED II-direktiivissä säädetyt kriteerit biomassan alkuperälle. Biomassan käytöstä saatavan khk-vähennemäkriteerin on täytyttävä sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen osalta päästökauppalaitoksissa jotka aloittavat toimintansa vuoden 2020 jälkeen. Vuodesta 2021 aloittaville päästökauppalaitoksille khk-vähemmän on oltava vähintään 70 prosenttia. Vuodesta 2026 aloittaville päästökauppalaitoksille khk-vähennemäkriteeri tiukennee RED II-direktiivin mukaisesti 80 prosenttiin.

Edellä mainitulla muutoksella vahvistetaan nykyisestäään päästökaupan ja RED II-direktiivin kestävyyskriteerisäätelyn välistä kytköstä. Lisäksi ehdotus selkeyttää nykyisestä ja harmonisoi unionilaajuisesti biomassan kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerit päästökaupassa. Nyt muutettavan asetuksen johtolauseessa EU:n päästökauppa on määritelty yhdeksi RES-direktiivin 2 artiklan k) alakohdan mukaiseksi tukijärjestelmäksi ja päästökauppaa on koskenut RES-direktiivin 17 artiklan 1 kohdan c alakohdan tukikelpoisuuden arviointiin liittyvät kriteerit. Ehdotetun muutoksen myötä tarkkailuasetuksessa asetettaisiin suoraan toiminnanharjoittajan käyttämälle polttoaineen alkuperälle kriteereitä viittaamalla RED II-direktiivissä säädettyihin kriteereihin. Tämän myötä myös mahdolliset muutokset RED II-direktiivin kestävyyskriteerisäätelyyn vaikuttaisivat päästökaupasektorin päästöjen tarkkailua koskevaan säätelyyn.

Jotta biomassalla tuotettu sähkö olisi laskettavissa Suomen uusiutuvan energian tavoitteeseen RED II-direktiivin 29 artiklan 1 kohdan mukaisesti biomassapolttoaineen on täytettävä sille asetetut kriteerit ja sähköä tuottavan laitoksen 29 artiklan 11 kohdan mukaiset energiatehokkuusvaatimukset. Koska päästökauppalaitoksia ei tarkkailuasetuksen nojalla koske laitospohjaiset energiatehokkuusvaatimukset, on mahdollista, että polttoaine lasketaan nolla päästöiseksi päästökaupassa mutta sillä tuotettua sähköä ei voida laskea uusiutuvan energian tavoitteeseen. On kuitenkin arvioitu, että käytännössä suurin osa päästökauppalaitosten tuottamasta energiasta tulee täyttämään kaikki uusiutuvalle energialle asetetut kriteerit.

Päästökauppalaitosten on osoitettava biomassan kestävyys noudattaen mitä RED II-direktiivin 30 artiklassa ja 31 artiklan 1 kohdassa säädetään. Päästökauppalaitoksilta edellytetään jatkossa ainetase seuranta ja biomassan kestävyys voidaan osoittaa kansallisen kestävyyslain mukaisella kestävyysjärjestelmällä tai Euroopan komission hyväksymän vapaaehtoisen järjestelmän mukaisesti. Tämä vastaa nykyistä käytäntöä bionesteiden kestävyden osoittamiseksi.

Lisäksi seospolttoaineet ja materiaaliseokset joiden biomassaosuus on vähintään 97 prosenttia, voidaan luokitella sellaisiksi erittäin vähämerkitykseksi lähdevirraksi, joihin päästökauppaviranomainen voi sallia kevennyksiä toimintotietojen ja laskentakerointen määrittämisessä vain, mikäli biomassassa on kestävää.

Biomassalle, jota ei osoiteta kestäväksi on määritettävä päästökerroin. Tällöin noudatetaan voimassa olevaa tarkkailuasetuksen mukaisia menettelyitä fossiilisille lähdevirroille päästökertoimen määrittelyssä. Tämä vastaa voimassa olevaa käytäntöä bionesteille.

Artikla 39 Biomassaosuuden ja fossiilisen osuuden määrittäminen

Komissio ehdottaa 39 artiklaan muutoksia biomassaosuuden määrittämiseen kaasuverkkoon syötetyn ja siitä poistetun kaasun osalta, mikäli toiminnanharjoittaja haluaa osoittaa käyttäneensä nollapäästöistä biokaasua. 39 artiklan 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä kieltö toiminnanharjoittajalle käyttää analyysejä tai arviointimenetelmiä jakeluverkosta saadun kaasun biomassaosuuden määrittämisessä. Komissio ehdottaa kahta menetelmää biomassaosuuden määrittämiseksi. Menetelmien salliminen ja täytäntöönpano ovat kansallisessa harkintavallassa, kuitenkin niin että samaan kaasuverkkoon voidaan soveltaa vain yhtä menetelmää. Jäsenmaiden on julkaistava kaikki oleellinen tieto näiden soveltamiseksi.

Ensimmäisestä menetelmästä säädettäisiin 39 artiklaan lisättävällä 4 kohdalla ja sen perusteella verkosta poistetun kaasun biomassaosuus osoitetaan biokaasun ostotositteilla. Toinen menetelmä, joka sisältyisi 39 artiklan uuteen 5 kohtaan, perustuu toimivaltaisen viranomaisen julkaiseman kaasuverkon keskimääräiseen päästökertoimeen ja biomassaosuuteen. Lisäksi biokaasuosuuden määrittäminen on ehdollinen sille, että biokaasu voidaan osoittaa kestäväksi, sen kaksoislaskenta on vältetty (mukaan lukien, että biokaasulle myönnetyt alkuperätakuut on peruttava) ja että biokaasukulutuksen markkina-arvo on asianmukaisesti huomioitu biokaasutuotannon mahdollisissa tuissa. Viimeksi mainitulla halutaan estää biokaasutuotannon ja kulutuksen samanaikainen tukeminen, sillä biokaasun nollapäästöisyydellä päästökaupassa arvioidaan olevan päästöoikeuden hinnan kautta positiivinen vaikutus biokaasun markkina-arvoon. Biokaasukulutuksen osoittaminen ostotositteilla verkosta poistetun kaasun osalta edellyttää lisäksi, että biokaasuntuottaja ja päästökauppalaitys ovat kytkettynä samaan kaasuverkkoon ja että jäsenvaltiolla on käytössä tietokanta, jonka perusteella biokaasusiirrot voidaan jäljittää.

Artikla 47 Vähän päästöjä aiheuttavat laitokset

Komissio ehdottaa, että vähän päästöjä aiheuttavaa laitosta määrittäessä biomassasta aiheutuvat päästöt voidaan jättää laskematta vain, mikäli nämä ovat kestäviä. Tämä vaikuttaa siihen mitkä laitokset voivat soveltaa tarkkailuasetuksessa säädettyjä kevennyksiä päästöjen tarkkailussa vähän päästöjä aiheuttaville laitoksille.

Siirtymäsäännöt

Vuoden 2021 päästöjen tarkkailun ja raportoinnin osalta komissio ehdottaa, että voimassa olevan 39 artiklan 3 kohta soveltuisi kaasuverkkoon syötetyn kaasun biomassaosuuden määrittämisessä RES-direktiivin mukaisesti

Liitteet

Liitteessä 1 määritelty tarkkailusuunnitelman vähimmäissisältöä muutetaan lisäämällä kirjalliset menettelyt arvioimaan biomassalähdevirran ja biopolttoaineiden kestävyyttä sekä biomassamäärien määrittämisestä ostotositteiden perusteella.

Vuosittaisen päästöselvityksen vähimmäissisältöä muutetaan sisällyttämällä kokonaispäästöistä ilmoitettaviin tietoihin myös ei-kestävän biomassan päästöt. Biomassapolttoaineista ja bionesteistä raportoitavien tietojen on katettava tieto kestävyydestä. Erottelu päästöihin fossiilisista alkuperästä ja ei-kestävästä biomassasta

on perusteltua, koska kasvihuonekaasuinventaarioissa myös ei-kestävä biomassa raportoidaan nollapäästöisenä.

Voimaantulo:

Komission ehdotuksessa biomassan tarkkailua koskevat muutokset soveltuvat 1.1.2022 lähtien. Tällä pyritään antamaan enemmän aikaa päästökauppalaitosten toiminnanharjoittajille, viranomaisille sekä Euroopan komissiolle valmistella uusien kriteerien toimeenpanoa ja valvontaa.

