

**MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 33/2013 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (biopolttoaineiden epäsuorat maankäytön muutokset)**

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Suuri valiokunta on 16 päivänä lokakuuta 2013 lähettänyt jatkokirjelmän 1. TEM 11.10.2013 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (biopolttoaineiden epäsuorat maankäytön muutokset) asiassa U 76/2012 vp maa- ja metsätalousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jukka Saarinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Kaisa Pirkola ja neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- metsäasiantuntija Karoliina Niemi, Metsäteollisuus ry.

***Viitetiedot***

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon MmVL 5/2013 vp

**VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ**

***Ehdotus***

Ehdotuksen mukaan polttoaineiden laatudirektiiviä ja uusiutuvan energian direktiiviä (RES-direktiivi) muutettaisiin siten, että epäsuorista maankäytön muutoksista johtuvista hiilivarantojen muutoksista aiheutuvat, parhaan saatavilla olevan tiedon perusteella arvioidut kasvihuonekaasupäästöt sisällytetään direktiivien nojalla annettaviin kertomuksiin.

Molemmissa direktiiveissä nostetaan kasvihuonekaasupäästösäästöjen vähimmäiskynnystä 60 prosenttiin uusissa laitoksissa tuotettujen bio-

polttoaineiden ja bionesteiden osalta siten, että muutos tulee voimaan jo 1 päivänä heinäkuuta 2014, eli aikaistetaan tiukennusta neljällä vuodella. Ennen vuotta 2014 toiminnassa olleissa laitoksissa tuotettujen biopolttoaineiden ja bionesteiden osalta kasvihuonekaasusäästöjen vähimmäiskynnystä nostetaan 35 prosentista 50 prosenttiin 1 päivänä tammikuuta 2018 eli myöhennetään tiukennusta yhdellä vuodella.

Eurooppalaisten biopolttoaineiden tuottajien kasvihuonekaasupäästösäästöjen laskentaa yksinkertaistetaan antamalla jäsenmaille mahdolli-

suus ilmoittaa viljelyn päästöjä koskevissa kertomuksissaan tyypilliset viljelyn päästöt, jotka komissio voi vahvistaa laskennassa hyväksyttäväksi oletusarvoiksi.

RES-direktiiviin asetetaan ravintokasveista tuotettujen biopolttoaineiden ja bionesteiden yhteenlasketulle energialle enimmäismäärä, joka voidaan ottaa huomioon direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Tämä energiamäärä määritellään 5 prosentiksi liikenteen energian loppukulutuksesta. Määrä vastaa perinteisten biopolttoaineiden ja bionesteiden käyttöä vuonna 2011.

Siirtymistä kehittyneisiin biopolttoaineisiin, joihin ei liity maankäytön muutosta, edistetään kasvattamalla niiden painotusta perinteisiin biopolttoaineisiin verrattuna, kun arvioidaan RES-direktiivissä liikenteelle asetetun 10 prosentin tavoitteen saavuttamista. Jätteistä, tähteistä ja levistä tuotetut biopolttoaineet laskettaisiin tavoitteeseen nelinkertaisena niiden energiasisältöön verrattuna. Biopolttoaineet, joiden raaka-aineena on käytetty ruokaöljy, tietyt eläinrasvat, muiden kuin ruokakasvien selluloosa sekä lignoselluloosa, laskettaisiin tavoitteeseen kaksinkertaisena niiden energiasisältöön verrattuna. Nelin- tai kaksinkertaiseen laskentaan oikeuttavat raaka-aineet luettelaisiin RES-direktiiviin lisätävässä liitteessä.

Ehdotuksen mukaan molemmat direktiivit sopeutetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen voimaantuloon. Sopimuksen 290 artiklan mukaisesti komissiolle siirrettäisiin valta antaa säädöksiä (ns. delegoidut säädökset), jotka koskevat muun muassa:

- fossiilisten polttoaineiden kasvihuonekaasupäästöjen laskentaa,
- fossiilisten polttoaineiden vuoden 2010 vertailutasoa,
- metallisten lisäaineiden sallittua määrää polttoaineissa,
- polttoaineiden laatuvaatimuksiin liittyviä sallittuja analyysimenetelmiä,
- bioetanolia sisältävän bensiinin höyrynpainetta koskevaa poikkeusta,
- niiden biopolttoaineiden raaka-aineiden luettelo, jotka otetaan huomioon moninkertaisi-

na uusiutuvaa energiaa koskevassa direktiivissä asetetun tavoitteen saavuttamisessa,

- liikenteen polttoaineiden energiasisältöä,
- kriteereitä ja maantieteellisiä alueita biologisesti erittäin monimuotoisten ruohoalueiden määrittämiseksi,
- epäsuorasta maankäytön muutoksesta aiheutuvien päästöjen laskentamenetelmää ja
- menetelmiä koskevia periaatteita ja oletusarvoja, joita tarvitaan sen arvioimiseksi, täytävätkö biopolttoaineet ja bionesteen kestävyyskriteerit.

### *Valtioneuvoston kanta*

Puheenjohtajan nykyisen kompromissiesityksen mukaan perinteisten biopolttoaineiden osuuden enimmäismääräksi vuoden 2020 10 % uusiutuvan energian tavoitteen osalta asetettaisiin 7 % alkuperäisen esityksen 5 %:n sijaan. Suomi voi hyväksyä rajan noston esitetylle tasolle.

Uutena ehdotuksena esitetään kehittyneille biopolttoaineille erillistä sitovaa tavoitetta vuodelle 2020. Puheenjohtajan esitys kehittyneiden biopolttoaineiden osuusvaatimukseksi olisi 1 %. Kehittyneillä biopolttoaineilla tarkoitettaisiin lähinnä jäte- ja tähdepohjaisia biopolttoaineita. Raaka-aineet luettelaisiin kategorisesti ehdotuksen liitteessä. Kyseiset biopolttoaineet olisivat ns. tuplalaskettavia, eli niiden energiasisältö huomioitaisiin liikenteen tavoitteissa kaksinkertaisena. Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti kehittyneiden biopolttoaineiden erillistavoitteeseen. Suomen näkökulmasta esitetty 1 % :n tavoite on vaatimaton ja Suomi kannattaa korkeampaa, noin 2 %:n vaatimusta. Kehittyneiden biopolttoaineiden erillistavoitetta ja sen suuruutta tulee kuitenkin tarkastella suhteessa kokonaisratkaisuun, erityisesti kehittyneiden biopolttoaineiden raaka-aineiden määrittelyyn. Kehittyneiden biopolttoaineiden erillistavoite tai sen suuruus ei kuitenkaan ole Suomelle kynnyskysymys.

Kehittyneiden biopolttoaineiden edistämiseksi ehdotetut laskentakertoimet ovat käsittelyn aikana muuttuneet niin, että nelinkertaista laskentaa ei sovellettaisi ollenkaan vaan kaikki raaka-aineet, jotka eivät aiheuta epäsuoraa maankäy-

tön muutosta, olisivat kaksinkertaisen laskennan piirissä. Valtioneuvosto katsoo, että mikäli nelinkertainen laskenta ei saa enemmistön tukea, Suomi voi sen osalta joustaa. Sen sijaan on erittäin tärkeää, että kaksoislaskenta säilytetään kaikkien niiden raaka-aineiden osalta, jotka jo voimassa olevan direktiivin ja kansallisten päätösten perusteella on hyväksytty kaksoislaskettaviksi. Kaksoislaskennan poisto näiltä raaka-aineilta vaarantaisi tehtyjen ja meneillään olevien investointien kannattavuuden ja toisaalta tekisi Suomen kansallisen tavoitteen 20 %:n biopolttoaineosuuden saavuttamisesta vuonna 2020 lähes mahdottomaksi.

Koska näyttää ilmeiseltä, että Suomen ehdotus määritelmiin perustuvasta ja kansallisen päättävällän sallivasta yksittäisten raaka-aineiden luokittelusta ei saa laajempaa kannatusta, valtioneuvosto katsoo, että nykyisen kompromissiesityksen liitteen raaka-ainelista on täydennettävä niin, että ne kattavat kaikki Suomessa tällä hetkellä käytössä olevat ja kaksoislaskennan piiriin hyväksytyt raaka-aineet. Tältä osin esitetään lisättäväksi ainakin seuraavat raaka-aineet:

- tukku- ja vähittäiskaupan jätteiden ja tähtien biomassaosuus

- maatalouden ja siihen liittyvän teollisuuden jätteiden ja tähtien biomassaosuus-palmuöljytehtaiden jätteiden johdannaiset

- kaikki metsätalouden ja metsäteollisuuden jätteet ja tähteet kuten metsien harvennushakkuutähde, mustalipeä, raakasulfaattisuopa, kuituliete, mäntyöljy, ligniini ym.

- kaikki ihmisravinnoksi kelpaamattomat eläinrasvat

- kalateollisuuden jäterasvat

- eräitä muita teollisuuden jo käyttämiä jätte- ja tähderaaka-aineita, kuten kasviöljyalostuksen tähteinä muodostuvat rasvahappotisleet

Kompromissiesityksessä ehdotetaan myös tieliikenteessä käytettävä uusiutuva sähkö laskettavaksi kertoimella 5 (nykyisin 2,5) ja raideliikenteessä käytettävä uusiutuva sähkö laskettavaksi kertoimella 2,5 (nykyisin 1). Valtioneuvosto voi hyväksyä tieliikenteen kertoimeksi 5 mutta pitää raideliikenteen kertoimen korottamista tarpeettomana, koska sillä tuskin on mainittavaa vaikutusta uusiutuvan sähkön käytön lisäämiseen.

Muilta osin valtioneuvoston kanta on ennallaan.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Valiokunta viitaten aikaisempaan lausuntoonsa (MmVL 5/2013 vp — U 76/2012 vp) uudistaa siinä esittämänsä kannanotot ja toteaa puheenjohtajan kuudennesta kompromissiesityksestä lisäksi seuraavaa.

Komission ILUC-ehdotuksen tarkoituksena on rajoittaa biopolttoaineiden käytön lisääntymisestä seuraavien epäsuorien maankäytön muutosten aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä. Ehdotuksen mukaan polttoaineiden laadudirektiiviä ja uusiutuvan energian direktiiviä (RES-direktiivi) muutettaisiin siten, että epäsuorista maankäytön muutoksista johtuvista hiilivarojen muutoksista aiheutuvat, parhaan saatavilla olevan tiedon perusteella arvioidut kasvi-

huonekaasupäästöt sisällytetään direktiivien nojalla annettaviin kertomuksiin. Komission tavoitteena on siirtää käytön painopistettä kehittyneisiin biopolttoaineisiin eli jätteistä, tähteistä, ravinnoksi kelpaamattomien kasvien selluloosasta ja lignoselluloosasta tuotettuihin biopolttoaineisiin.

Toisen sukupolven biopolttoaineiden kehittäminen on tulevaisuudessa keskeinen tekijä, jonka avulla biopolttoaineiden yleiset edistämistavoitteet voidaan toteuttaa kestäväällä tavalla. Valiokunta korostaa sitä, että tämä kehityssuunta luo hyviä tulevaisuuden mahdollisuuksia myös kotimaiselle energia- ja teknologiateollisuudelle. Suomella on erittäin hyvät edellytykset toisen sukupolven biopolttoaineiden kehittämisel-

le ja käytölle. Potentiaalia on biopolttoaineiden ja biokaasun tuottamiseksi maatalouden jätteistä ja tähteistä sekä metsätalouden ja maatalouden sivuvirtoihin pohjautuvista ainesosista. Suomessa keskeisin raaka-aine on kuitenkin puu kaikissa eri muodoissaan. Valiokunta painottaa erityisesti sitä, että suomalaisessa alkutuotannossa epäsuoria haitallisia maankäytön muutoksia ei biopolttoaineiden tuotannosta aiheudu, koska metsiä ei raivata biopolttoaineiden tuotantoa varten.

Puupohjaiset biopolttoaineet kuuluvat kasvihuonekaasuvähennyksiltään parhaaseen kastiin, ja niillä on saavutettavissa direktiiviesityksen asettama 60 prosentin päästövähennysraja. Valiokunta korostaa sitä, että Suomen ei ole käytännössä mahdollista saavuttaa asetettuja uusiutuvien liikennebiopolttoaineiden edistämistavoitteita ilman puuperäisten polttoaineiden kasvavaa hyödyntämistä tai laajamittaista biopolttoaineiden tuontia kolmansista maista. Kotimaisen tuotannon edistämiseksi tulee lisätä toimijoiden mahdollisuuksia laajentaa puupohjaisten raaka-aineiden käyttöä ottaen huomioon tuotteiden tuoma huomattava arvonnäkökulma.

Valiokunta toteaa, että komission esitys antaa esitetyssä muodossaan mahdollisuuksia viädä eteenpäin edistyksellisten toisen sukupolven biopolttoaineiden tuotantoa. Valiokunta kuitenkin korostaa, että puupohjaiset raaka-aineet on ehdottomasti sisällytettävä täysin tasapuolisesti mukaan raaka-ainevalikoimiin muiden ns. edistyksellisten raaka-ainelähteiden kanssa. Tämä tulee varmistaa esimerkiksi huolehtimalla siitä, että puu on kaikissa eri muodoissaan mukana direktiivin liitteen IX edistyksellisten raaka-aineiden luettelossa. Valiokunnan näkemyksen mukaan myös pieniläpimittainen puu pitää mainita luettelossa selvyuden vuoksi erikseen, ettei se joudu muita raaka-aineita heikompaan asemaan markkinoilla. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä sitä, että direktiivin liitteen IX edistyksellisten raaka-aineiden luetteloa tulee voida myöhemmin täydentää kevyemmällä päätöksentekomenettelyllä, mutta raaka-aineiden poisto luettelosta tulee tehdä yksimielisillä päätöksillä.

Puheenjohtajan kompromissiesityksessä perinteisten biopolttoaineiden eli ravintokasveihin, kuten viljaan, sokeri- ja öljykasveihin perustuvien biopolttoaineiden määrän ylärajaksi ehdotetaan 7 prosenttia alkuperäisessä esityksessä ehdotetun 5 prosentin sijaan. Komissio on tehnyt lisäksi uuden esityksen kehittyneiden biopolttoaineiden erillisestä sitovasta 1 prosentin tavoitteesta vuodelle 2020. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää komission esittämää 1 prosentin erillistavoitetta kehittyneille biopolttoaineille erittäin alhaisena ja kannattaa korkeampaa 2 prosentin tavoitetta. Valiokunta toteaa, että kehittyneiden biopolttoaineiden edistämiseksi ehdotetut laskentakertoimet ovat käsittelyn aikana muuttuneet. Komission alkuperäisessä esityksessä tietyt jätteistä, tähteistä ja levistä tuotetut biopolttoaineet esitettiin laskettavaksi nelinkertaisesti hyödyksi verrattuna niiden energiasisältöön. Puheenjohtajan kompromissiesityksessä nelinkertaisesta laskennasta on luovuttu kokonaan. Sen sijaan kaikki raaka-aineet, jotka eivät aiheuta epäsuoraa maankäytön muutosta, olisivat jatkossa kaksinkertaisen laskennan piirissä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kaksinkertainen laskenta säilytetään kaikkien niiden raaka-aineiden osalta, jotka on hyväksytty kaksoislaskettaviksi voimassa olevan direktiivin ja nykyisten kansallisten päätösten perusteella.

Valiokunta kiinnittää tässäkin yhteydessä erityistä huomiota siihen, että on täysin välttämätöntä varmistaa kaikissa tapauksissa puun hiileneutraalisuus EU:n aiemmin tekemien päätösten mukaisesti. Mahdollisten erillisten ILUC-kertomien asettaminen puulle heikentäisi puun asemaa energianlähteenä verrattuna fossiilisiin polttoaineisiin. Valiokunta painottaa sitä, että metsien kestävä käytön periaatteet tulee pitää erillään biopolttoaineiden tuotannon aiheuttamasta epäsuorasta maankäytön muutoksesta, koska Suomessa harjoitettava kestävä metsätalous perustuu samoihin periaatteisiin puun lopputuotoksesta riippumatta. Tämän vuoksi erillisiä metsäbiomassaa koskevia kestävyyskriteerejä ei tule laatia osana ILUC-direktiiviä.

Valiokunta toteaa lopuksi, että komission esittämä lähestymistapa antaa mahdollisuudet viedä eteenpäin edistyksellisten biopolttoaineiden tuotantoa. Valiokunta katsoo myös, että niin EU:n kuin kansalliseen valkuaisrehun tuotannon turvaamiseen ja kasvattamiseen liittyvät näkökohdat on myös otettava huomioon. Esityksen jatkokäsittelyssä tulee varmistaa se, että lopputulos varmistaa kotimaisen tuotannon huomattavan kasvattamisen tuonnin kustannuksella. Valiokunta painottaa erittäin tärkeänä tekijänä puupohjaisten raaka-aineiden tasapuolista kohtelua muiden raaka-aineiden kanssa. Maatalouden sivutuotteiden osalta toimijalla tulee säilyä mahdollisuus osoittaa saavuttavansa tarvittava kasvihuonekaasupäästövähenys. Valiokunta viitaten asiasta aiemmin antamaansa lausun-

toon (MmVL 5/2013 vp — U 76/2012 vp) toteaa, että tarvittaessa peltoalastamme voidaan ottaa peltobioenergian tuotantoon noin 500 000 hehtaaria. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä sitä, että maamme maatalouden kannalta peltobioenergian tuotannon lisäämisellä olisi tasapainottava vaikutus ja myös ympäristön kannalta olisi hyvä, jos tämä peltoala olisi järkevässä ja tuottavassa käytössä

#### **Lausunto**

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk  
jäsen. Thomas Blomqvist /r  
Markku Eestilä /kok  
Satu Haapanen /vihr  
Lasse Hautala /kesk  
Reijo Hongisto /ps  
Anne Kalmari /kesk

Timo V. Korhonen /kesk  
Jari Myllykoski /vas  
Janne Sankelo /kok  
Arto Satonen /kok  
Tytti Tuppurainen /sd  
vjäs. Eero Suutari /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.