

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (HE 231/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- liikenneneuvos Risto Saari, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Nina Broadstreet, kauppa- ja teollisuusministeriö
- yli-insinööri Risto Kuusisto, ympäristöministeriö
- professori Aarne Pehkonen, Helsingin yliopisto

- apulaisosastopäällikkö Hannu Peltari, Huoltovarmuuskeskus
- professori Hannu Ilvesniemi ja filosofian tohtori Veikko Kitunen, Metsäntutkimuslaitos
- tutkija Marko Sinkkonen, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT
- erikoistutkija Tuula Mäkinen, Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT
- teollisuusjohtaja Teuvo Pollari, Altia Oyj
- kehitysjohtaja Juha-Pekka Kekäläinen, Neste Oil Oyj
- kehitysjohtaja Kari Mutka, VAPO Oy
- jaostopäällikkö Ilpo Mattila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- asiamies Rikard Korkman, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- toimitusjohtaja Jarmo Nupponen, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto
- hallituksen varapuheenjohtaja Satu Helynen, FINBIO - Suomen Bioenergiayhdistys ry
- innovaatiojohtaja Antti Leinonen, Suomen Biokaasuyhdistys ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä. Esityksellä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi

liikenteen biopolttoaineiden ja muiden uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä. Lain tarkoituksena on direktiivin mukaisesti edistää biopolttoaineiden käyttöä moottoribensiinin ja

dieselöljyn korvaamiseksi liikenteessä. Tällä tavoitellaan hiilidioksidipäästöjen vähentämistä ja polttoaineomavaraisuuden parantamista.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi liikennepolttoaineiden jakelijoille velvoite toimittaa vuosittain kulutukseen vähimmäisosuus biopolttoaineita. Vähimmäisosuus kasvaisi vuosittain siten, että se olisi vuonna 2008 vähintään kaksi prosenttia liikennepolttoaineiden jakelijan kulutukseen toimittamien moottoribensiinin, dieselöljyn ja biopolttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä. Vuonna 2009 osuus olisi vähintään neljä prosenttia ja vuonna 2010 ja sen jälkeen vuosittain vähintään 5,75 prosenttia. Biopolttoaineita voidaan toimittaa kulutukseen joko sellaisenaan taikka moottoribensiiniin ja dieselöljyyn sekoitettuna siten, että moottoribensiinin ja dieselöljyn laatuvaatimukset täytetään.

Velvoitteen täyttämisen valvonnasta vastaisi Tullilaitos. Valvonta perustuisi toimijoiden vuosittain tulliviranomaiselle tekemään ilmoitukseen, jossa todettaisiin edellisen kalenterivuoden

aikana kulutukseen toimitettujen moottoribensiinin, dieselöljyn ja biopolttoaineiden energiasisältöjen määrät tuotteittain. Tätä varten niiden on pidettävä sellaista kirjanpitoa, josta nämä tiedot käyvät ilmi. Tulliviranomaisella olisi oikeus tarkistaa tietojen oikeellisuus jälkikäteen tehtävässä kirjanpitotarkastuksessa. Vuosittain ilmoitettujen tietojen perusteella voidaan seurata liikenteen biopolttoaineiden käytön lisäämistä koskevan tavoitteen toteutumista. Jos lain soveltamisalaan kuuluva liikennepolttoaineiden jakelija jättää velvoitteen täyttämättä, määräisi tulliviranomainen siitä seuraamusmaksun.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2008 alusta. Vuotta 2010 koskevan velvoitteen voimaantulosta säädettäisiin kuitenkin valtioneuvoston asetuksella. Velvoite saatettaisiin voimaan, jos polttoaineiden laatuvaatimukset sallivat vuonna 2010 velvoitteen edellyttämien biopolttoaineosuuksien sekoittamisen moottoribensiiniin ja dieselöljyyn.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi liikenteen biopolttoaineiden ja muiden uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä (2003/30/EY, jäljempänä biopolttoainedirektiivi) tuli voimaan 17 päivänä toukokuuta 2003. Direktiivi edellyttää, että jäsenmaiden on varmistettava, että niiden markkinoille saatetaan vähimmäisosuus biopolttoaineita. Sitä varten niiden on asetettava ohjeellisia kansallisia tavoitteita, joille direktiivissä annetaan viitearvot. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi liikennepolttoaineiden jakelijoille velvoite toimittaa vuosittain kulutukseen vähimmäisosuus biopolttoaineita. Liikenteen biopolttoaineilla, jäljempänä biopolttoaineilla, tarkoitetaan nestemäisiä tai kaasumaisia liikenteessä käytettäviä polttoaineita, jotka tuotetaan biomassasta. Biomassa voi olla pelto- tai metsäbiomassaa tai teollisuuden ja yhdyskuntien jätteiden biohajoavaa osaa. Bio-

polttoaineita ovat esimerkiksi bioetanoli, biodiesel, biokaasu ja synteettiset biopolttoaineet.

Esityksen perustelujen mukaisesti valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomi on perinteisesti panostanut uusiutuvien energialähteiden, erityisesti bioenergian tuotantoon ja käyttöön. Käyttö on pääosin suuntautunut sähkön ja lämmön tuotantoon. Kotimaisten energialähteiden — uusiutuvien energialähteiden ja turpeen — osuus primäärienergian kokonaiskulutuksesta oli vuonna 2004 yli 30 prosenttia. Osuutta pyritään lisäämään merkittävästi tulevien 10—15 vuoden aikana. Tavoitteena on esimerkiksi, että kotimaisten energialähteiden kokonaiskäyttö nousee samalla ajanjaksolla vähintään neljänneksen. Vuonna 2005 laaditussa valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle "Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia — kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi" (energia- ja ilmastopoliittinen selonteko) todetaan, että tarkoituksena on lisätä metsätähte-

tä tehdyn hakkeen, peltobiomassojen, kierrätys-polttoaineiden ja biokaasun käyttöä. Tavoitteena on, että näiden osuus primäärienergiasta ainakin kolminkertaistuu vuoden 2004 noin 2 prosentista yli 6 prosenttiin 15—20 vuoden aikana.

Esityksen perusteluissa on myös todettu, että nykyiset liikenteen biopolttoaineiden tuotantovaihtoehdot eivät ole vielä taloudellisesti kilpailukykyisiä fossiilisiin vaihtoehtoihin verrattuna ilman julkisia tukitoimenpiteitä. Liikenteen biopolttoaineiden tuotantokustannukset ovat olleet 30—100 prosenttia kalliimpia verrattuna fossiilisten polttoaineiden jalostuskustannuksiin. Valiokunta totesi lausunnossaan (MmVL 6/2006 vp — VNS 5/2005 vp) energia- ja ilmastopoliittisesta selonteosta, että erityisesti vaihtoehtoisten liikenteen polttoaineiden (muun muassa biopolttoaineet) saatavuuteen ja tuottamiseen liittyvät hankkeet tulee käynnistää välittömästi. Näiden polttoaineiden käyttöön ottaminen vaatii alkuvaiheessa yhteiskunnalta tukitoimenpiteitä, mutta tukitoimenpiteillä on toisaalta myös myönteisiä vaikutuksia energiasektorin ulkopuolella esimerkiksi työllisyyteen. Valiokunta toi lausunnossaan laajasti esiin mahdollisuudet lisätä bioenergian tuotantoa maassamme.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa laissa ei voida kilpailusäännösten vuoksi edellyttää, että tarvittava biopolttoainemäärä tuotettaisiin kotimaassa kotimaisista raaka-aineista. Toimijat valitsevat käytettävät biopolttoaineet markkinaehtoisesti. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että syntyvä kysyntä edistää myös kotimaisen liikenteen biopolttoaineiden tuotannon laajempaa käynnistymistä. Samalla valiokunta korostaa sitä, että tulee edellyttää maahamme tuotavien bioliikenne-polttoaineiden tulleen tuotetuiksi tavalla, joka vastaa yhteisön tuotannolle asetettavia, kestävä käytön periaatteelle perustuvia ympäristövaatimuksia.

Esityksen perusteluissa on tuotu esiin, että biopolttoaineiden tuotannon aloittamiseen Suomessa on ollut kiinnostusta useilla tahoilla. Suurin hanke, joka on edennyt toteutukseen, on kotimaisen öljynjalostajan kehittämä uudentyypinen biodieselprosessi. Ensimmäinen laitos on ra-

kenteilla, ja tuotanto käynnistyy kesällä 2007. Useita selvityksiä ja hankkeita, joissa kaavilaan polttoaine-etanolin tuotantolaitoksien rakentamista, on käynnissä. Maatiloilla rypsipohjaisen biodieselin tuotanto on käynnistynyt Suomessa, ja laitteita on myyty 20—30 tilalle. Suomessa on toiminnassa jo yksi maatilalla biokaasulaitos, jossa puhdistetaan biokaasua liikennekäyttöön. Lisäksi yhdellä kaatopaikalla on käynnissä kokeilu kaatopaikkakaasun puhdistamiseksi liikennekäyttöön sopivaksi polttoaineeksi.

Valiokunta toteaa, että peltobiomassojen hyödyntäminen liikenteen biopolttoaineiden tuotannossa tuo maataloudelle uusia tuotantovaihtoehtoja. Valtioneuvoston selonteosta maatalouspolitiikasta (maatalouspoliittinen selonteko) antamassaan mietinnössä (MmVM 7/2006 vp — VNS 4/2005 vp) valiokunta on tuonut laajasti esiin erityisesti maataloutta koskevat uudet mahdollisuudet bioenergian tuotannossa. Samalla valiokunta on korostanut kattavien energia-analyyysien merkitystä tuotantoa suunniteltaessa. Huomioon on otettava muun ohella jalostuksen sivutuotteena saatavat rehuraaka-aineet.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että rehuteollisuus käyttää merkittävän osan markkinoille tulevasta rehuvilja- ja öljykasvisadosta. Suomessa käytetään kotieläinten ruokinnassa täydennysvalkuaista noin 400 000 tonnia. Kotimaisella kasvivalkuaistuotannolla on kasvupotentiaalia, koska täydennysvalkuaismavaraisuus on tällä hetkellä vajaat 15 prosenttia. Suomi on siis täydennysvalkuaisten alituotantomaa, kuten koko EU:kin. Omalla biomassatuotannolla on siten huomattava merkitys myös huoltovarmuuden kannalta. Huoltovarmuuden turvaamiseksi varmuusvarastoissa on sekä rypsiä että soijaa. Lisäksi rypsi kuuluu niihin kasveihin, joiden lajikekehittelykustannuksista huolehtii Huoltovarmuuskeskus.

Suomalaisen rehuteollisuuden laskelmien mukaan kotimaisilla raaka-aineilla (ohra, vehnä, sokerijuurikas, rypsi/rapsi) biopolttoainetta valmistettaessa runsasvalkuaista rehusivujaetta kertyisi moninkertaisesti tällä hetkellä kotimaassa tuotettuun määrään verrattuna. Esimerkiksi viljavalkuaisrehua syntyisi runsaat

200 000 tonnia ja rypsirouhetta noin 250 000 tonnia (8—12 prosenttia kuiva-ainetta), jos biopolttoaineita tuotettaisiin 5,75 prosentin biopolttoaineosuuden verran. Tämä korottaisi kasvivaluaisomavaraisuutta nykyisestä 15 prosentista yli puoleen.

Valiokunta on energia- ja ilmastopoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa todennut, että ottaen huomioon koko jalostusketjun energiatase ja polttonesteen hyötysuhde moottori-polttoaineena biodiesel on ilmeisesti teknologian kannalta tarkasteltuna moottorialkoholilla edullisempi vaihtoehto. Jalostuksen sivutuotteisiin (mäski/rankki ja rypsirouhe) sisältyvän energian huomioon ottaminen on myös ehdoton edellytys sille, että biopolttoaineen valmistuksessa kokonaisenergiasaanto muodostuu riittäväksi. Esityksen perusteluissa on todettu, että absoluuttiset kasvihuonepäästöt voivat vähentyä nykytilanteesta, jos viljelyketjuja optimoitaisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Eräs keskeinen ohraetanolin ja biodieselin kasvihuonekaasutaseita pienentävä tekijä voisi olla korsibiomassan, kuten viljan oljen ja rypsin varren energiakäyttö. Valiokunta toteaa, että nykyisen maataloustuotannon osittainen suuntaaminen biopolttoaineiden raaka-aineita tuottavaksi ei lisää maatalouden tai sille panostuotteita toimittavan teollisuuden kasvihuonekaasupäästöjä tai energiankulutusta, mutta vähentää liikenteen päästöjä.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että kansallisen huoltovarmuuden kannalta liikenteen biopolttoaineiden käyttöönnoton merkitys riippuu siitä, missä määrin niiden tuotanto tapahtuu kotimaassa. Koska tieliikenne on tällä hetkellä lähes täysin riippuvainen öljystä, parantaa kotimaassa kotimaisista raaka-aineista tapahtuva biopolttoainetuotanto energiahuollon varmuutta valtioneuvoston tavoitteiden mukaisesti. Valiokunta painottaa sitä, että huoltovarmuuskäytännöstä maamme peltoalan ensisijaisena käytönä tulee jatkossakin olla kotimaisten elintarvikkeiden raaka-aineiden tuottaminen. Huoltovarmuuden kannalta on toisaalta erittäin tärkeää, että kotimaisten biopolttoaineiden tuotan-

to voi varmistaa laajan peltoalan pysymisen elintarvikkeiden tuotantoon soveltuvana.

Mietinnössään maatalouspolitisesta selonteosta valiokunta toi erityisesti esiin ruokohelven viljelyyn liittyvät mahdollisuudet bioenergian tuotannossa. Esityksen perusteluihin viitaten valiokunta korostaakin sitä, että jos Suomeen syntyy varsinkin pidemmällä aikavälillä ruokohelpeen, metsäpohjaisiin raaka-aineisiin ja turpeeseen perustuvaa ns. toisen sukupolven biopolttoaineiden tuotantoa, jolla voidaan korvata huomattavasti suurempi osuus polttoainekäytöstä kuin nykyisillä biopolttoaineilla, voidaan huoltovarmuutta ja myös kriisivalmiutta parantaa olennaisesti. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että nyt annettavien säännösten tulee mahdollistaa myös myöhemmin markkinoille tulevien toisen sukupolven polttonesteiden kehittäminen ja markkinoille tulo. Sen vuoksi lakiehdotukseen biopolttoaineiden määritelmään tulisi sisällyttää myös turve. Valiokunnalle toimitetusta selvityksestä on käynyt ilmi, että jos tieliikenteemme tarvitsema polttoaine tuotettaisiin turpeesta seuraavan 50 vuoden ajan, tähän tarkoitukseen tarvitsisi hyödyntää vain neljä prosenttia maamme suolausta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että toisen sukupolven biopolttoaineet ovat huomattavasti kaupallisia peltobiomassapohjaisia polttoaineketjuja suotuisampia kasvihuonekaasupäästöjen kannalta fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna.

Lausunnossaan ilmastopoliittisesta selonteosta valiokunta on muun ohella tuonut esiin biokaasun käytön energiatuotannossa. Maataloudessa sovellutuksena on yleensä tilakohtainen biokaasulaitteisto, jolla tuotetaan lämpöä ja sähköä. Valiokunta totesi lausunnossaan, että Ruotsissa on sekä erillisiä biokaasujärjestelmiä että maakaasuverkkoon tukeutuvia järjestelmiä. Eriliset etenkin joukkoliikennettä palvelevat biokaasujärjestelmät tarvitsevat varapolttoaineen, ja niinpä nesteytetty kaasu on varapolttoaineena useissa kohteissa.

Maaseudun kehittämisen näkökulmasta biopolttoaineiden tuotanto tuo edellä todetun mukaisesti peltokasveille uusia käyttökohteita. Jos Suomessa tuotettaisiin biopolttoaineita kotimai-

sista raaka-aineista, tuotanto vaikuttaisi maataloudessa osittaisena toimeentulolähteenä tai toimeentulon jatkumisena. Biopolttoaineiden tuotantolaitokset toisivat laitostakoosta ja prosessista riippuen 30—40 uutta työpaikkaa laitosta kohden. Lisäksi Suomessa kehitteillä olevan biopolttoaineiden tuotantoon liittyvän uuden teknologian vientipotentiaali voi olla huomattava. Laitevalmistuksella ja viennillä olisi merkittävä välitön työllistävä vaikutus. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että bioenergian tutkimukseen ja käyttöön panostetaan määrätietoisesti ja pitkäjänteisesti.

Valiokunta toteaa, että biopolttoaineita koskevan verotuksen periaatteet sisältyvät yhteisön energiaverodirektiiviin (2003/96/EY), jonka mukaan lähtökohtaisesti bioperäiset polttoaineet on verotettava samalla tavalla kuin vastaavat mineraaliöljypohjaiset tuotteet, joten esimerkiksi moottoribensiiniin lisättävästä etanolista on suoritettava moottoribensiinin vero ja dieselöljyyn lisättävästä kasviöljystä dieselöljyn vero. Direktiivi mahdollistaa kuitenkin eräin edellytyksin määräaikaisten veroetujen myöntämisen biopolttoaineille. Energiaverodirektiivi mahdollistaa lisäksi biomassasta peräisin olevien kaasujen vapauttamisen verosta. Maassamme onkin menetelty siten, että biokaasusta ei peritä val-

misteveroa eikä kaasukäyttöisistä ajoneuvoista ajoneuvoveroa. Lisäksi ammattimaisella maataloudenharjoittajalla on tällä hetkellä oikeus hakemuksesta saada maataloudessa käyttämästään kevyestä polttoöljystä valmisteveron palautusta 3,75 senttiä litralta ja raskaasta polttoöljystä 1,75 senttiä kilogrammalta. Jäsenvaltioilla on lisäksi mahdollisuus myöntää määräaikainen veronhuojennus bioperäiselle osuudelle polttoainetta. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että biopolttoaineiden käyttöä ja erityisesti pienimuotoista tuotantoa muun muassa maatiloilla suositaan nykyistä enemmän verotuksellisin toimenpitein ja että nykyisiä veronhuojennusmenettelyitä yksinkertaistetaan.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyin huomauksin.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 11 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Eero Lämä /kesk
 vpj. Harry Wallin /sd
 jäs. Nils-Anders Granvik /r
 Pertti Hemmilä /kok
 Matti Kauppila /vas
 Esko Kiviranta /kesk
 Katri Komi /kesk
 Lauri Kähkönen /sd
 Esa Lahtela /sd

Jari Leppä /kesk
 Minna Lintonen /sd
 Reijo Paajanen /kok
 Sirpa Paatero /sd
 Erkki Pulliainen /vihr
 Kimmo Tiilikainen /kesk
 Pekka Vilkuna /kesk
 Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.