Hallituksen esityksessä kestävyyslain muuttamisesta 70/2020 vp esitetään, että laki astuisi voimaan 1.1.2021. Tällöin toiminnanharjoittajilla on mahdollisuus vuoden 2021 aikana hakea lain nojalla kestävyysjärjestelmän hyväksyntää ennen kuin velvollisuus tarkkailuasetuksen nojalla osoittaa nollapäästöisen biomassan kestävyys astuisi voimaan. Seurauksena siitä, että kestävyyskriteerit astuvat voimaan myöhemmin päästökauppajärjestelmässä, biomassaa voi vuoden 2021 loppupuolella olla nollapäästöistä päästökaupassa, vaikka sillä tuotettu energia ei täytä uusiutuvalla energialle asetettuja RED II-mukaisia kriteerejä. Riski ei-kestävän biomassan käytölle Suomessa arvioidaan kuitenkin olevan pieni, sillä Suomi näyttäisi täyttävän maatason kestävyysvaatimukset metsäperäiselle biomassalle.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Päästökauppadirektiivi 2003/87/EU (muutettuna direktiivillä (EU) 2018/410) 14 artiklan nojalla komissio antaa täytäntöönpanosäädöksiä yksityiskohtaisista järjestelyistä, jotka koskevat päästöjen sekä tarvittaessa päästökauppadirektiivin soveltamisalaan kuuluvia toimia koskevien tietojen tarkkailua ja raportointia.

Tarkkailuasetus hyväksytään neuvoston komitologia-asetuksen (EU) No 182/2011 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä. Komitea äänestää asetusehdotuksesta määränemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Täytäntöönpanosäädöstä ei käsitellä Euroopan parlamentissa tai neuvostossa. Parlamentilla ja/tai neuvostolla on kuitenkin oikeus ilmoittaa komissiolle katsovansa, että ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi ylittää komission täytäntöönpanovallan. Tällöin komissio tarkastelee ehdotustaan uudelleen, ottaa huomioon esitetyt kannat ja ilmoittaa, aikooko se pitää ehdotuksensa voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

Kansallinen valmistelu

E-kirje on ollut kirjallisessa käsittelyssä 24.7-14.8. välisenä aikana Energia- ja Euratom - jaoston (EU21) laajassa kokouksessa.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

RES-direktiivin kestävyyskriteerit on kansallisesti pantu täytäntöön kestävyyskriteereitä koskevalla lailla biopolttoainesta ja bionesteistä (393/2013). Kestävyyslain muuttamisesta on annettu hallituksen esitys 70/2020 vp. Esityksen pääasiallinen tavoite on RED II-direktiivin kestävyyskriteereitä koskevan sääntelyn kansallisen täytäntöönpanon edellyttämien säännösmuutosten toteuttaminen kestävyyslaissa. Kestävyyslainmuutoksella säädettäisiin voimassa olevan kansallisen kestävyysjärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta.

Päästökauppain (311/2011) 56 a §:n nojalla toiminnanharjoittajan, joka ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan energian tuotantoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä kestävyyslaissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä kestävyyslain mukaisesti. Komission ehdotus tarkkailuasetuksen muuttamiseksi edellyttää muutoksia kansalliseen päästökauppainsäädäntöön, ainakin päästökauppain 56 a §:än. Lisäksi verkkoon syötetyn ja siitä poistetun kaasun biomassaosuuden määrittäminen edellyttää kansallista sääntelyä ja täytäntöönpanoa. Tarkkailuasetuksen edellyttämät muutokset biokaasun sääntelyyn tulisi huomioida RED II-direktiivin mukaisten uusiutuvien energialähteiden alkuperätakuita koskevassa sääntelyssä sekä biokaasun tukijärjestelmissä.

Komission tarkkailuasetus on suoraan sovellettavaa sääntelyä.

Ympäristövaikutukset

RED II:n kestävyyskriteerisääntelyn tarkoituksena on varmistaa käytettävien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyys ympäristön kannalta. Kestävyyskriteerisääntelyn ympäristövaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksessä 70/2020 laiksi kestävyyslain muuttamiseksi. Suomen kansallinen lainsäädäntö ja käytössä olevat seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmät näyttäisivät saavuttavan RED II:ssa vaaditun tason. Esityksen myötä uudet positiiviset vaikutukset ympäristöön voivat jäädä kansallisella tasolla rajallisiksi. Kansainvälisesti sääntely ohjaa toimijoita käyttämään ympäristön kannalta kestävämpiä menetelmiä ja tuontibiomassan osalta uudella sääntelyllä voi siten olla positiivisia vaikutuksia ympäristön tilaan lähtö/alkuperämaassa.

Tarkkailuasetus ohjaa toiminnanharjoittajia valitsemaan biopolttoaineita, bionesteiden ja biomassapolttoaineita raaka-aineista, joita ei ole viljelty maalla, jonka maaperään tai kasvillisuuteen on sitoutunut suuria määriä hiiltä. Maatalousbiomassojen osalta kriteerit voivatkin rajata osan raaka-aineista pois kestävämmiksi, millä voi olla positiivisia vaikutuksia esimerkiksi maaperään. Kestävyyskriteerisääntelyllä pyritään osaltaan myös varmistamaan luonnonvarojen käytön kestävyttä. Merkittäviä suoria vaikutuksia luonnonvarojen käyttöön ei siten uudella sääntelyllä tulisi olla. Uuden sääntelyn myötä luonnonvarojen käyttö voi vähentyä tai kohdentua tiettyihin raaka-aineisiin, jos joitain raaka-aineita rajautuu pois kestävämmiksi.

Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksen perusteella kestävyysvaatimuksen osoittamisen vaatimus päästökaupassa laajenee koskemaan RED II:n mukaisesti bionesteiden lisäksi biomassasta tuotettuja kaasumaisia ja kiinteitä polttoaineita. Mikäli päästökauppalaitoksen toiminnanharjoittaja ei pystyisi osoittamaan laitoksessaan käyttämänsä kiinteää tai kaasumaista biomassapolttoainetta kestäväksi ja ei siten voisi ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan energian tuotantoon käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi

nollaa, merkitsisi se merkittäviä lisäkustannuksia biomassan poltosta ei-kestävälle biomassalle määritettävän päästökertoimen ja päästöoikeuden hinnan mukaisesti.

Tarkkailuasetukseen ehdotettujen muutosten myötä kestävyyskriteerisääntelyn piiriin arvioidaan tulevan enimmillään noin 150 uutta päästökauppalaitosta, nykyisten 26 lisäksi. Päästökauppalaitosten määrä kestävyysjärjestelmässä kasvaa todennäköisesti huomattavasti ehdotetun muutoksen myötä. Kestävyyskriteerien soveltamisen laajenemisen vaikutuksia koskemaan energiantuotannossa käytettyjä kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita on arvioitu osana kestävyyslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen valmistelua. Kestävyyskriteerisääntelyn soveltamisalan laajentumisella on vaikutuksia kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttävien energiatuottajien kustannuksiin kestävyuden todentamisen ja niihin liittyvien todisteiden, järjestelmien ja sopimusten kautta. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että kestävyyskriteerijärjestelmästä ei aiheudu EU:n päästökaupan toimeenpanolle ylimääräisiä kuluja, sillä siinä sovelletaan RED II-direktiivin toimeenpanoon liittyvää järjestelmää. Bionesteiden osalta RED II:n kestävyyskriteerisääntelyn implementointi ei johda merkittäviin muutoksiin voimassa olevan biopolttoaineita ja bionesteitä koskevan kansallisen sääntelyn osalta. Biopolttoaine- ja bionestetoimijoilla on jo voimassa olevan sääntelyn nojalla kestävyysjärjestelmät ja niiden päivitystarpeet RED II:n sääntelyn voimaan saattamisen myötä vaikuttavat jäävän vähäisiksi. Hallituksen esityksessä on arvioitu myös kestävyyskriteerisääntelyn soveltamisalan laajenemisen vaikutuksia muihin tuotanto- ja toimitusketjun yrityksiin, esimerkiksi metsäbiomassan tuotanto- ja hankintaketjun yrityksiin, jotka toimittavat metsäbiomassaa päästökauppalain mukaisille toiminnanharjoittajille.

Niistä biomassapolttoaineista jotka ovat tulossa kestävyyskriteerien soveltamisalaan, hallituksen esityksessä kestävyyslain muuttamisesta arvioidaan, että etenkin puupohjaisia polttoaineita käytetään nykyisin Suomessa laajamittaisesti energian tuotannossa. Päästökauppalaitoksissa käytetään merkittäviä määriä erilaisia puunjalostusteollisuuden sivuvirtoja, kuten kuorta, sahanpurua sekä muita puutähteitä. Merkittävimpiä metsäperäisiä jakeita ovat metsätähdehake tai -murske sekä kokopuu- tai rankahake. Käytetyt raaka-aineet ovat pääosin kotimaisia, mutta metsäbiomassaa tuodaan myös muualta, kuten Baltian ja Venäjältä alueilta. Kestävyyslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä arvioidaan, että biomassapolttoaineiden ja bionesteiden alkuperän osalta Suomi näyttäisi täyttävän metsäbiomassan osalta RED II:ssä asetetut kriteerit maatasolla ns. riskiperusteisen arvioinnin perusteella ja tästä johtuen kustannukset yrityksille kestävyysvaatimusten täyttymisen osoittamiseksi muodostuvat huomattavasti hankinta-aluekohtaista kestävyys tarkastelua alhaisemmiksi. Tuontibiomassan kestävyuden osoittamisen ja siitä seuraavan nollapäästöisyyden osalta sen sijaan kustannus- ja muut vaikutukset ovat vielä epävarmoja, ja niihin vaikuttaa olennaisesti täyttykö biomassan alkuperämaassa maatason vaatimukset vai tuleeko metsäbiomassan kestävyttä tarkastella hankinta-alueen tasolla. Kestävyuden osoittaminen lisää yritysten hallinnollisia kuluja. Hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan olemassa olevien menettelyjen yhdistämisellä ja järjestelmien hyödyntämisellä hallinnollinen lisätaakka voidaan pitää kohtuullisena, etenkin mikäli päästöjen ja biomassan kestävyys voidaan todentaa yhdessä todentajan toimesta. Hallinnollinen taakka on kestävyysjärjestelmien hyväksymisvaiheessa suurempi ja se kevenee siirryttäessä järjestelmien hallintovaiheeseen.

Suurilta osin hallinnollinen taakka liittyy kestävyuden osoittamiseen mutta myös tarkkailusuunnitelmien muuttamisella tarkkailuasetuksen mukaisiksi arvioidaan olevan lisäävä vaikutus toiminnanharjoittajien hallinnollisiin kustannuksiin. Toiminnanharjoittajien on päivitettävä tarkkailusuunnitelmat kattamaan

tarkkailuasetuksen edellyttämät tiedot biomassan kestävydestä ja kasviuonekaasuvähennemistä. Hallinnollista taakkaa voidaan kuitenkin pitää kohtuullisena. Lisäksi ei-kestävän biomassan päästöjen tarkkailuun ei jatkossa voi soveltaa tarkkailuasetuksessa säädettyjä kevennyksiä, joista seuraa hallinnollisia kustannuksia ei-kestävän biomassan käyttäjille.

Kaasuverkkoon syötetyn biokaasun tarkkailusta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia ei tässä vaiheessa voida kattavasti arvioida. Muutosten vaikutus suomalaisiin toimijoihin arvioidaan kuitenkin tässä vaiheessa rajalliseksi. Suomessa vain pieni osa biokaasun tuotannosta syötetään kaasuverkkoon. Vuonna 2018 biokaasun tuotanto oli 931 gigawattituntia, josta verkkoon syötettiin 102 gigawattituntia.

Asiakirjat

Draft COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) .../...of XXX amending and correcting Implementing Regulation (EU) 2018/2066 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council

Draft ANNEXES to the Commission Implementing regulation amending and correcting amending and correcting Implementing Regulation (EU) 2018/2066 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasviuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/410, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2018, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyttä edistävien investointien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/2066, annettu 19 päivänä joulukuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasviuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 muuttamisesta

HE 70/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Työ-ja elinkeinoministeriö / Energiaosasto/ Emilie Yliheljo, erityisasiantuntija, emilie.yliheljo@tem.fi, p. 050 472 0323

EUTORI-tunnus

Litteet

Viite TEM2020-00460

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
