

Talousvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 14/2023 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Nicoleta Kaitazis, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Hanne Siikavirta, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Mari Tenhovirta, Energiavirasto
- juristi Anni Kuismin, Energiavirasto
- lakimies Matias Penttilä, Suomen Kiertovoima ry - KIVO
- prosessisuunnittelija Eero Leppänen, Demeca Oy
- toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- asiantuntija Karoliina Muukkonen, Energiateollisuus ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Anna Virolainen-Hynnä, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Verohallinto
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettua lakia.

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin viittaus sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin. Samalla tarkennettaisiin kaasumaisiin biomassapolttoaineisiin sovellettavia kestävyyskriteereitä, kun niitä käytetään sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen tuotannossa laitoksissa, joiden kokonaislämpöteho on alle 2 megawattia. Esityksen tavoitteena on korjata biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain välillä vallitseva epä johdonmukaisuus.

Lisäksi jätteitä ja tähteitä, biologista monimuotoisuutta sekä kasvihuonekaasupäästövähennystä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi Euroopan komission Suomelle osoittaman perustellun lausunnon johdosta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen taustalla on tarve panna täytäntöön uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettu direktiivi (RED II -direktiivi) ja komission perusteltu lausunto, jossa komissio on katsonut, ettei Suomi ole toteuttanut kaikkia direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Perustellun lausunnon johdosta kestävyyslakia on tarpeen muuttaa sisällyttämällä siihen direktiivin edellyttämät säännökset.

Ehdotus kytkeytyy samalla lakiin sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta, jäljempänä *sähköverolaki*. Taustalla on sähköverolain 1.1.2023 voimaan tullut muutos, jolla biokaasu säädettiin lämmityskäytössä verolliseksi tuotteeksi. Kestävyysvaatimusta sovelletaan sähköverolaissa kaikkiin verovelvollisiin biokaasun tuottajiin, jotka haluavat soveltaa alempia veroluokkia. Lämmitysbiokaasun alemman verokannan soveltamisen edellytyksenä on kestävyuden osoittaminen.

Kestävyyslaki ei nykyisessä muodossaan sisällä viittauksia sähköverolakiin. Viittauksen puuttaminen on johtanut käytännössä siihen, etteivät biokaasutoimijat ole voineet hakeutua kestävyysjärjestelmän piiriin; vain kestävyyslain mukaiset toiminnanharjoittajat voivat hakea Energiavirastolta hyväksyntää kestävyysjärjestelmälle. Voimassa olevan lain mukaan yli 1 GWh vuodessa tuottavat alle 2 megawatin laitokset eivät ole toiminnanharjoittajia. Lakiehdotuksen mukaan nämä laitokset katsottaisiin toiminnanharjoittajiksi.

Lakiin lisättävillä viittauksilla mahdollistettaisiin siten se, että biokaasutoimijat voisivat hakeutua kestävyysjärjestelmän piiriin osoittaakseen lämmitys- ja työkonikäyttöön tarkoitettua biokaasun kestävyuden ja saadakseen veroedun.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp

Nyt käsiteltävän ehdotuksen taustalla on osaltaan aiempi vaalikauden päättyessä 2023 rauennut hallituksen esitys (HE 297/2022 vp), joka niin ikään sisälsi nyt ehdotetun viittauksen sähköverolakiin. Verrattuna aiempaan hallituksen esitykseen nyt käsiteltävässä ehdotuksessa on kuitenkin esitetty tiettyjä kevennyksiä kokonaislämpöteholtaan alle 2 megawatin laitosten kestävyys osoittamiseen.

Talousvaliokunta pitää kestävyyslain muuttamista välttämättömänä direktiivin täytäntöönpanon puutteiden korjaamiseksi ja biokaasutoimijoiden saamiseksi kestävyysjärjestelmän ja sitä kautta sähköverolain alennetun verokannan soveltamisalan piiriin. Samalla talousvaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä on syytä täsmentää, jottei kestävyys osoittaminen muodostu pienten laitosten osalta kohtuuttoman raskaaksi prosessiksi. Talousvaliokunta on sen vuoksi arvioinut, missä määrin sääntelytaakan keventäminen on mahdollista RED II -direktiivin sallima sääntelyliikkumavara ja sähköverolain asettamat reunaehdot huomioon ottaen. Menettelyn aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin vaikuttaa nyt ehdotetun sääntelyn lisäksi myös sen soveltaminen Energiavirastossa.

Talousvaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna seuraavassa esitetyin perusteluin ja yksityiskohtaisissa perusteluissa selvitetyin muutoksin.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto

Maa- ja metsätalousvaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa (MmVL 14/2023 vp — HE 71/2023 vp). Valiokunta on arvioinut lausunnossaan ehdotettuja säännöksiä laajasti erityisesti sääntelyn pienille biokaasulaitoksille aiheuttaman hallinnollisen taakan näkökulmasta. Maa- ja metsätalousvaliokunta viittaa myös hallitusohjelman tavoitteeseen vahvistaa maatalouden kannattavuutta ja luoda edellytyksiä maatilatasoisen biokaasun tuotannon kasvulle. Talousvaliokunta yhtyy maa- ja metsätalousvaliokunnan arvioon siitä, että lainsäädäntöä muutettaessa tulee välttää aiheuttamasta tarpeettomia lisäkustannuksia ja hallinnollista taakkaa maatalojen biokaasulaitoksille, joiden tarkoituksena on lisätä maatalojen energiatehokkuutta ja taloudellista kannattavuutta. Myös talousvaliokunta on arvioinut ehdotettua sääntelyä ja sen muutostarpeita erityisesti näistä lähtökohdista.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lain 2 §:ään ja 38 §:ään viittauksia sähköverolakiin. Lisäksi säädettäisiin lämmitysbiokaasun kestävyyskriteereistä, kun niitä käytetään sähkön, lämmön tai jäähdytyksen tuotannossa alle 2 MW:n laitoksessa. Samoin tarkennettaisiin kestävyyskriteereitä jätteiden ja tähteiden osalta lain 5 a §:ssä, kasvihuonekaasupäästövähennyksen osalta 6 §:ssä ja biologisen monimuotoisuuden osalta 7 §:ssä. Siirtymäsäännös mahdollistaisi kestävyys osoittamisen takautuvasti verottajalle.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa keskeiseksi arvioinnin kohteeksi ovat nousseet ehdotetun järjestelmän pienille toimijoille aiheuttama hallinnollinen taakka ja kestävyys osoittamisen kustannukset. Talousvaliokunta korostaa, että nyt ehdotetussa sääntelyssä, valiokunnan jäljempänä tässä mietinnössä esittämin täsmennyksin, on pyritty keventämään kestävyyskriteerivaatimuksia tavalla, joka mahdollistaa pienten toiminnanharjoittajien mukaantulon kestävyysjär-

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp

jestelmän ja samalla sähköverolain mahdollistaman veronalennuksen piiriin. Keskeiset hallinnolliset kevennykset liittyvät kestävyyskriteerien soveltamiseen lain 5 ja 5 a §:ssä, yksinkertaistettuun ainetaseeseen, muita laitoksia alempaan päätösmaksuun, Energiaviraston asiaa koskevaan ohjeistukseen ja neuvontaan, todentamismenettelyn keventämismahdollisuuksiin, Energiaviraston mahdollisuuteen soveltaa laitoksiin harvempaa tarkastusväliä sekä kestävyysjärjestelmään liittymistä koskevaan siirtymäaikaan.

Kestävyyskriteerien ja sähköverolain suhde. Nyt ehdotetun sääntelyn taustalla ovat erityisesti sähköverolaissa asetetut kestävyysvaatimukset. Kansallinen lainsäädäntökehikko on rakennettu siten, että päätös kestävyyskriteerien soveltamisesta on tehty substanssilaeissa, eli esimerkiksi jakeluvelvoite-laissa tai valmisteverotuslaissa. Kestävyyslaki itsessään ei pääsääntöisesti velvoita kestävyys osoittamiseen, vaan siinä säädetään ainoastaan osoitettavista kestävyyskriteereistä ja siitä, miten kriteerien mukaisuus osoitetaan.

Sähköverolain mukaan verokynnys ylittyy, kun biokaasua tuotetaan yli 1 GWh vuodessa. Mainitussa laissa säädetään kestävyysvelvoite kaikille sähköverovelvollisille, jotka haluavat soveltaa alempia veroluokkia (veroluokat R ja T), riippumatta siitä minkä kokoisessa laitoksessa biokaasua tuotetaan. Työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut, että sähköverolaissa on kansallisesti säädetty RED II –direktiivin soveltamiskynnystä alemmasta kestävyysvelvoitteesta, kun lämmitysbiokaasun alemman verotason soveltamiseksi on edellytetty vuodesta 2023 alkaen kestävyys osoittamista (ks. L 958/2022). Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella biokaasun tuottajalla tulee olla käytössä Energiaviraston hyväksymä kestävyysjärjestelmä, jotta se voisi osoittaa Verohallinnolle, että kyse on kestävästä biokaasusta.

Talousvaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että sähköverolaissa tarkoitetulla kestävyysellä viitataan kestävyteen RED II -direktiivin tarkoittamassa merkityksessä. Käsitteiden yhtenäisyys ja kestävyyskriteerien tulkinta yhtenevästi RED II -direktiivin kanssa on välttämättä myös sen vuoksi, että vaikka energiaverodirektiivi mahdollistaa sähköverolaissa säädellyn kaltaisia veronalennuksia, ne tulevat tukitoimina arvioitaviksi EU:n valtiontukea ja verosyrjintää koskevien määräysten perusteella. Valtiontukisääntelyn mukaan tällaiset veronalennukset taas voivat valiokunnan saaman selvityksen perusteella kohdistua vain RED II -direktiivin mukaisesti kestäviksi osoitettuihin polttoaineisiin.

Kestävyyskriteerien soveltaminen alle 2 MW:n laitoksiin. Talousvaliokunta on arvioinut asiantuntijakuulemisessaan kysymystä kestävyyskriteerien soveltamisesta ja sen vaikutuksista kokonaislämpöteholtaan alle 2 MW:n laitoksiin. RED II -direktiivi edellyttää kestävyys osoittamista yli 2 MW:n laitoksilta, jotka käyttävät biokaasua sähkön, lämmön ja jäähdytyksen tuotannossa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin soveltaa kestävyys osoittamista ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevia kriteerejä myös laitoksiin, joiden kokonaislämpöteho on pienempi.

Kestävyyskriteerit seuraavat suoraan RED II -direktiivistä ja ovat siten EU-tasolla lähtökohtaisesti harmonisoituja. Kyse on minimiharmonisoinnista: jäsenvaltiot ovat käytännössä voineet päättää ainoastaan direktiiviä tiukemmasta sääntelystä ja tältäkin osin vain biomassapolttoaineille. Jos kestävyyskriteerit tulevat osoitettaviksi, joko RED II -direktiivin tai kansallisen päätöksen perusteella, jäsenvaltiot eivät voi päättää muunlaisista kestävyyskriteereistä.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp

Sääntelystä aiheutuvan taakan keventämiseksi kestävyyskriteerien soveltamista on kuitenkin nyt ehdotetussa sääntelyssä kevennetty rajoittamalla mm. alkuperää ja kasvihuonekaasuvähennystä koskevan kriteerin soveltamista, minkä johdosta toiminnanharjoittajien hallinnollisen taakan voidaan arvioida keventyvän huomattavasti.

Talousvaliokunta on arvioinut myös sääntelyvaihtoehtoa, jonka mukaan RED II -direktiivin soveltamiskynnyksen alle jäävien toiminnanharjoittajien kestävyysjärjestelmiä voitaisiin hyväksyä ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyllä. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella RED II -direktiivin mukaista polttoaineiden kestävyyttä ei voida kuitenkaan osoittaa ilmoitusmenettelyllä, vaan taustalle edellytetään viranomaisen hyväksymä kestävyysjärjestelmä, jonka kautta polttoaineiden kestävyyskriteerien mukaisuus osoitetaan. Kestävyysääntelyn ja siihen sisältyvän todentamismenettelyn tarkoituksena on nimenomaisesti varmistaa, että polttoaine on aidosti kestävä ja vaatimusten mukaista.

Todentamisvaatimus. RED II -direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita teettämään riittävän tasokas riippumaton tarkastus toimitetuille tiedoille ja esittämään näyttöä siitä, että näin on tehty. Todentaminen on oleellinen osa kestävyysjärjestelmää ja sillä varmistetaan, että toiminnanharjoittajien järjestelmät tuottavat tarkkaa, luotettavaa ja väärinkäytöksiltä suojattua tietoa polttoaineiden kestävyysominaisuuksista. Todentamisvaatimukset ovat kaikille samat riippumatta laitoksen koosta ja käytettyjen raaka-aineiden tyypistä. Voimassa oleva direktiivi ei mahdollista kevennettyjä todentamiskäytäntöjä.

Talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että päivitetystä uusiutuvan energian direktiivissä (ns. RED III -direktiivi) sallitaan yksinkertaistettujen kansallisten todentamisjärjestelmien perustaminen sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottaville laitoksille, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on 7,5—20 MW. On kuitenkin epäselvää, miten yksinkertaistettu todentamisjärjestelmä soveltuisi kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttäviin laitoksiin. Kestävyyskriteerien kansallista täytäntöönpanoa varten on perustettu kestävyyskriteerityöryhmä, jonka yhtenä tehtävä on pohtia yksinkertaistetun todentamisjärjestelmän käyttöönottoa. RED III -direktiivi on pantava kansallisesti täytäntöön toukokuuhun 2025 mennessä.

Toiminnanharjoittajalta tulee edellyttää uskottavan kestävyysjärjestelmän hallinnointia, mikäli se haluaa soveltaa verotuksessa alempia veroluokkia. RED III -direktiivin mahdollistamien yksinkertaistettujen todentamisjärjestelmien perusteella talousvaliokunta esittää todentamismenettelyn keventämistä muuttamalla kestävyyslain 13 §:n 2 momenttia jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa selvitetyllä tavalla.

Energiavirastolla on jo nyt lain mukaan varsin laaja harkintavalta päättää, kuinka usein kestävyysjärjestelmä tarkastetaan. Todentamismenettelyä olisi valiokunnan saaman selvityksen perusteella mahdollista ja perusteltua keventää myös siten, että tarkastus tulisi suorittaa kerran viidessä vuodessa. Tätä pidempi tarkastusväli ei kuitenkaan olisi mahdollinen, sillä kestävyyslain (393/2013) mukainen kestävyysjärjestelmän hyväksymispäätös on voimassa viisi vuotta kerrallaan. Tarkastuksen ajankohdasta sekä tarkastuksen sisällöstä määrättäisiin kuitenkin tarkemmin kestävyysjärjestelmän hyväksymispäätöksessä.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp

Talousvaliokunta pitää tärkeänä keventää todentamismenettelyä myös siten, ettei alle 2 MW:n laitoksilta vaadittaisi todentajan laituskäyntiä. Tämän voidaan olettaa alentavan todentamisen kustannuksia. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella laituskäynnin sisältävän todentamisen hinta voisi olla suuruusluokaltaan noin 1 500 euroa.

Ainetase. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty kriittisiä arvioita ainetaseen soveltamisesta pieniin laitoksiin. RED II -direktiivin 30 artikla 1 kohta edellyttää toiminnanharjoittajalta ainetasemenetelmän käyttöä. Ainetaseen tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että kukin erä lasketaan vain kerran kansallisiin tavoitteisiin.

Talousvaliokunta korostaa, että ainetasetta koskevaa menettelyä ei ole tarkasti säännelty kestävyyslaissa, vaan sääntelyn tarkoituksena on, että toiminnanharjoittaja itse esittää Energiavirastolle omaan toimintaansa sopivan menettelyn siitä, miten raaka-aineiden ja polttoaineiden määrää laitoksessa seurataan. Toiminnanharjoittaja saa hyödyntää jo olemassa olevia seurantarjestelmiä, mikäli toiminnanharjoittajalla on muun lainsäädännön nojalla velvoite seurata raaka-aineiden ja/tai polttoaineiden tuotantoa. Mikäli esim. lannan määrää seurataan muun lainsäädännön vaatimuksen perusteella, tätä seurantaa voidaan hyödyntää myös ainetaseessa. Toiminnanharjoittajalta ei myöskään edellytettäisi mittaustaitteiden hankintaa, jos se pystyisi esittämään Energiavirastolle vaihtoehtoisen tavan seurata esimerkiksi tuotetun biokaasun määrää. Kyseessä olevassa kokoluokassa olisi mahdollista esimerkiksi arvioida biokaasun määrä laitteistotehojen, arviointujen hyötysuhteiden ja käyttötuntien perusteella.

Ainetasevaatimus on talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella jo nykyisellään varsin joustava ja laituskokoa huomioiva. Talousvaliokunta ei pidä saamansa selvityksen perusteella mahdollisena olla soveltamatta ainetasevaatimusta toiminnanharjoittajiin, joilla on alle 2 MW:n biokaasulaitos mutta korostaa yksinkertaistetun menettelyn soveltamisen merkitystä nyt tarkastelun kohteena olevien laitosten osalta.

Kustannukset, ohjeistus ja neuvonta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu kestävyysjärjestelmään liittymisen kustannuksia kokonaislämpöteholtaan alle 2 MW:n laitosten osalta. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella Energiaviraston kestävyysjärjestelmän hyväksymispäätöksen päätösmaksun hinnaksi kyseisille laitoksille muodostuisi arviolta 1200—1600 euroa. Maksu määräytyy kuitenkin Energiaviraston maksullisista suoritteista annetun työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen perusteella, jota täytyisi tältä osin muuttaa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä maksun tason kohtuullisuutta suhteessa toiminnan laajuuteen ja säädettyihin kestävyysvaatimuksiin. Energiavirasto tulee ohjeistamaan toiminnanharjoittajia tarkemmin kestävyysjärjestelmän sisällön ja yksinkertaistetun ainetaseen osalta. Talousvaliokunta pitää Energiaviraston asiaa koskevaa neuvontaa ja ohjeistusta ja mahdollisimman kevyen ja kustannustehokkaan menettelyn mahdollistavia prosesseja keskeisinä keinoina turvata nyt ehdotetun järjestelmän kohtuullisuus alan toimijoiden kannalta.

Siirtymäaika. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on mahdollistaa niin Energiavirastolle kuin toiminnanharjoittajille riittävä toimeenpano-aika. Talousvaliokunta ehdottaa siirtymäajan pidentämistä vuoden 2025 loppuun asti. Samalla valiokunta toteaa, että toiminnanharjoittajien on kuitenkin huomioitava asiassa myös Verohallinnon ohje (VH/3237/00.01.00/2023), jonka mukaan tuottajan biokaasu katsotaan ei-kestäväksi, jos tuottajalla ei ole Energiaviraston hyväksymää kestä-

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp

vyysjärjestelmää eikä kestävyysjärjestelmän hyväksyminen ole vireillä Energiavirastossa, kun biokaasun tuottaja jättää veroilmoituksen. Tuottajan näkökulmasta kestävyysjärjestelmän hyväksyntää kannattaisi siten hakea siirtymäajasta riippumatta mahdollisimman nopeasti lain voimaantulon jälkeen.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2 §. Lain suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälään esitetään tehtäväksi teknisluonteinen, uudesta päästökauppalaista seuraava muutos. Säännöksestä poistettaisiin päästökauppalaista osalta vanhentunut viittaus säädöskokoelmanumeroon sekä viittaus lentoliikenteen päästökaupasta annettuun lakiin, joka on tarkoitus kumota uudella päästökauppalalla. Kohtien numerointia muutetaan tätä vastaavasti.

13 §. Toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymistä koskeva hakemus. Talousvaliokunta esittää pykälän 2 momenttiin lisättäväksi poikkeuksen todentajan lausunnon liittämisestä hyväksymishakemukseen. Lisäyksen mukaan todentajan lausuntoa ei kuitenkaan edellytetä liitettäväksi hakemukseen, mikäli toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmä koskee vain jätteistä, tähteistä, syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta tai lignoselluloosasta tuotettuja kaasumaisia biomassapolttoaineita, joita käytetään sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on alle 2 megawattia.

Poikkeussäännöksen tarkoituksena on rajata alle 2 MW:n kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttävien toiminnanharjoittajien hallinnollista taakkaa. Poikkeus olisi merkityksellinen lähinnä sähköverolain mukaisten toiminnanharjoittajien kannalta. Energiavirasto voisi edelleen kohdistaa toiminnanharjoittajaan kestävyyslain 5 luvun mukaisia valvontamenettelyitä kestävyysjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden tarkastamisesta. Edellytyksenä poikkeuksen soveltamiselle olisi se, että toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmä koskee vain kaasumaisia biomassapolttoaineita, joita käytetään sähköä, lämmitystä tai jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on alle 2 MW, ja että toiminnanharjoittaja osoittaa, että laitoksessa käytetään ainoastaan jätteitä, tähteitä, syötäväksi kelpaamatonta selluloosaa tai lignoselluloosaa.

Siirtymäsäännös. Talousvaliokunta esittää, että kestävyysjärjestelmään hyväksymishakemusta koskevaa siirtymäaikaa pidennetään joulukuun 31 päivään 2025, jotta toiminnanharjoittajille varmistetaan aika valmistautua kestävyysjärjestelmään liittymiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 72/2023 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013) 2 §:n 1 momentti, 5 a §, 7 §:n 3 ja 4 kohta, 13 §:n 2 momentti ja 38 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat, 2 §:n 1 momentti laissa 604/2021, 5 a § ja 7 §:n 3 ja 4 kohta laissa 967/2020 sekä 38 §:n 1 momentti laissa 388/2017, sekä
lisätään 5 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 967/2020, uusi 4 momentti, 6 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 967/2020 ja 604/2021, uusi 5 momentti sekä 7 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 967/2020, uusi 5 kohta seuraavasti:

2 §

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin seuraavien lakien mukaisesti:

- 1) uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettu laki (446/2007), jäljempänä *jakeluvelvoitelaki*;
- 2) nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1472/1994);
- 3) päästökauppalaki (~~311/2011~~);
- ~~4) lentoliikenteen päästökaupasta annettu laki (34/2010);~~
- 4) eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annettu laki (170/2018);
- 5) biopolttoöljyn käytön edistämisestä annettu laki (418/2019);
- 6) sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1260/1996).

5 §

Kestävyyskriteerien soveltaminen

Poiketen siitä, mitä 1–3 momentissa säädetään sovellettavista kestävyyskriteereistä, kaasumaisten biomassapolttoaineiden ei tarvitse täyttää 6, 6 a, 7–10 §:ssä ja 10 a §:ssä säädettyjä kestävyyskriteereitä, jos niitä käytetään sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on alle 2 megawattia.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp

5 a §

Jätteet ja tähteet

Muista kuin maataloudesta, vesiviljelystä, kalastuksesta ja metsätaloudesta suoraan peräisin olevista jätteistä ja tähteistä tuotettujen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden tulee täyttää ainoastaan 6 §:ssä säädetty kestävyyskriteeri. Mitä tässä momentissa säädetään, sovelletaan myös jätteisiin ja tähteisiin, jotka jalostetaan ensin joksikin tuotteeksi ennen jatkojalostusta biopolttoaineiksi, bionesteiksi ja biomassapolttoaineiksi.

Maatalousmaasta peräisin olevista jätteistä ja tähteistä tuotettujen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden osalta tulee toiminnanharjoittajalla olla käytössä seuranta- tai hallintasuunnitelmat maan laatuun ja maaperän hiileen kohdistuviin vaikutuksiin puuttumiseksi. Mitä tässä momentissa säädetään, ei sovelleta kuitenkaan maatalousmaasta peräisin olevista jätteistä ja tähteistä tuotettuihin kaasumaisiin biomassapolttoaineisiin, jos niitä käytetään sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on alle 2 megawattia.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, kiinteästä yhdyskuntajätteestä tuotettuun sähköön, lämmitykseen ja jäähdytykseen ei sovelleta 6 §:ssä säädettyä kestävyyskriteeriä.

6 §

Kasvihuonekaasupäästövähennys

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun laitoksen katsotaan olevan toiminnassa, jos biopolttoaineiden, liikennealalla kulutetun biokaasun ja bionesteiden fyysinen tuotanto tai lämmitys- ja jäähdytysenergian ja sähkön fyysinen tuotanto biomassapolttoaineista on alkanut.

7 §

Biologinen monimuotoisuus

Maatalousbiomassa ei saa olla peräisin alueelta, joka tammikuussa vuonna 2008 tai sen jälkeen oli:

3) luonnonsuojelualue, jollei esitetä näyttöä siitä, että raaka-aineen tuotanto ei haittaa alueen suojelutarkoitusta;

4) yli hehtaarin suuruinen biologisesti erityisen monimuotoinen ruohoalue, joka ilman ihmisen toimintaa säilyisi ruohoalueena ja joka pitää yllä luonnollista lajien koostumusta ja ekologia ominaisuuksia ja prosesseja; tai

5) yli hehtaarin suuruinen biologisesti erityisen monimuotoinen ruohoalue, joka ilman ihmisen toimintaa ei säilyisi ruohoalueena ja joka on lajirikasta ja huonontumatonta ja jonka asianomainen toimivaltainen viranomainen on yksilöinyt erittäin monimuotoiseksi, ellei esitetä näyttöä siitä, että raaka-aineen korjuu on tarpeen, jotta alue säilyisi erittäin monimuotoisena ruohoalueena.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp

13 §

Toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymistä koskeva hakemus

Hakemuksessa on esitettävä tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajasta ja kestävyysjärjestelmästä. Hakemukseen on liitettävä 4 luvussa tarkoitetun todentajan lausunto kestävyysjärjestelmän vaatimustenmukaisuudesta. Todentajan lausuntoa ei kuitenkaan edellytetä liitettäväksi hakemukseen, mikäli toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmä koskee vain jätteistä, tähteistä, syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta tai lignoselluloosasta tuotettuja kaasumaisia biomassapolttoaineita, joita käytetään sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on alle 2 megawattia.

38 §

Ennakkotieto

Energiavirasto voi toiminnanharjoittajan hakemuksesta päättää antaa ennakkotiedon siitä, onko raaka-ainetta pidettävä jätteenä, tähteenä, syötäväksi kelpaamattomana selluloosana tai lignoselluloosana sovellettaessa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia tai sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Sen estämättä, mitä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013) 23 §:ssä säädetään, toiminnanharjoittaja voi osoittaa jo ennen mainitun lain 13 §:n mukaisen hyväksymishakemuksen jättämistä vuoden 2024 aikana tuotetut, valmistetut tai käytetyt bio-kaasuerät ja niiden raaka-aine-erät kestäviksi, jos se toimittaa hakemuksen Energiavirastolle viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2025 ja pystyy osoittamaan, että sillä on ollut käytössä asianmukaiset menettelyt kestävyyskriteereiden täyttymisen varmistamiseksi ja erä on luotettavasti kirjattu ainetaseeseen. Edellytyksenä on lisäksi, että toiminnanharjoittajaan sovelletaan sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp

Helsingissä 30.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps

jäsen Noora Fagerström kok

jäsen Lotta Hamari sd

jäsen Antti Kangas ps

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Katri Kulmuni kesk

jäsen Helena Marttila sd

jäsen Timo Mehtälä kesk

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Joakim Strand r

jäsen Juha Viitala sd

varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok

varajäsen Aleksi Jäntti kok

varajäsen Teemu Kinnari kok

varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp
Vastalause

Vastalause

Perustelut

Keskusta toteaa, että kestävyyslain muuttaminen on tarpeen RED II -direktiivin edellyttämien säännösten toimeenpanemiseksi. Hallituksen esityksessä esitetty raskas ja kustannuksiltaan kallis hallintotaakka ei ole kuitenkaan välttämätön ulotettavaksi pieniin kokonaislämpötehoiltaan alle 2 megawatin (MW) biokaasulaitoksiin.

Keskusta katsoo, että talousvaliokunnan mietinnössä esittämällä tavalla on perusteltua keventää kestävyyskriteerejä, jotta niistä seuraava hallinnollinen ja taloudellinen rasitus ei olisi kohtuuton myöskään pienille alle 2 MW kokoluokan biokaasulaitoksille. Keskusta korostaa, että pienissä alle 2 MW biokaasulaitoksissa on kyse käytännössä niin sanotuista maatilakokoluokan laitoksista, joiden tarkoituksena on lisätä maatalojen energiatehokkuutta ja kannattavuutta.

Valiokuntakäsittelyn aikana saatu selvitys osoittaa, ettei kestävyyslain todentamismenettelyä ole mahdollista kokonaan välttää kansallisilla päätöksillä. Kestävyyslain todentamismenettelyä edellytetään myös sähköverolaissa.

EU:n energiaverodirektiivi mahdollistaa sähköverolaissa säädettävät veroedut, kuten lämmitysbiokaasulle säädetyn alennetun verokannan. Lämmitysbiokaasulle säädetyn alennetun verokannan edellytys on kuitenkin sähköverolain edellyttämä kestävyyslain todentaminen. Keskusta katsoo, että pienten alle 2 MW biokaasulaitosten osalta perusteltua olisi jatkossa vapauttaa pienet biokaasulaitokset kokonaan verosta.

Keskusta toteaa, että tavanomaiset pienet maatilakokoluokan laitokset ylittävät vuositason 1 GWh tuotannon, mutta jäävät kokonaislämpötehoiltaan alle 2 MW:n. Keskusta katsoo, ettei edellä mainituilta alle 2 MW:n pieniltä biokaasulaitoksilta ole perusteltua edellyttää todentamisvelvoitetta. Keskusta korostaa, että maatilakokoluokan laitosten biokaasutuotanto on lähtökohtaisesti aina kestävä. Kestävyyslain todentamisvaatimuksen poistamiseen pienten biokaasulaitosten osalta on mahdollista vaikuttaa RED III-direktiivin yhteydessä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään kaksi lausumaa. (Vastalauseen lausumaehdotukset)

Vastalauseen lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus vaikuttaa RED III -direktiivin yhteydessä siten, että alle 2 megawatin biokaasulaitosten tuotanto katsotaan poikkeukseksi kestäväksi, eikä tuotajilta näin ollen edellytetä kestävyyslain mukaista todentamismenettelyä.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2023 vp
Vastalause

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee sähköverolain muutosesityksen, jolla alle 2 megawatin biokaasulaitokset vapautetaan verosta.

Helsingissä 30.11.2023

Katri Kulmuni kesk
Timo Mehtälä kesk