

EOS Lilleberg Inkeri(TEM), Haavisto
Harri(TEM)

04.02.2022

JULKINEN

Asia

EU:n uusiutuvan energian direktiivin nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus vapaaehtoisista järjestelmistä ja kestävyyskriteerien todentamisesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Eduskunnalle saatetaan tiedoksi valtioneuvoston kanta ja asian käsittelyaikataulu koskien komission antamaa luonnosta täytäntöönpanoasetukseksi, jolla säädettäisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2018/2001 (jäljempänä RED II –direktiivi) säädettyjen kestävyyskriteerien, kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien sekä niitä biopolttoaineita, bionesteitä ja biomassapolttoaineita, joista todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia tai joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä, koskevien säännösten noudattamisen todentamisesta.

Asetusluonnos on julkaistu 29.6.2021. Komission luonnosehdotus oli julkisessa neljän viikon kuulemisessa 29.6.—27.7.2021. Saatujen lausuntojen perusteella komissio teki jonkin verran muutoksia asetuserhdotukseen, minkä jälkeen ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi on saatettu kestävyyskomitean käsiteltäväksi.

Asetusehdotusta käsiteltiin kestävyyskomitean kokouksessa 18.11.2021. Asetusluonnoksesta on tarkoitus äänestää kestävyyskomitean kokouksessa 17.2.2022 (äänestysaikataulu muuttunut). Suomi on esittänyt komissiolle kirjalliset huomionsa täytäntöönpanoasetusehdotukseen ennen komitean äänestystä. E-kirje on valmisteltu perustuen 20.1.2022 toimitettuun komission ehdotukseen.

Suomen kanta

Suomi korostaa laajan raaka-ainepohjan merkitystä. Valtioneuvosto on eduskunnalle toimittamassaan uusiutuvan energian direktiivin muutosehdotusta koskevassa U-kirjelmässään (U-kirjelmä 59/2021 vp) todennut, että uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainepohja tulee pitää mahdollisimman laajana, eikä kestävyyskriteerit täyttävien uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainevalikoimaa tule tarpeettomasti rajoittaa. Hiili-dioksidipäästöjen vähentämiseksi Eurooppa tarvitsee kestäviä uusiutuvia polttoaineita. Kestävien raaka-aineiden käyttöä eikä käyttöönottoa tulisi tarpeettomasti rajoittaa. Suomi katsoo, että esimerkiksi jäte- ja tähdepohjaisilla raaka-aineilla on suuri merkitys jatkossa.

Parannettujen maatalouskäytäntöjen mukaisesti viljelty raaka-aineet ovat tärkeä lisä monipuolistamaan kestävien raaka-aineiden valikoimaa.

Suomi tukee asetusluonnoksen tavoitetta ja katsoo, että yhdenmukaistetut täytöntöönpanosäännöt biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyysvarmistamiseksi edistävät järjestelmän luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä. Hallinnollisen taakan minimoimiseksi täytöntöönpanosääntöjen olisi oltava oikeasuhteisia. Täytöntöönpanosääntöjen olisi rajoituttava siihen, mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, että kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyyskriteerien sekä muiden vaatimusten noudattaminen voidaan varmistaa riittävällä ja yhdenmukaisella tavalla.

Suomi toteaa, että asetusluonnoksessa esitetty yksityiskohtainen sääntely koskien parannettuja maatalouskäytäntöjä ei kuitenkaan täysin saavuta sille asetettuja tavoitteita. Suomi katsoo, että komission tulisi täytöntöönpanotoimivaltaa ohjaavan säännöksen mukaisesti kiinnittää erityistä huomiota tarpeeseen minimoida hallinnollinen taakka ja muokata asetusehdotuksen vaatimuksia tältä osin.

Suomi toteaa, että toiminnanharjoittajalla tulisi olla parempi mahdollisuus hyödyntää mallinnusta paremmista maatalouskäytännöistä saatavien kasvihuonekaasupäästövähennysten osoittamisessa. Lisäksi mittausmenetelmää koskevista vaatimuksista, kuten näytteenottojen määristä sekä vähimmäismääräajoista koskien käytäntöjen soveltamista, tulisi säädellä tarkoituksenmukaisesti huomioiden toiminnanharjoittajien mahdollisuudet kehittää liiketoimintaansa taloudellisesti kannattavalla ja vastuullisella tavalla. Ehdotetussa muodossaan ne olisivat niin kustannuksiltaan ja työmäärältään kuin toimijoilta vaadittujen sitoumusten osalta kohtuuttomat.

Suomi tulee komiteakokouksessa vastustamaan komission ehdotusta täytöntöönpanoasetukseksi, jos ehdotusta ei muuteta ennen komitean äänestystä siten, että sen sisältämä sääntely paremmista maatalouskäytännöistä saatavista kasvihuonekaasupäästövähennysten osoittamisen menetelmistä on linjassa täytöntöönpanosäännöille asetettujen tavoitteiden kanssa.

Pääasiallinen sisältö

Biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereistä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevista kriteereistä säädetään RED II –direktiivissä. Kestävyyskriteerisääntely on kansallisesti toimeenpantu biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013, jäljempänä myös kestävyyslaki) muutoslailla (967/2020). Toiminnanharjoittaja tulee osoittaa kestävyyskriteerien täyttyminen, joko kestävyyslain mukaisen kansallisen järjestelmän taikka Euroopan komission hyväksymän vapaaehtoisen kansallisen tai kansainvälisen järjestelmän avulla. Olennaisena osana toiminnanharjoittajien kestävyysjärjestelmien luotettavuuden varmistamista on niiden todentamista koskevat vaatimukset.

RED II –direktiivin 30 artiklan 8 kohdan 1 alakohdassa komissiolle on säädetty valta hyväksyä täytöntöönpanosäädöksiä sen varmistamiseksi, että kestävyyskriteerien, kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien sekä niitä biopolttoaineita, bionesteitä ja biomassapolttoaineita, joista todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia tai joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä (jäljempänä vähäinen ILUC-riski), koskevien säännösten noudattaminen todennetaan tehokkaalla ja yhdenmukaistetulla tavalla. Kyseisillä säädöksillä on tarkoitus tarkentaa

yksityiskohtaiset luotettavuutta, läpinäkyvyyttä ja riippumatonta tarkastusta koskevat vaatimukset, joiden noudattamista edellytetään kaikilta vapaaehtoisilta järjestelmiltä. RED II –direktiivin 30 artiklan 8 kohdan 2 alakohdassa on täsmennetty komission toimivaltaa antaa kyseisiä täytäntöönpanosäädöksiä edellyttämällä komission kiinnittävän erityistä huomiota tarpeeseen minimoida hallinnollinen taakka.

Komission ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi on teknisluonteisesta sääntelyä ja sen kohteena ovat erityisesti vapaaehtoiset järjestelmät. Asetus sisältäisi yleiset säännöt vapaaehtoisten järjestelmien hallinnosta, sisäisestä valvonnasta, valitusmenettelyistä ja avoimuudesta. Lisäksi asetusluonnoksessa ehdotetaan sääntelyä koskien kriteerien täyttymisen osoittamisen tarkastusprosessia, tarkastuksen laajuutta, tarkastajien pätevyyksiä ja tarkastusten valvontaa. Lisäksi asetusluonnoksessa annettaisiin erityiset säännökset ainetasejärjestelmän täytäntöönpanosta, unionin tietokannasta, kasvihuonekaasupäästöjen ja polttoaineiden biologisen osuuden määrittämisestä sekä vähäisen ILUC-riskin sertifiointin vaatimusten noudattamisesta.

Asetusluonnoksen liitteissä annettaisiin yksityiskohtaista sääntelyä muun muassa menetelmistä, joilla määritetään paremmista maatalouskäytännöistä saatavat vähennykset kasvihuonekaasupäästöissä ja vähäisen ILUC-riskin biomassan sertifiointiprosessien vähimmäisvaatimuksista. Lisäksi asetuksen IV liitteessä säädettäisiin jäte- ja tähderaaka-aineluettelosta, joiden katsottaisiin kuuluvan RED II –direktiivin liitteessä IX määriteltyyn raaka-aineluokkaan kyseisessä liitteessä jo lueteltujen raaka-aineiden lisäksi. Luettelo ei olisi tyhjentävä.

*Menetelmät paremmista maatalouskäytännöistä saatavien
kasvihuonekaasupäästövähennyksien määrittämiseksi*

RED II –direktiivin liitteen V C osan 6 kohdan mukaan paremmista maatalouskäytännöistä, kuten maanmuokkauksen vähentäminen tai lopettaminen taikka parantunut viljelykierto, saatavat vähennykset kasvihuonekaasupäästöissä (jäljempänä ESCA) otetaan huomioon vain, jos esitetään vankkaa ja todennettavissa olevaa näyttöä siitä, että maaperän hiilikertymä on kasvanut tai sen voidaan kohtuudella olettaa kasvaneen asianomaisten raaka-aineiden viljelyn aikana. Tällaista näyttöä voidaan saada maaperän sisältämän hiilikertymän mittauksilla, jotka suoritetaan säännöllisesti.

Asetusluonnoksen liitteessä V esitetään yksityiskohtaiset säännöt siitä, miten ESCA tulisi osoittaa säännöllisillä mittauksilla maatilatasolla. Mallinnuksen käyttö olisi sallittu ensimmäisen ja toisen maaperän kenttämittauksen välillä sekä tämän jälkeen, jos mallinnus on validoitu vapaaehtoisen järjestelmän toimesta. Lisäksi liitteessä säädettäisiin vähimmäisajasta käytäntöjen soveltamisessa ennen päästövähennysten huomioon ottamista sekä vaadittaisiin viljelijän ja toiminnanharjoittajan pitkäaikaisesta sitoutumista parannettujen maatalouskäytäntöjen soveltamiseen (vähintään 10 vuotta).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

RED II –direktiivin 30 (8) artiklan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä sen varmistamiseksi, että kestävyyskriteerien, kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien sekä niitä biopolttoaineita, bionesteitä ja biomassapolttoaineita, joista todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia tai joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä, koskevien säännösten noudattaminen todennetaan tehokkaalla ja yhdenmukaistetulla tavalla.

Täytäntöönpanosäädökset hyväksytään komitologia-asetuksen (EU) 182/2011 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä. Komitea äänestää asetusehdotuksesta määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Täytäntöönpanosäädöstä ei käsitellä Euroopan parlamentissa tai neuvostossa.

Komitologia-asetuksen (EU) 182/2011 11 artiklan mukaan, jos perussäädös on hyväksytty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa ilmoittaa komissiolle katsovansa, että ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi ylittää komission täytäntöönpanovallan. Tällöin komissio tarkastelee ehdotustaan uudelleen, ottaa huomioon esitetyt kannat ja ilmoittaa, Euroopan parlamentille ja neuvostolle, aikooko se pitää ehdotuksensa voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

Kansallinen valmistelu

E-kirje on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolla.

Energia- ja EURATOM-jaosto, kirjallinen menettely, 2.-3.2.2022.

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 5/2017 vp komission ehdotuksesta RED II –direktiiviksi on annettu eduskunnalle 2.2.2017.

Valtioneuvoston U-jatkokirje UJ 14/2018 vp komission ehdotuksesta RED II –direktiiviksi on annettu eduskunnalle 23.5.2018.

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 59/2021 vp komission ehdotuksesta RED II –direktiivin, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 (jäljempänä hallintomalliasetus) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/70/EY (jäljempänä polttoaineiden laatu-direktiivi) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusiutuviin lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä, sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta on annettu eduskunnalle 7.10.2021.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Komission täytäntöönpanoasetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

RED II –direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika on ollut 30.6.2021. Kestävyyskriteerisääntely on kansallisesti toimeenpantu biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013) muutoslailla (967/2020).

RED II –direktiivin täytäntöönpano Ahvenanmaalla kuuluu maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 ja 22 kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan. Direktiivin täytäntöönpano Ahvenanmaalla on vielä kesken.

Taloudelliset vaikutukset

Kokonaisuutena täytäntöönpanoasetuksen arvioidaan varmistavan toiminnanharjoittajille tasapuoliset toimintaedellytykset asettamalla kestävyyskriteerin todentamiseen ja

vapaaehtoisten järjestelmien toiminnalle yhdenmukaiset säännöt. Asetusluonnoksen sääntely ei välittömästi koske kansallisia järjestelmiä, mutta siinä esitetyt periaatteet vaikuttavat myös välillisesti kansallisiin järjestelmiin.

Täytäntöönpanoasetuksen vaikutus toiminnanharjoittajiin, jotka käyttävät tai suunnittelevat sellaisten raaka-aineiden käyttöä, jotka parannettujen maatalouskäytäntöjen avulla saavuttaisivat kasvihuonekaasupäästövähennyksiä, on merkittävä. Täytäntöönpanoasetuksen yksityiskohtaisen sääntelyn vaikutukset ulottuvat myös maatalouden toimijoihin. Asetusluonnoksessa asetettujen vaatimusten mukaiset mittausmenetelmät johtaisivat valtaviin kustannuksiin toimialatasolla (ei vain hinta, myös työaika). Sääntely ei ehdotetussa muodossa kannusta toimijoita siirtymään perinteisestä maataloudesta parannettuihin maatalouskäytäntöihin, joilla voitaisiin saavuttaa kasvihuonekaasupäästövähennyksiä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan komissio on antanut 14.7.2021 ehdotuksen RED II -direktiivin, Euroopan hallintomalliasetuksen ja polttoaineiden laatudirektiivin muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä, sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta, KOM(2021) 557 lopullinen. Ehdotus annettiin osana komission laajempaa 55-valmiuspakettia. Muutosten taustalla on komission Green Deal -aloite ja ilmastosuunnitelma. Uusiutuvan energian tavoitetason korottamisen lisäksi keskeisimmät ehdotukset liittyvät metsäbiomassan käyttöön ja kestävyyskriteereihin sekä lämpö- ja liikennesektoreihin.

Asiakirjat

DRAFT Commission implementing regulation (EU) .../... of xxx on rules to verify sustainability and greenhouse gas emissions saving criteria and low indirect land-use change-risk criteria

<https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/documents/078759/1/consult?lang=en>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018L2001-20181221>

Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista (393/2013).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130393>

Euroopan komission ehdotus: 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 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0557&qid=1633340911540>

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Työ- ja elinkeinoministeriö / Energiaosasto / Inkeri Lilleberg, erityisasiantuntija inkeri.lilleberg@gov.fi, p. 029 504 7092.

Työ- ja elinkeinoministeriö / Energiaosasto / Harri Haavisto, erityisasiantuntija, harri.haavisto@gov.fi, p. 029 504 7059.

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat	energia, uusiutuvat energianlähteet, bioenergia
Hoitaa	TEM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, UM, VM, VNK, VTV, YM