

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uusiutuvan energian direktiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uusiutuvan energian direktiivi) (U 5/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Päivi Janka, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Eleonoora Eilittä, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Maarit Loiskekoski, ympäristöministeriö
- professori Raimo Lovio, Aalto-yliopisto
- johtaja Mikael Hildén, Suomen ympäristökeskus
- toimialapäällikkö Hannes Tuohiniitty, Bioenergia ry
- asiantuntija Antti Kohopää, Energiateollisuus ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Senior Vice President Riikka Joukio, Metsä Group
- energia- ja ilmastopäällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- yhteiskuntasuhdejohtaja Ilkka Räsänen, Neste Oyj
- yhteiskuntasuhdejohtaja Mika Aho, St1 Oyj
- yritysvastuujohtaja Pekka Kallio-Mannila, Stora Enso Oyj
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- johtava asiantuntija Markku Ihonen, Teknologiateollisuus ry
- johtaja Marko Janhunen, UPM-Kymmene Oyj

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kraton Corporation

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksessa asetetaan Euroopan unionin tavoite uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian osuudeksi energian loppukulutuksesta vuonna 2030. Ehdotus sisältää myös säännöksiä, jotka koskevat uusiutuvan sähkön tukijärjestelmiä ja omaa kulutusta, uusiutuvan energian lisäämistä lämmityksessä, jäähdytyksessä ja liikenteessä, jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, alkupe-
rätakuita, hallinnollisia menettelyjä sekä tiedottamista ja koulutusta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasukriteerit biopolttoaineille, bionesteille sekä biomassasta tuotetuille kiinteille ja kaasumaisille polttoaineille.

EU:n uusiutuvan energian sitova tavoite

Jäsenvaltiot varmistavat kollektiivisesti, että uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta koko EU:ssa vuonna 2030 on vähintään 27 prosenttia. Jäsenvaltiot asettavat omat tavoitteensa Energiaunionin hallintomallin (asetusehdotus KOM(2016) 759 lopullinen) mukaisessa kansallisessa ilmasto- ja energiasuunnitelmassa. Ehdotuksen 3 artiklan mukaisesti jäsenvaltion uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta ei voi vuodesta 2021 eteenpäin olla alempi kuin jäsenmaalle asetettu kansallinen tavoite vuodelle 2020. Suomen uusiutuvan energian osuuden tulee siten olla vähintään 38 prosenttia vuodesta 2021 eteenpäin.

Taloudellinen tuki uusiutuvilla tuotetulle sähkölle

Jäsenvaltiot voivat EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti tukea uusiutuvaa sähköä. Tukijärjestelmät tulee suunnitella siten, että uusiutuva sähkö integroidaan sähkömarkkinoille ja tuottajilla on kannusteet huomioida kysynnän ja tarjonnan tasapaino, markkinahinnat sekä maksimoida omat tuotot markkinoilla. Tukijärjestelmien tulee 4 artiklan mukaan olla avoimia, läpinäkyviä, kilpailullisia ja syrjimättömiä. Jäsenvaltion on arvioitava tukijärjestelmän tehokkuutta vähintään joka neljäs vuosi.

Jäsenvaltio ei saa 6 artiklan mukaan muuttaa uusiutuvaa sähköä tuottavan hankkeen tukitasoa tai muita ehtoja siten, että muutos vaikuttaa hankkeelle myönnettyihin oikeuksiin tai hankkeen talouteen.

Uusiutuvan sähkön tukijärjestelmien avaaminen

Jäsenvaltion on 5 artiklan mukaan avattava uusiutuvan sähkön tukijärjestelmät muissa jäsenvaltioissa sijaitseville laitoksille. Uudesta tuettavasta kapasiteetista joka vuosi vuosina 2021—2025 vähintään 10 prosenttia ja vuosina 2026—2030 vähintään 15 prosenttia on avoin myös muissa jäsenvaltioissa sijaitseville laitoksille. Tukijärjestelmien avaaminen voidaan toteuttaa mm. avoimilla tarjouskilpailuilla, jäsenvaltioiden yhteisillä tarjouskilpailuilla, avoimilla sertifikaattijärjestelmillä tai yhteisillä sertifikaattijärjestelmillä. Tuetun uusiutuvan sähkön osuus lasketaan sen jäsenvaltion uusiutuvan energian osuuteen, jonka tukijärjestelmästä laitos rahoitetaan. Jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyösopimus, jossa määritellään säännöt rahoituksen maksamiseen toiseen jäsenvaltioon.

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

Komissio arvioi vuoteen 2025 mennessä avaamisen hyötyjä kustannustehokkaan uusiutuvan sähkön lisäämisessä EU:ssa. Arvioinnin perusteella komissio voi ehdottaa avaamisprosentin korottamista.

Uusiutuvan energian osuuden laskeminen

Artiklassa 7 on esitetty säännöt uusiutuvan energian osuuden laskemiseksi. Sellaisia biopolttoaineita, bionesteitä tai biomassapolttoaineita, jotka eivät täytä artiklan 26 kestävyys- ja kasvihuonekaasupäästövähennyskriteereitä, ei oteta huomioon uusiutuvana energiana. Kuten nykyäänkin, uusiutuvan energian osuus lasketaan loppukulutuksesta. Uusiutuvan energian määrä saadaan summana uusiutuvan sähkön, lämmön ja jäähdytyksen sekä liikenteen kulutuksesta. Artiklassa myös rajoitetaan ruoka- ja rehuraaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden, bionesteiden ja liikenteessä käytettävien biomassapolttoaineiden (käytännössä biokaasu) yhteismäärä 7 %:iin tie- ja raideliikenteen energian loppukulutuksesta ja tämä osuus laskisi 3,8 %:iin vuoteen 2030 mennessä. Artiklassa määritellään tarkemmin uusiutuvan sähkön, lämmön ja liikennekäytön uusiutuvan energian laskentaperiaatteet

Artikla sisältää päätösvallan delegoinnin komissiolle koskien liitteen IX täydentämistä uusilla liikenteen biopolttoaineiden raaka-aineilla ja sisältää kriteerit, joilla täydentämistä on arvioitava. Komissiolle olisi velvollisuus arvioida 2 vuoden välein liitteen täydennystarpeita ja ensimmäinen arviointi tulisi tehdä 6 kuukauden kuluttua direktiivin voimaantulosta. Myös polttoaineiden lämpöarvojen päivitys delegoitaisiin komissiolle.

Uusiutuvan sähkön oma kulutus (Renewable self-consumers)

Uusiutuvan sähkön tuottajia, yksin tai yhdessä, ei 21 artiklan mukaan katsota EU:n tai kansallisessa lainsäädännössä energian toimittajaksi, jos niiden verkkoon syöttämä uusiutuvan sähkön määrä ei ylitä vuositasolla 10 MWh (kotitaloudet) tai 500 MWh (oikeushenkilöt). Jäsenvaltio voi asettaa korkeammat raja-arvot. Pientuottajilla on oikeus myydä oman kulutuksen yli jäävä sähkön osuus ilman kohtuuttomia maksuja ja menettelyjä sekä saada sähkön markkina-arvoa heijasteleva korvaus verkkoon syöttämästään sähköstä.

Uusiutuvan energian valtavirtaistaminen lämmitys- ja jäähdytyslaitoksissa

Jäsenvaltion on pyrittävä lisäämään uusiutuvan energian osuutta lämmitys- ja jäähdytyssektorilla vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa. Jäsenvaltio voi nimetä ja julkistaa toimet ja niiden toimeenpanijat, kuten polttoainetoimittajat, joiden pitää lisätä uusiutuvaa energiaa tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Näiden toimijoiden tulee raportoida vuosittain 30.6.2021 alkaen jäsenvaltion viranomaiselle määrällisistä ja todennettavista tuloksista. Ehdotuksen 23 artiklassa on lueteltu toimia, joilla uusiutuvan lisäys voidaan toimeenpanna.

Kaukolämpö ja –jäähdytys

Ehdotuksen 24 artiklan mukaan jäsenvaltion tulee varmistaa, että kaukolämmön ja -jäähdytyksen toimittajat antavat asiakkailleen varmennettua tietoa järjestelmiensä energiatehokkuudesta ja uusiutuvan energian osuudesta. Tehottomien järjestelmien asiakkaille tulee olla oikeus irtautua

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

kaukolämmitys- tai jäähdytysjärjestelmästä tuottaakseen lämmön tai jäähdytykset itse uusiutuvista energialähteistä tai vaihtaakseen toimittajaan, joka tuottaa lämmön tai jäähdytykset uusiutuvista energialähteistä.

Kaukolämpö- ja jäähdytysjärjestelmät on avattava uusiutuvista energialähteistä taikka jätelämmöstä tai – jäähdytyksestä tuotettavalle lämmölle tai jäähdytykselle. Avaamisen on mahdollistettava lämmön tai jäähdytyksen toimitus suoraan loppuasiakkaalle.

Uusiutuva energia liikenteessä

Artikla 25 sisältää polttoainetoimittajia koskevat eräille liikenteen uusiutuville polttoaineille ja energialähteille asetettavat sitovat minimiosuusvaatimukset, niiden laskentasäännöt sekä vaatimuksen jäsenvaltioille luoda tietojärjestelmä, jolla voidaan seurata kaikkia biopolttoaine-erien ym. uusiutuvan energian transaktioita ja niiden kestävyysominaisuuksia.

Liikennettä koskevia uusiutuvan energian minimiosuusvaatimuksia on kaksi: Laajempi vaatimus edellyttää, että kehittyneiden biopolttoaineiden, muiden liitteen IX raaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, ei-biologista alkuperää olevien uusiutuvien polttoaineiden, fossiilisesta jätteestä tuotettujen polttoaineiden sekä uusiutuvan sähkön osuuden on oltava vähintään 1,5 % polttoaineiden toimittajan kalenterivuoden aikana toimittamien liikennepolttoaineiden kokonaismäärästä vuonna 2021 ja vähintään 6,8 % vuonna 2030.

Mainitun laajan tavoitteen ohella kehittyneille biopolttoaineille ja biokaasulle, joka on tuotettu liitteen IX A-osan mainitsemista raaka-aineista, asetetaan erillinen minimiosuusvaatimus, joka on vähintään 0,5 % vuonna 2021 ja 3,6 % vuonna 2030. Osuusvaatimusten kehittyminen vuositasolla esitetään direktiivin liitteessä X. Kehittyneiden biopolttoaineiden, muiden liitteen IX raaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun osalta artikla 25 edellyttää 70 % kasvihuonekaasupäästövähennystä vuodesta 2021 alkaen.

Liitteen IX B-osan mukaisista raaka-aineista tuotetuille biopolttoaineille ja biokaasulle asetettaisiin katto, jonka suuruus on 1,7 % toimitetun polttoaineen määrästä. Lento- ja meriliikenteeseen toimitetut biopolttoaineet otettaisiin huomioon kertoimella 1,2. Sen sijaan nykyiset biopolttoaineiden ja sähkön painokertoimet poistuisivat. Polttoainetoimittajille olisi annettava mahdollisuus siirtää velvoitteen täyttäminen toiselle toimittajalle.

Artikla sisältää myös sääntöjä uusiutuvan sähkön määrittämiseksi sekä biopolttoaineiden laskennasta silloin, kun niitä tuotetaan jalostamossa yhdessä fossiilisten polttoaineiden kanssa.

Kestävyys- ja kasvihuonekaasupäästövähennyskriteerit ja kriteerien täyttymisen osoittaminen

Artiklassa 26 säädetään biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyys- ja kasvihuonekaasupäästövähennyskriteerien lisäksi myös biomassapolttoaineiden eli kiinteiden ja kaasumaisten biomassasta tuotettujen polttoaineiden kestävyys- ja kasvihuonekaasupäästövähennyskriteereistä. Jatkossa ilmaisulla ”kestävyyskriteerit” tarkoitetaan sekä biomassan tuotannon kestävyyttä koskevia kestävyyskriteerejä että kasvihuonekaasupäästövähennyskriteerejä.

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

Kestävyyssuhteiden täyttämisen on ehtona sille, että bioenergia voidaan ottaa huomioon uusiutuvan energian EU-tavoitteissa ja jäsenmaiden uusiutuvan energian osuuksissa, tarkasteltaessa vaatimusten noudattamista (ml. artikkelit 23 ja 25) ja että biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden käytölle voidaan myöntää taloudellista tukea (financial support).

Biomassan tuotannon osalta kriteerit on määritelty erikseen maatalousbiomassoille ja metsäbiomassoille. Tuotannon osalta sovelletaan samoja kriteerejä liikenteen biopolttoaineille, bionesteille ja biomassapolttoaineille. Maatalousbiomassoille kriteerit ovat pääosin ennallaan. Poikkeuksena on turvemaita käsittelevä kohta, jossa ei mainita enää kuivatusta (kohta 4). Metsäbiomassaa koskevat uusi kohta 5, jossa esitetään metsäbiomassan tuotantoa koskeva nk. riskipohjainen menettelytapa sekä uusi kohta 6, jossa käsitellään metsäbiomassan kohdistuvia vaatimuksia maankäyttö-, maankäytön muutos ja metsätaloussektorin osalta (LULUCF). Metsäbiomassan osalta lähestymistapa on kaksiportainen. Maatasolla edellytetään tiettyjen menettelyjen tai järjestelmien olemassaoloa tai jos tietoja ei ole saatavilla, samat seikat voidaan todentaa metsälö- tai metsätilatasolla. Komissio arvioi metsäbiomassaa koskevia kriteerejä 31.12.2023 mennessä ja voi tarpeen mukaan tehdä niitä koskevan muutosehdotuksen.

Biomassan tuotantoa koskevia kestäväyskriteerejä ei sovelleta, kun käytetään jätteitä tai tähteitä (rajoite ei koske mm. maa- ja metsätalouden jätteitä ja tähteitä).

Biopolttoaineille ja bionesteille sekä biomassapolttoaineilla tuotetulle sähkölle, lämmölle ja jäähdytykselle on määritelty elinkaaren aikainen kasvihuonekaasupäästövähennystä koskeva kriteeri verrattuna fossiiliseen vertailuarvoon.

Biomassalla tuotetun sähkön tukemista rajoitettaisiin. Uusissa yli 20 MW laitoksissa voisi tukea myöntää ainoastaan, jos sähkön tuotannossa käytetään energiatehokasta yhteistuotantoa.

Kestäväyskriteerejä sovelletaan, kun kiinteitä biomassapolttoaineita käytetään polttoaineteholtaan 20 MW tai sitä suuremmissa laitoksissa ja kaasumaisia biomassapolttoaineita sähköteholtaan 0,5 MW tai sitä suuremmissa laitoksissa. Kasvihuonekaasupäästövähennyskriteerien soveltaminen ja kasvihuonekaasupäästövähennysvaatimuksen suuruus riippuu laitoksen toiminnan aloittamisen ajankohdasta.

Jäsenmaille annetaan mahdollisuus esittää biomassapolttoaineita koskien myös muita kestävyystä koskevia vaatimuksia direktiivin vaatimusten lisäksi.

Kestäväyskriteerien täyttymisen osoittamisesta säädetään artiklassa 27. Kestäväyskriteerien täyttymisen osoittamisessa voidaan jatkossakin käyttää kansallista järjestelmää ja komission hyväksymiä vapaaehtoisia järjestelmiä. Ehdotus sisältää eräitä selkeytyksiä/muutoksia mm. ainetasetta koskeviin vaatimuksiin.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto voi hyväksyä sekä EU:n yhteisen sitovan uusiutuvan energian tavoitteen että Suomen vähimmäistavoitteen 38 prosenttia. Ehdotus ei estä korkeamman kansallisen tavoitteen asettamista.

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että direktiiviehdotuksessa on joitain uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tukijärjestelmiä koskevia yleisiä periaatteita. Jäsenvaltion tulee itse voida päättää, onko sillä tukijärjestelmä. Valtioneuvosto voi hyväksyä periaatteen, jonka mukaan tukea saavien hankkeiden tukitasoa tai muita ehtoja ei saa muuttaa jälkikäteen siten, että se vaikuttaa hankkeiden talouteen. Valtioneuvosto ei kannata sitä, että jäsenvaltioiden on osittain avattava uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tukijärjestelmät muissa jäsenmaissa sijaitseville uusiutuvista energialähteistä sähköä tuottaville laitoksille. Tukijärjestelmien avaaminen muissa jäsenvaltioissa sijaitseville laitoksille tulee valtioneuvoston mielestä olla vapaaehtoista ja perustua kyseisten jäsenvaltioiden keskinäisiin sopimuksiin. Samoin uusiutuvan energian tilastollisten siirtojen, jäsenvaltioiden yhteisten uusiutuvilla energialähteillä sähköä, lämpöä tai jäähdytystä tuottavien hankkeiden sekä jäsenvaltioiden yhteisten tukijärjestelmien tulee edelleen olla vapaaehtoisia ja perustua kyseisten jäsenvaltioiden keskinäisiin sopimuksiin.

Valtioneuvosto pitää hyvänä tavoitetta, että uusiutuvan energian tuotantoon ja jakeluun liittyvät hallinnolliset menettelyt ovat hankkeen ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset huomioon ottaen mahdollisimman selkeät ja sujuvat. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että direktiiviehdotuksessa ehdotettuja lupien myöntämiselle asetettuja pakollisia määräaikoja ja muita menettelyihin liittyviä vaatimuksia tarkastellaan vielä huolellisesti ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että alkuperätakuita voidaan myöntää uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön lisäksi uusiutuvilla tuotetusta lämmöstä ja jäähdytyksestä. Valtioneuvosto haluaa kuitenkin vielä tarkastella, aiheuttaako alkuperätakuiden pakollisuus uusiutuvalla energialla tuotetun lämmityksen ja jäähdytyksen markkinoinnissa hyötyihin nähden suhteetonta hallinnollista taakkaa yrityksille ja viranomaisille. Alkuperätakuiden keskeisenä tavoitteena on varmistaa kuluttajalle, että uusiutuvana energiana myyty energia on tuotettu uusiutuvilla energialähteillä. Valtioneuvosto katsoo, että alkuperätakuiden merkitys ensisijaisesti luotettavan tiedon varmistajana energian tuottamisesta uusiutuvilla tulisi säilyttää. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että alkuperätakuita voisi myös jatkossa myöntää tuottajille, jotka ovat saaneet samaan tuotantoon taloudellista tukea.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että pienten sähköntuotantolaitosten haltijat voivat tuottaa sähköä omaan kulutukseen ilman kohtuuttomia lainsäädännöstä aiheutuvia velvoitteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös pientuottajat myyvät sähkönsä markkinoille avointen sähkömarkkinoiden periaatteiden mukaisesti. Jatkokäsittelyssä tulee selvittää ehdotuksen merkitys pientuottajien, muiden sähkönkäyttäjien, verkkoyhtiöiden sekä energia- ja arvonnäisäverotuksen kannalta.

Valtioneuvosto pitää hajautetun uusiutuvan energian edistämistä tärkeänä. Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella, onko direktiiviehdotuksen määrittelemä uusiutuvan energian yhteisö tasa-puolinen ja hyödyllinen, kun arvioidaan hajautetun energian tuottajiin ja kuluttajiin kohdistuvia erilaisia menettelyjä ja tukia. Uusi käsite tarkkoine rajauksineen saattaa aiheuttaa hyötyihin nähden suhteetonta hallinnollista taakkaa sekä yhteisöille että viranomaisille. Jatkokäsittelyssä tulee myös varmistaa, että uusiutuvan energian yhteisö on yhteensopiva sähkömarkkinadirektiiviehdotuksessa määritellyn energiayhteisö -määritelmän kanssa.

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

Valtioneuvosto pitää uusiutuvan energian osuuden lisäämistä lämmityksessä ja jäähdytyksessä tärkeänä. Lämmityksen ja jäähdytyksen tarve, nykyinen infrastruktuuri, eri uusiutuvan energialähteiden teknis-taloudellinen potentiaali, markkinat ja ohjauskeinot ovat hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden pitää edelleen voida päättää, miten ja minkälaisilla kannustimilla uusiutuvan energian käyttöä lämmityksessä ja jäähdytyksessä lisätään. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion on pyrittävä lisäämään uusiutuvan energian osuutta lämmityksessä ja jäähdytyksessä prosenttiyksiköllä vuosittain vuodesta 2021 alkaen. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tulee vielä tarkemmin arvioida komission ehdottaman lisäystavoitteen kohdentumista ja vaikutuksia teollisuuteen, kaukolämpö- ja -jäähdytyssektoriin sekä rakennuskohtaiseen lämmitykseen ja jäähdytykseen. Valtioneuvosto katsoo, että tavoitteen tulisi olla indikaatiivinen ja sen tulisi koskea koko kautta vuosittaisen lisäystavoitteen sijasta. Ehdotuksen mukainen yhden prosenttiyksikön vuosittainen lisäys on toimeenpanon kannalta joustamattomampi kuin 10 prosentin lisäystavoite vuodesta 2021 vuoteen 2030.

Suomessa liittyminen kaukolämpö- tai kaukojäähdytysverkkoon ei ole pakollista. Kuluttajan irtautuminen verkosta tapahtuu sopimusehtojen mukaisesti. Kaukolämpö- ja jäähdytys kilpailee siten muiden lämmitys- ja jäähdytysmuotojen kanssa. Kaukolämpö- ja jäähdytysyhtiöiden intressissä on varmistaa kaukolämpö- ja jäähdytysjärjestelmien tehokkuus ja kilpailukyky kilpaileviin tuotantomuotoihin verrattuna. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että muiden lämmitys- ja jäähdytysmuotojen kanssa kilpailevaan kaukolämpöön – ja jäähdytykseen ei tulisi kohdistaa uutta pakollista EU-tason sääntelyä. Uusi pakollinen sääntely voi lisätä hallinnollista taakkaa ilman merkittäviä lisähyötyjä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että liikenteen uusiutuvan energian käytölle ja kehittyneille biopolttoaineille ehdotetaan sitovia osuustavoitteita. Näin voidaan turvata biopolttoaineiden ja muiden liikenteen uusiutuvien energialähteiden eurooppalainen markkina ja rohkaista yrityksiä teknologian kehittämiseen ja investointeihin. Lähtökohtaisesti voidaan pitää kannatettavana myös pyrkimystä perinteisten, ruoka- ja rehupohjaisten biopolttoaineiden käytön asteittaiseen rajoittamiseen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että kehittyneet biopolttoaineet määrittävä direktiiviehdotuksen raaka-aineluettelo ei ole paras tapa määritellä ko. polttoaineita ja esitetystä muodostaan se rajoittaa liikaa kehittyneiksi katsottavia biopolttoaineita erityisesti jäte- ja tähdepohjaisten biopolttoaineiden osalta.

Valtioneuvoston mielestä Suomen kannalta tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi tulisi katsoa kokonaisuutena biopolttoaineiden määrittelyä ja eri minimiosuusvaatimukseen sisällytettäviä polttoaineita ja energialähteitä sekä määritellä selkeästi, mitä reunaehtoja jäsenvaltioille asetetaan koskien kansallisia edistämistoimenpiteitä kuten biopolttoaineiden jakeluvolvoite. Ottaen huomioon Suomen haastavat kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteet taakanjakosektorilla ja erityisesti liikenteen osalta sekä kunnianhimoiset tavoitteet kehittyneiden biopolttoaineiden osalta on välttämätöntä, että kansallisesti voidaan asettaa EU:n vaatimuksia korkeampia ja laveampia velvoitteita.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tulee vielä tarkemmin arvioida voidaanko esitettyjen kansallisten sähköisten seurantajärjestelmien avulla saavuttaa niin merkittäviä hyötyjä, että järjestelmien rakentamisesta ja ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia voidaan pitää perusteltuina. Direktiiviehdotuksen mukaan vaadittavaan järjestelmään kirjataan kaikki velvoitteiden piiriin kuuluvien

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

polttoaineiden kohdalla tapahtuvat transaktiot tuotannosta polttoaineen lopulliselle toimittajalle ja siirtyvien erien kestävyysominaisuudet. Kansalliset tietojärjestelmät olisi myös linkitettävä niin, että kaikki jäsenvaltioiden väliset siirrot on jäljitettävissä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä bioenergian kestävyyskriteerien laajentamisen myös kiinteisiin ja kaasumaisiin sähkön- ja lämmöntuotantoon käytettäviin biomassoihin. Tässä yhteydessä haluamme kuitenkin painottaa jo olemassa olevien biomassan kestävyuden todentamisessa käytettävien menetelmien hyödyntämistä. Valtioneuvosto pitää ehdotukseen sisältyviä kestävyyskriteerien soveltamista koskevia rajoituksia kannatettavina (mm. kriteerien soveltaminen käytettäessä jäte- ja tähdemateriaaleja, kiinteille biomassoille 20 MW laitospääkoraja ja kasvihuonekaasukriteerian soveltaminen ainoastaan uusille 2021 tai sen jälkeen toimintansa aloittaville laitoksille). Direktiiviehdotukseen sisältyy kuitenkin monia yksityiskohtia, joihin on syytä kiinnittää huomiota jatkokeskustelussa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että ehdotukseen sisältyy mahdollisuus tarkastella metsäbiomassan tuotannon kestävyyttä maatasolla sekä hyödyntää olemassa olevia instrumentteja. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotukseen sisältyvästä kaksiportaisesta mallista tulee myös yksityiskohdiltaan tarkoituksenmukainen ja se on mahdollista toteuttaa mielekkäästi ja ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotukseen sisältyvään metsäbiomassojen tuotannon kestävyyskriteerien tarkasteluun vuoden 2023 loppuun mennessä sekä mahdollisuuteen tehdä niitä koskevia muutoksia. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena arvioida tarkastelun tarpeellisuutta ja ajankohtaa.

Valtioneuvostolle on tärkeää, että kestävä bioenergian lisäämistä ei rajoiteta. Tässä suhteessa on syytä kiinnittää huomiota mm. turvemaiden käsittelyyn ehdotuksessa. Kestävyyskriteerian ei tulisi rajoittaa esim. sellaisten biomassojen energiakäyttöä, jotka on viljelty nykyisillä, turvemaidella sijaitsevilla pelloilla.

Valtioneuvostolle on tärkeää, että kestävyyskriteerian täyttymisen osoittaminen on mahdollista toteuttaa uskottavasti ja luotettavasti sekä ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Täytäntöönpanossa tulee säilyä riittävä kansallinen liikkumavara ja tässä suhteessa ehdotukseen sisältyvää säädösvallan siirtoa tulee tarkastella erityisen huolellisesti.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotukseen sisältyy säädösvallan siirtoa komissiolle. Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella ehdotettua delegointia, erityisesti komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuutta. Yleisenä huomiona valtioneuvosto katsoo, että mahdolliset säädösvallan siirrot on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio antoi marraskuussa 2016 direktiiviehdotuksen uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energiakäytön edistämisestä (RED II -direktiivi) osana ns. puhtaan energian talvipakettia. Valiokunta toteaa, että ehdotuksella on tarkoitus panna täytäntöön Eurooppa-neuvoston loka-kuussa 2014 sopima ilmasto- ja energiapuitteiden mukainen tavoite nostaa uusiutuvan energian osuus EU:ssa vähintään 27 %:iin energian loppukulutuksesta vuonna 2030. Jäsenvaltion uusiutu-

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

van energian osuus loppukulutuksesta ei voi vuodesta 2021 eteenpäin olla alempi kuin kansallinen tavoite vuodelle 2020, joten Suomen uusiutuvan energian osuuden tulee olla vähintään 38 % vuodesta 2021 lähtien.

Komissio ehdottaa esityksessä politiikkatoimia sen varmistamiseksi, että EU:n yhteinen tavoite saavutetaan kustannustehokkaasti sähköntuotannossa, lämmityksessä ja jäähdytyksessä sekä liikenteessä. Ehdotus sisältää mm. säännöksiä, jotka koskevat uusiutuvan sähkön tukijärjestelmiä ja omaa kulutusta sekä uusiutuvan energian tuotannon lisäämistä. Direktiiviehdotuksessa esitetään myös säädettäväksi kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasukriteerit biopolttoaineille, bionesteille sekä biomassasta tuotetuille kiinteille ja kaasumaisille polttoaineille.

Direktiiviehdotuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on edistää uusiutuvan energian käyttöä liikenteessä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jossa liikenteen uusiutuvan energian käytölle ja kehittyneille biopolttoaineille ehdotettavia sitovia osuustavoitteita pidetään kannatettavina. Valiokunta pitää tärkeänä Suomen biotalouden kasvulle yhteisten eurooppalaisten markkinoiden luomista biopolttoaineille. Direktiiviehdotus avaa laajemminkin Suomelle monia mahdollisuuksia kehittää energiateknologiaa ja -palveluita kotimarkkinoille, EU:n markkinoille ja sitä kautta laajemminkin maailmanmarkkinoille. Vaikka esimerkiksi aurinkoenergian kotimarkkinat ovat pienet, sen vientipotentiaali on huomattava.

Valiokunta pitää myös tärkeänä uusiutuvan energian osuuden lisäämistä lämmityksessä ja jäähdytyksessä. Jäsenvaltioiden tulee kuitenkin edelleen voida itse päättää, miten ja millaisilla kannustimilla uusiutuvan energian käyttöä lämmityksessä ja jäähdytyksessä lisätään. Valiokunta pitää myös pidemmän aikavälin tavoitteita hyvinä, koska uusiutuvan energian käytön lisäämisessä kustannukset ovat usein etupainotteisia. Metsäbiomassan osalta tulee huolehtia siitä, ettei ainespuuta ohjaudu polttoon. Valiokunta katsoo, että uusiutuvan energian paletin tulee olla laaja, vaikka biomassojen merkitys on keskeinen. Lisäksi esimerkiksi aurinkoenergian käyttöä voidaan lisätä kesäaikaisen rakennusten jäähdytyksen osalta. Aurinkoenergian kehitystä tulee seurata tarkoin ja pyrkiä kehittämään siihen liittyen myös älyverkkoteknologian sovelluksia vientimarkkinoille.

Valiokunta toteaa, että direktiiviehdotuksessa määritellään kehittyneet biopolttoaineet rajatun raaka-ainelistan perusteella, joka ei sisällä merkittävää osaa Suomen biopolttoainetuotannossa tällä hetkellä käytettävistä, lähinnä jäte- ja tähdepohjaisista raaka-aineista. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että kehittyneet biopolttoaineet määrittävä direktiiviehdotuksen raaka-aineluettelo ei ole paras tapa määritellä kyseisiä polttoaineita ja on esitettyssä muodossaan liian rajoittava. Suljettu määrittely rajoittaisi innovaatioita uusien raaka-aineiden hyödyntämisessä ja tuotteiden kehittämisessä. Jos päädytään suljettuun raaka-aineluetteloon, tarvitaan ehdottomasti keinoja lisätä raaka-aineita luetteloon mahdollisimman joustavilla menettelyillä.

Maatalousbiomassoille asetettavat kriteerit ovat esityksessä pääosin ennallaan, poikkeuksena on turvemaita käsittelevä kohta, jossa ei mainita enää kuivatusta (artikla 26). Valiokunta toteaa, että Suomen koko peltopinta-alasta yli 10 % on turvemaita. Lisäksi turvemaiilla on tärkeää alueellista merkitystä, sillä Suomessa on kuntia, joissa lähes koko peltopinta-ala on turvemaita. Vaikka maatalousperäisten biomassojen energiakäyttö on tällä hetkellä hyvin vähäistä, saattaa tulevaisuudessa esimerkiksi nurmen käyttö biokaasun tuotannon raaka-aineena lisääntyä. Valiokunta

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

katsoo, että ennen vuotta 2008 ojitetulla turvemaalla tulee edelleen voida tuottaa kestäväksi katsottavia energiakasveja. Valiokunta huomauttaa, että jo raivattujen turvemaapeltojen pohjaveden pinnan nostaminen ja energiakasvien tuottaminen näillä alueilla tuovat mahdollisuuksia kasvi-huonekaasupäästöjen pienentämiselle. Sen sijaan uusien suometsien raivaamista pelloiksi tulisi välttää, koska ne tuottavat huomattavia kasvihuonekaasupäästöjä.

Direktiiviehdotuksen artikla 26 koskee kiinteiden ja kaasumaisten biomassojen kestävyyskriteereitä. Valiokunta korostaa sitä, että bioenergian tuottamista koskevilla kestävyysvaatimuksilla tulee varmistaa biotalouden edistäminen suhteessa fossiilitalouteen ja uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöön. Valiokunta korostaa, että samalla on turvattava erityisesti metsäluonnon monimuotoisuus. Komission direktiiviehdotuksessa metsäbiomassoille esitetään kestävyuden todentamista lähtökohtaisesti maatasolla.

Biodiversiteetin säilyminen on pyritty esityksessä huomioimaan edellyttämällä, että korkean suojeluarvon omaavat alueet, mukaan lukien kosteikot ja suot sekä turvemaat, suojellaan ja että hakuiden vaikutukset maaperän laatuun ja biodiversiteettiin minimoidaan. Määritelmät ovat vielä osin epäselviä, esimerkiksi esityksessä mainittuja "korkean suojeluarvon omaavat alueita" ei ole tarkemmin määritelty. Direktiiviehdotuksessa on myös osin avoinna se, miten todennetaan biomassan korjuun vaikutusten minimointi mm. maaperän laadun ja monimuotoisuuden osalta.

Valiokunta korostaa, että metsien monimuotoisuuden turvaaminen riippuu olennaisesti siitä, miten talousmetsissä toimitaan, sillä valtaosa metsistä (n. 90 %) on talouskäytössä. Valiokunta huomauttaa, että pelkkä korkean suojeluarvon omaavien alueiden suojelu ei riitä, vaan monimuotoisuus on kyettävä turvaamaan myös talousmetsissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että biodiversiteetin turvaaminen huomioidaan kokonaisuudessaan riittävän laajasti ja määritelmiä tarkennetaan asian jatkovalmistelussa.

Suojelukriteereitä toimeenpantaessa maatasolla tulee arvioida myös se, millaisen todentamisjärjestelmän kriteerit vaativat. Suomen metsäkeskus tekee vuosittain yksityismetsissä luontolaadun seurantaa, jossa arvioidaan mm. energiapuun korjuun jälkiä ja arvokkaiden luontokohteiden säilymistä. Valiokunta toteaa otannan muodostuvan kuitenkin erittäin pieneksi, alle prosentiksi koko käsittelypinta-alasta. Valiokunta pitää tärkeänä kehittää luontovaikutusten seurantaa hyödyntämisen tehostuessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 21.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2017 vp

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio