

Asiantuntijalausunto. U-jatkokirje 59/2021 vp 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. Talousvaliokunta 15.6.2022.



Suomen Ilmastopaneeli

Panelistit Antti Arasto, Ari Ekroos, Paula Kivimaa, Peter Lund, Heli Peltola, Jyri Seppälä, Markku Ollikainen, tiedesihteeri Marianne Leino

RED-uudistuksen sisältö ja tavoitteet

Uusiutuvan energian direktiivin uudistuksella toimeenpannaan osaltaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä.

Direktiivissä säädetään uusiutuvan sähkön tukijärjestelmistä, omaan käyttöön uusiutuvaa sähköä tuottavien kuluttajien oikeuksista ja kohtelusta, uusiutuvia energialähteitä käyttävien tuotantolaitosten lupamenettelyistä, uusiutuvilla energialähteillä tuotetun lämmön ja jäähdytyksen lisäämistavoitteista, alkuperätakuista, biopolttoaineiden ja muun uusiutuvan energian käytöstä liikenteessä sekä biopolttoaineiden, bionesteiden ja kiinteän biomassan kestävydestä.

Uusiutuvan energian tavoitetason korottamisen lisäksi keskeisimmät ehdotukset liittyvät metsäbiomassan käyttöön ja kestävyyskriteereihin sekä lämpö- ja liikennesektoreihin.

Valtioneuvoston u-jatkokirje

Komission alkuperäistä ehdotusta on käsitelty jäsenmaiden kesken neuvostossa ja sen työryhmissä. Tarkoitus on, että kesäkuun lopussa jäsenmaat voisivat muodostaa yleisnäkemyksen aloitteesta. Puheenjohtajamaa Ranska on tehnyt kompromissiesityksiä, joihin valtioneuvosto ottaa tässä U-jatkokirjeessä kantaa. Lisäksi U-jatkokirjeessä otetaan kantaa komission RePowerEU-suunnitelman 18.5.2022 yhteydessä antamiin muutosesityksiin energiatehokkuusdirektiiviin.

Yleisiä huomioita

Uusiutuvan energian osuuden nosto EU-tasolla on välttämätöntä vähintään 55 prosentin päästövähennyksen aikaansaamiseksi, kuten komissio esittää. Komission direktiiviehdotuksen tueksi tekemän vaikutustenarvioinnin mukaan Suomessa uusiutuvan energian osuus tulisi kasvaa 57 prosenttiin. Komissiolle vuonna 2019 toimitetussa kansallisessa suunnitelmassa (NECP) Suomen osuus kasvaisi noin 54 prosenttiin jo nykytoimilla. Suomelle uusiutuvan energian direktiivissä kaavailtujen lisävelvoitteiden täyttäminen ei tuottane erityisiä ongelmia. On kuitenkin huomattava, että suurin osa Suomen uusiutuvan energian tavoitteesta on toteutunut biomassan energiakäyttöä lisäämällä. Nykyisessä tilanteessa, jossa metsien lisääntynyt käyttö on johtanut metsän kasvun hidastumiseen ja nielun pienemiseen, bioenergian käytön lisäämiseen tulee suhtautua maltillisesti ja varmistaa, että vain ilmastokestävää biomassaa käytetään energian tuotantoon.

Komissio esitti RePowerEU-suunnitelman yhteydessä uusiutuvan energian osuuden kasvattamista 55-valmiuspaketissa ehdotetusta 40 prosentista 45 prosenttiin EU:ssa vuoteen 2030 mennessä. Suomi tukee esitystä.

Kestävyysskriteerit ja kaskadikäytön periaate

Biomassan käyttöön kohdistuu energiamurroksen myötä suuria paineita EU-tasolla, ja tarkempaan sääntelyyn on tarvetta. Bioenergia on suurin uusiutuvan energian käyttömuoto EU:ssa. RED II:n metsäbiomassaa koskevat kirjaukset eivät takaa biomassan ensisijaisen energiakäytön kestävyttä, koska esimerkiksi kasvihuonekaasupäästölaskelmissa energiabiomassan käytön vaikutuksia hiilitaseisiin ei huomioida EU:n sisällä tai sen ulkopuolella. Yhtälön ratkaiseminen niin, että huolehditaan uusiutuvan energian tarpeesta, hiilinielujen lisäämisestä ja monimuotoisuuden turvaamisesta edellyttää sellaisten rakenteiden luomista, jotka ohjaavat biomassan kestäväää käyttöä. Tarvitaan EU-tason toimintasääntöjä sekä sisämarkkinoille että tuontipuulle kansainvälisiltä markkinoilta. Tämä on myös Suomen edun mukaista. Suomi selviää komission ehdottamista velvoitteista, eikä niitä ole syytä vastustaa vain siitä syystä, että ne aiheuttaisivat tarvetta muuttaa tai lisätä kansallista sääntelyä. Onkin erinomaista, että myös valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-tavoitteisiin laskettava metsäenergia ei heikennä luonnon monimuotoisuutta ja varmuudella tuottaa odotetun ilmastohyödyn. Kuten Ilmastopaneelin raportti¹ osoittaa, korvaushyödyn aikaansaaminen edellyttää, että hakkuiden aiheuttama metsien hiilinielujen väheneminen on pienempi kuin puutuotteiden hiilivaraston lisäämisen sekä puutuotteiden ja -polttoaineiden fossiilisia päästöjä vähentävät vaikutukset

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa metsäbiomassalle laajennettavaksi ehdotetut kiellettyjen alueiden kestävyyskriteerit voivat pienentää globaalia riskiä metsien hävittämiseen sekä ehkäistä erityisen monimuotoisista metsistä korjattavan biomassan päätymistä polttoon. Neuvoston puheenjohtaja esittää tiettyjä kiellettyjä alueita koskevien alkuperäskriteereiden sisällyttämistä riskiperusteiseen lähestymistapaan. Toisin sanoen jäsenvaltioilla tulee olla voimassa kansallisia lakeja tai kansallista tasoa alemman tason lakeja, joilla varmistetaan, että metsäbiomassa ei tule niin sanotuilta kielletyiltä alueilta. Kielletyt alueet liittyvät biologisesti erittäin monimuotoisiin alueisiin, kiellettyyn maankäytön muutokseen ja turvemaiden kuivattamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että se voi hyväksyä ehdotuksen siitä, että metsäbiomassaa koskeva kiellettyjen alueiden tarkastelu viedään riskiperusteisen arviointimallin sisälle, mutta katsoo sen voivan heikentää ympäristöintegriteettiä suhteessa komission esitykseen. Ilmastopaneeli yhtyy valtioneuvoston huoleen ympäristöintegriteetin säilymisestä ja yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että metsäbiomassan lisääntyvään energiakäyttöön liittyvien tunnistettujen kestävyysasteiden ratkaiseminen tulisi huomioida toimeenpantaessa direktiiviä EU-alueella kansallisesti, mikäli riskiperusteisen arviointimallin käyttö kiellettyjen alueiden tarkastelussa etenee.

Ainespuun energiakäytön ehkäisemiseen ei ole ollut tehokkaita ohjauskeinoja. Kaskadiperiaatteen soveltaminen siten, että metsäbiomassaa käytetään resurssitehokkaasti ensi sijassa tuotteisiin ja materiaaleihin energiakäytön sijasta, on tervetullut aloite. Yhteiset pelisäännöt todennäköisesti hälventävät epävarmuutta toimialalla ja lisää pitkällä aikavälillä investointihalukkuutta nimenomaan kestäviin kiertotalousratkaisuihin. Markkinoiden vaatimukset kestävyiden osoittamiseksi ovat koko ajan vahvistuneet, ja nyt esitetyt muutokset pyrkivät tukemaan tätä kehitystä. Ilmastopaneeli katsoo, että mikäli kaskadiperiaatteesta poikkeaminen tietyissä tilanteissa sallitaan, jäsenmaiden ilmoitusvelvollisuus voisi olla perusteltua, jotta poikkeamisoikeuden väärinkäytöksiltä vältytään.

Energiapuulla tarkoitetaan yleensä kaikkea metsästä energiakäyttöön korjattavaa biomassaa, mukaan lukien latvusmassa (hakkuutähteet) ja kannot sekä pieniläpimittainen karsittu rankapuu ja karsimaton kokopuu (osa voi täyttää ainespuun mitat). Näistä erityisesti hakkuutähteitä ja latvusmassaa sekä nuoren metsän hoidon sivutuotteena saatavaa ohutrunkoista puuta voidaan käyttää fossiilisen energian korvaajana, mikä tuo ilmastohyötyjä. Sen sijaan teollisuudelle käyttökelpoisen ainespuun (tukki- ja kuitupuu) ohjaaminen energiakäyttöön ei ole perusteltua², koska sitä voidaan käyttää fossiilisten resurssien korvaajana erilaisiin tuotteisiin ja materiaaleihin.

¹ Seppälä, J., Heinonen, T., Kilpeläinen, A., Peltola, H., Pukkala, T., Sihvonen, M., Soimakallio, S., Weaver, S., Vesala, T., Ollikainen, M. 2022. Metsät ja ilmasto: Hakkuut, hiilinielut ja puun käytön korvaushyödyt. Suomen ilmastopaneelin raportti 3/2022.

² Seppälä J., Kanninen M., Vesala T., Uusivuori J., Kalliokoski T., Lintunen J., Saikku L., Korhonen R. ja Repo A. 2015. Metsien hyödyntämisen ilmastovaikutukset ja hiilinielujen kehittyminen. Ilmastopaneelin raportteja 3/2015.

Myöskään kantojen energiakäyttö ei ole ilmastokestävää³, joten tuen rajaaminen pois kantojen energiakäytöstä on hyvä lisäys uusiutuvan energian sääntelyyn.

Ilmastopaneeli suhtautuu myönteisesti siihen, että RED-direktiivillä pyritään luomaan yhtenäiset säännöt biomassan energiakäytön kestävyys. RED II:n uudistuksilla pystytään vaikuttamaan kestäväns metsätalouden kehitykseen myös EU:n ulkopuolella. Jos asiat jätetään liiaksi jäsenvaltioiden oman päätöksenteon varaan, ei saada samanlaista vaikuttavuutta globaalisti. Lisäksi kestävyysden osoittaminen yhteisillä pelisäännöillä helpottaa sisämarkkinoiden toimintaa, ja tuo vastuullisille, direktiivin pelisääntöjä noudattaville toimijoille kilpailuetua. Tästä huolimatta on selvää, että direktiivissä ja sen soveltamisessa on tärkeää huomioida myös jäsenmaiden erilaiset olosuhteet kestäväns energiapuun hyväksyttävälle käytölle. Suomessa metsänuudistamisen yhteydessä voidaan korjata latvusmassaa ja ilmastons kannalta haitallisesti myös kantoja. Vastaavasti nuoren metsäns hoidon (harvennuksen) yhteydessä voidaan korjata energiakäyttöön pääsääntöisesti pieniläpimittaista karsittua rankapuuta ja karsimatonta kokopuuta (osa voi täyttää ainespuun mitat), ja tähän on saatavissa myös KEMERA-tukea. Nuoren metsäns hoidolla edistetään metsäns kasvukuntoa ja puuntuotannon kestävyttä pitkällä aikajänteellä kohteilla, joilla taimikonhoito on tehty puutteellisesti tai se on jäänyt kokonaan tekemättä. Suomessa myös Metsätuholaki velvoittaa metsänomistajia korjaamaan tuhopuuston (esim. myrskytuho) pois metsistään, mikäli sen määrä ylittää kynnyksen, jottei se aiheuta seurannaistuhon. Joissakin tapauksissa tällainen puu kelpaa vain energiakäyttöön, puun koosta riippumatta. Esimerkiksi latvusmassa ja pieniläpimittainen puu, toisin kuin kannot, lahoavat metsässä myös melko nopeasti, joten niiden jättäminen metsään ei tuo merkittäviä ilmastohyötyä. Edellä esitetyistä syistä jäsenmailla pitäisi olla mahdollisuudet itse vaikuttaa direktiivin soveltamiseen.

RFNBO-polttoaineiden käytön ja kehityksen edistäminen

Valtioneuvosto pitää hyvänä kunnianhimoisia liikennesektorin tavoitteita sekä erillisiä alatavoitteita kehittyneille biopolttoaineille, biokaasu mukaan lukien, sekä RFNBO-polttoaineille. Kunnianhimon tasoa asetettaessa tulee kuitenkin huomioida laaja raaka-ainepohja kestävyyskriteerit täyttävälle uusiutuville polttoaineille. Uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainepohja tulee pitää mahdollisimman laajana, eikä kestävyyskriteerit täyttävien uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainevalikoimaa tule tarpeettomasti rajoittaa, etenkin jo tehtyjen investointien osalta.

Mahdolliseen kehittyneiden biopolttoaineiden ja RFNBO-polttoaineiden tavoitteiden yhdistämiseen valtioneuvosto suhtautuu varauksella, pitäen parempana vaihtoehtona erillisiä alatavoitteita kyseisille jakeille. Tämä vaikuttaa perustellulta kannalta, sillä toistaiseksi RFNBO-polttoaineiden kustannukset ovat huomattavasti biopolttoaineiden kustannuksia korkeammat, joten erillisellä alatavoitteella voitaisiin tehokkaammin vauhdittaa sähköpolttoaineiden tuloa markkinoille. Tämä mahdollistaa myös teknologiapolun hiilineutraaleihin lentopolttoaineisiin sekä meriliikenteen vähähiilisiin polttoaineisiin.

RFNBO-teknologioiden käyttöönottoon liittyy vahvasti myös vedyn statukseen liittyvä sääntely. Uusiutuvan vedyn määrittely EU:ssa on vielä auki, ja suomalaisella teollisuudella voi olla vielä haasteita edessä, mikäli pohjoismaisen sähköverkon käyttö rajattaisiin määrittelyn ulkopuolelle. Tässä suhteessa onkin haasteellista, että määrittely tapahtuu komission delegoidun säädöksen kautta, eikä direktiiviä koskevan neuvoston yleisnäkemyksen hyväksymisen yhteydessä ole vielä varmuutta siitä, tuleeko määrittelystä Suomen kannalta edullinen. Kannan hyväksymisen yhteydessä siis sitoudutaan tavoitteisiin, joiden toteutustavasta ei vielä ole tietoa. Puhtaan vedyn tuotantoon liittyen pohjoismaisten toimivien sähkömarkkinoiden ja edistyneen sähköinfrastruktuurin käytön rajaaminen ei edistä teknologian tarvittavaa laajaa käyttöönottoa eikä likvidin loppukäyttömarkkinan syntymistä riittävän nopealla aikataululla. Sähkön päästöttömyydestä voitaisiin huolehtia esimerkiksi alkuperätaakuilla. Siirtymävaiheessa tarvitaan tasapainottelua sen välillä, että miten saadaan samassa suhteessa edistettyä sekä uutta RFNBO-teknologiaa että markkinaa, pitäen samalla huoli positiivisten ilmastovaikutusedellytysten täyttymisestä.

³ Repo A., Känkänen T., Tuovinen J-P., Antikainen R., Tuomi M., Vanhala P. and Liski J. 2012. Forest bioenergy climate impact can be improved by allocating forest residue removal. *Global Change Biology Bioenergy* 4(2): 202-212.

Hallinnolliset menettelyt

Komissio on tehnyt RePowerEU-suunnitelman yhteydessä esityksiä hallinnollisten menettelyjen nopeuttamiseksi uusiutuvan energian rakentamisen vauhdittamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että uusiutuvan energian hankkeiden menettelyjen vauhdittaminen pystyttäisiin hoitamaan parhaiten kansallisesti tuomatta kuitenkaan esiin konkreettisia lisätoimenpiteitä.

Ilmastopaneeli huomauttaa, että komission suosituksessa lupaprosessien vauhdittamiseksi on Suomenkin osalta paljon sellaista, johon valtioneuvoston kannattaisi panostaa ja jolla olisi sujuvoittava vaikutus. Valtioneuvosto teki jo keväällä oikeansuuntaisia päätöksiä liittyen vihreän siirtymän investointien vauhdittamista koskevien hallinnollisten menettelyjen sujuvoittamiseksi, mutta menettelyiden kehittämisessä olisi edelleen käytettävissä monia keinoja. Osa niistä tosin vaatisi ympäristöllisen päätöksenteon rakenteiden muuttamista, mutta suuri osa olisi toteutettavissa varsin nopeasti. Valtioneuvosto on jo kehysriihen yhteydessä päättänyt, että etusijalla olevien vihreän siirtymän investointien lupakäsittelyn enimmäiskesto lupaviranomaisessa on 12 kuukautta. Pelkkä tavoitteen asettelu ei kuitenkaan välttämättä riitä menettelyn keston rajaamiseen, vaan määräajasta voisi olla tarpeen säätää laissa. Monissa muissa EU:n jäsenvaltioissa määräajoista säätäminen on ollut pääsääntönä jo pitkään. Samoin olisi tarpeen säätää lausuntojen määräajoista uusiutuvan energian hankkeiden (erityisesti tuulivoima ja mahdollisesti myös laajamittainen aurinkovoima) osalta. Lisäksi tulisi harkita olisiko tarpeen asettaa nykyistä selkeämpiä määräaikoja myös uusiutuvan energian hankkeiden kaavoitusmenettelyyn liittyen.

Komission esityksen mukaan jäsenvaltioiden olisi aloitettava mahdollisimman pian sopivien maa- ja merialueiden määrittäminen ja erityisen sopivia alueita ("uusiutuvan energian ydinkehittämisalueita") koskevien suunnitelmien laatiminen – nämä olisi mitoitettava kansalliset 2030 uusiutuvan energian tavoitteet täyttäväksi. Valtioneuvosto ei näe tätä uudistusta tarkoituksenmukaisena, ja pitäisi tällaisten alueiden määrittelyn täysin vapaaehtoisena. Ilmastopaneeli huomauttaa, että tällaisesta menettelystä voisi olla etua esimerkiksi merituulivoiman käyttöönoton nopeuttamisessa. Mikäli suunnitelmien laatimisen yhteydessä tuotettaisiin riittävät selvitykset vaikutuksista, voisi kehittämisalueiden määrittely merkittävästi sujuvoittaa itse hankkeiden toteuttamista.