

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta (HE 72/2023 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Nicoleta Kaitazis, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Karoliina Pietiläinen, maa- ja metsätalousministeriö
- johtava tutkija Saija Rasi, Luonnonvarakeskus
- johtaja Satumaija Levón, Elintarviketeollisuusliitto ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ympäristöministeriö
- Suomen ilmastopaneeli
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- Bioenergia ry
- Energiateollisuus ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Vesilaitosyhdistys ry
- Demeca Oy
- Valio Oy / Suomen Lantakaasu Oy

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Metsäteollisuus ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettua niin sanottua kestävyyslakia. Esityksen ensisijaisena tavoitteena on korjata kestävyyslain sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain eli niin sanotun sähköverolain välillä vallitseva epäjohtonmukaisuus. Lisäksi kestävyyslakiin esitetään samalla tarkennuksia siltä osin kuin Euroopan komissio on katsonut, että uusiutuvan energian direktiivin (RED II -direktiivi) kansallinen täytäntöönpano on ollut puutteellinen. Maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialaa koskevat erityisesti maatilojen yhteydessä olevat biokaasulaitokset sekä maa-seutuyritysten pienet biokaasulaitokset. Valiokunta keskittyy lausunnossaan talousvaliokunnalle käsittelemään kestävyyslain ja sähköverolain välisen suhteen selkiyttämiseen liittyviä kestävyyslain muutosehdotuksia, jotka ovat merkityksellisiä maatilojen energiatehokkuuden ja -omavaraisuuden, kannattavuuden ja ympäristövaikutusten kannalta.

Kestävyyslain ja sähköverolain välinen epäjohtonmukaisuus koskee lainsäädännössä asetettujen kokorajojen väliin jääviä biokaasulaitoksia, joiden tuotanto on yli yksi gigawattitunti vuodessa, mutta kokonaislämpöteho on alle kaksi megawattia. Voimassa olevassa kestävyyslaissa ja sen taustalla olevassa RED II -direktiivissä kestävyyskriteereitä sovelletaan vain yli kahden megawatin laitoksille kaasumaisten biomassapolttoaineiden käytössä sähkön, lämmön ja jäähdytyksen tuotannossa. Suomessa biokaasu säädettiin lämmityskäytössä verolliseksi tuotteeksi vuoden 2023 alusta alkaen. Biokaasun pientuottajan itse tuottama ja käyttämä biokaasu on kuitenkin verotonta enintään yhden gigawattitunnin rajaan saakka. Lämmitysbiokaasun alemman verokannan soveltamisen edellytyksenä on kestävyyslain osoittaminen. Sähköverolaissa kestävyysvaatimusta sovelletaan kaikkiin verovelvollisiin biokaasun tuottajiin. Kestävyyslaki ei puolestaan sisällä viittausta sähköverolakiin, mikä on johtanut siihen, että edellä mainittujen kokorajojen väliin jäävät biokaasutoimijat eivät ole voineet hakeutua kestävyysjärjestelmän piiriin.

Hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu eri vaihtoehtoja kestävyyslain ja sähköverolain välisen epäjohtonmukaisuuden korjaamiseksi, ja tämän arvion mukaan sähköverolain pientuottajan määritelmän ja yhden gigawattitunnin rajan muuttaminen olisi johtanut uuteen epäjohtonmukaisuuteen liikenteen jakeluvelvoitelainsäädännön kanssa ja ollut mahdollisesti ongelmallinen energiaverodirektiivin näkökulmasta. Näin ollen vallitsevan epäjohtonmukaisen oikeustilan korjaamisen on katsottu edellyttävän nimenomaan kestävyyslain muuttamista. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää välttämättömänä, että sähköverolain ja kestävyyslain välillä vallitseva epäjohtonmukaisuus korjataan, jotta myös edellä mainitut laitokset voivat jatkossa hakeutua kestävyysjärjestelmän piiriin osoittaakseen lämmitys- ja työkonibiokaasun kestävyyslain, ja hyödyn-tää siitä saatavan veroedun.

Hallituksen esityksen mukaan kestävyyslain muutosten arvioidaan koskevan 20–30 olemassa olevaa toimijaa. Maatilojen yhteydessä olevat biokaasulaitokset ovat kokoluokaltaan pieniä ja useimmiten niissä tuotetaan tilakeskuksen tarvitsema sähkö ja lämpö. Merkittävä osa alle kahden megawatin lämpötehon biokaasulaitoksista on maatilaluokan biokaasulaitoksia. Lisäksi kestävyyslain muutosten kohteena olevaan kokoluokkaan kuuluu myös jätevedenpuhdistamoja, jotka tuottavat itse biokaasua mädättämällä puhdistusprosessissa erotettua orgaanista jätevesilietettä. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää energiaomavaraisuuden, huoltovarmuuden ja päästövähennystavoitteiden näkökulmasta tärkeänä, että maatilat investoivat myös jatkossa biokaasulaitok-

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2023 vp

siin ja se nähdään kannattavana vaihtoehtona. Epäselvät verotusratkaisut vaikeuttavat kannattavuuslaskelmien tekemistä ja lisäävät investointiympäristön epävarmuutta. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että vaikutuksia arvioitaessa otetaan myös huomioon, miten kestävyyslain muutokset vaikuttavat suunnitteilla olevien biokaasulaitosinvestointien toteutumiseen.

Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että biopolttoaineiden raaka-ainepohjan kestävyysvarmistaminen tapahtuu EU:ssa yhteisesti sovittujen kriteerien mukaisesti. Biopohjaisten raaka-aineiden alkuperää ja maankäyttövaikutuksia on tärkeää seurata. Suomessa kansallisesta järjestelmästä biopolttoaineiden kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseksi säädetään kestävyyslaissa. Velvollisuus osoittaa biopolttoaineiden kestävyys on toiminnanharjoittajalla, jolla tulee olla kestävyyslain mukainen kestävyysjärjestelmä. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että biokaasutoimijalle aiheutuu kaikkien kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamisesta noin 11 000 euron kustannukset kertaluontoisesti ja sen lisäksi noin 3 000 euron kustannukset vuosittain. Alle kahden megawatin biokaasulaitoksesta vastaavalle toimijalle kustannusten on arvioitu olevan huomattavasti pienemmät, mutta kokonaiskustannuksista ei ole hallituksen esityksessä kuitenkaan esitetty tarkempaa arviota. Kestäväksi osoitetun T-luokan lämmitysbiokaasun veroetu olisi puolestaan vuosittain noin 22 000 euroa gigawattituntia kohden verrattuna ei-kestävään lämmitysbiokaasuun.

Hallituksen esityksen mukaan pienten toimijoiden osalta on pyritty keventämään kestävyysjärjestelmää ja alentamaan siitä aiheutuvia kuluja muun muassa vapauttamalla ne raaka-aineiden alkuperää ja kasvihuonekaasupäästövähennystä koskevien kestävyyskriteerien osoittamisesta. Toiminnanharjoittajalla olisi kuitenkin edelleen velvoite hakea kestävyysjärjestelmän hyväksyntää Energiavirastolta ja järjestelmän tulisi täyttää muut kestävyyslaissa säädettyt laatuvaatimukset, kuten ainetase- ja todentamisvaatimukset. Jotta järjestelmän hyväksymisestä aiheutuva hallinnollinen taakka merkittävästi alenisi, tulisi myös ainetase- ja todentamisvaatimusten olla selvästi kevyemmät kuin isoimmilla toimijoilla. Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa, että maataloihin kohdistuu jo muutoinkin runsaasti EU-lainsäädäntöön pohjautuvaa sääntelyä ja valvontaa. Esimerkiksi maatilalla syntyvän lannan määrää seurataan jo osana Ruokaviraston ylläpitämän eläinrekisterin valvontaa sekä mahdollisesti maatalan ympäristöluvan mukaista raportointia ja valvontaa. Maatalan biokaasulaitoksen ainetasetta on näin ollen mahdollista seurata jo olemassa olevista tietojärjestelmistä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että hallituksen esitys aiheuttaisi esitetyistä kevennyksistä huolimatta pienille biokaasulaitoksille huomattavaa hallinnollista taakkaa. Päätösmaksu toiminnanharjoittajan suppean kestävyysjärjestelmän hyväksymisestä on 4 000 euroa. Lisäksi kestävyyslain mukaisen ennakkotiedon päätösmaksu on 5 000 euroa. Tämän lisäksi toiminnanharjoittajille koituu kestävyysjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä kustannuksia erinäisten mittauslaitteiden hankinnasta sekä lisäksi vuosittaisia kustannuksia raportoinnista. Hallitusohjelman tavoitteena on vahvistaa maatalouden kannattavuutta ja luoda edellytyksiä maatilatasoisen biokaasun tuotannon kasvulle. Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa, että lainsäädäntöä muutettaessa tulee välttää aiheuttamasta tarpeettomia lisäkustannuksia ja hallinnollista taakkaa maatalojen biokaasulaitoksille, joiden tarkoituksena on lisätä maatalojen energiatehokkuutta ja taloudellista kannattavuutta.

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2023 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo edellä esitetyn perusteella, että talousvaliokunnan tulee tehdä eduskunnan käsittelyssä olevaan kestävyyslain muutosesitykseen tarvittavat korjaukset pienille biokaasulaitoksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi. Valiokunnalle toimitetuissa kirjallisissa lausunnoissa on esitetty useita vaihtoehtoisia tapoja muuttaa kestävyyslain sääntelyä siten, että lämmitys- ja työkonebiokaasun kestävyysjärjestelmän hyväksymiseen liittyvästä hakemusmenettelystä vapautetaan sellaiset pienet lämpöteholtaan alle kahden megawatin biokaasulaitokset, jotka käyttävät biokaasun omassa tuotantotoiminnassaan ja biokaasun raaka-aineena lantaa ja maatalouden sivuvirtoja. Näillä uusiutuvan energian direktiivin soveltamiskynnyksen alle jäävillä pienillä toiminnanharjoittajilla kestävyyskriteerijärjestelmän hyväksyminen voisi perustua hakemusmenettelyn sijaan esimerkiksi Energiavirastolle tehtävään ilmoitukseen, joka sisältäisi tiedot laitoksen kokoluokasta ja sen tuottamasta biokaasun määrästä vuosittain. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muissa EU:n jäsenmaissa ei pääsääntöisesti edellytetä kestävyysjärjestelmän soveltamista alle kahden megawatin laitoksilta. Euroopasta löytyy kuitenkin myös maita, kuten Italia, joissa pieniin laitoksiin sovelletaan kevyempää ilmoitusmenettelyä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hallituksen esitykseen sisältyvä lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan jo vuoden 2024 alusta. Ehdotetun kestävyyslain siirtymäsäännöksen 2 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voisi osoittaa vuoden 2024 aikana tuotetut, valmistetut tai käytetyt biokaasuerät ja niiden raaka-aineet kestäviksi, jos se toimittaisi hyväksymishakemuksen Energiavirastolle viimeistään 30.7.2024 ja pystyisi osoittamaan, että sillä on ollut käytössä asianmukaiset menettelyt kestävyyskriteerien täyttymisen varmistamiseksi ja erä on luotettavasti kirjattu ainetaseeseen. Toiminnanharjoittajien näkökulmasta esitetty siirtymäaika on hyvin tiukka, sillä ne tarvitsevat aikaa valmistautua lainsäädännön muutoksiin ja uusiin vaatimuksiin. Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että esitettyä siirtymäaikaa on perusteltua pidentää erityisesti siltä osin kun kyse on kestävyyskriteerien täyttymisen varmistamiseksi tarvittavien menettelyiden käyttöönotosta. Lisäksi on otettava huomioon, että Energiaviraston ylläpitämän kestävyysjärjestelmän piiriin hakeutuu lainsäädännön soveltamisalan laajentueessa jatkuvasti uusia toimijoita. Energiavirasto on arvioinut, että kestävyyslakiin esitetyt muutokset lisäisivät sen työmäärää kahdella henkilötyövuodella. Hyväksymishakemusten käsittely kohotuullisessa aikataulussa edellyttää, että Energiavirastolla on riittävät resurssit hakemusten käsittelyyn.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2023 vp

Helsingissä 17.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Anne Kalmari kesk

jäsen Markku Eestilä kok

jäsen Tiina Elo vihr

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Veronika Honkasalo vas

jäsen Laura Huhtasaari ps

jäsen Antti Kangas ps

jäsen Teemu Kinnari kok

jäsen Milla Lahdenperä kok

jäsen Timo Suhonen sd

jäsen Paula Werning sd

jäsen Eerikki Viljanen kesk

jäsen Peter Östman kd

varajäsen Petri Huru ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina