



Viite: HE 48/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI BIOPOLTTOAINEIDEN KÄYTÖN EDISTÄMISESTÄ LIIKENTEESSÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI MUIKSI LAEIKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö antaa maa- ja metsätalousvaliokunnan pyynnöstä lisäselvityksen kuulemisessa 16.4.2021 annetun selvityksen lisäksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lisäselvityksensä otsikon asiassa maa- ja metsätalousvaliokunnalle seuraavaa:

Biokaasun lisääminen jakeluvelvoitteeseen ja sen raaka-aineet

Ehdotetulla biopolttoaineiden käytön edistämisestä annetun lain (446/2007, jäljempänä *jakeluvelvoitelaki*) muutoksella säädettäisiin biokaasun ja muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden (jäljempänä *RFNBO-polttoaineet*) lisäämisestä jakeluvelvoitejärjestelmän piiriin. Jatkossa jakelija voisi siten täyttää jakeluvelvoitettaan biopolttoaineiden lisäksi myös biokaasulla ja RFNBO-polttoaineilla.¹

Biokaasulla tarkoitetaan jakeluvelvoitejärjestelmässä biomassasta tuotettuja kaasumaisia polttoaineita. Biomassalla tarkoitetaan maataloudesta tai metsätaloudesta, niihin liittyviltä tuotannonaloilta taikka kalastuksesta tai vesiviljelystä peräisin olevien biologista alkuperää olevien tuotteiden, jätteiden ja tähteiden sekä teollisuus- ja yhdyskuntajätteiden biohajoavaa osaa. Jotta jakelijan kulutukseen toimittama biokaasu voitaisiin ottaa huomioon jakeluvelvoitteen täyttämisessä, olisi jakelijan osoitettava biokaasun täyttävän biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013, jäljempänä *kestävyyslaki*) säädetty kestävyyssuhteet.

Jakeluvelvoitelaisissa säädettäisiin tietyistä raaka-aineista tuotettujen ja valmistettujen biopolttoaineiden ja biokaasun osuusrajoituksia koskevat

¹ Biokaasu lisättäisiin jakeluvelvoitteeseen 1.1.2022 alkaen ja RFNBO-polttoaineet 1.1.2023 alkaen.

säännökset RED II –direktiivin² mukaisesti. Laissa säädettäisiin ravinto- ja rehukasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun enimmäisosuudesta ja korkean ILUC-riskin polttoaineiden³ enimmäisosuudesta. Lisäksi säädettäisiin enimmäisosuusrajoitus koskien lain liitteen B osassa tarkoitetuista raaka aineista (käytetty ruokaöljy ja eläinrasvaluokat 1 ja 2) tuotettuja tai valmistettuja biopolttoaineita ja biokaasua. Esitetyt rajoitukset ovat kuitenkin suhteessa uusiutuvien polttoaineiden kokonaiskäyttöön ja niille ehdotetut enimmäisosuudet vastaavat likimain niiden nykyistä osuutta Suomessa, joten vaikutukset tuskin nousevat kokonaisuutena arvioiden kovin merkittäviksi.

Jakeluvelvoitejärjestelmä sisältää jakeluvelvoitteen eli niin sanotun päävelvoitteen lisäksi myös kehittyneitä biopolttoaineita⁴ koskevan lisävelvoitteen. Ehdotetulla jakeluvelvoitelain muutoksella kehittyneitä biopolttoaineita koskevaa lisävelvoitetta muutettaisiin siten, että jakelijan olisi jatkossa mahdollista täyttää sitä myös kehittyneellä biokaasulla eli lain liitteen A osassa tarkoitetuista raaka-aineista tuotetulla tai valmistetulla biokaasulla sekä RFNBO-polttoaineilla. Koska RFNBO-polttoaineet lisätäisiin lisävelvoitteen piiriin, jakeluvelvoitelaisa säädettäisiin myös uudesta vähimmäisosuusvelvoitteesta kehittyneillä biopolttoaineille ja biokaasulle, jolla varmistettaisiin RED II:n liikenteen kehittyneitä biopolttoaineita ja biokaasua koskevan lisävelvoitteen toteutuminen kansallisesti.

Jakeluvelvoitelain liitteen raaka-aineluettelot (A ja B osat) vastaavat sisältöään RED II:n liitettä IX, johon ei tehty muutoksia RED II –direktiiviä edeltäneeseen RES-direktiiviin⁵ nähden. RED II –direktiivissä komissiolle on kuitenkin säädetty tehtäväksi arvioida kahden vuoden välein raaka-aineiden lisäämistä raaka-aineluetteloon ja antaa delegoituja säädöksiä raaka-aineiden luettelon muuttamisesta raaka-aineiden lisäämiseksi luetteloon. Raaka-aineet, jotka voidaan jalostaa ainoastaan kehittyneitä teknologiaa käyttäen, on lisättävä liitteessä IX olevaan A osaan. Raaka-aineet, jotka voidaan jalostaa biopolttoaineiksi tai liikenteessä käytettäväksi biokaasuksi kypsää teknologiaa käyttäen, on lisättävä liitteessä IX olevaan B osaan. Komissio ei voi ehdottaa raaka-aineen poistamista luettelosta. Jos komissio lisää direktiivin liitteen IX raaka-aineluetteloihin uusia raaka-aineita, tulee ne lisätä myös jakeluvelvoitelain liitteeseen. Jäsenvaltio ei voi oma-aloitteisesti tehdä muutoksia raaka-aineluetteloon.

Kuten edellä on todettu, jakeluvelvoitelain liitteen A osassa määritellään kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun raaka-aineet. Biokaasun raaka-aineiden osalta liitteen A osassa on esimerkiksi eläinten lanta, jätevesiliete ja erilaiset teollisuuden ja kotitalouksien biojätteet.

PFAD:n (Palmuöljyn rasvahappotisle) luokittelu

Raaka-aineiden luokittelu kuuluu Energiaviraston toimivaltaan. Raaka-aineiden luokittelussa noudetaan RES ja RED II –direktiiveissä säädettyjä määritelmiä, jotka on kansallisesti toimeenpantu kestävyyslailla. Kestä-

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä.

³ Sellaisista ravinto- ja rehukasveista, joiden tuotantoalue on laajentunut merkittävästi maalle, johon on sitoutunut paljon hiiltä, tuotetut biopolttoaineet ja biokaasu, joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä.

⁴ Eli lain liitteen A osassa tarkoitetuista raaka-aineista tuotettuja tai valmistettuja biopolttoaineita.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta.

vyyslaki sisältää muun muassa jätteen ja tähteen määritelmät. Energiavirasto luokittelee raaka-aineet joko toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymistä koskevista päätöksistä taikka kestävyyslain tai jakeluvelvoitelain mukaisissa ennakkotietopäätöksistä. Suomessa ei ole käytössä kansallista positiivista listaa raaka-aineiden luokitteluista.

Kestävyysjärjestelmien hyväksymispäätöksistä Energiavirasto luokittelee raaka-aineet tapauskohtaisesti toiminnanharjoittajien tekemien hakemusten perusteella. Niin sanottu jäte-tähde-tuote –luokittelu vaikuttaa siihen, mitä kestävyyskriteereitä raaka-aineen on täytettävä. Energiavirasto voi muuttaa toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymistä koskevassa päätöksessä annettua määräystä, jos määräyksen perusteella on tapahtunut pysyväksi katsottava muutos.

Energiavirasto voi toiminnanharjoittajan hakemuksesta päättää antaa kestävyyslain mukaisen ennakkotiedon siitä, onko raaka-ainetta pidettävä jätteenä, tähteenä, syötäväksi kelpaamattomana selluloosana tai lignoselluloosana sovellettaessa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia (388/2017). Ennakkotieto voidaan peruuttaa vain säännöksen tulkinnan muuttumisen vuoksi tai muusta erityisestä syystä.

Myös jakeluvelvoitelain mukainen ennakkotietopäätös edellyttää, että Energiavirasto ottaa kantaa raaka-aineen jäte-tähde-tuote –luokitteluun määritellessään, kuuluuko raaka-aine tietyn jakeluvelvoitelain liitteen mukaiseen kohtaan. Jakeluvelvoitteen liite sisältää muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta pääasiassa jäte ja tähde peräisiä raaka-aineita. Jakeluvelvoitelain mukaisen ennakkotietopäätöksen peruuttaminen edellyttää tulkintakäytännön muuttumista tai muuta erityistä syytä.

Energiavirasto on toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän hyväksymispäätöksellä dnro 1294/741/2013 luokitellut PFAD:n prosessitähdeksi. Kestävyyslain muutoslailla (976/2020) kestävyyslain määritelmiä päivitetiin vastaamaan RED II –direktiivin mukaisia määritelmiä. Prosessitähteen määritelmä vastaa nykyistä tähteen määritelmää. Tähteellä 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. PFAD ei ole Suomessa katsottu kuuluvaksi jakeluvelvoitelain liitteen raaka-aineisiin, mutta siihen sovelletaan valmisteverolain mukaisia alempia verokantoja.

RED II ei sisältänyt uusia vaatimuksia, jotka olisivat kohdistuneet raaka-aineiden jäte-tähde-tuote –luokitteluun, minkä vuoksi PFAD:n luokittelun muuttamiselle ei tällä hetkellä ole direktiivistä johdettavaa oikeusperustaa. Suomessa PFAD:n luokittelussa on noudatettu määritelmien sananmukaista tulkintaa ja nykyinen luokittelu on linjassa RED II –direktiiviin nähden. Tähteeksi luokittelu ei edellytä, että raaka-aineella ei olisi markkina-arvoa eikä se sisällä määrällisiä kriteereitä siitä, missä suhteessa raaka-ainetta pitäisi syntyä päätuotteeseen nähden.

Hollannissa PFAD on luokiteltu sivutuotteeksi. Ruotsi⁶ on muuttanut PFAD:n luokittelua prosessitähteestä sivutuotteeksi. Iso-Britanniassa⁷, Saksassa ja Itävallassa PFAD on luokiteltu tuotteeksi. Ranskassa⁸ PFAD on luokiteltu tuotteeksi, mutta viime vuodesta lähtien PFAD:seen on voitu soveltaa alempaa verokantaa⁹. Lisäksi Norjassa¹⁰ PFAD:n luokittelu on vuonna 2016 muuttunut jätteestä sivutuotteeksi. Muiden jäsenvaltioiden PFAD-luokitteluista ei ministeriöllä ole ajankohtaista tietoa.

Mikäli PFAD on luokiteltu sivutuotteeksi tai tuotteeksi, tulee sen täyttää RED II –direktiivissä asetetut alkuperää koskevat kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästövähennysvaatimus. Jäte tai tähde luokittelu puolestaan tarkoittaa, että PFAD:n on täytettävä ainoastaan kasvihuonekaasupäästövähennysvaatimus.

Vaikutus biokaasulaitosinvestointien tukemiseen

Nykyisin biokaasulaitoksille myönnettyjen investointitukien, erityisesti kansallisen energiatukiohjelma, soveltuvuus sisämarkkinoille perustuu ensi sijaisesti niin sanottuun yleinen ryhmäpoikkeusasetukseen¹¹ ja sen ympäristönsuojeluun myönnettyä tukea koskevan III luvun 7 jakson säännöksiin. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus mahdollistaa jäsenvaltioille valtiotukiohjelmien käyttöönoton ja tukien myöntämisen ilman komission ennakko hyväksyntää, kun asetuksen yleiset ja kutakin tukimuotoa koskevat erityiset edellytykset täyttyvät.

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 41 artiklan 3 kohdan mukaan tukea ei saa myöntää sellaisille biopolttoaineille¹², joihin sovelletaan toimitus- tai sekoitusvelvoitetta. Sisällytettäessä biokaasu jakeluvelvoitteen piiriin edellytetään jatkossa, että komissio hyväksyy jakeluvelvoitteen soveltamisalaan kuuluvan biokaasun tuotannon tai käytön edistämiseen liittyvään investointiin kohdistetun tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi (tukitoimenpiteen notifiointi). Käytännössä tukitoimenpiteen notifiointi voidaan tehdä tukiohjelma tasolla tai tukipäätös kohtaisesti.

Komissio arvioi tällaisen tukitoimenpiteen hyväksyttävyyttä antamiensa suuntaviivojen, puitteiden ja tiedonantojen nojalla, joissa annetaan tarkempia sääntöjä siitä, miten yksittäinen tuki tai tukiohjelma voidaan suunnitella EU:n valtiontukisääntöjen mukaiseksi. Biokaasun tuotannon osalta tarkastelu tehdään ympäristö- ja energiatuen suuntaviivojen¹³ perusteella. Ympäristö- ja energiatuen suuntaviivoissa on todettu, että sellaisille biopolttoaineille myönnetty tuki, joihin sovelletaan toimitus- tai sekoitusvelvoitetta, ei paranna ympäristönsuojelun tasoa eikä sitä sen vuoksi

⁶ <https://www.energimyndigheten.se/globalassets/om-oss/lagesrapporter/biobransle/2019/laget-pa-energimarknaden---biodrivmedel-och-fasta-biobranslen---februari-2019.pdf> ja https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20111088-om-hallbarhetskriterier_sfs-2011-1088

⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/renewable-transport-fuel-obligation-rtfo-guidance-2020/rtfo-guidance-feedstocks-including-wastes-and-residues>

⁸ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14_SNDI_0.pdf

⁹ <https://www.ofimagazine.com/news/ngos-object-to-french-tax-benefit-for-palm-fatty-acid-distillate-pfad-biofu>

¹⁰ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2016/april-2016/ny-klassifisering-av-pfad-fra-1.-januar-2017/>

¹¹ Komission asetukset (EU) N:o 651/2014 tietyiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

¹² Biopolttoaineella tarkoitetaan tässä yhteydessä nestemäistä tai kaasumaista liikenteessä käytettävää polttoainetta, joka tuotetaan biomassasta.

¹³ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (2014/C 200/01).

voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana, jollei jäsenvaltio pysty osoittamaan, että tuki on rajattu kestäviin biopolttoaineisiin, jotka ovat liian kalliita päästäkseen markkinoille pelkästään toimitus- tai sekoitusvelvoitteen avulla. Ympäristö- ja energiatuen suuntaviivojen voimassa oloa on jatkettu 31.12.2021 saakka ja niiden päivitys on tällä hetkellä työn alla. Koska suuntaviivojen päivittäminen on kesken, eikä niiden tarkempi sisältö 1.1.2022 alkaen ole vielä ministeriön tiedossa, ei tässä vaiheessa ole mahdollista antaa tarkempia tietoja siitä, millaisia mahdollisia muutoksia nykyisiin investointitukiohjelmiin, kuten enimmäistukitasoihin, tulisi tehdä biokaasun tukemisen mahdollistamiseksi.

Inkeri Lilleberg
Erityisasiantuntija