

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys laeiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain, biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain sekä Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys laeiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain, biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain sekä Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 17/2017 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 7/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- yli-insinööri Jukka Saarinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Antti Saastamoinen, Verohallinto
- kestävyysasiantuntija Harri Haavisto, Energiavirasto
- kestävä kehityksen johtaja Nella Baerents, Arizona Chemical Oy
- energiajohtaja Ilkka Latvala, Metsä Group
- yhteiskuntasuhdejohtaja Ilkka Räsänen, Neste Oyj
- Manager of Sourcing Matti Kymenvaara, Sunshine Kaidi (Finland) New Energy Co. Oy
- johtaja Marko Janhunen, UPM-Kymmene Oyj
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toimitusjohtaja Helena Vänskä, Öljy- ja biopolttoaineala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- maa- ja metsätalousministeriö
- Bioenergia ry
- ProAgria Keskusten Liitto ry
- Suomen Biokaasuyhdistys ry

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2017 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia ja biopolttoaineista ja bionesteistä annettua lakia uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin muutosten täytäntöön panemiseksi.

Biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa säädettäisiin biopolttoaineiden energiasisällön kahdenkertaisesta laskennasta nykyistä tarkemmin ja jakeluelvoitetta koskevaa sääntelyä täydennettäisiin. Energiaviraston tehtäviksi säädettäisiin näihin liittyvät ennakkotietoa koskevat päätökset. Lisäksi tiukennettaisiin jakeluelvoitteen ylittämistä koskevaa sääntelyä.

Biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain mukaista kasvihuonekaasupäästövähennystä koskevaa vaatimusta tiukennettaisiin hieman.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan Energiavirastosta annetun lain muuttamista siten, että siinä viitattaisiin biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettuun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 3 päivänä heinäkuuta 2017.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen tavoitteena on panna täytäntöön uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi eli ns. ILUC-direktiivi. Talousvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Esityksen lähtökohdat. Esityksen pääasiallinen tavoite on ILUC-direktiivin edellyttämien kansallisten lainsäädäntömuutosten toteuttaminen jakeluelvoitelaisissa ja kestävyyslaissa. ILUC-direktiivissä on kyse maankäytön muutoksien ja niistä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi tehdyistä muutoksista ns. RES-direktiiviin, joka sisältää keskeiset säännökset biopolttoaineista ja bionesteistä sekä niihin sovellettavista kestävyyskriteereistä. Direktiivillä pyritään siten toisaalta rajoittamaan biopolttoaineiden käytöstä aiheutuvia maankäytön muutoksia ja toisaalta edistämään tietyistä raaka-aineista valmistettuja liikenteen biopolttoaineita ja muita bionesteitä.

Biopolttoaineita koskeva EU-tason sääntely ja sen kansallinen täytäntöönpano ovat keskeisiä Suomen biopolttoaineita painottavan energia- ja ilmastostrategian reunaehtojen määrittäjiä ja toteuttamisen välineitä. Nyt täytäntöön pantavalla sääntelyllä on keskeinen merkitys alan toiminnanharjoittajien kannalta. Samalla kansallinen liikkumavara sääntelyn täytäntöönpanossa on varsin pieni.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että samanaikaisesti ILUC-direktiivin täytäntöönpanon kanssa valmistellaan jo uusiutuvan energian direktiiviä (RED II), joka korvaisi tämän di-

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2017 vp

rektiivin vuoden 2021 alusta. Talusvaliokunta pitää keskeisenä turvata sääntelyn jatkuvuus ja johdonmukaisuus niin, etteivät sääntelyn muutokset määritelmien, tulkintojen ja käytäntöjen osalta olisi haitallisia alan toimintaedellytysten, investointien ja ennakoitavuuden kannalta.

Nyt täytäntöön pantava ILUC-direktiivi ja vielä valmistelussa oleva RED II -direktiivi perustuvat kehittyneiden, ns. tuplalaskentaan oikeuttavien biopolttoaineiden raaka-aineiden yksityiskohtaiseen listaukseen. Talusvaliokunta on pitänyt tätä RED II -direktiivin yhteydessä antamassaan lausunnossa (TaVL 10/2017 vp — U 5/2017 vp) epäonnistuneena lähtökohtana. Yksityiskohtaiset luettelot eivät voi olla kattavia, eikä niillä voida onnistuneesti ennakoita tulevaa teknologista kehitystä erityisesti jäte- ja tähdepohjaisten raaka-aineiden osalta. Talusvaliokunta korostaa, että Suomen tulee vaikuttaa ennakoivasti ja aktiivisesti alan EU-sääntelyn kehittämiseksi teknologianeutraaliin suuntaan. Tällä voidaan edistää raaka-aineiden ohjautumista kustannustehokkaasti korkean jalostusarvon tuotteisiin.

Jakeluvelvoitelain raaka-ainelistaus ja kansallinen liikkumavara. Esityksen lähtökohtana on ollut ILUC-direktiivin sääntelyn mukainen raaka-aineiden listaus jakeluvelvoitelain liitteessä. Talusvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty osin ristiriitaisia arvioita sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvästä kansallisesta liikkumavarasta. Valiokunta on arvioinut, onko ILUC-direktiiviin perustuva raaka-aineluettelon muuttaminen tai täsmentäminen mahdollista ja perusteltua kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Raaka-aineista erityisen huomion kohteena ovat olleet mäntyöljy ja kuitupuu. Mäntyöljyn osalta huolenaiheet liittyvät siihen, että rajallisesti saatavilla olevaa raaka-ainetta ohjautuisi biopolttoainetuotantoon, mikä ei välttämättä olisi jalostusarvon näkökulmasta paras vaihtoehto. Tämän vuoksi asiantuntijakuulemisessa on esitetty näkemys siitä, että mäntyöljy tulisi poistaa jakeluvelvoitelain liitteen raaka-ainelistauksesta. Myös kuitupuun osalta valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden näkemykset eroavat, ja valiokunnalle on esitetty myös näkemys, jonka mukaan liitteen raaka-ainelistauksessa tulisi rajata lignoselluloosan käsitettä kuitupuun osalta. Raaka-aineista molemmat sisältyvät ILUC-direktiivin raaka-aineluetteloon. Lignoselluloosan direktiivin mukaiseen määritelmään sisältyy myös kuitupuuta.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on ollut noudattaa johdonmukaisesti direktiivin raaka-ainelistausta. Valiokunta pitää selvitettyinä, että direktiivin listauksen muuttamiseen kansallisessa lainsäädännössä liittyisi merkittäviä riskejä. Direktiivin tehokas täytäntöönpano edellyttää kansallisen sääntelyn oikeasisältöisyyttä, täsmällisyyttä ja selkeyttä. Säädöksen tavoitteen tulee toteutua kaikilta osin, ja täytäntöönpanossa tulee varmistaa se, ettei kansallinen sääntely luo ristiriitoja EU-tason sääntelyn kanssa. Talusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan direktiivin raaka-ainelistauksesta poikkeamista voitaisiin pitää direktiivin virheellisenä tai puutteellisenä täytäntöönpanona. Voidaan lisäksi arvioida, ettei olisi Suomen edun mukaista, että direktiivi pantaisiin täytäntöön eri tavoin eri jäsenvaltioissa: tämä voisi muodostua tosiasiallisesti esteeksi suomalaisten biopolttoaineiden tuotannon edistämiseksi ja viennille.

Talusvaliokunta pitää ILUC-direktiiviin sisältyvää ns. tuplalaskentaa keskeisenä keinona edistää kehittyneiden biopolttoaineiden tuotantoa. Tavoitteena on, etteivät biopolttoaineet kilpaile raaka-aineista ruoan tuotannon kanssa, vaan niiden tuotanto perustuu esimerkiksi jätteisiin ja tähteisiin. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella esimerkiksi direktiivin liitteen mukaisten mäntyöljyn ja lignoselluloosan käytön edistäminen tuplalaskennalla on EU:n biopolttoainepoliittikan tavoitteiden mukaista. Monia direktiivin liitteen mukaisia raaka-aineita käytetään toisaalta

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2017 vp

myös muihin tarkoituksiin kuin biopolttoaineiden tuotantoon, ja markkinamekanismin tulisi lähtökohtaisesti ohjata tuotantoa mahdollisimman korkean jalostusarvon tuotteisiin.

Talousvaliokunta painottaa myös, että biopolttoaineiden raaka-ainelistauksen rajaaminen kansallisesti direktiivistä poikkeavalla tavalla olisi ongelmallista biopolttoainetuotantoa ja investointeja suunnittelevien alan yritysten näkökulmasta. Tämä olisi omiaan lisäämään epävarmuutta ja vähentämään kiinnostusta investointeihin. Lisäksi kansallisen energia- ja ilmastostrategian tavoitteiden saavuttaminen edellyttää biopolttainetuotannon laajentamista, mikäli tavoitteisiin halutaan päästä kotimaisella tuotannolla.

Ennakkotiedon antaminen jakeluvelvoitelain säännösten tulkinnasta. Alan toimijoiden oikeusturvan näkökulmasta on keskeistä, että laissa säilytetään mahdollisuus hakea raaka-aineiden luokitteluun liittyviä ennakkotietopäätöksiä. Samoin tältä kannalta on perusteltua, että esitykseen on kirjattu jakeluvelvoitteen liitteen raaka-aineiden tulkintaan liittyvää pohdintaa. Talousvaliokunnassa on noussut esille tarve saada ennakkotietoa myös muista kuin lain 5 §:ään liittyvistä kysymyksistä. Talousvaliokunta katsoo, että erityisesti 5 §:n tulkintaan voi liittyä sellaisia tulkinnallisia kysymyksiä, joiden osalta ennakkotiedon saamiseen on tarvetta. Alan toimijoiden oikeusturvan näkökulmasta juuri tieto siitä, onko kyseessä 5 §:ssä tarkoitettu raaka-aine, on keskeinen. Jakeluvelvoitelain muihin säännöksiin liittyvät mahdolliset tulkintakysymykset ovat luonteeltaan jossain määrin erilaisia. Lisäksi jo hallintolain yleinen sääntely edellyttää Energiaviraston ja Verohallinnon antavan tarvittavaa neuvontaa hallintoasioiden hoitamisessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että lain soveltamiseen ja mahdollisiin tulkintaepäselvyyksiin haetaan jatkossa ratkaisuja ja ohjeistusta myös hallinnonalan viranomaisten, erityisesti Energiaviraston ja Verohallinnon tiiviissä yhteistyössä.

Jakeluvelvoitelakiin liittyvät seuraamukset. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on tuotu esille tarve selkeyttää jakeluvelvoitelakiin liittyviä seuraamussäännöksiä erityisesti korkosäännösten osalta. Jakeluvelvoitelain velvoitteiden täyttämättä jättäminen voi aiheuttaa yrityksille merkittäviä seuraamusmaksuja, jotka tulevat maksettaviksi, vaikka asiaa koskeva muutoksenhakuprosessi olisi käynnissä. Lakiehdotukseen ei ole sisällytetty erillistä perusteettomasti määrättyjä ja myöhemmin palautettavia seuraamusmaksuja koskevaa korkosäännöstä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida jakeluvelvoitelakiin liittyviä sanktioita ja niihin liittyviä menettelyjä sekä korkosäännöksiä vireillä olevan verohallinnon kantamia veroja koskevien verotus- ja veronkantomenettelysäännösten yhtenäistämisen yhteydessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 17/2017 vp sisältyvät 1.—3. lakiehdotuksen.

Helsingissä 5.5.2017

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2017 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen