

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/70/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä, sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/70/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä, sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta (U 59/2021 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- teollisuusneuvos Pekka Grönlund, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomo Kalliokoski, ympäristöministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Nils Torvalds, Euroopan parlamentti
- ilmastopanelisti Antti Arasto, Suomen ilmastopaneeli
- toimitusjohtaja Harri Laurikka, Bioenergia ry
- EU-edunvalvontapäällikkö Antti Kohopää, Energiateollisuus ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja ilmastopäällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- suojeluasiantuntija Liisa Toopakka, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Luontopaneeli
- Suomen ympäristökeskus
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 uusiutuvaa energiaa koskevan direktiiviehdotuksen (KOM(2021) 557 lopullinen) osana EU:n tavoitetta vähentää kasvihuonekaasuja vähintään 55 % vuoteen 2030 mennessä (ns. 55-valmiuspaketti).

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon E-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopimukseen. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55% ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uusiutuvaa energiaa edistetään ja kannattaa esityksessä ehdotettua uusiutuvan energian tavoitteen nostamista.

Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä, että RED II -direktiivin avaaminen muiden kuin tavoitteita sisältävien artiklojen osalta rajataan mahdollisimman pieneen osaan. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan direktiiviä on kuitenkin avattu toivottua laajemmin. Merkittävät ja äkilliset muutokset lainsäädäntöön heikentävät yritysten luottamusta pitkäjänteiseen ja ennakoitavaan energiapolitiikkaan ja vähentävät siten investointihalukkuutta. Valtioneuvosto katsoo, että komissio ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota sääntelyyn liittyvään epävarmuuteen ja direktiivin tiheän päivittämisen vaikutuksiin. Lisäksi hallinnollisia vaikutuksia on arvioitu puutteellisesti. Valtioneuvoston huolena on, että sääntelyn yksityiskohtaisuus lisää riskiä, että sääntely vanhenee ennen aikaisesti. Siksi vaarana on direktiivin jatkuva päivittäminen myös tulevaisuudessa. Valtioneuvosto

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

pitää kuitenkin hyvänä, että RED II -direktiivin säännösten avaaminen on rajattua ja pääpaino muutoksissa on metsäbiomassaa koskevaa luonteeltaan rajaavaa sääntelyä lukuun ottamatta lämmitys- ja jäähdytys- sekä liikennesektoreilla, joissa uusiutuvan energian kehitys on ollut hidasta.

Määritelmät

Biodiversiteettistrategiasta annetussa E-selvityksessä (E 87/2020) otetun kannan mukaisesti valtioneuvosto korostaa selkeiden ja vakiintuneiden käsitteiden hyödyntämistä. Metsänhoidon kysymyksissä ja määritelmässä tehtävän työn tulee hyödyntää olemassa olevia suosituksia metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä.

Tukijärjestelmät ja kaskadiperiaate

Valtioneuvosto pitää hyvänä materiaalien resurssitehokkaan käytön ja kiertotalouden periaatteiden huomioimista biomassan hyödyntämisessä. Nämä periaatteet on jo huomioitu Suomen omien kansallisten strategioiden toimeenpanossa. Valtioneuvosto voi hyväksyä veloitteen kaskadiperiaatteen soveltamiseen, mikäli ehdotuksessa mainitut tukijärjestelmien rajoittamiseen liittyvät keinot riittävät osoitukseksi veloitteen täyttämiseksi. Valtioneuvosto toteaa, että vaikka periaatteena puun kaskadikäyttö on tärkeä, kaskadiperiaate ei ole uusiutuvan energian yhteydessä tarkkarajaisesti määritelty ja se voi käytännössä johtaa metsäbiomassan käytön tarpeettomaan rajamiseen sekä lisäsääntelyyn. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että kaskadiperiaatteen soveltamisessa tulee huomioida jäsenvaltiokohtaiset sekä alueelliset erot.

Edellä todetun lisäksi valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota siihen, että direktiiviehdotukseen sisältyy uusi säädösvalvan siirto komissiolle koskien biomassan käytön kaskadiperiaatetta ja ainespuun käytön rajoittamista energiantuotannossa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan delegoidun säädösvalvan laajuus tulisi määritellä nyt esitettyä tarkkarajaisemmin ehdotuksen mukaisen kaskadiperiaatteen kuvauksen pohjalta, jotta sen vaikutukset metsäbiomassan käyttöön laajemmin voitaisiin arvioida esityksen perusteella. Siten valtioneuvosto suhtautuu ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan kriittisesti. Yleisesti valtioneuvosto toteaa, että mahdolliset säädösvalvan siirrot on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja komission tulisi tarkentaa esitystä näiltä osin. Lisäksi valtioneuvosto suhtautuu varauksella komissiolle jätettävään arviointivaraumaan mahdollisten lisärajoitusten tarpeesta metsäbiomassan tukijärjestelmien osalta. Erilaiset arviointivaraumat ja direktiivin uudelleen tarkastamiset lisäävät epävarmuutta toimialalla sekä investointiriskiä ja siten hidastavat uusiutuvan energian edistämistä. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä arviointivarauman, jos se kohdistuu ensi sijassa tukiohjelmiin ja on tarkasti määritelty.

