

U 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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin ja eräiden muiden direktiivien muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Kirjelmällä korvataan 23.9.2021 annettu valtioneuvoston kirjelmä (U 47/2021 vp).

Helsingissä 7.10.2021

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Teollisuusneuvos Pekka Grönlund

7.10.2021

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 SILTÄ OSIN KUIN ON KYSE UUSIUTUVISTA LÄHTEISTÄ PERÄISIN OLEVAN ENERGIAN KÄYTÖN EDISTÄMISESTÄ SEKÄ NEUVOSTON DIREKTIIVIN (EU) 2015/652 KUMOAMISESTA; KOM (2021) 557 LOPULLINEN

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 (jäljempänä *RED II -direktiivi* tai *uusiutuvan energian direktiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 (jäljempänä *hallintomalliasetus*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/70/EY (jäljempänä *polttoainelähteen laatudirektiivi*) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä, sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 (jäljempänä täytäntöönpanodirektiivi) kumoamisesta, KOM(2021) 557 lopullinen. Ehdotus annettiin osana komission laajempaa 55-valmiuspakettia (jäljempänä *valmiuspaketti*).

Alkuperäinen RED II -direktiivi julkaistiin 21 päivänä joulukuuta 2018 ja se tuli toimeenpanna 1 heinäkuuta 2021 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 jäädytyksen lisäämistavoitteista, alkuperätakuista, biopolttoaineiden ja muun uusiutuvan energian käytöstä liikenteessä sekä biopolttoaineiden, bionesteiden ja kiinteän biomassan kestävydestä.

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.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on päivittää RED II -direktiiviä siten, että se on linjassa uuden 55 prosentin päästövähennystavoitteen kanssa. Uusiutuvalla energia on merkittävä rooli päästötavoitteiden saavuttamisessa ja nykymuodossaan direktiivin toimenpiteet eivät johda edellä kuvattuun yleistavoitteeseen. Tavoitteena on lisätä uusiutuvaa energiaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Muutoksella huomioidaan myös EU:n uudet strategiat merienergiaan, sektori-integraatioon ja vetyyn sekä biodiversiteettiin liittyen. Lisäksi ehdotuksella tavoitellaan positiivisia vaikutuksia työllisyyteen ja talouskasvuun.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 RED II -direktiivi

Määritelmät

Artiklaan 2 on lisätty lukuisia uusia määritelmiä sekä muutettu nykyistä muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden määritelmän sisältöä. Muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden (renewable fuels of non-biological origin, jäljempänä *RFNBO-polttoaineet*) määritelmää laajennetaan koskemaan kaikkia RFNBO-polttoaineita riippumatta niiden käyttökohteesta.

Uusista määritelmistä mainittakoon korkealaatuisen ainespuun (quality roundwood) määritelmä, jolla tarkoitetaan hakattua tai muuten korjattua ainespuuta, jonka ominaisuudet, kuten puulaji, mitat, suoruus ja oksaisuus, tekevät siitä teolliseen käyttöön soveltuvan siten, kuin se on jäsenvaltiossa määritelty ja asianmukaisesti perusteltu olennaisten metsäolosuhteiden mukaisesti. Määritelmä ei koske esikaupallisissa harvennuksissa tai metsäpalojen, tuholaisien, tautien tai abioottisten tekijöiden seurauksena korjattuja puita.

Lisäksi määritelmiin on lisätty plantaasimetsän (plantation forest) ja istutusmetsän (planted forest) määritelmät. Plantaasimetsällä tarkoitetaan tehokkaasti hoidettua istutusmetsää, joka täyttää istutusvaiheessa ja uudistuskypsänä seuraavat kriteerit: yksi tai kaksi puulajia, tasainen ikäjakauma ja säännöllinen tilajärjestys. Plantaasimetsät sisältävät lyhytkiertoiset puuviljelmät puun, puukuitujen ja energian tuottamiseen. Plantaasimetsät eivät sisällä metsiä, jotka on istutettu suojelua tai ekosysteemin ennallistamista varten eikä metsiä, jotka uudistuskypsinä muistuttavat tai tulevat muistuttamaan luontaisesti syntyneitä metsiä. Istutusmetsällä puolestaan tarkoitetaan metsää, joka koostuu pääasiallisesti istutetuista ja/tai kylvetyistä puista edellyttäen, että istutettu tai kylvetty puusto muodostaa yli 50 prosenttia puustosta, kun metsä saavuttaa uudistuskypsyyden. Määritelmä sisältää vesasyntyiset metsät, jotka on alun perin istutettu tai kylvetty.

Lisäksi direktiiviehdotukseen on lisätty uusiutuvien polttoaineiden (renewable fuels) määritelmä. Uusiutuvilla polttoaineilla tarkoitetaan biopolttoaineita, bionesteitä, biomassapolttoaineita ja RFNBO-polttoaineita.

Muut määritelmät liittyvät lähinnä järjestelmäintegraatioon, joiden osalta viitataan asianmukaisiin muihin EU-direktiiveihin.

Sitova unionin yleistavoite vuodelle 2030

Muutosehdotuksessa unionin yhteistä uusiutuvan energian tavoitetta nostetaan 32 prosentista 40 prosenttiin. Samalla alkuperäiseen direktiiviin sisällytetty tarkastuspiste vuodelle 2023 poistettaisiin. Jäsenvaltiot asettaisivat jatkossakin omat tavoitteensa hallintomalliasetuksen mukaisessa kansallisessa ilmasto- ja energiasuunnitelmassa.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi luoda mahdollistava viitekehys, joka voi sisältää tukiohjelmia tai pitkäaikaisten sähkön ostosopimusten (jäljempänä *PPA-sopimukset*) käyttöönottoa, jotta kansallinen uusiutuvan energian tavoite välitavoitteineen saavutetaan. Viitekehysten tulisi sisältää erityisesti toimenpiteitä, joilla poistetaan lupamenettelyihin liittyviä jäljellä olevia esteitä ja hidasteita.

Tukijärjestelmät ja kaskadikäyttö

Artiklan 3 kohtaa 3 ehdotetaan muutettavaksi velvoittavampaan muotoon siten, että jatkossa jäsenvaltioilta edellytetään toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että energia, joka on peräisin biomassasta, on tuotettu tavalla, joka minimoi kohtuuttomat vääristymät raaka-ainemarkkinoilla

U 59/2021 vp

sekä haitalliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Edellä mainittua tarkoitusta varten jätehierarkian lisäksi jäsenvaltioiden on vastaisuudessa otettava huomioon myös kaskadiperiaate. Kaskadiperiaatteella tarkoitetaan materiaalien resurssitehokasta käyttöä siten, että metsäbiomassaa käytetään ensi sijassa tuotteisiin ja materiaaleihin energiakäytön sijasta.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää tukea sahatukkien, vaneritukkien tai kantojen ja juurien käyttöön energian tuottamiseksi. Lisäksi vuoden 2026 jälkeen jäsenvaltiot eivät saa myöntää tukea metsäbiomassaa polttoaineena käyttäville voimalaitoksille, jotka tuottavat ainoastaan sähköä. Poikkeuksena ovat laitokset, jotka sijaitsevat alueilla, joilla on erityinen asema oikeudenmukaisen siirtymän rahastossa sekä laitokset, joissa on hiilidioksidin talteenotto ja varastointi.

Artiklaan 3 lisätään komissiolle toimivalta antaa delegoitu säädös kaskadiperiaatteen soveltamisesta biomassalle ja erityisesti siitä, miten ainespuun käyttöä energiatuotannossa voidaan minimoida keskittyen tukijärjestelmiin kansalliset erityispiirteet huomioiden. Valtuutussäännöksen mukaan delegoitu säädös tulee antaa vuosi muutospäivän voimaantulon jälkeen.

Ehdotuksen mukaan komissio raportoi vuoteen 2026 mennessä jäsenvaltioiden biomassaa koskevien tukiohjelmien vaikutuksista erityisesti luonnon monimuotoisuuteen ja markkinoiden vääristymiin, sekä tulee arvioimaan mahdollisten lisärajoitusten tarpeesta metsäbiomassan tukijärjestelmille.

Laskentasäännöt

Laskentasääntöjä muutettaisiin 7 artiklassa RFNBO-polttoaineiden osalta siten, että RFNBO-polttoaineista tuotettu energia laskettaisiin jatkossa sille sektorille (sähkö, lämmitys- ja jäähdytys tai liikenne), jolla energia on kulutettu. Sähkön kokonaisloppukulutusta laskettaessa huomioidaisiin sähkö, joka on tuotettu RFNBO-polttoaineilla, kun taas RFNBO-polttoaineiden tuottamiseen käytettyä sähköä ei huomioitaisi.

Yhteishankkeet ja merellä tuotettava energia

Ehdotuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi sopia yhteishankkeesta 31 päivään joulukuuta 2025 mennessä. Yhteishankkeeksi hyväksyttäisiin unionin uusiutuvan energian rahoitusmekanismien kautta rahoitetut hankkeet.

Rannikolla sijaitsevien jäsenvaltioiden tulisi artiklan mukaisesti määrittää yhteistyössä kullakin merialueella tuotettavan merienergian määrä vuonna 2050 sekä välivaiheet vuosille 2030 ja 2040.

Hallinnolliset menettelyt ja PPA-sopimukset

Ehdotuksen 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee arvioida PPA-sopimukseen liittyviä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia esteitä. Jäsenvaltioiden tulee purkaa esteitä ja edistää PPA-sopimuksia erityisesti taloudellisia riskejä vähentämällä. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kyseisiin sopimuksiin ei liity kohtuuttomia tai syrjiviä menettelyitä tai maksuja. Sopimukseen liittyvät alkuperätakuut pitää voida siirtää uusiutuvan energian ostajalle. Jäsenvaltioiden tulee raportoida näistä toimista sekä PPA-sopimusten määrästä hallintomalliasetuksen mukaisissa selvityksissä.

U 59/2021 vp

Artiklan mukaan komissio tarkastelisi ja tarvittaessa ehdottaisi muutoksia artikloissa 15-17 asetettuihin hallinnollisia menettelyjä koskeviin säännöksiin ja niiden soveltamiseen, sekä voisi tehdä lisätoimia näiden artikloiden toimeenpanon tukemiseksi.

Uusiutuva energia rakennuksissa

15a artiklaan on koottu ehdotuksen sääntely koskien uusiutuvaa energiaa rakennuksissa. Jäsenvaltioiden tulisi asettaa vuodelle 2030 ohjeellinen tavoite uusiutuvan energian osuudelle rakennussektorilla. Tavoitteen tulisi olla johdonmukainen EU-tason tavoitteen kanssa, joka olisi 49 prosenttia uusiutuvaa rakennussektorin energian loppukulutuksesta vuonna 2030. Ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, tulisiko kaikilla jäsenvaltiolla olla 49 prosentin tavoite, vai riittääkö että EU-tasolla tavoite täyttyy. Jäsenvaltioiden tulisi edellyttää rakennusmääräyksissään uusiutuvan energian vähimmäistasoa rakennuksissa rakennusten energiatehokkuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/31/EU (jäljempänä *rakennusten energiatehokkuusdirektiivi*) säännösten mukaisesti. Voimassaolevan rakennusten energiatehokkuusdirektiivin säännökset liittyvät tältä osin uudis- ja korjausrakentamiseen, eivätkä edellytä muutoin toimia olemassa oleville rakennuksille. Julkisia rakennuksia koskisi vaatimus toimia esimerkkinä uusiutuvan energian direktiivin noudattamisessa. Vaatimus koskisi kaikkia tällaisia rakennuksia, eikä ainoastaan uusia tai perusteellisesti kunnostettavia rakennuksia. Asevoimien rakennusten osalta direktiivin mahdollistamat helpotukset rajoittuisivat koskemaan ainoastaan olemassa olevia rakennuksia.

Asentajien ja suunnittelijoiden sertifiointijärjestelmä

Tiedottamista ja koulutusta koskevaa 18 artiklaa mukaista sertifiointijärjestelmää laajennettaisiin koskemaan asentajien lisäksi myös suunnittelijoita, sekä laajempaa joukkoa uusiutuviin energialähteisiin perustuvia lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmiä. Jäsenvaltioiden tulisi taata, että sertifioituja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmien asentajia olisi riittävästi, jotta 23 artiklassa lämmitys- ja jäähdytysalalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että sertifiointiin mahdollistavia koulutuksia on tarjolla, ja edistää koulutuksiin osallistumista.

Alkuperätakuut

Alkuperätakuuta koskevaa 19 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että alkuperätakuuta olisi jatkossa aina myönnettävä myös tuotannolle, joka on saanut taloudellista tukea.

Järjestelmäintegraatio

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi uusi artikla 20a, joka koskisi järjestelmäintegraation edistämistä. Kantaverkon- ja jakeluverkonhaltijoilta tulisi vaatia uusiutuvan sähkön osuuden ja sähkön kasviuonekaasupäästöjen määrän julkaisemista digitaalisesti tarjousalueittain mahdollisimman reaaliaikaisesti.

Akkuihin liittyen jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että akkujen valmistajat mahdollistavat reaaliaikaisen pääsyn akkujen hallintatietojärjestelmiin akkujen omistajille, käyttäjille sekä heidän puolestaan toimiville kolmansille osapuolille. Ehdotuksessa asetetaan vaatimuksia akkuja koskevien tietojen reaaliaikaisesta saatavuudesta ajoneuvojen valmistajille.

Sähkön latausinfrastruktuurin osalta jäsenvaltioiden tulisi taata, että asennettavissa ei-julkisessa käytössä olevissa sähkön latausjärjestelmissä olisi älykkään latauksen toiminnallisuudet sekä

U 59/2021 vp

tarvittaessa ja viranomaisen harkinnan mukaan myös kaksisuuntaisen latauksen toiminnallisuudet. Jäsenvaltioiden tulisi taata, että pienten ja siirrettävien järjestelmien osallistumista sähkömarkkinoille ei rajoiteta.

Teollisuus

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi myös uusiutuvaa energiaa teollisuudessa koskeva artikla 22a. Jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä nostamaan uusiutuvien osuutta energialähteistä, joita käytetään energiantuotantoon ja muihin tarkoituksiin teollisuussektorilla ohjeellisen 1,1 prosentin keskimääräisen lisäystavoitteen mukaisesti vuosittain vuoteen 2030 asti. Teollisuudella tarkoitetaan yrityksiä ja tuotteita, jotka sisältyvät NACE Rev.2 –toimialaluokituksen luokkien B, C, F ja J (alaluokka 63) piiriin. Näihin luokkiin sisältyvät esimerkiksi kaivannaisteollisuus, valmistava teollisuus, rakennusteollisuus sekä tietopalvelutoiminta.

Teollisuuden RFNBO-polttoaineiden osuuden tulisi olla 50 prosenttia teollisuudessa käytetystä vedystä vuoteen 2030 mennessä. Laskennassa ei huomioida perinteisten liikennepolttoaineiden tuotantoon käytettyä vetyä. Jäsenvaltion tulisi lisäksi varmistaa, että uusiutuvalla energialla tai RFNBO-polttoaineilla tuotetuksi väitettyihin tuotteisiin tulee merkitä uusiutuvan energian tai RFNBO-polttoaineiden osuus raaka-aineiden hankinnasta, esikäsittelystä, valmistuksesta ja jakelusta.

Lämmitys ja jäähdytys

Uusiutuvaa energiaa lämmitys- ja jäähdytysalalla koskevaa 23 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että uusiutuvan energian vuosittaisesta lisäystavoitteesta tulisi sitova ja lisäystavoitteen suuruus olisi 1,1 prosenttia. Jos hukkalämpö ja -kylmä lasketaan mukaan, lisäystavoite on 1,5 prosenttia. 1,1 prosentin suuruisen vähimmäistavoitteen lisäksi jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä nostamaan uusiutuvan energian osuutta direktiiviin ehdotetun liitteen Ia mukaisesti. Jäsenvaltioiden tulisi laatia pitkän aikavälin strategia lämmityksen ja jäähdytyksen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Suomen soveltamat joustot lisäystavoitteeseen säilyisivät RED II -direktiivin mukaisina.

Kaukolämmitystä ja -jäähdytystä koskevaa 24 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että uusiutuvan energian ja hukkalämmön ja -kylmän yhteenlaskettua vuosittaista ohjeellista lisäystavoitetta nostettaisiin 2,1 prosenttiin. Vuosittainen lisäystavoite ei koskisi jäsenvaltioita, joiden yhteenlaskettu uusiutuvan energian ja hukkalämmön ja -kylmän osuus kaukolämmityksessä ja -jäähdytyksessä on yli 60 prosenttia. Asiakkaalle kaukolämmityksen ja -jäähdytyksen alkupe-
rää koskevan tiedon vaatimuksia tarkennettaisiin niin, että asiakkaalle tulisi ilmoittaa myös kuinka paljon energiaa yhden asiakkaalle tai loppukäyttäjälle toimitetun energiayksikön tuottamiseen on käytetty. Artiklan toimeenpanoa koskevia poikkeuksia ehdotetaan muutettavaksi olennaisesti aiempaa suppeammiksi. Näin ollen kaikkien jäsenvaltioiden tulisi toimeenpanna uusiutuviin energialähteisiin sekä hukkalämpöön tai -kylmään perustuvan lämmön ja jäähdytyksen ostovelvoite kolmansilta osapuolilta tietyin poikkeuksin. Velvoite koskisi lämpöteho-
taan yli 25 megawatin kaukolämmitys- ja -jäähdytysjärjestelmiä. Kaukolämpö- ja -jäähdytysyhtiöiden yhteistyötä sekä potentiaalisten hukkalämmön tuottajien että kantaverkon- ja jakelu-
verkonhaltijoiden kanssa tulisi vahvistaa.

Liikenne

Uusiutuvan energian edistämistä liikennealalla koskevaa 25 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että liikenteen energiasisältöön perustuva velvoite korvaantuisi jatkossa liikenteen poltto-

aineiden kasviuonekaasuintensiteetin vähentämisvelvoitteella. Liikenteeseen jaeltujen polttoaineiden ja sähkön kasviuonekaasuintensiteetin tulisi vähentyä vähintään 13 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Lisäksi tietyille polttoaineille asetettaisiin artiklassa edelleen vähimmäisosuusvelvoitteita. Kehittyneille biopolttoaineille ja biokaasulle, jotka on tuotettu liitteen IX A-osan raaka-aineista, asetettaisiin erillinen vähimmäisosuusvelvoite siten, että edellä mainittujen polttoaineiden osuus energian loppukulutuksesta liikennealalla olisi oltava vähintään 0,5 prosenttia (1 prosentin sijaan) vuonna 2025 ja vähintään 2,2 prosenttia (3,5 prosentin sijaan) vuonna 2030. Edellä kuvattujen kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun niin sanottu tuplalaskenta poistuisi. Lisäksi komissio ehdottaa asetettavaksi liikennealalla käytetyille RFNBO-polttoaineille uuden 2,6 prosentin vähimmäisosuusvelvoitteen vuodelle 2030. Kehittyneiden polttoaineiden ja liikenteen uusiutuvan sähkön painokertoimet poistetaan. Ainoastaan meri- ja lentoliikenteeseen toimitetut kehittyneet polttoaineet ja RFNBO-polttoaineet otettaisiin huomioon kertoimella 1,2.

Toisena keskeisenä muutoksena liikennettä koskeviin velvoitteisiin on komission ehdottama hyvitysjärjestelmä, jolla edistettäisiin sähkön käyttöä liikenteessä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on luotava hyvitysjärjestelmä, jossa julkisiin latauspisteisiin sähköä toimittavat toiminnanharjoittajat saavat hyvityksiä, joita he voivat myydä polttoaineen toimittajille. Polttoaineen toimittajat voivat ehdotuksen mukaan käyttää ostamiaan hyvityksiä täyttääkseen heille asetettuja velvoitteita.

Jäsenvaltiot voivat edelleen vapauttaa toimittajat, jotka toimittavat liikenteeseen polttoaineita ainoastaan sähkön tai RFNBO-polttoaineiden muodossa, vaatimuksesta noudattaa näiden polttoaineiden osalta liitteessä IX olevassa A osassa mainituista raaka-aineista tuotettujen kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun vähimmäisosuusvelvoitetta.

Artikla 27 ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädetään jatkossa sekä kasviuonekaasuintensiteetin vähennyksen että kehittyneiden polttoaineiden ja RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoitteiden laskentasäännöistä. Komission ehdotuksen mukaan kasviuonekaasuintensiteetin vähennys lasketaan laskemalla ensin uusiutuvien polttoaineiden ja sähkön kasviuonekaasupäästöjen vähennys. Kasviuonekaasuintensiteetin vähennyksen laskemiseksi uusiutuvien polttoaineiden ja sähkön kasviuonekaasupäästöjen vähennys jaetaan lähtötasolla, joka määritetään kertomalla kaikkien liikenteen aloille toimitettujen polttoaineiden määrä fossiilisten polttoaineiden vertailuarvolla. Kasviuonekaasupäästöjen vähennyslaskentaa on kuvattu tarkemmin direktiiviehdotuksen artiklassa 31 ja liitteessä V. Laskennassa tarvittavien polttoaineiden energiasisältöjä on lueteltu liitteessä III, mutta niitä voitaisiin määrittää myös käyttäen relevantteja eurooppalaisia standardeja taikka ISO standardeja.

Ehdotuksen mukaan komissiolle annetaan toimivalta antaa delegoituja säädöksiä mukauttaakseen liitteessä III määriteltyjä polttoaineiden energiasisältöjä tieteen ja tekniikan kehitykseen.

Lisäksi komissio ehdottaa muutoksia biopolttoaineiden ja biomassapolttoaineiden kasviuonekaasupäästövähennämisen laskennassa liitteissä V ja VI. Muutosehdotuksen mukaan biopolttoaineiden ja biomassapolttoaineiden raaka-aineina käytettäville jätteille ja tähteille, joita ei ole lueteltu direktiivin liitteessä IX ja jotka sopivat käytettäväksi ruoka- ja rehuketjussa, tulisi kohdistaa mm. viljelyn ja keräilyn päästöjä lähimmän verrokkituotteen mukaisesti (liite V, osa D).

Kestävyyskriteerit

Kestävyyskriteerien soveltamisrajan osalta komissio ehdottaa kiinteitä biomassapolttoaineita käyttävien laitoksen kokonaislämpötehorajan alentamista 20 MW:sta 5 MW:iin. Artiklan 30 (6)

neljännen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi luotava 5–10 MW:n sähköä, lämpöä ja jäähdytystä tuottaville laitoksille yksinkertaistettu varmentamisjärjestelmä.

Kaasumaisten biomassapolttoaineiden osalta komissio tuo nykyisen 2 MW lämpötehorajan lisäksi biometaanin virtausnopeuteen perustuvan vastaavan soveltamisalarajan (200 m³/h).

Toisena keskeisenä muutoksena kestävyyskriteereihin komissio esittää tietyt kiellettyjä alueita koskevien alkuperäkriteereiden soveltamista myös metsäbiomassoihin. Aiemmin näitä kriteereitä on sovellettu ainoastaan maatalousbiomassoihin. 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 ruohoalueilta, eikä myöskään vuoden 2008 jälkeen kuivatetuilta kosteikoilta tai aiemmin kuivattamattomalta turvemaalta, jonka kuivatus on tapahtunut tammikuussa 2008 tai sen jälkeen.

Komissio esittää lisäksi myös metsäbiomassan riskiperusteisen tarkastelun alakohtaan, joka koskee maaperän laatuun ja biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuvien negatiivisten vaikutusten minimointia hakkuiden yhteydessä. Uutena kriteeriin lisättäisiin listaus useista erilaisista keinoista, joilla pyritään minimoimaan negatiiviset vaikutukset maaperän laatuun ja biologiseen monimuotoisuuden säilyttämiseen. Ehdotuksen mukaan korjuun yhteydessä on otettava huomioon maaperän laadun ja biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen tavalla, jolla vältetään kantojen ja juurien korjuuta, aarniometsien (primary forests) tilan heikkenemistä tai niiden muuttamista plantaasimetsiksi sekä korjuuta haavoittuvilla maaperillä. Maaperän laadun ja biologisen monimuotoisuuden kriteerin täytyminen edellyttäisi lisäksi, että minimoidaan laajoja avohakkuuta, varmistetaan paikallisesti asianmukaiset kynnsarvot kuolleen puun poistamiseen ja asetetaan vaatimukset puunkorjuujärjestelmien käyttämisestä, joilla minimoidaan haitallisia vaikutuksia maaperän laatuun, mukaan lukien maaperän tiivistymiseen, sekä monimuotoisuuteen ja elinympäristöihin.

Neljäntenä keskeisenä muutoksena kestävyyskriteereihin komissio ehdottaa artiklaan 29 (10) sisältyvän kasvihuonekaasuvähennysvaatimuksen ulottamista myös jo olemassa oleviin biomassapolttoaineita käyttäviin sähkön, lämmön ja jäähdytyksen tuotantolaitoksiin. Lisäksi kasvihuonekaasuvähennysvaatimus nousisi 70 prosentista 80 prosenttiin 1 päivänä tammikuuta 2026.

Lisäksi ehdotus kestävyyskriteerien noudattamisen todentamista koskevasta 30 artiklasta on poistettu metsäbiomassaa koskeva kevennetty todentamismenettely, jonka perusteella metsäbiomassan maatasen kriteerien täyttymiseen voidaan käyttää ensimmäisen tai toisen osapuolen tarkastuksia metsäbiomassan ensimmäiseen keräyspaikkaan saakka.

RFNBO-polttaineiden kasvihuonekaasupäästövähennysvaatimus

Direktiiviin ehdotetaan uutta RFNBO-polttaineita ja kierrätettyjä hiilipitoisia polttaineita koskevaa 29a artiklaa. Artiklan mukaan RFNBO-polttaineet ja kierrätetyt hiilipitoiset polttaineet voitaisiin laskea mukaan kansallisiin tavoitteisiin, mikäli ne saavuttavat 70 prosentin kasvihuonekaasupäästövähennämisen.

Unionin tietokanta

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi unionin tietokantaa koskeva 31a artikla. Tietokannan soveltamisalaa laajennettaisiin kaikkiin sektoreihin, joissa käytetään kaasumaisia tai nestemäisiä

uusiutuvia polttoaineita ja kierrätettyjä hiilipitoisia polttoaineita. Artiklaan on lisätty komissiolle toimivalta antaa delegoituja säädöksiä, joilla voitaisiin laajentaa tietokantaan syötettyjen tietojen alaa.

3.2 Hallintomalliasetus

Komissio esittää muutoksia Energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta 11 päivänä joulukuuta 2018 annettuun asetukseen (EU) 2018/1999 (hallintomalliasetus) siten, että alkuperäinen 32 prosentin uusiutuvan energian tavoite korvataan kauttaaltaan viittauksella RED II -direktiivin 3 artiklan tavoitteeseen. Hallintomalliasetuksessa määriteltyä ohjeellista kehityspolkua jäsenvaltion uusiutuvan energian lisäämiseksi vuoden 2020 sitovan uusiutuvan energian tavoitteen ja jäsenvaltion itse asettaman vuotta 2030 koskevan tavoitteen välille ei olla muuttamassa.

3.3 Polttoaineiden laatudirektiivi

Komission ehdotusten tarkoituksena on poistaa kaksinkertaiset vaatimukset liikennepolttoaineiden hiilettömyystavoitteista ja yhdenmukaistaa sääntelyä RED II -direktiivin kanssa liittyen mm. kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja biopolttoaineiden käyttöön. Tämän johdosta polttoaineiden laatudirektiivin soveltamisalaa sekä eräitä määritelmiä tarkistetaan. Kasvihuonekaasupäästövähennyksiä ja biopolttoaineiden käyttöä koskevat velvoitteet (7a–7d artikla) poistetaan polttoaineiden laatudirektiivistä kaksikertaisen sääntelyn poistamiseksi. Lisäksi dieselöljyn laatuvaatimuksiin ehdotetaan muutosta, joka koskisi rasvahapon metyyliesterin (FAME) pitoisuutta. Myös seuranta- ja raportointivaatimukset poistettaisiin polttoaineiden laatudirektiivistä.

Ehdotuksen 4 artikla sisältää siirtymäsäännökset polttoaineiden laatudirektiivin raportoinnista sen varmistamiseksi, että kumottavaksi ehdotetun 3 artiklan 4 kohdan mukaiset tiedot toimitetaan komissiolle. Lisäksi komissio ehdottaa bensiinin ja dieselipolttoaineiden laadusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/70/EY mukaisista laskentamenetelmistä ja raportointivaatimuksista annetun neuvoston direktiivi (EU) 2015/652 kumoamista.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen pääasiallisena oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artiklan (energia) 2 kohta. Direktiiviä 98/70/EC koskevan ehdotuksen oikeusperusta on puolestaan SEUT:n 114 artikla (sisämarkkinat). Ehdotus käsitellään SEUT 294 artiklan mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja neuvoston hyväksymisestä päätetään määränemmistöllä. Valtioneuvosto pitää komission ehdottamia oikeusperustoja asianmukaisina.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu vain unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Ehdotus koskee tällaista alaa. Ehdotuksessa perustellaan unionin tasoisia toimia sillä, että uusiutuvan energian kustannustehokasta lisäämistä ei pystytä riittävällä tavalla toteuttamaan pelkästään jäsenvaltioiden omin kansallisin toimin. Siirtyminen perinteisestä fossiilisiin polttoaineisiin perustuvasta energijärjestelmästä kohti integroitua ja energiatehokasta uusiutuviin polttoaineisiin perustuvaan järjestelmään edellyttää EU-tason toimia. Komission mukaan EU-tason sääntelyllä on todennäköisempää saavuttaa uusiutuvan energian tavoitteet kuin kansallisella tai paikallisella tasolla ottaen huomioon jäsenvaltioiden erilaiset energiatoimet ja prioriteetit. EU-tason toimet ovat myös tehokkaimpia ja vaikuttavimpia kuin yksittäisten jäsenvaltioiden toimet.

SEU 5 artiklan 4 kohdassa mainitun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen osalta komissio katsoo, että ehdotetut muutokset ovat oikeasuhtaisia ja rakentuvat jo tällä hetkellä voimassa oleviin lainsäädäntötoimiin. Komissio toteaa, että muutokset koskevat ainoastaan sellaisia artikloja, jotka linkittyvät ilmastotavoitteiden saavuttamiseen.

Komission ehdotukseen sisältyvä sääntely saattaa tietyiltä osin mennä tarpeettoman yksityiskohtaiselle tasolle ja ehdotuksella kavennetaan joiltain osin jäsenvaltioiden kansallista harkintavalttaa suhteessa nykyiseen direktiiviin. Etenkin metsäbiomassaa sekä lämmityssektoria ja liikennettä koskevassa sääntelyssä on syytä huomioida jäsenvaltioiden erityispiirteet, kuten maantieteelliset ilmastolliset, energiantuotantoon sekä elinkeinorakenteeseen liittyvät seikat. Unionin tasolla tulisi välttää tarpeettoman pitkälle menevää yksityiskohtaista sääntelyä.

Ottaen huomioon direktiiviehdotuksen tavoitteet voidaan ehdotuksen katsoa kuitenkin täyttävän toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutuksen kansalliseen lainsäädäntöön

RED II -direktiivi

Direktiiviehdotuksella olisi vaikutuksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Voimassa oleva uusiutuvan energian direktiivi on pantu täytäntöön muun muassa biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013, jäljempänä *kestävyyslaki*) muutoslaeilla (967/2020 ja 604/2021), uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007, jäljempänä myös *jakeluvelvoitelaki*) muutoslailla (603/2021) ja lailla uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä (1145/2020). Lisäksi eduskunnassa on tällä hetkellä käsittelyssä hallituksen esitys laiksi energian alkuperätakuista (HE 87/2021 vp.). Direktiiviä koskevaa kansallista sääntelyä on myös useissa muissa säädöksissä.

Direktiiviehdotuksen säännökset edellyttäisivät voimassa olevan lainsäädännön muutoksia ja mahdollisesti laintasoisia uusia säädöksiä. Muutoksia tai korvaavia säädöksiä edellyttäisiin erityisesti jakeluvelvoite- sekä kestävyyslain osalta. Metsäbiomassan maatason kriteereihin tehdyt muutokset saattavat edellyttää myös muutoksia kansalliseen metsälainsäädäntöön, mikäli Suomen halutaan täyttävän maatason kriteerit. Lämmitystä koskevat sääntelyn muutosehdotukset edellyttäisivät uutta lämmitysalaan koskevaa sääntelyä. Teollisuutta koskevat ehdotukset saattaisivat myös edellyttää uutta kansallista sääntelyä. Lisäksi direktiiviehdotuksen mukaiset kansallisia tukijärjestelmiä koskevat uudet säännökset tulisi ottaa huomioon nykyisiä tukiohjelmia muutettaessa tai uusia käyttöönotettaessa.

Polttoaineiden laatudirektiivi

Polttoaineiden laatudirektiivi on täytäntöönpanu kansallisesti eräiden polttoaineiden elinkaaren aikaisen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetulla lailla (170/2018, jäljempänä *KHK-laki*), biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetulla lailla (393/2013, jäljempänä *kestävyyslaki*) sekä useilla valtioneuvoston asetuksilla, muun muassa moottoribensiiniin, dieselöljyn ja eräiden muiden nestemäisten polttoaineiden laatuvaatimuksista annetulla valtioneuvoston asetuksella (1206/2010, jäljempänä *polttainelaatuasetus*). KHK-lailla on

pantu kansallisesti täytäntöön myös bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annetun direktiivin 98/70/EY ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ((EU) 2015/1513; jäljempänä *ILUC -direktiivi*) sekä täytäntöönpanodirektiivi. Näistä jälkimmäinen esitetään kumottavaksi komission ehdotuksessa.

Komission ehdotuksen myötä liikennesektorin uusiutuvien polttoaineiden kasvihuonekaasupäästöjä ja kestävyyskriteerejä koskeva sääntely keskittyisi vain RED II -direktiiviin. Polttoaineiden laatudirektiiviin kohdistuvat komission ehdotukseen sisältyvät muutokset eivät alustavan tarkastelun perusteella edellyttäisi suuria muutoksia kansalliseen sääntelyyn. Komission ehdotuksen mukainen direktiivin 7a artiklan kumoaminen tekee alustavan arvion mukaan kansallisen KHK-lain tarpeettomaksi. Polttoaineiden laatudirektiiviin ehdotetut muutokset merkitsivät pieneltä osin myös tarvetta muuttaa kansallista polttoainelaatuasetusta.

5.2 Ympäristövaikutukset

Komission julkaiseman vaikutustenarvioinnin eri skenaarioiden mukaan uusiutuvan energian kustannustehokas osuus on 38–40 prosenttia vuonna 2030. Vertailuskenaarion eli nykyisten toimien seurauksena EU:n uusiutuvan energian osuus nousisi noin 33,2 prosenttiin. Siten uusi tavoitetaso edellyttäisi jäsenvaltioilta uusia toimenpiteitä uusiutuvan energian lisäämiseksi. Vaikutustenarvioinnin mukaan Suomen osuus tulisi kasvaa 57 prosenttiin. Komissiolle vuonna 2019 toimitetussa kansallisessa suunnitelmassa (NECP) Suomi on sitoutunut 51 prosentin osuuteen. Suunnitelman mukaan osuus kasvaisi kuitenkin noin 54 prosenttiin jo nykytoimilla.

Uusiutuvan energian lisäämisen sekä kasvihuonekaasupäästövähennysten lisäksi myös muiden ilmansaasteiden määrä vähenisi. Vaikutusarvion mukaan ilmansaasteet vähenisivät noin 10 prosenttia vertailuskenaarioon nähden. Tällä olisi myös merkittäviä terveysvaikutuksia.

5.3 Taloudelliset vaikutukset

Komission vaikutustenarviointi sisältää toimenpiteittäin erilaisia vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Vaikutustenarviointi ei kuitenkaan sisällä juurikaan jäsenvaltiokohtaisia vaikutuksia. Vaikutustenarviointi ei myöskään sisällä erilaisia välillisiä vaikutuksia esimerkiksi investointivarmuuteen. Keskeisimpien vaikutusten arvioidaan Suomessa liittyvän eri tavoitteiden kiristämiseen ja metsäbiomassan käyttöä koskeviin muutoksiin sääntelyssä sekä lämpö- ja liikennesektorien muutoksiin. On myös syytä huomata, että komission valmiuspaketin eri lainsäädäntöehdotuksilla on päällekkäisiä ja kumuloituvia kustannusvaikutuksia esimerkiksi liikenteen, rakentamisen ja teollisuuden osalta.

Eryteisesti liikennettä ja metsäbiomassan energiakäyttöä koskevien kriteerien muuttaminen välittömästi alkuperäisen direktiivin toimeenpanon jälkeen voidaan arvioida heikentävän investointivarmuutta uusiutuvan energian sektorilla ja siten lisäävän alan kokemaa riskiä.

Vaikutusarvioinnin mukaan eri skenaarioiden kustannukset eivät merkittävästi poikkeaa vertailuskenaariorista, sillä jo nykyinen viitekehys edellyttää merkittäviä investointeja energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan. Vertailuskenaariorissa vuosittaisten keskimääräisten energiakustannusten on arvioitu olevan EU:ssa noin 1 518 miljardia euroa. Eri skenaarioissa keskimääräiset vuosittaiset kustannukset vaihtelevat n. 1 541 ja 1 555 miljardin euron välillä. Toimien seurauksena energian tuontiriippuvuus vähenisi hieman 54 prosentista 51–53 prosenttiin, mikä säästäisi noin 99–136 miljardia euroa tuontienergiaan liittyviä kuluja vertailuskenaarioon nähden. Investointikustannukset olisivat noin 944–1 073 miljardia euroa vuodessa eli noin 284,5–

413,9 miljardia euroa vertailuskenaariota enemmän. Valtaosa investoinneista liittyy liikenteeseen (n. 60 prosenttia). Vaikutukset bruttokansantuotteeseen ovat vähäisiä ja bruttokansantuote olisi 0,52 prosenttia vertailuskenaariota korkeampi vuonna 2030. Jos yksityisen rahoituksen syrjäyttämisaikutus huomioidaan, bruttokansantuote olisi 0,2 prosenttia pienempi vertailuskenaarioon nähden vuonna 2030. Vaikutusarvioinnin mukaan myös työllisyys kasvaisi hieman (0,36 prosenttia) vertailuskenaarioon nähden.

Vaikutusarvioinnin mukaan sähkön hinta valtaosassa jäsenvaltioita laskisi. Esimerkiksi Suomessa sähkön markkinahinta laskisi 1,2 prosenttia vertailuskenaarioon nähden. Lämmityssektorilla polttoainekustannukset hieman laskisivat, mutta kustannukset koneisiin ja laitteisiin nousisivat. Yksityisen kulutuksen energianhankintaan liittyvien kustannusten osuus nousisi hieman vertailuskenaarioon nähden. Valtaosa kustannuksista liittyy lämmityspolttoaineisiin tai lämmitystapainvestointeihin sekä liikennesektorilla ajoneuvokustannuksiin. Siten vaikutukset kotitalouksiin ja eri tuloryhmiin riippuisivat etenkin nykyisestä lämmitystavasta, investointitarpeista sekä ajoneuvotarpeesta.

Liikennesektorin vaikutustenarviointia vaikeuttaa se, että uusi tavoite perustuu päästövähennykseen, eikä siten ole suoraan vertailukelpoinen aikaisempaan 14 prosentin uusiutuvan energian vähimmäisosuuteen. Vaikutustenarvioinnin mukaan 13 prosentin päästövähennystavoite vastaisi noin 26 prosentin uusiutuvan energian osuutta. Laskenta on kuitenkin erittäin herkkä oletuksille ja liikennesähkön rooli on korostunut. Vaikutusarvioinnin mukaan RFNBO-polttoaineet ovat vielä liian kalliita tullakseen laajasti markkinoille nykytoimilla vuoteen 2030 mennessä. Vähimmäisosuusvelvoitteella kyseisten polttoaineiden kysyntää kasvatetaan ja siten kannustetaan nykykehitystä aikaisempiin investointeihin. Kyseisten polttoaineiden osuus pysynee kuitenkin vähäisenä vuoteen 2030 asti ja siten vaikutus olisi vähäinen.

Uusiutuvan energian lisääminen velvoitteella liikenteessä lisäisi uusiutuvien polttoaineiden kysyntää ja siten myös ainakin lyhyellä aikavälillä niihin liittyvää niukkuutta. Siten tavoitetason nostaminen johtaisi todennäköisesti polttoainehintojen nousuun. RFNBO-polttoaineita koskevan vähimmäisosuusvelvoitteen seurauksena jakelovelvoitteesta aiheutuvat kustannukset jakelijoilta todennäköisesti nousisivat, mikä heijastuisi myös polttoainehintoihin. Kustannuksia nostaisi myös tiukentuva sääntely tiettyjä raaka-aineita koskien sekä muiden sektoreiden kilpailu samoista raaka-aineista. Erityisesti liikennesähkөөn liittyvät joustokeinot ja niille edullinen päästölaskentatapa todennäköisesti kuitenkin kompensoisi vaikutusta. Vastaavasti vähimmäisosuusvelvoite RFNBO-polttoaineiden osuudelle käytetystä vedystä voi nostaa teollisuuden kustannuksia.

Vaikutustenarvioinnin mukaan bioenergian määrä kasvaisi vain hyvin maltillisesti vuoteen 2030 mennessä. Tämän jälkeen sen osuus kuitenkin kasvaisi erityisesti teollisuuden sekä pitkän matkan liikenteen päästövähennysten takia. Bioenergiasta yli 90 prosenttia tuotettaisiin EU:n sisällä. Valtaosa bioenergiasta perustuu puupohjaisiin ja erityisesti tähde- ja jättepohjaisiin raaka-aineisiin. Noin 4 prosenttia perustuu teolliseen ainespuuhun.

Nykyisin noin 75 prosenttia kiinteistä biomassapolttoaineista käytetään yli 20 MW:n laitoksissa, mutta noin puolet metsähaketta käyttävistä laitoksista on alle 5 MW:n laitoksia. Soveltamisalan laajentaminen yli 5 MW:n laitoksiin kasvattaisi metsäbiomassan osalta kattavuutta 93 prosenttiin kaupallisista laitoksista. Vaikutustenarvioinnin mukaan 5–20 MW laitoksia on Suomessa 94. Vaikutustenarvioinnin mukaan soveltamisalan laajentaminen nostaisi hallinnollisia kustannuksia ja siten bioenergiaan liittyviä kokonaiskustannuksia. Bioenergialla on uusiutuvan energian lähteistä suurin työllistävä vaikutus EU:ssa. Lisääntyvä hallinnollinen rasite pienille laitoksille voisi johtaa näiden laitosten sulkemisiin.

Etenkin kiellettyjen alueiden kriteerien laajentaminen koskemaan myös metsäbiomassaa johdaisi positiivisiin monimuotoisuusvaikutuksiin. Suurin vaikutus olisi sellaisissa maissa, joissa aarniometsiä ei ole suojeltu. Kriteerien tiukentaminen voi vähentää metsäbiomassan tuontia kolmansista maista. Päästövähennysvaatimuksen ulottaminen vanhoihin laitoksiin, koskisi vaikutustenarvioinnin mukaan yli 540 yli 20 MW:n tehoista bioenergialaitosta EU-alueella. Kestävyysskriteereitä koskevat muutokset lisäävät yritysten hallinnollista taakkaa ja siten kustannuksia.

Uusiutuvaa energiaa edistävästä toimenpiteistä voi aiheutua budjettivaikutuksia Suomessa. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen. Lisäksi hallitusohjelman mukaan sähkön ja lämmön tuotannon tulee olla Suomessa lähes päästötöntä 2030-luvun loppuun mennessä huolto- ja toimitusvarmuusnäkökulmat huomioiden. Hallitusohjelman tavoitteet edellyttävät uusiutuvan energian käytön nopeaa ja merkittävää lisääntymistä ja siten direktiiviesityksessä esitetty 40 prosentin tavoite ei todennäköisesti edellytä merkittäviä lisätoimia uusiutuvan energian lisäämisen osalta hallitusohjelman edellyttämien toimenpiteiden lisäksi. Lisäksi Suomen uusiutuvien ja hukkalämmön osuus lämmitys- ja jäähdytyssektorilla ja uusiutuvien polttoaineiden osuus liikennesektorilla kasvavat jo nykytoimilla enemmän kuin direktiivi edellyttää. Lähtökohtana on, että mahdolliset lisäkustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Mahdollisiin lisäresursointitarpeisiin otetaan normaaliin tapaan kantaa julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevin päätöksin.

Kiristytävä uusiutuvan energian tavoite lisääisi kysyntää uusiutuvan energian ratkaisuille ja voisi siten merkittävästi edistää suomalaisten puhtaisiin teknologioihin keskittyneiden yritysten tuotteiden ja palveluiden kysyntää ja siten myös vientiä.

Hallinnolliset kustannukset

Vaikutusarvioinnissa arvioidaan, että tavoitetasojen nostaminen eri sektoreilla ei sinänsä merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa, sillä niistä raportoidaan jo nykyisin hallintomalliasetuksen mukaisesti. Muutokset hallintomalliasetukseen eivät luo uutta suunnittelu- ja raportointijärjestelmää, vaan niihin sovelletaan kyseisessä asetuksessa määriteltyä nykyistä suunnittelu- ja raportointikehystä.

Lämmityssektorilla erityisesti kaukolämpösektoriin liittyvät muutokset edellyttänevät täysin uutta lainsäädäntöä ja siten myös nykyistä enemmän viranomaisvalvontaa. Tämä lisää myös yritysten hallinnollista taakkaa. Myös rakennuksia koskevat uudet säännöt voivat lisätä hallinnollista taakkaa.

Liikennesektorilla vaikutustenarvioinnin mukaan esitys vähentäisi hallinnollista taakkaa, kun polttoaineiden laatudirektiiviin ja uusiutuvan energian direktiiviin liittyvää nykyistä päällekkäistä sääntelyä poistettaisiin. Hallinnollista taakkaa saattaa kuitenkin lisätä lisääntyvä valvonta- ja sertifiointitarve erityisesti päästövähennysmalliin liittyen. Toisaalta päästövähennysmalli harmonisoituna koko EU-alueelle vähentäisi polttoainejakelijoiden eri markkinoiden erilaisista velvoitteista johtuvia hallinnollisia kustannuksia. Hallinnollinen rasite heijastuisi myös polttoaineen tuottajiin ja metsänomistajiin.

Kestävyysskriteerien soveltamisalan laajentaminen kiinteitä biomassapolttoaineita käyttäviin 5 MW:n laitoksiin lisää pienten ja keskisuurten yritysten hallinnollista taakkaa ja siitä johtuvia kustannuksia. Myös olemassa olevien kestävyysjärjestelmien päivittäminen vastaamaan uusia vaatimuksia edellä kuvatulla tavalla, aiheuttaa kuluja toiminnanharjoittajille.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission näkemyksen mukaan ehdotuksen taustalla olevat tavoitteet lisätä uusiutuvan energian käyttöä ja vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ovat täysin linjassa EU:n perusoikeuskirjan ympäristönsuojelua koskevan 37 artiklan kanssa.

Suomessa ehdotusta on arvioitava ainakin seuraavien perustuslain säännösten kannalta: yksityisyyden ja henkilötietojen suoja (10 §), omaisuuden suoja (15 §), elinkeinonvapaus ja oikeus työhön (18 §) sekä vastuu ympäristöstä (20 §). Sääntelyllä ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia suhteessa perustuslakiin tai perus- ja ihmisoikeuksiin. Sääntelyehdotusten tavoitteiden voidaan katsoa edistävän julkiselle vallalle osoitetun, perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetyn velvoitteen täyttymistä turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua (10 kohta) ja elinkeinotoimintaa (22 kohta). Ehdotuksen katsotaan siten kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen osana valmiuspakettia 14 päivänä heinäkuuta 2021. Lisäksi uusiutuvan energian direktiivin muutosehdotusta esiteltiin 20 päivänä heinäkuuta 2021 neuvoston energiatyöryhmässä. Energiatyöryhmä jatkaa direktiiviehdotuksen käsittelyä syyskuussa ensin vaikutustenarvioinnin käsittelyllä ja tämän jälkeen artiklakohtaisesti. Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotuksen käsittelyä.

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei ole tässä vaiheessa tietoja.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä liikenne ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön kanssa. Valmiuspaketin kaikista ehdotuksista on järjestetty kirjallinen menettely 15 heinäkuuta–12 elokuuta 2021 keskeisille jaostoille (ympäristö, energia, maatalous- ja elintarvike, metsä, liikenne, budjetti ja verotus). Ehdotuksia esiteltiin jaostojen yhteiskokouksessa 11 päivänä elokuuta 2021. Lisäksi ehdotuksesta laadittu U-kirjelmäluonnos käsiteltiin energia- ja Euratom –jaoston kirjallisessa käsittelyssä 24–26 elokuuta 2021. EU-ministerivaliokunta käsittelee U-kirjelmäluonnosta 17 päivänä syyskuuta 2021.

10 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 ilmastopöytäkirjaan. 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 näemyksen 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 aikaisesta. Siksi vaarana on direktiivin jatkuva päivittäminen myös tulevaisuudessa. Valtioneuvosto 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 velvoitteen kaskadiperiaatteen soveltamiseen, mikäli ehdotuksessa mainitut tukijärjestelmien rajoittamiseen liittyvät keinot riittävät osoitukseksi velvoitteen 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 rajaamiseen 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 säädösvallan siirto komissiolle koskien biomassan käytön kaskadiperiaatetta

ja ainespuun käytön rajoittamista energiantuotannossa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan delegoidun säädösvallan 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 säädösvallan siirrot on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja komission tulisikin 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 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 esitetyjä merienergiatuotannon 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 sopimukseen 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 tarkasteluvaraumaan 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 tarpeellisena 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.

Asentajien ja suunnittelijoiden sertifiointijärjestelmä

Asentajien ja suunnittelijoiden osaaminen on merkittävässä roolissa uusiutuvan energian hyödyntämisessä. Resursseja tulisi suunnata osaamisen kasvattamiseen. Valtioneuvosto ei näe tarpeellisena suunnittelijoiden lisäämistä sertifiointijärjestelmän piiriin. Suunnittelijoiden lisäsääntely saattaisi aiheuttaa häiriöitä rakentamisen lainsäädännössä määritetyille suunnittelijoita koskeville pätevyyksille ja vastuille. 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 hiili-neutraaliksi. 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. Tavoit-

teessa 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 tarpeellisena, koska niiden kustannukset ovat vielä huomattavan korkeita fossiilisiin vaihtoehtoihin verrattuna. Käytön kasvu velvoitteen myötä luo kysyntää ja edistää teknologioiden kehittymistä, mikä mahdollistaa 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 uusiutuvaan energiaan perustuvien polttoaineiden lisäämiseksi liikennesektorilla. Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun kasvihuonekaasuintensiteetin vähenemätavoitteen, mutta jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että keinot päästä tavoitteeseen säilyisivät jäsenvaltion harkinnassa. Valtioneuvosto katsoo, että kasvihuonekaasuintensiteettivähennämisen 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 laskentasäännöt uusiutuvalla sähkölle poikkeavat muista uusiutuvista polttoaineista. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmän kunnianhimon taso sekä sääntelyn teknologianeutraalius säilyvät.

Valtioneuvosto katsoo, että uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainepohja tulee pitää mahdollisimman laajana, eikä kestävyyskriteerit täyttävien uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainevalikoimaa tule tarpeettomasti rajoittaa. Biopolttoaineiden 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 näemyksen 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 ilmastohyödyn. 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 monimuotoisuu-

den 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 päätymistä 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 lisäisi 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.