

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä ja biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä ja biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 184/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tarja Lahtinen, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Harri Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Pekka Ripatti, Energiavirasto
- tekninen asiantuntija Aino-Mari Keskinen, Energiavirasto
- tuotantojohtaja Ari Suomilammi, Gasum Oy
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Seppo Loikkanen, Neste Oyj

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- liikenne- ja viestintäministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä. Laki koskisi moottorikäyttöisissä ajoneuvoissa, liikkuvissa työ-koneissa, maa- ja metsätaloustraktoreissa sekä sisävesillä kulkevilla sisävesialuksissa ja huvi-veneissä käytettäviä polttoaineita.

Ehdotetun lain mukaan polttoaineiden toimittajille tulisi velvollisuus vähentää kulutukseen luovutettavien polttoaineiden energiayksikköä kohti laskettuja kasvihuonekaasupäästöjä vähintään kuudella prosentilla vuoden 2020 loppuun mennessä verrattuna fossiilisten polttoaineiden käytöstä aiheutuviin elinkaarenaikaisiin keskimääriin kasvihuonekaasupäästöihin Euroopan unionissa vuonna 2010. Velvollisuuden laiminlyönnistä määrättäisiin seuraamusmaksu. Velvoite koski vain vuotta 2020.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2018 vp

Laissa säädettäisiin myös biopolttoaineiden ja niiden raaka-aineiden kestävyyskriteerien mukaisuudesta, kasvihuonekaasupäästöjen laskennasta ja vuotuisesta tietojen antamisesta. Tietojen antaminen jatkuisi myös vuoden 2020 jälkeen.

Lailla pantaisiin täytäntöön polttoaineiden laadusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja seurantaan koskevat säännökset sekä laskentamenetelmistä ja raportointivaatimuksista annetun neuvoston direktiivin säännökset.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös biopolttoaineista ja bionesteistä annettua lakia, jotta biopolttoaineiden kestävyyskriteereitä koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa myös ehdotettuun lakiin eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasujen vähentämisestä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella ympäristövaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Hallituksen esitys liittyy EU:n vuonna 2007 päätettyyn ns. 20—20—20-ilmastopakettiin. Siinä EU sitoutui vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään 20 %, lisäämään uusiutuvan energian käyttöä 20 % ja parantamaan energiatehokkuutta 20 % vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteet on pantu täytäntöön useiden direktiivien kautta. Yksi näistä on polttoaineiden laatudirektiivi, jossa on asetettu tavoite polttoaineiden hiili-intensiteetin vähentämisestä 10 % vuoteen 2020 mennessä. Tästä 6 % on sitova velvoite ja 4 % perustuu vapaaehtoiisiin toimiin. Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön polttoaineiden laatudirektiivin muutokset ja ns. täytäntöönpanodirektiivi, jossa vahvistetaan fossiilisten polttoaineiden käytöstä aiheutuvien elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vuoden 2010 vertailutaso.

Ehdotuksen mukaan polttoaineiden toimittajien tulee vähentää kulutukseen luovutettavien polttoaineiden energiayksikköä kohti laskettuja, elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä mahdollisimman tasaisesti ja vähintään 6 % vuoden 2020 loppuun mennessä verrattuna vuoden 2010 vertailutasoon. Velvoite koskee moottorikäyttöisissä ajoneuvoissa, liikkuvissa työkoneissa, maa- ja metsätaloustraktoreissa sekä sisävesillä kulkevilla sisävesialuksissa ja huviveneissä käytettäviä polttoaineita. Velvoite koskee vain vuotta 2020. Ehdotuksen vaikutus polttoaineista aiheutuviin kasvihuonekaasupäästöihin on arvioitu vähäiseksi, sillä tavoitteena oleva päästövähennys saavutetaan pääosin jo nyt käytössä olevien keinojen, kuten jakeluvelvoitteen, avulla. Jakeluvelvoitelain mukaan biopolttoaineiden energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittaman moottoribensiinin, dieselöljyn ja biopolttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä tuli olla 6 % vuosina 2011—2014 ja sen jälkeen nouseva siten, että se on 20 % vuonna 2020. Vuonna 2015 biopolttoaineiden osuus oli keskimäärin 24,45 % kaikkien tieliikenteessä käytettyjen polttoaineiden energiasisällöstä.

Lakiehdotuksessa tarkoitettuja polttoaineiden toimittajia ovat vain isot toimijat, jotka luovuttavat kulutukseen yli miljoona litraa vuodessa nestemäisiä polttoaineita tai energiasisällöltään vastaavan määrän kaasumaisia polttoaineita. Rajauksella ei ole päästövähennystavoitteen kannalta

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2018 vp

suurta merkitystä, sillä pienten toimijoiden osuus kulutukseen luovutetuista polttoaineista on noin 1 %. Raportointijärjestelmät ovat hallinnollisesti raskaita, joten pienten toimijoiden ulosrajaus on perusteltu. Valiokunta pitää tarpeellisena tulkintavaikeuksien välttämiseksi, että Energiavirasto ohjeistaa selkeästi "vastaavan määrän kaasumaisia polttoaineita" tarkoittavan rajan määrittämisen suoraan energiayksikössä nestemäisten polttoaineiden energiasisällön vaihtelun vuoksi.

Laissa ehdotetaan direktiivin mukaisesti säädettäväksi myös kirjanpitovelvollisuudesta sekä velvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuvista seuraamuksista. Päästövähennysten laiminlyönnistä ehdotetaan määrättäväksi seuraamusmaksu, jonka suuruus riippuu täyttämättä jääneen vähennysvelvoitteen määrästä. Seuraamusmaksu voidaan määrätä ainoastaan vuotta 2020 koskevan 6 %:n vähentämisvelvoitteen laiminlyönnistä. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi polttoaineiden elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasuja koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä, josta voidaan määrätä laiminlyöntimaksu. Valiokunta pitää maksuja asianmukaisina korostaen, että ne ovat tuntuvia, mutta niitä voidaan tarvittaessa myös kohtuullistaa. Laiminlyöntimaksu rinnastuu jake-luvelvoitelain virhemaksuun. Mahdollisuudella määrätä sanottuja maksuja voidaan varmistaa direktiivin tavoitteiden ja sen edellyttämän seurannan toteuttaminen direktiivin edellyttämällä tavalla.

Valiokunta pitää hyvänä, että lakiehdotuksen mukaan polttoaineen toimittaja voi sopia vähentämisvelvoitteen toteuttamisesta toisen polttoaineen toimittajan kanssa. Polttoaineen toimittaja voi myös sopia velvoitteen täyttämisestä tieliikenteeseen moottoriajoneuvoissa käytettävän sähkön toimittajan kanssa, jos tämä kykenee mittaamaan ja seuraamaan tai muulla tavalla arvioimaan riittävän luotettavasti toimitetun sähkön määrän. Vastaavasti on mahdollista sopia velvoitteen täyttämisestä lentoliikenteen biopolttoaineen toimittajan kanssa, jos biopolttoaineet täyttävät laissa säädetyt kestävyyskriteerit. Valiokunta kannustaa avaamaan myös pienille toimijoille mahdollisuuden osallistua niin halutessaan edellä viitattuun polttoaineiden toimittajien väliseen sopimukseen ja osallistumaan näin vähennysvelvoitteiden toteuttamiseen.

Vaikka itse vähennystavoite koskee vain vuotta 2020, velvollisuus antaa vuosittain tietoja jatkuu. Tiedot on raportoitava muun muassa luovutetuista polttoaineista ja sähköstä, energiayksikköä kohti lasketuista elinkaarenaikaisista kasvihuonekaasupäästöistä, kestävyyskriteerien mukaisuudesta ja ns. alkuvaiheen päästöjen vähennyksistä.

Valiokunta pitää kannatettavana, että lakiehdotuksen mukaisen 6 %:n päästövähennysvelvoitteen saavuttamisessa voidaan ottaa huomioon paitsi vähähiiliset biopolttoaineet myös muut vähähiiliset polttoaineet, kuten paineistettu maakaasu, nesteytetty maakaasu, nestekaasu, sähkö ja vety. Biopolttoaineet eivät pitkällä aikavälillä yksin riitä liikenteen päästövähennysten toteuttamiseen, ja siksi on hyvä, että lainsäädännössä tunnistetaan uudet mahdollisuudet. Suomen energia- ja ilmastostrategian ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman tavoitteena on leikata liikenteen päästöt puoleen vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 2005.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2014 EU:n uudet ilmasto- ja energiatavoitteet, joiden mukaan vuoteen 2030 mennessä vähennetään kasvihuonekaasupäästöjä 40 % vuoden 1990 tasosta, nostetaan uusiutuvan energian osuus 27 %:iin kokonaisenergiantuotannosta ja parannetaan energiatehokkuutta niin, että vuoden 2030 energiankulutus jää 27 % pienemmäksi kuin mihin se ny-

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2018 vp

kyiseen energiatehokkuuden tasoon perustuvien laskelmien mukaan olisi kehittymässä. Pariisin ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttaminen saattaa edellyttää myös EU:n päästövähennystavoitteiden kiristämistä nopealla aikataululla.

Komission tiedonannossa Vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva eurooppalainen strategia (COM (2016) 501) korostetaan tarvetta selvittää, miten voidaan tarjota merkittävä kannustin sellaisten energiamuotojen innovointiin, joita hiilestä irtautumiseen tarvitaan pitkällä aikavälillä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi asettamalla polttoainetoimittajille velvoite toimittaa tietty osuus uusiutuvasta vaihtoehtoisesta energiasta, muun muassa kehittyneistä biopolttoaineista ja synteettisistä polttoaineista, esimerkiksi käyttämällä sekoitusvelvoitetta tai velvoittamalla vähentämään toimitetun energian aiheuttamaa kasvihuonekaasujen vaikutusta. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä uudistetaan strategian mukaisesti tarjoamalla kannustimia uusien ei-fossiilisten polttoaineiden innovointiin ja/tai negatiivisia kannustimia fossiilisille polttoaineille.

Komissio valmistelee parhaillaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä koskevaa ns. RES-direktiivin kokonaisuudistusta vuoden 2030 tavoitteisiin perustuen. Komissio valmistelee myös delegoitua säädöstä kasvihuonekaasupäästöjen oletusarvojen vahvistamiseksi muille kuin biologista alkuperää olevalle uusiutuvalla metanolille ja etanolille sekä synteettiselle bensiinille ja dieselöljylle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uusien polttoaineiden lainsäädännöllistä asemaa EU:ssa selkiytetään, ellei jäsenmaa voi itsenäisesti määritellä uusille polttoaineille kansallisia oletusarvoja ja polttoaineen toimittaja määritellä kasvihuonekaasuintensiteettiä. On mahdollista, että komissio antaa lainsäädäntöesityksen uusista polttoaineista, esimerkiksi Power-to-Gas-menetelmällä tuotetuista. Valiokunta korostaa, että teknologianeutraalius on tärkeä lähtökohta sääntelyn peruslähtökohdissa nykyisten ja uusien teknologioiden ja palveluiden kehittämiseksi siten, että sääntely ei lukitse kehitystä. Kaikkien vaihtoehtoisten vähäpäästöisten polttoaineiden ja käyttövoimien edistämisen ohella tärkeää on parantaa autojen energiatehokkuutta sekä koko liikennejärjestelmän energiatehokkuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 184/2017 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Helsingissä 13.2.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2018 vp

jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos