

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 48/2021 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Harri Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Inkeri Lilleberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- yli-insinööri Jukka Saarinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- tekninen asiantuntija Heli Hyvärinen, Energiavirasto
- toimitusjohtaja Risto Näsi, Forchem Oyj
- hallituksen puheenjohtaja Erkki Kalmari, Metener Oy
- hiilineutraalin maitoketjun johtaja Juha Nousiainen, Valio Oy
- toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- puheenjohtaja Jani Hautaluoma, Kaasuautoilijat ry
- toiminnanjohtaja Anna Virolainen-Hynnä, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Luonnonvarakeskus
- Huoltovarmuuskeskus
- North European Oil Trade Oy
- St1 Nordic Oy
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunnan lausunto MmVL 6/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta pitää myönteisenä hallituksen esityksen mukaista uusiutuvien liikennebiopolttoaineiden jakeluelvoitteen laajentamista nestemäisten biopolttoaineiden lisäksi biokaasuun. Jakelujärjestelmän laajentaminen lisää biokaasun käyttöä ja jakeluelvollisten vaihtoehtoja velvoitteiden täyttämiseen. Muutosesitys lisää kustannustehokkuutta ja vähentää riippuvuutta yksittäisistä polttoaineista ja polttoainetoimittajista. Valiokunta pitää myös hyvänä ratkaisuna sitä, että alle 9 GWh energiamäärän edestä kaasumaisia tai alle miljoona litraa nestemäisiä uusiutuvia polttoaineita vuodessa toimittavat jakelijat saavat itse päättää siitä, hakeutuvatko ne jakeluelvoitteen piiriin vai eivät. Näin kukin toimija voi itse arvioida omalla kohdallaan velvoitteessa mukanaolon edut ja haitat ja tehdä päätöksen sen perusteella.

Valiokunta korostaa, että jakeluelvoitteeseen vapaaehtoisesti hakeutuvalta jakelijalta vaadittava vahvistamismenettely tulee toteuttaa hallinnollisesti kevyenä. Etenkin pienten toimijoiden kohdalla jakeluelvoitteeseen kuuluvat raportoinnit ja muut vaatimukset eivät saa aiheuttaa suhteettoman paljon työtä ja kustannuksia. Uudessa tilanteessa on myös erittäin tärkeää pitää huoli siitä, että vapaaehtoisen valinnan piirissä olevilla jakelijoilla on käytettävissään tieto siitä, mitä vaikutuksia eri valinnoilla on. Esimerkiksi tieto valintojen vaikutuksista kirjanpito- ja raportointivaatimuksiin, investointitukiin sekä tuotetun polttoaineen käytön ja myynnin mahdollisuuksiin ovat tärkeitä. Lisäksi velvoitejärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden mahdollisuudet myydä uusiutuvaa kaasumaista liikennepolttoainetta tulee selvittää ja antaa ohjeet siihen liittyvistä säännöistä ja rajauksista. Nämä tiedot tulee saattaa toimijoiden tietoon viimeistään toimeenpanoa koskevissa Energiaviraston ohjeistuksissa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ehdotetaan myös muuta kuin biologista alkuperää olevien nestemäisten ja kaasumaisten uusiutuvien liikenteen polttoaineiden ottamista mukaan jakeluelvoitejärjestelmään. Valiokunta pitää perusteltuna niiden mukaan ottamista katsoen, että vaikka näiden polttoaineiden kehitys ja käyttöönotto ovat vasta suhteellisen alkuvaiheessa, on tärkeää kirjata ne lainsäädäntöön jo nyt. Näkymät näiden polttoaineiden kehitystyössä ovat lupaavat, ja ne tulee saada markkinoille suhteellisen pian. Tästä syystä on hyvä varautua niiden tulon myös lainsäädännössä.

Erityiskysymyksiä

Biokaasun jakelu tapahtuu syöttämällä sitä maakaasuverkostoon tai siirtämällä konteissa ja säiliöissä erillisiin tankkausasemiin. Kaasun tankkausasemia on Suomessa tällä hetkellä reilu 60 kappaletta (53 CNG- ja 9 LNG-asemaa). Kaasuntankkausverkoston laajentamiseen liittyviä investointeja on viime vuosina tuettu niin sanotulla liikenteen infrastruktuurituella. Tukipäätöksiä on annettu vuosina 2018—2020 yhteensä 37 kappaletta, ja tukea saaneita asemia on jo valmistunut 7 kappaletta. Vaikka kaasun tankkausasemia on jo huomattava määrä Etelä-Suomessa maakaasuverkoston alueella, valiokunta pitää välttämättömänä, että tukitoimenpiteitä jatketaan kaasutankkausverkoston laajentamiseksi.

Valiokunnan lausunto MmVL 6/2021 vp

Valiokunta toteaa, että nykyinen jakeluelvoitejärjestelmä on neutraali kaikille bensiinin ja dieselin jakelijoille, jolloin toimijoilla on vapaus pitkälti toteuttaa liikenteen säädetyt päästövähennämät tuomalla biopolttoaineita tieliikenteeseen. Jakeluelvoite kohdistuu ainoastaan isoihin yhtiöihin (Suomessa 3–4 yhtiötä), jotka kalenterivuoden aikana toimittavat kulutukseen moottoribensiiniä, dieselöljyä ja biopolttoaineita yli miljoona litraa. Biopolttoaineiden jakelu painottuu ennen kaikkea uusiutuvan dieselin jakeluun, sillä esimerkiksi etanolia voidaan sekoittaa vain pieni määrä yleisesti käytössä olevan bensiinin sekaan (95E10 bensiini sisältää enintään 10 tilavuusprosenttia etanolia).

Valiokunta pitääkin tärkeänä, että kuljettaja voi tulevaisuudessa vaikuttaa päästöihin valitsemalla esim. biokaasua fossiilisen kaasun sijaan. On myös tarpeen tehdä riippumaton riskiarvio nestemäisten biopolttoaineiden todellisista ympäristövaikutuksista ja siitä, miten biopolttoaineiden päästövähennykset lasketaan, mukaan lukien palmuöljytisleen jäteluokitus. On esitetty huoli siitä, että tisleen luokittelu jätteeksi ei ole asianmukaista ja se lisää maankäytön muutoksista aiheutuvia päästöjä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka biokaasu ei ole tällä hetkellä mukana jakeluelvoitejärjestelmässä, sen tuotanto ja käyttö liikennepolttoaineena on kuitenkin lisääntynyt viime vuosina merkittävästi. Vuoden 2020 lopussa kaasuautoja oli Suomessa liikennekäytössä noin 13 500. Liikenteen päästöjen vähentämisen lisäksi uusiutuvilla polttoaineilla on myös muita myönteisiä vaikutuksia ympäristöön. Erityisesti kotimaisella biokaasun tuotannolla mahdollistetaan esimerkiksi ravinteiden ja orgaanisten aineksien kierrättäminen sekä muita maatalouteen ja jätehuoltoon kohdistuvia päästövähennyksiä. Biokaasua voidaan tuottaa esimerkiksi kaupunkien ja teollisuuden jätevedenpuhdistamojen biokaasulaitoksilla, kaatopaikoilla eri kokoisilla yhteiskäsitelylaitoksilla ja maatilojen biokaasulaitoksilla. Hyödynnettäessä lantaa biokaasun raaka-aineena saadaan maataloudessa muuten väistämättä syntyvää metaania otettua talteen ja hyödynnettyä se energiaksi. Näin myös maatalouden tuotannosta aiheutuvat päästöt pienenevät. Energian tuotannon lisäksi biokaasuprosessissa syntyy mädätettä, jota voidaan käyttää helposti paikasta toiseen siirrettävänä maanparannusaineena. Sillä voidaan korvata fossiilisia lannoitteita siellä, missä kasvuravinteita tarvitaan, ja samalla voidaan vähentää lannan levityksestä johtuvaa uudisraivauksen tarvetta.

Valiokunta toteaa, että esityksessä käytetyt määritelmät esimerkiksi ravinto- ja rehukasveille ja biopolttoaineiden kestävyyskriteerit perustuvat mm. RED II -direktiiviin. Niin sanottujen uusien raaka-aineiden luokittelu vaatii usein erityistä tapauskohtaista arviointia luokittelun tueksi, jossa huomioidaan paitsi kansallinen ja EU-sääntely myös toiminnanharjoittajan selvitys mm. raaka-aineen syntytavasta ja muista käyttömahdollisuuksista. Valiokunta pitää välttämättömänä, että luomuviljelynkin kannalta olennainen viherlannoitusnurmi, suojavyöhykekasvillisuus, viljelyn aluskasvin seos, pilaantuneet rehut ja nurmet, jotka eivät kelpaa eläinrehuksi, luokitellaan tähteiksi ja jätteiksi. Lisäksi lain liitteen A mukaisilla raaka-aineilla, kuten tärkkelyspitoisuudeltaan alhaisilla heinämäisillä energiakasveilla, tulee voida täyttää jakeluelvoitelain lisävelvoitteita. Näihin raaka-aineisiin tulee myös lukea vesistöjen biomassat (levien ohella mm. rantakasvit). Turvemailta vapautuvaa hiilidioksidia voidaan hyödyntää biokaasun tuotannossa.

Jakeluelvoite- ja kestävyyslaissa on erikseen määritelty ennakkotiedon hakemiseen oikeutetut tahot. Valiokunta pitää tarpeellisena sen selvittämistä, onko lain tarkoitusperien saavuttamiseksi

Valiokunnan lausunto MmVL 6/2021 vp

tarpeen muuttaa ennakkotietomenettelyn luonnetta nykyisestä esimerkiksi laajentamalla ennakkotiedon hakemiseen oikeutettujen tahojen piiriä.

Valiokunta toteaa, että kun biokaasua syötetään maakaasuverkkoon, myös biokaasun tulee täyttää siirtoverkon haltijan maakaasujärjestelmälle asettamat ehdot sekä standardeissa esitetyt kaasun laatuvaatimukset. Biokaasuohjelman toimenpidesuunnitelmassa (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020/3) on todettu, että biometaanille pyritään asettamaan yhtenäiset laatuvaatimukset sekä teknisen toimivuuden vähimmäisvaatimukset etenkin kaasuverkon ulkopuolisilla tankkausasemilla, joko lainsäädännöllä tai alaohjaavilla suosituksilla. Valiokunta kiirehtii näitä toimenpiteitä pitäen tarpeellisena, että biokaasun jakeluun tulee biokaasua vaihtoehtoisilla biometaanipitoisuuksilla.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maatilojen ja maaseudun yritysten biokaasun investointitukia on esitetty nostettavaksi 50 prosenttiin hyväksyttävistä kustannuksista. Tämä muutos ei kuitenkaan muuta maatilainvestointituen tukiehtoa siitä, että tuotettua energiaa tai liikennebiokaasua ei saa myydä tilan ulkopuolelle. Taustalla tässä on EU:n säännökset siitä, että energia ei ole maataloustuote ja näin ollen sitä tuottavien ja myyvien yritysten tulee toimia samoilla edellytyksillä ja tuilla kuin muidenkin energiayritysten. Maaseudun yritystuella rahoitetuissa energiayritystoimintaa harjoittavien yritysten laitoksissa tuotettua kaasua tai energiaa voi sen sijaan myydä. Tavoitteena tulee olla, että kummankin tukimuodon piirissä tuotettua biokaasua voidaan myydä tilan ulkopuolelle. Tavoitteena tulee myös olla tuotannollisen yhteistyön edistäminen maaseudun yritystoiminnassa.

Esityksen vaikutusten arvioinnissa on tuotu esille jakeluelvoitteen käyttöönoton mahdolliset vaikutukset jo olemassa oleviin tukijärjestelmiin, esimerkiksi investointitukiin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että ennen järjestelmän käyttöönottoa selvitetään jakeluelvoitteen vaikutukset eri tukijärjestelmien toimeenpanoon ja tehdään päätökset eri tukien reunaehdoista. Toistaiseksi on vielä selvittelyssä, voisiko esimerkiksi maaseutuyritysten investointitukea myöntää jakeluelvoitteen piiriin tulevalle laitokselle.

Nykyisin biokaasulaitoksille myönnettyjen investointitukien soveltuvuus sisämarkkinoille perustuu ensi sijassa komission asetukseen (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, niin sanottu yleinen ryhmäpoikkeusasetus, ja sen ympäristönsuojeluun myönnettyä tukea koskevan III luvun 7 jakson säännöksiin. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 41 artiklan 3 kohdan mukaan tukea ei saa myöntää sellaisille biopolttoaineille, joihin sovelletaan toimitus- tai sekoitusvelvoitetta. Sisällytettäessä biokaasu jakeluelvoitteen piiriin edellytetään erillistä ilmoitusta komissiolle sen arvioimiseksi, soveltuuko tuki jatkossa sisämarkkinoille, ja siten myös mahdollisia muutoksia nykyisiin investointitukiohjelmiin, kuten enimmäistukitasojen tarkastelua.

Valiokunta toteaa, että biokaasun arvo liikenteessä tulee jakeluelvoitteen myötä nousemaan merkittävästi. Tämän arvioidaan vaikuttavan positiivisesti biokaasun tuotantolaitoshankkeiden kannattavuuteen ja siten lisäävän kyseisten tuotantolaitoshankkeiden houkuttelevuutta. Siten myös investointitukien tarve tulevaisuudessa pienentyy. Kannattavuuden paranemisella ja hankemäärien kasvulla on myös välillinen myönteinen vaikutus biokaasuun liittyvien uusien teknolo-

Valiokunnan lausunto MmVL 6/2021 vp

gioiden kehittämiseksi ja käyttöönotolle sekä toistaiseksi vielä vähän käytettävien raaka-aineiden laajamittaisemmalle hyödyntämiselle.

Esityksessä on todettu, että biokaasu on tällä hetkellä ainoa veroton liikenteessä käytettävä polttoaine ja se ei ole mukana jakeluelvoitteessa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että biokaasun verottamiseen, silloin kun se on jakeluelvoitteen piirissä, liittyvät kysymykset ratkaistaan välittömästi. Mikäli biokaasun mukaan ottaminen jakeluelvoitteeseen edellyttää biokaasun verollepanoa, tulee huolehtia siitä, että liikenteessä biokaasun verotus muodostuu mahdollisimman alhaiseksi ja että biokaasun käyttö lämmityksessä on jatkossakin verotonta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Heikki Autto kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius