

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopoltto- aineista ja bionesteistä ja eräksi siihen liitty- viksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä maaliskuuta 2013 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2013 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta ja ympäristövaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 12/2013 vp ja YmVL 8/2013 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- Kestävyysskriteerit-hankevastaava Nora Kankaanrinta, Energiamarkkinavirasto
- johtaja Janne Rantala, Arizona Chemical Oy

- pyrolyysiliiketoiminnan päällikkö Kasperi Karhapää, Fortum Oyj
- johtaja Pekka Tuovinen, Neste Oil Oyj
- johtaja Marko Janhunen, UPM-Kymmene Oyj
- asiantuntija Jukka Makkonen, Energiateollisuus ry
- osastopäällikkö Sami Nikander, Kemianteollisuus ry
- metsäasiantuntija Karoliina Niemi, Metsäteollisuus ry
- toimitusjohtaja Helena Vänskä, Öljyalan Keskusliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- maa- ja metsätalousministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- ympäristöministeriö
- Tullihallitus
- Forest BtL Oy
- Metsä Group
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Bioenergia ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki biopolttoaineista ja bionesteistä.

Laissa säädettäisiin liikenteen biopolttoaineiden ja muuhun energiakäyttöön kuin liikennettä varten tuotettujen bionesteiden kestävyys arviointiin sovellettavista vaatimuksista. Keskei-

siä arvioinnissa olisivat biopolttoaineen tai bionesteen elinkaaren aikainen kasvihuonekaasupäästövähennys sekä biopolttoaineen tai bionesteen raaka-aineen alkuperä.

Laissa säädettäisiin myös kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamisessa noudatettavista

menettelyistä. Kestävyysskriteerien täyttymisen osoittaminen perustuisi lähtökohtaisesti toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmään, johon perustuen toiminnanharjoittajalla olisi oikeus antaa kestävyystodistuksia osoituksena biopolttoaine- tai bioneste-erän taikka biopolttoaineiden tai bionesteiden raaka-aine-erän kestävyyskriteerien täyttymisestä.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotukset laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liiken-

teessä annetun lain muuttamisesta, laiksi neste-
mäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun
lain muuttamisesta, laiksi päästökauppalaain
muuttamisesta ja laiksi lentoliikenteen päästö-
kaupasta annetun lain muuttamisesta. Lakeja
muutettaisiin siten, että niihin sisältyvä sääntely
sovitettaisiin yhteen biopolttoaineista ja biones-
teistä annettavan lain säännösten kanssa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta esittää, että lakiehdotukset hyväksytään hallituksen esityksen mukaisina.

Yleistä

Esityksen tavoitteena on edistää uusiutuvan energian kestävää käyttöä säätämällä biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteereistä ja niiden täyttymisen todentamisesta RES-direktiivin¹ edellyttämällä tavalla. Samalla saatetaan voimaan polttoaineiden laatudirektiivin² mukaiset kestävyyskriteerit ja koskevat säännökset.

Uuden sääntelyn keskeistä sisältöä ovat RES-direktiivin mukaiset kestävyyskriteerit, toiminnanharjoittajien kestävyysjärjestelmät ja niiden todentamiseen liittyvät menettelyt.

Sääntelyn kohteena ovat ne toiminnanharjoittajat, joille on biopolttoaineiden jakeluvelvoite laissa (446/2007), polttoaineverolaissa (1472/1994), päästökauppalaissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2008) tai valtionavustuspäätöksessä asetettu kestävyyskriteerien käyttöön liittyvä velvoite.

Kestävyyskriteerien täytyminen on edellytyksenä, että biopolttoaine tai bioneste voidaan ottaa huomioon RES-direktiivin mukaisen kan-

sallisen tavoitteen (uusiutuvan energian 38 %:n osuus energian loppukulutuksesta ja 10 %:n osuus liikenteen energian loppukulutuksesta vuoteen 2020 mennessä) ja kansallisten velvoitejärjestelmien (esim. biopolttoaineen jakeluvelvoite) täyttämiseksi. Myös kansallisissa tukijärjestelmissä (esim. energiatuet, veroedut ja päästökauppa) on edellytyksenä, että kestävyyskriteerit täyttyvät. Esitys liittyy näin kiinteästi EU:n uusiutuvan energian käytön lisäämistä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien tavoitteiden toteuttamiseen.

Esityksellä täydennetään ja tarkennetaan jo voimassa olevaa sääntelyä. Kansalliseen sääntelyymme otetuista direktiiviäitauksista luovutaan ja säännellään direktiivin keskeisestä sisällöstä laissa. Uusina, direktiiviin sisällytettöminä säännöksinä otetaan käyttöön määritelmät, jotka selkeyttävät erityisesti tähde- ja prosessitähdekäsitteitä. Uusi sääntely selkeyttää myös menettelytapoja ja keskittää viranomaistehtävät Energiamarkkinavirastoon. Viraston tehtävänä olisi mm. hyväksyä toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmä ja todentajat, antaa ns. tuplalas-

¹ Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY

² Direktiivin 98/70/EY muuttamisesta bensiinin, dieselin ja kaasuoiljyn laatuvaatimusten osalta sekä kasvihuonekaasupäästöjen seurantaan ja vähentämiseen tarkoitettun mekanismin käyttöönoton osalta, neuvoston direktiivin 93/12/ETY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/30/EY

kentaa³ koskevia ennakkoratkaisuja sekä valvoa kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamista.

Talousvaliokunta pitää sääntelyn lähtökohtia perusteltuina. Myös ympäristövaliokunta on lausunnossaan puoltanut uutta sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on puolestaan todennut, etteivät lakiehdotukset anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Biopolttoaineet ja bionesteet

Biopolttoaineet ja bionesteet tuotetaan biomassasta. Biomassalla tarkoitetaan esityksessä⁴ maataloudesta (sekä kasvi- että eläinperäiset aineet mukaan lukien), metsätaloudesta ja niihin liittyviltä tuotannonaloilta sekä kalastuksesta ja vesiviljelystä peräisin olevien⁵ tuotteiden, jätteiden ja tähteiden sekä teollisuus- ja yhdyskuntajätteiden biohajoavaa osaa. Biopolttoaineita käytetään liikenteessä (esim. bioetanoli ja biodiesel) ja bionesteitä muuhun energiakäyttöön, kuten lämmitykseen (esim. pyrolyysiöljy).

Liikenteestä aiheutuu merkittäviä kasvihuonekaasupäästöjä. Esimerkiksi Suomessa liikenteen päästöt muodostavat noin 20 % kokonaispäästöistämme. Lyhyemmällä aikavälillä biopolttoaineet ovat ajoneuvojen energiatehokkuuden parantamisen ohella keskeisimmät keinot vähentää kestävästi liikenteen päästöjä. Suomessa liikennepolttoaineiden jakeluvaihe⁶ on asetettu EU:n edellyttämää kunnianhimoisemmalle tasolle edellyttämällä, että biopolttoaineet muodostavat 20 % liikenteen energian loppukulutuksesta vuonna 2020. Näin on haluttu luoda ennakoitava toimintaympäristö uusien investointien tekemiselle. Tavoitteena on näin myös edistää 2. sukupolven biopolttoaineiden tuotantoa.

³ RES-direktiivin 21 artiklan 2 kohdan mukaisista aineista valmistettujen biopolttoaineiden energiasisältö otetaan huomioon kaksinkertaisena laskettaessa liikenteen 10 %:n uusiutuvan energian tavoitteen täyttymistä sekä kansallisissa kiintiö- ja velvoitejärjestelmissä.

⁴ 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ja 3. lakiehdotuksen 2 §:ssä oleva biomassan määritelmä vastaa RES-direktiivin 2 artiklan e alakohtaa.

⁵ biologista alkuperää olevien

Biomassan osuus energian kokonaiskulutuksesta on Suomessa teollisuusmaiden korkein. Keskeisessä asemassa on puusta tuotettu energia, jolla katetaan noin viidennes maamme energiantuotannosta. Ympäristövaliokunnan tapaan talousvaliokunta toteaa, että metsäteollisuutemme on keskeisessä asemassa pyrkiessämme täyttämään uusiutuvan energian käytön lisäämistavoitteet. Biopolttoaineiden tuotanto ja siihen liittyvän teknologian kehittäminen ovat tärkeä osa Suomen cleantech-klusteria, ja sektori omaa merkittävää kasvupotentiaalia myös kansainvälisillä markkinoilla. Toimivat kansalliset markkinat ovat edellytyksenä myös viennin kasvulle.

Talousvaliokunta katsoo, että uusi sääntely tukee osaltaan sekä nestemäisten biopolttoaineiden käytölle että sektorin jatkokehittämiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista luomalla aiempaa selkeämmän sääntely-ympäristön alan toimijoille. RES-direktiivin mukaisesti valiokunta pitää tärkeänä lisätä erityisesti jätteiden ja tähteiden hyödyntämistä. Samoin on tavoiteltavaa, että yhä suurempi osa raaka-ainetarpeesta kyetään kattamaan kotimaisilla raaka-aineilla.

Määritelmät

Esityksen 1. lakiehdotus (4 §) sisältää määritelmät mm. jätteelle, prosessitähteelle ja tähteelle. RES-direktiivi ei sisällä vastaavia määritelmiä. Asiantuntija-arvioissa on kannatettu määritelmien sisällyttämistä kansalliseen sääntelyyn. Yksittäisenä kysymyksenä valiokunnan käsitelystä on kuitenkin noussut esille prosessitähde-määritelmän soveltaminen mäntyöljyyn.

Prosessitähdeellä tarkoitetaan ainetta, joka syntyy sellaisessa tuotantoprosessissa tai on sellaisen tuotantoprosessin lopputuote, jonka ensisijaisena tarkoituksena ei ole tämän aineen valmistaminen ja jonka tuottamiseksi tuotantoprosessia ei ole tarkoituksellisesti muutettu. Raakamäntyöljyä syntyy, kun sulfaattiselluprosessissa syntyvää suopaa käsitellään hapolla. Raaka-

⁶ Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (446/2007)

mäntyöljyä syntyy sulfaattisellun valmistuksen yhteydessä noin 20—50 kiloa/sellutonni.

Mäntyöljypotentiaali maailmassa on noin 2,3 miljoonaa tonnia vuodessa. Osa tästä kapasiteetista poltetaan suoraan suopana. Mäntyöljyn tislauksessa tästä hyödynnetään noin 1,5 miljoonaa tonnia. Tislauskäyttö on pysynyt samana viimeiset kymmenen vuotta. Arviolta noin 0,2 miljoonaa tonnia mäntyöljystä päätyy energiakäyttöön polttolaitoksissa. Mäntyöljyn globaali tuotantokapasiteetti ylittää vuositasolla kysynnän noin 0,6 miljoonalla tonnilla.⁷ Vuonna 2012 raakamäntyöljyn tuotanto Suomessa oli 234 000 tonnia, tuonti 93 000 tonnia ja vienti 51 000 tonnia. Mäntyöljyn tislaukskapasiteetti on Suomessa noin 300 000 tonnia.

Mäntyöljyn lukemista prosessitähdemäärityksen piiriin on vastustettu, koska on katsottu, että happokäsittelyn vuoksi mäntyöljy on tulkittava tuotteeksi. Näin ollen sen käyttöä ei tulisi voida sisällyttää ns. tuplalaskennan piiriin. Tätä kantaa edustaneet ovat lisäksi todenneet, että mäntyöljyn laajamittaisempi käyttö biopolttolaitteiksi vaarantaa aineen riittävän saannin muihin jatkojalostustarkoituksiin (mm. liimat, pinnoitteet, maalien, elintarvikkeiden ja autonrenkaiden valmistus).

Mäntyöljyn tulkitsemista prosessitähdeksi puoltaneet tahot ovat puolestaan todenneet, että metsäteollisuuden tuotantoprosessien sivuvirrat on mahdollisimman laajasti luokiteltava prosessitähdeksi. Näin voidaan osaltaan turvata RES-direktiivin edellyttämien tavoitteiden saavuttaminen ja kotimaisten 2. sukupolven biopolttolaitteiden tuotanto. Mäntyöljyn hyödyntäminen korkean jalostusasteen biopolttolaitetuotannossa vähentää sen polttamista sellaisenaan lämmön, höyryn tai sähkön tuotannossa. Mäntyöljyn käyttäminen biopolttolaitteeksi on yksi kehitysvaihe kehitettäessä uutta materiatehokasta biopolttolaiteteknologiaa. Se tukee myös olennaisella tavalla metsäteollisuuden käynnissä olevaa rakennemuutosta. Lausunnoissa on myös

viitattu Tullihallituksen valmisteverolain nojalla antamaan ennakkoratkaisuun, jossa raakamäntyöljyn tulkittiin olevan selluprosessin tähdettä. Tähän tulkintaan nojautuen on jo tehty myös tuotantoinvestointeja.

Talousvaliokunta toteaa, että 1. lakiehdotuksen 5, 14 ja 38 §:n mukaisesti mäntyöljyn, kuten muidenkin aineiden, luokittelu jätteeksi, prosessitähdeksi tai tähteeksi perustuu tapauskohtaiseen harkintaan ja kokonaisarviointiin. Yksittäisen aineen kategorinen tulkitseminen esimerkiksi prosessitähdeksi tai pois sulkeminen tämän määritelmän piiristä ei tämän vuoksi ole mahdollista. Ympäristövaliokunnan tapaan talousvaliokunta toteaa, että metsätalouden tähteillä ja metsäteollisuuden prosessitähdeillä on tärkeä merkitys pyrittäessä liikennepolttoaineiden 20 %:n jakeluvälivoittoeseen ja sen edellyttämään biopolttolaitetuotantoon.

Ratkaisuvastuu siirtyy uuden sääntelyn mukaisesti Energiamarkkinavirastolle. Sen tulee hakemusten käsittelyssä ja päätöksenteossa noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, kuten päätöksenteon läpinäkyvyyttä, sekä hallintolakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Valiokunta korostaa, että toimijoiden tulee voida luottaa viranomaisten tulkintakäytännön johdonmukaisuuteen.

Kestävyysskriteerit ja niiden todentaminen

Kestävyysskriteerit ja niiden todentamiseen liittyvä järjestelmä muodostavat keskeisen osan uutta sääntelyä. RES-direktiivin mukaisia kestävyyskriteerejä ovat kasvihuonekaasupäästövähennys, biologinen monimuotoisuus, maankäytön muutos, turvemaiden kuivattaminen ja maatalouden raaka-aine. Jätteiden ja prosessitahdeiden tulee täyttää kasvihuonekaasupäästövähennystä koskeva kriteeri. RES-direktiivin mukaisesti kestävyyskriteerejä ei sovelleta kiinteisiin polttoaineisiin, kuten metsähakkeeseen.

Esityksen 1. lakiehdotuksen kestävyyskriteerejä ja niiden soveltamista koskevat säännökset (5—10 §) vastaavat RES-direktiivin 17 artiklaa. Lakiehdotuksen 11 §:n mukaisesti kestävyyskriteereistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuk-

⁷ Esim. Lappeenrantaan rakenteilla olevan biojalostamon on arvioitu käyttävän mäntyöljyä noin 100 000—200 000 tonnia vuodessa.

sella tarkempia säännöksiä. Saadun palautteen perusteella laintasoista sääntelyä pidetään riittävänä, mutta alemmanasteiselle ohjeistukselle ja neuvonnalle on selkeä tarve.

Asiantuntijat ovat esittäneet, että jo käytössä olevia sertifikaatteja tulisi voida käyttää todentamisessa ja muutoinkin on voitava hyödyntää jo olemassa olevia järjestelmiä. Esityksen mukaisesti yritysten käytössä jo olevien todentamisjärjestelmien hyödyntäminen on mahdollista niiltä osin kuin metsä- ja muut sertifioinnit vastaavat RES-direktiivin 17 artiklan ja lakiehdotuksen 2 luvun mukaisia kestävyyskriteerejä. Talousvaliokunta painottaa, että lakiehdotuksen 11, 12 ja 31 §:n nojalla annettavalla tarkemmalla sääntelyllä ja ohjeistuksella on pyrittävä vähentämään toiminnanharjoittajille koituvaa hallinnollista taakkaa ja luomaan toimivat puitteet sääntelyn kansalliselle soveltamiselle.

Lopuksi

Parhaillaan on vireillä EU:n säädöshanke⁸, jonka tavoitteena on rajata ruokaraaka-aineisiin perustuvien biopolttoaineiden käyttöä liikenteen uusiutuvan energian velvoitetta täytettäessä. Uusi sääntely toisi muutoksia mm. kestävyyskriteeristöön. Saatujen tietojen mukaan komissiossa on lisäksi valmisteilla esitys, jonka tarkoituksena on laajentaa kestävyyskriteerit koskemaan

myös kiinteitä (esim. metsähake) ja kaasumaisia biomassoja. Komission esitystä energian tuotannossa käytettävien kiinteiden ja kaasumaisten biomassojen kestävyyskriteereiksi odotetaan kesällä 2013. Kun kansallisen luvituksen ja valvonnan kohteena on tällä hetkellä noin 10–20 toimijaa, saattaa luvittettavien määrä tulevaisuudessa moninkertaistua. Vaikka valiokunta pitää perusteltuna, ettei vasta valmisteilla olevaa sääntelyä ole ennakoitu esityksessä, on sääntelyn mahdollinen laajeneminen kuitenkin aiheellista ottaa huomioon, kun uuteen todentamis- ja valvontajärjestelmään liittyviä hallintokäytäntöjä kehitetään.

Energiamarkkinavirasto tulee olemaan keskeisessä asemassa lain sujuvan soveltamisen kannalta. Saatujen lausuntojen perusteella erityisesti lain nopeaan voimaantuloon liittyy käytännön järjestelyjä, joiden osalta tarvitaan ohjeistusta siirtymävaiheen sujuvan läpiviennin varmistamiseksi. Samoin on nähtävissä, että ennakkotietoratkaisut (1. lakiehdotuksen 38 §) tulevat muodostumaan toimijoiden kannalta hyvin tärkeiksi. Ympäristövaliokunnan tapaan talousvaliokunta painottaa, että ennakkopäätösten avulla on voitava pitkäjänteisesti suunnitella toimintaa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina.

⁸ Biopolttoaineiden epäsuorat maankäyttövaikutukset (ILUC); KOM(2012) 595 lopullinen (U 76/2012 vp, josta TaVL 7/2013 vp)

TaVM 9/2013 vp — HE 13/2013 vp

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Eero Lehti /kok (osittain)
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Paula Lehtomäki /kesk
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Päivi Lipponen /sd (osittain)
	Teuvo Hakkarainen /ps (osittain)	Jari Myllykoski /vas
	Harri Jaskari /kok	Martti Mölsä /ps (osittain)
	Pia Kauma /kok	Sirpa Paatero /sd
	Miapetra Kumpula-Natri /sd (osittain)	Arto Pirttilahti /kesk
	Jukka Kärnä /sd	Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.