Yhteishankkeet ja merellä tuotettava energia

Valtioneuvosto katsoo, että lähtökohtaisesti yhteishankkeiden tulisi perustua jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä vaatimuksen vähintään yhdelle yhteishankkeelle, jos jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa hankkeen yksityiskohtiin ja toteuttamiseen liittyen.

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti suunnitelmiin, joissa tulisi määritellä merellä tuotettavan energian määrää tai tuotannon kapasiteettia tuleville vuosikymmenille, koska tavoitteena on, että

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

merellä tuotettavan energian kapasiteetti toteutettaisiin demonstraatiohankkeita lukuun ottamatta markkinaehtoisesti. Merellä tuotettavan energian odotetaan olevan pääasiassa merituulivoimaa. Kaavoitus kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön, johon EU:n ohjaus ei ulotu. Suomessa kunnilla on valta päättää kaavoituksesta aluevesillä, eikä valtio voi näin ollen päättää esimerkiksi tuotettavan energian määrää. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä vaatimuksen jäsenvaltioiden kesken tehtävälle suunnitelmalle, jos suunnitelma ei ole luonteeltaan sitova. Aluevedet ja talousvyöhykkeen kattavassa ei sitovassa merialuesuunnitelmassa on jo tunnistettu energiantuotannon alueita. Itämeren valtioiden merialuesuunnitelmia ja niissä esitettyjä merienergia-tuotannon alueita on pyritty sovittamaan yhteen suunnitelmia laadittaessa. Myös Ahvenanmaan maakunta tavoittelee merkittävää uuden merituulivoiman rakentamista alueilleen. Investointihankkeet on tarkoitus toteuttaa täysin markkinaehtoisesti, mistä johtuen maakuntahallitus ei voi sitoutua tietyn tuotantokapasiteetin toteutumiseen.

Hallinnolliset menettelyt ja PPA-sopimukset

Valtioneuvosto katsoo, että uusiutuvan energian pitkäaikaisilla ostosopimuksilla (PPA-sopimukset) voidaan edistää investointeja uusiutuvaan energiaan. Etenkin pienten ja keskisuurten yritysten osalta on tärkeää pyrkiä poistamaan mahdollisia sopimuksiin liittyviä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia esteitä sekä edistämään muutoin sopimusten syntyä. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden tulisi saada valita keinot PPA-sopimusten edistämiseen etenkin mahdollisten tukien osalta.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella komissiolle jätettävään tarkasteluvaraamaan hallinnollisia menettelyitä koskevien 15—17 artiklojen osalta. Uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt perustuvat pitkälti kansalliseen lainsäädäntöön ja menettelyt vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltioiden olisi tärkeää pystyä kehittämään prosesseja sujuvammaksi kansallisesti RED II -direktiivissä asetettujen kehysten puitteissa.

Uusiutuva energia rakennuksissa

Valtioneuvosto ei näe tarpeellisenä uusiutuvan energian erillistavoitteen asettamista rakennussektorille. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä sektorikohtaisen tavoitteen asettamisen, jos se ei ole luonteeltaan jäsenvaltioita sitova. Sääntelyn selkeyden kannalta olisi toivottavaa keskittää rakentamista ja rakennusten omistajia koskeva sääntely rakennusten energiatehokkuusdirektiiviin. Valtioneuvosto kannattaa uusiutuvan energian vähimmäisvaatimuksen asettamista uudisrakentamiselle ja laajamittaisille korjauksille sekä uusiutuvan energian käytön muuta edistämistä olemassa olevassa rakennuskannassa. Valtioneuvosto näkee tärkeänä, että rakennusten energiatehokkuusdirektiivin mahdollistamat poikkeukset, muun muassa historiallisten rakennusten osalta, koskevat myös uusiutuvan energian vähimmäistasolle ehdotettuja vaatimuksia.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotettua direktiivin päivitystä koskien asevoimien rakennuksia. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että nykyisissä ja uusissa asevoimien rakennuksissa on myös jatkossa, suorituskykyvaatimusten sitä edellyttäessä, mahdollisuus toteuttaa ja ylläpitää fossiilisia energialähteitä hyödyntäviä varavoimajärjestelmiä.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

Asentajien ja suunnittelijoiden sertifiointijärjestelmä

Asentajien ja suunnittelijoiden osaaminen on merkittävässä roolissa uusiutuvan energian hyödyntämisessä. Resursseja tulisi suunnata osaamisen kasvattamiseen. Valtioneuvosto ei näe tarpeellisuutta suunnittelijoiden lisäämistä sertifiointijärjestelmän piiriin. Suunnittelijoiden lisäään-tely saattaisi aiheuttaa häiriöitä rakentamisen lainsäädännössä määritetyille suunnittelijoita koskeville pätevyyksille ja vastuulle. Yksittäisten asentajien tai suunnittelijoiden sertifiointin sijasta olisi markkinoiden toimivuuden kannalta toimivampaa sertifioida alan yrityksiä. Tämä palvelisi paremmin direktiivin tavoitteita.

Järjestelmäintegraatio

Järjestelmäintegraation edistäminen on tärkeässä roolissa, kun yhteiskuntaa kehitetään hiilineutraaliksi. Valtioneuvosto katsoo, että päällekkäistä hallinnollista taakkaa tulee välttää ja uusiutuvan sähkön osuuden sekä sähkön kasvihuonekaasupäästöjen ilmoittamisen osalta tulee riittää, että tiedon ilmoittaa vain yksi taho. Jäsenvaltioille tulee jättää mahdollisuus itse määrittellä tavat, joilla tietoja voidaan digitaalisessa muodossa lukea ja välittää asiakkaalle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asiakkaalle sähkön alkuperästä toimitettava tieto on selkeää ja ristiriitaisuuksia alkuperätakuusääntelyn perusteella ilmoitettavien tietojen kanssa vältetään.

Valtioneuvosto katsoo, että teknisiä velvoitteita akkujen hallintatietojen jakamisesta ei tulisi säännellä uusiutuvan energian direktiivissä. Akkujen osalta olisi tärkeä selvittää tarkemmin mahdollisten tietojen jakamista koskevien velvoitteiden tarkoituksenmukainen laajuus. Päällekkäistä sääntelyä sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/944 (jäljempänä sähkömarkkinadirektiivi) ja sähkön sisämarkkinoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/943 (jäljempänä sähkömarkkina-asetus) kanssa tulee välttää pienten ja siirrettävien järjestelmien sähkömarkkinoille osallistumisen osalta.

Teollisuus

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella uusien lämmitys- ja jäähdytysalan alatavoitteiden sisällyttämiseen direktiiviin. Uusien alatavoitteiden lisääminen ei välttämättä johda optimaaliseen lopputulokseen. Mikäli erillistavoite asetettaisiin, tulisi tämän olla lähtökohtaisesti ohjeellinen ja koskea päästökaupan ulkopuolella olevaa teollisuutta. Ehdotettu ohjeellinen 1,1 prosentin keskimääräinen lisäystavoite on linjassa lämmitys- ja jäähdytysalan tavoitteen kanssa. Tavoitteessa olisi tärkeää kuitenkin huomioida tarvittavat joustot esimerkiksi tilanteissa, joissa teollisuuden uusiutuvan energian osuus on jo korkea jäsenvaltiossa tai teollisuuden rakennemuutos aiheuttaa huomattavia muutoksia jäsenvaltion teollisuuden energiakäytössä. Esimerkiksi kaukolämmitystä ja -jäähdytystä koskeva lisäystavoite katsotaan aina täytetyksi, jos uusiutuvan energian sekä hukkalämmön ja -kylmän yhteenlaskettu osuus on yli 60 prosenttia. Teollisuuden määritelmää on tarpeen täsmentää.

RFNBO-polttoaineiden edistäminen erillisellä tavoitteella voidaan nähdä tarpeellisuutta, koska niiden kustannukset ovat vielä huomattavan korkeita fossiilisiin vaihtoehtoihin verrattuna. Käytön kasvu veloitteen myötä luo kysyntää ja edistää teknologioiden kehittymistä, mikä mahdol-

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

listaa teollisuuden päästövähennysten toteuttamisen vuoden 2030 jälkeen mahdollisimman kustannustehokkaasti. Tavoitteen tasossa tulisi huomioida teollisuuden mahdollisuus käyttää myös muista päästöttömistä energialähteistä kuin uusiutuvista energialähteistä valmistettua vetyä. Teollisuuden RFNBO-polttoaineiden osuudelle asetetun tavoitteen tason kohtuullisuuden arviointiin vaikuttaa Suomen osalta olennaisesti se, voidaanko verkkosähköstä valmistettu vety katsoa vähintään osittain uusiutuvaksi. Uusiutuvan vedyn kriteereitä ei ole vielä määritelty EU-tasolla.

Valtioneuvosto suhtautuu positiivisesti teollisuuden tuotteista annettujen uusiutuvaa energiaa koskevien tietojen läpinäkyvyyden ja luotettavuuden parantamiseen. Yrityksille merkintävelvoitteista aiheutuvan hallinnollisen taakan tulee kuitenkin säilyä riittävän kevyenä. Tärkeää on myös välttää päällekkäisiä järjestelmiä ja hyödyntää jo olemassa olevia merkintäjärjestelmiä, kuten alkuperätakuujärjestelmää.

Lämmitys ja jäähdytys

Lämmityksen ja jäähdytyksen tarve, nykyinen infrastruktuuri, eri uusiutuvan energialähteiden teknis-taloudellinen potentiaali, markkinat ja ohjaukset 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. Uusiutuvan energian sitovan vähimmäistavoitteen taso lämmitys- ja jäähdytysalalla joustot huomioiden ei ole Suomelle ongelmallinen. Ohjeellisen lisätavoitteen vaikutusten arviointi on vaikeaa ehdotuksen monitulkintaisuuden vuoksi.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella kaukolämpömarkkinoiden sääntelyyn. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä vaatimuksen ostovelvoitteesta, jos joustot ovat riittävät ja vähimmäisraja avattavien verkkojen koolle on tarkoituksenmukainen. Direktiivissä tulee välttää päällekkäisyyksiä sähkömarkkinadirektiivin ja sähkömarkkina-asetuksen kanssa eri tahojen yhteistyöhön ja sähköverkon joustoon liittyvien palveluiden suhteen.

Liikenne

Valtioneuvosto tukee EU-tason toimia liikenteen päästöjen vähentämiseksi ja erilaisten uusiutuvan energiaan perustuvien polttoaineiden lisäämiseksi liikennesektorilla. Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun kasviuonekaasuintensiteetin vähenemätavoitteen, mutta jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että keinot päästä tavoitteeseen säilyisivät jäsenvaltion harkinnassa. Valtioneuvosto katsoo, että kasviuonekaasuintensiteettivähennyksen ja tietyille polttoaineille asetettujen osuusvelvoitteiden yhdistäminen monimutkaistaa järjestelmää ja raportointia.

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksessa uusiutuvan liikenteen tavoitteet ja keinot painottuvat vahvasti uusiutuvan sähkön edistämiseen liikenteessä. Ehdotukseen hyvitysjärjestelmästä, jolla edistettäisiin sähkön käyttöä liikenteessä, valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että laskentasaännöt uusiutuvalla sähköllä poikkeavat muista uusiutuvista polttoaineista. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmän kunnianhimon taso sekä sääntelyn teknologianeutraalius säilyvät.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

Valtioneuvosto katsoo, että uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainepohja tulee pitää mahdollisimman laajana, eikä kestävyyskriteerit täyttävien uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainevalikoimaa tule tarpeettomasti rajoittaa. Biopolttaineiden käytön edistäminen täydentää keinovalikoimaa liikenteen päästövähennyksiin, eikä sitä tule nähdä vastakkaisena tavoitteena liikenteen sähköistymiskehitykselle. Teknologianeutraaliuden kannalta valtioneuvosto näkee myönteisenä kehityksenä sen, että ehdotuksessa luovuttaisiin erilaisten polttoaineiden ja teknologioiden painokertoimista.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että ehdotukseen sisältyy erillinen RFNBO-polttoaineita koskeva osuusvelvoite. Osuusvelvoite luo RFNBO-polttoaineille pitkäaikaista kysyntää ja kannustaa samalla teknologian kehittämiseen ja investointeihin. Jatkotyössä on kuitenkin tärkeää varmistaa, etteivät RFNBO-polttoaineita koskevat laskentasäännöt muodostu investointeja rajoittavaksi tekijäksi. Valtioneuvosto korostaa myös sitä, että pelkkä RFNBO-polttoaineiden osuusvelvoite ei todennäköisesti alkuvaiheessa riitä saamaan kyseisiä polttoaineita riittävästi markkinoille.

Valtioneuvosto kiinnittää lisäksi huomioita siihen, että valmiuspakettiin on sisällytetty myös lukuisia muita liikenteeseen kohdistuvia ohjauskeinoja, kuten liikenteen päästökauppaa (ks. komission ehdotus KOM(2021) 551 lopullinen). Jatkotyössä on tärkeää varmistua paketin sääntelyn johdonmukaisuudesta.

Kestävyyskriteerit

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että Euroopan unionissa kiinnitetään aikaisempaa suurempaa huomiota luonnon monimuotoisuuteen. Kestävyyskriteerisääntelyn kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota jatkossa myös investointivarmuuden säilyttämiseen.

Suomessa metsäbiomassaan perustuvan energiantuotannon tulee jatkossakin lähtökohtaisesti perustua metsätalouden ja -teollisuuden tähteisiin ja jätteisiin sekä metsänhoitotöiden yhteydessä syntyvään pienpuuhun. EU:n ja kansallisten tavoitteiden mukaisesti ainespuu tulee jatkossakin hyödyntää ensi sijassa korkeamman jalostusasteen tuotannossa ja välttää ainespuun ohjautuminen polttoon myös monimuotoisuustavoitteet huomioiden. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan mahdollisia metsien käyttöön ja erityisesti monimuotoisuuteen liittyviä haasteita on kuitenkin pyrittävä ratkaisemaan ensisijaisesti muilla käytettävissä olevilla keinoilla kuin bioenergian kestävyyskriteereitä muuttamalla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU tavoitteisiin laskettava metsäenergia ei heikennä luonnon monimuotoisuutta ja varmuudella tuottaa odotetun ilmastoedun. Päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen tarvittavien merkittävien teollisten investointien toteutumisen kannalta Suomi on pitänyt tärkeänä, että lainsäädäntötyössä kiinnitetään huomiota investointivarmuuteen ja politiikkatoimien ennakoitavuuteen. Riskiperusteinen osoittamistapa on ollut käytössä vasta RED II -direktiivin toimeenpanosta lähtien. Tästä syystä on liian aikaista arvioida riskiperusteisen mallin toimeenpanon tehokkuutta.

Valtioneuvosto suhtautuu neuvottelujen tässä vaiheessa lähtökohtaisesti avoimesti ehdotettuihin muutoksiin, jotka liittyvät kriteeriin koskien maaperän laatua ja biologisen monimuotoisuuden

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

säilyttämistä, mutta kiinnittää kriittistä huomiota prosessiin ja juuri sovitun sääntelyn uudelleen avaamiseen. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kyseisen kriteerin täyttämiseen ehdotettujen keinojen tulisi kuitenkin olla enemmän esimerkinomaisia. Ehdotetussa muodossa vaatimukset todennäköisesti johtaisivat metsälainsäädännön muutokseen. Nykyisin kansallisesti suositustyyppinen sääntely tulisi siten muuttaa lainsäädäntötasoiseksi.

Riskiperusteisen arviointitavan keskeinen ominaisuus on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus käyttää niille parhaiten soveltuvia keinoja ja järjestelmiä kestävyden osoittamisessa, huomioiden kansallisen kestävä metsätalouden sääntelyn sekä muut kansalliset erityispiirteet, ja täten mahdollistaen toimeenpanon toteuttamisen mielekkäästi ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Maatalousbiomassoja koskevien kiellettyjen alueiden soveltaminen metsäbiomassoihin olisi lisäinen riskiperusteiseen arviointitapaan nähden, sillä ehdotuksen myötä toiminnanharjoittajien olisi osoitettava maatason tai hankinta-alueen kriteereiden täyttymisen lisäksi, ettei metsäbiomassaa tule direktiivissä määritellyiltä kielletyiltä alueilta. Tämän arvioidaan jonkin verran lisäävän kaikkien metsäbiomassan hankintaketjuun kuuluvien toiminnanharjoittajien hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että metsäbiomassalle laajennettavaksi ehdotetut kiellettyjen alueiden kestävyyskriteerit vaikuttaisivat erityisesti kolmansista maista EU:n alueelle tuotaviin metsäbiomassoihin, pienentäen globaalia riskiä metsien hävittämiseen sekä erityisen monimuotoisista metsistä korjattavan biomassan päättymistä polttoon. Ehdotettua muutosta kiellettyjen alueiden kriteerin laajentamisesta metsäbiomassoihin voidaan tarkastella avoimesti, edellyttäen että kielletyt alueet rajautuvat selkeästi globaalin metsäkadon torjuntaan. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, etteivät nyt tehtävät muutokset lisäksi kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvosto voi hyväksyä kiinteitä biomassapolttoaineita käyttävien laitosten kokonaislämpötehorajan alentamisen 20 MW:sta 5 MW:iin. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallinnollinen taakka saattaa merkittävästi kasvaa pienemmille laitoksille. Valtioneuvosto näkee ehdotuksessa myönteisenä sen, että pienemmille laitoksille olisi säädettävä kevyempiä todentamismenettelyitä hallinnollisen taakan keventämiseksi. Biometaanin tuotantolaitokselle ehdotetun, tuotannon virtausnopeuteen perustuvan raja-arvon, katsotaan valtioneuvoston näkemyksen mukaan tuovan selkeyttä liikennekaasuhankkeita koskeviin vaatimuksiin.

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan kestävyyskriteerin ulottamiseen myös jo toiminnassa oleviin laitoksiin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että bioenergiaan tehtyjä investointeja suojataan eikä sääntelyä uloteta takautuvasti laitoksiin, jotka ovat jo toiminnassa. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä ehdotetun muutoksen, mikäli arvioidaan, ettei muutos vaikuta kohtuuttomasti olemassa olevien laitoksien toimintaan ja niiden käyttämien biomassapolttoaineiden korvaantumiseen fossiilisilla polttoaineilla.

Unionin tietokanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti unionin tietokannan soveltamisalan laajentamiseen. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksella delegoituun säädösvaltaan, jonka mukaan komissio voisi tarvittaessa laajentaa edelleen tietokantaan syötettyjen tietojen soveltamisalaa. Toiminnanharjoittajilta pyydettyjen tietojen tulisi olla tarkkarajaisesti määritelty.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Uusiutuvan energian direktiivin uudistamisen tavoitteena on, että se omalta osaltaan toteuttaa vähintään 55 %:n päästövähennystavoitetta vuoteen 2030 mennessä. EU:n yhteistä uusiutuvan energian tavoitetta ehdotetaan nostettavaksi 32 %:sta 40 %:iin. Suomen osalta nykyinen 51 %:n uusiutuvan energian osuuden tavoite nousisi 57 %:iin. Muutoin olennaisimmat muutokset painotuvat kestävyyskriteereihin sekä lämmitys- ja liikennesektoreille. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketti ohjaa siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta ja että siirtymä toteutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Suomelle kiristyvien velvoitteiden täyttämisen ei suurelta osin arvioida tuottavan ongelmia.

Valiokunta toteaa, että biomassan käyttöön kohdistuu energiamurroksen myötä suuria paineita ja siksi tarkempaan EU-tasoiseen sääntelyyn on tarvetta. Muutoksia kestävyyskriteereihin tarvitaan, koska nykyiset kriteerit eivät ehkäise riittävästi negatiivisia ilmasto- ja luontovaikutuksia ja niiden merkitys kasvaa, kun fossiilisen energian osuus kokonaisenergiantuotannosta pienenee. Markkinoiden vaatimukset kestävyuden osoittamiseksi ovat myös koko ajan vahvistuneet ja yhteiset riittävät pelisäännöt voivat poistaa epävarmuutta toimialalla ja lisätä investointihalukkuutta kestäviin kiertotalousratkaisuihin.

Haasteena koko uusiutuvan energian direktiivin sääntelyn osalta on energiamurroksen nopea eteneminen ja siihen liittyen tarve myös lainsäädännön nopeatahtiseen kehittämiseen. Alkuperäinen RED II -direktiivi julkaistiin joulukuussa 2018, ja se tuli panna täytäntöön 1.7.2021 mennessä. Näin nopea muutos tuo suuria haasteita toimintaympäristön ennakoitavuuteen toiminnanharjoittajien kannalta. Valiokunta korostaa myös sitä, että teknologian kehitys on nopeaa ja sääntelyn tulee olla siten teknologianeutraalia ja mahdollisimman ennakoivaa, ettei se muodostu teknologiselle kehitykselle haitalliseksi. Teknologianeutraalin lähestymistavan ohella tärkeää on kiinnittää huomiota velvoitteiden kustannustehokkuuteen ja hallinnollisten kustannusten kohtuullisuuteen ottaen samalla huomioon ilmastonmuutoksen edellyttämä vaadittavan energiamurroksen nopeus.

Kestävyyskriteerit

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin kannatettavana kaskadiperiaatteen soveltamista siten, että metsäbiomassaa käytetään resurssitehokkaasti ensi sijassa tuotteisiin ja materiaaleihin energiakäytön sijasta jäsenvaltiokohtaiset ja alueelliset erot huomioon ottaen. Ainespuun energiakäytön ehkäisemiseen ei ole ollut tehokkaita ohjauskeinoja. Kokonaishakkuukertymän hiilisisällöstä bioenergiaksi ohjautuu Luonnonvarakeskuksen mukaan Suomessakin yli 50 %, minkä vuoksi bioenergiaa koskevan sääntelyn kehityksellä on suuri merkitys myös kansallisesti. Sekä EU:n että kansallisten tavoitteiden mukaan ainespuu tulee jatkossakin hyödyntää ensi sijassa korkeamman jalostusasteen tuotannossa ja välttää ainespuun ohjautuminen polttoon. Suomessa metsäkato ei liity metsäbiomassan energiakäyttöön. Sääntelyn tarvetta onkin arvioitava EU:n tasolla, sillä myös EU:n sisällä bioenergiaa tuotetaan kestävämmästä sekä ilmasto- että luontokadon tavoitteiden näkökulmasta. On kuitenkin huomattava, että vaikka puun kaskadikäyttö on periaatetasolla tärkeä, sitä ei ole uusiutuvan energian yhteydessä käytettynä vielä tarkkarajaisesti määritelty.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

Komissio esittää tiettyjä kiellettyjä alueita koskevien alkuperäkriteereiden soveltamista metsäbiomassoihin. Kielletyt alueet liittyvät biologisesti erittäin monimuotoisiin alueisiin, kiellettyyn maankäytön muutokseen ja turvemaiden kuivattamiseen. Metsäbiomassaa ei luettaisi kestäväksi energianlähteeksi, jos se on peräisin esimerkiksi aarniometsistä tai erityisen monimuotoisilta ruo-
hoalueilta, vuoden 2008 jälkeen kuivatetuilta kosteikoilta tai aiemmin kuivattamattomalta turve-
maalta, jonka kuivatus on tapahtunut tammikuussa 2008 tai sen jälkeen. Kiellettyjen alueiden ja
ainespuun kestävyyskriteerit voivat pienentää globaalia riskiä metsien hävittämiseen sekä ehkäis-
tää erityisen monimuotoisista metsistä korjattavan biomassan päätymistä polttoon, joten se on tär-
keä luonnon monimuotoisuuden ja ilmaston kannalta haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi.

Valiokunta pitää tarpeellisena tavoitetta pyrkiä ehkäisemään sääntelyn välillisiä haitallisia vaiku-
tuksia globaalilla tasolla, sillä esimerkiksi biomassaan kohdistuvan kysynnän kasvu voi osaltaan
pahentaa kestäväntöytä maankäyttöä erityisesti kehittyvissä maissa. Direktiivillä pyritään siksi
luomaan yhtenäiset säännöt, joilla estetään myös EU:n ulkopuolelta tulevien kestäväntöymien bio-
massojen tulo EU:hun. Direktiivin toimeenpano kansallisilla ratkaisuilla mahdollistaa sen, että
jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon omat erityispiirteensä, jotka liittyvät esimerkiksi ilmastoon ja
energiantuotantoon. Ehdotuksen mukaan hakkuut tulisi myös toteuttaa siten, etteivät metsän
luontaiset ominaispiirteet heikentyisi. Tällä biodiversiteettistrategiankin mukaisella tavoitteella
voi olla vaikutusta erityisesti vanhojen metsien käsittelyyn varsinkin Pohjois-Suomessa. Valio-
kunta pitää tavoitetta lähtökohtaisesti johdonmukaisena ja kannatettavana myös kansallisten bio-
diversiteettitavoitteiden toteuttamisen kannalta. Valiokunta toteaa, että Suomessa vastaavaa oh-
jausta toteutetaan nykyisin pitkälti metsänhoidon suositusten kautta, joten sääntely lisää todennä-
köisesti painetta rakenteellisiin muutoksiin kansallisessa ohjausjärjestelmässä sitovan sääntelyn
lisäämiseksi, ja tätä on siksi avoimesti tarkasteltava.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston huoleen siitä, että hallinnollisia kustannuksia ei ole pystytty ar-
vioimaan kaikkien jäsenmaiden kannalta uskottavasti, koska metsien käyttö ja olosuhteet eri jä-
senmaissa ovat hyvin erilaisia. Haasteena on löytää tasapaino siten, että yhteinen sääntely on toi-
saalta tehokasta ja vaikuttavaa ja riittävän yleistä, ja toisaalta jättää riittävästi jäsenmaille olosuh-
teiden erilaisuuden vuoksi tarpeellista joustovaraa. Tähän kokonaisuuteen liittyvät myös kysy-
mykset sääntelyn yksityiskohtaisuuden tasosta ja komissiolle mahdollisesti delegoitavan päätös-
vallan oikeasta rajaamisesta.

Liikenne- ja lämmityssektorit

Direktiiviehdotuksen keskeisimmät taloudelliset vaikutukset liittyvät liikenne- ja lämmityssektoriin, mutta ne on arvioitu vähäisiksi. Liikenteen energiasisältöön perustuvan velvoitteen kor-
vaisi ehdotuksen mukaan liikenteen polttoaineiden kasvihuonekaasuintensiteetin vähentämisvel-
voite. Liikenteeseen jaeltujen polttoaineiden ja sähkön kasvihuonekaasuintensiteetin tulisi vä-
hentyä vähintään 13 % vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi tietyille polttoaineille asetettaisiin edel-
leen vähimmäisosuusvelvoitteita.

Toinen keskeinen muutos liikennettä koskeviin velvoitteisiin on hyvitysjärjestelmä, jolla edistet-
täisiin sähkön käyttöä liikenteessä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on luotava hyvitysjärjes-
telmä, jossa julkisiin latauspisteisiin sähköä toimittavat toiminnanharjoittajat saavat hyvityksiä,

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

joita he voivat myydä polttoaineen toimittajille. Polttoaineen toimittajat voivat ehdotuksen mukaan käyttää ostamiaan hyvityksiä täyttääkseen heille asetettuja velvoitteita.

Valiokunta katsoo, että kiristytvä uusiutuvan energian tavoite lisää kysyntää uusiutuvan energian ratkaisuille ja voi merkittävästi edistää suomalaisten puhtaisiin teknologioihin keskittyneiden yritysten tuotteiden ja palveluiden kysyntää ja siten myös vientiä.

Ehdotukseen sisältyy uusia erillisvelvoitteita tietyille liikenteen polttoaineille, lämmityksen ja jäähdytyksen uusiutuvan energian lisäykselle ja teollisuuden RFNBO-polttoaineille eli ns. sähköpolttoaineille. Valiokunta pitää kannatettavana tavoitetta edistää RFNBO-polttoaineiden kehitystä ja käyttöä sekä järjestelmäintegraatiota, sillä näiden kustannukset ovat vielä korkeita fossiiliin verrattuna.

Jakelovelvoitteeseen sisällyttäminen luo kysyntää sähköpolttoaineille pitkälle tulevaisuuteen ja siten kannustaa yrityksiä investoimaan tutkimukseen, kehitykseen ja tuotantolaitoksiin. Kriteerien määrittelemättömyys vaikeuttaa ehdotuksen vaikutusten arviointia. Huomattava on, että teollisuuden RFNBO-polttoaineiden osuudelle asetetun tavoitteen tason kohtuullisuuden arviointiin vaikuttaa Suomen osalta olennaisesti se, voidaanko verkkosähköstä valmistettu vety katsoa vähintään osittain uusiutuvaksi, sillä uusiutuvan vedyn kriteereitä ei ole vielä määritelty EU-tasolla. Periaatteen tulisi olla, että lähtökohtaisesti sähköntuotannon päästöt ajetaan alas päästöoikeuksien määrän vähentämisellä ja muilla sähköntuottajiin suoraan kohdistuvilla toimilla eikä vetytalouteen siirtymistä kohtuuttomasti vaikeuteta käytetyn sähkön alkuperävaatimuksilla.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston arvion mukaan tavoitetasojen nostaminen eri sektoreilla ei sinänsä merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa, sillä niistä raportoidaan jo nykyisin hallintomalliasetuksen mukaisesti. Lämmityssektorilla erityisesti kaukolämpösektoriin liittyvät muutokset edellyttänevät täysin uutta lainsäädäntöä ja siten myös nykyistä enemmän viranomaisvalvontaa, joka osaltaan lisää myös yritysten hallinnollista taakkaa samoin kuin rakennuksia koskevat uudet säännöt, mikä tulee ottaa täytäntöönpanossa huomioon.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp

Helsingissä 21.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Hussein al-Taei sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Sari Multala kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Esityksessä on kerrottu kattavasti nykytilasta sekä esitelty Euroopan komission keskeiset ehdotukset. Niin ikään komission ehdotuksen tavoitteena on päivittää RED II -direktiiviä siten, että se on linjassa uuden vuodelle 2030 asetetun EU:n 55 prosentin (vuoteen 1990 verrattuna) päästövähennystavoitteen kanssa. Tämän päästövähennystavoitteen saavuttaminen ja sen jälkeen tavoiteltava hiilineutraalius edellyttävät merkittävää muutosta tavassa tuottaa ja kuluttaa energiaa. Uusiutuvalla energialla on keskeinen merkitys tässä muutoksessa. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä uusiutuvaa energiaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Muutoksella huomioidaan myös EU:n uudet strategiat jotka liittyvät merienergiaan, sektori-integraatioon ja vetyyn sekä biodiversiteettiin. Lisäksi ehdotuksella tavoitellaan positiivisia vaikutuksia työllisyyteen ja talouskasvuun.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä suhtautuu edelleen kriittisesti siihen, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena pyritään kokonaisuudessaan saavuttamaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 %:n ilmastotavoite ja että päähuomio on nimenomaan ilmastotavoitteen saavuttamisessa.

Toisaalta emme suhtaudu myöskään suopeasti siihen, että Suomi myöntyisi direktiiviehdotuksessa olevaan säädösvallan siirtoon komissiolle. Suomen tulisi välttää kaikin keinoin tilanne, jossa komissio voisi jatkossa omavaltaisesti päättää siitä, miten ja mihin puuta tulevaisuudessa käytetään. Etenkin, kun tulevaisuuden puunkäyttötarpeita ei vielä tiedetä, eikä näin ollen uusia mahdollisuuksia kannata rajata täten pois käyttövalikoimasta.

Samaten komission direktiiviesitys tuo uutena asiana EU-lainsäädäntöön kaskadiperiaatteen. Sekä direktiivin sisältämä jätehierarkiamaininta että uutena esitettävä kaskadiperiaate ovat huonosti yhteensopivia markkinaehtoisesti toimivien puumarkkinoiden kanssa. Valiokuntaryhmämme vahva tahtotila on, että kaskadiperiaatetta ei tuoda ollenkaan EU-lainsäädäntöön. Niin ikään komissiolle nyt esitettyä toimivaltaa delegoidun säädöksen antamiseksi kaskadiperiaatteen käytännön soveltamiseksi ei tule myöskään myöntää.

Lopuksi toteamme valiokuntaryhmänä, että koko direktiiviesityksessä esitetyt uusia metsiä koskevat määritelmät ovat hyvin epäselviä ja uusien määritelmien mukanaan tuomia oikeusvaikutuksia ei niitäkään tässä vaiheessa pysty mitenkään arvioimaan. Määritelmiä on huomattavasti muutettu aikaisemmasta, varsin tarkkarajaisesta direktiivistä. Nyt esitetystä komission direktiivistä puuttuu täysin myös sekä pitkäjänteisen että ennakoitavan lainsäädännön ominaisuus. Tämä on kehitystä, jota me Perussuomalaiset emme voi kannattaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2021 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 21.10.2021

Mauri Peltokangas ps
Petri Huru ps