

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uusiutuvan energian direktiivi)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen jatkokirjelmän UJ 14/2018 vp - U 5/2017 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvi-
sta lähteistä peräisin olevan energian käytöstä (uusiutuvan energian direktiivi).

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- talousvaliokunta TaVL 27/2018 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 10/2018 vp
- ympäristövaliokunta YmVL 17/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylijohtaja Riku Huttunen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Harri Hillamo, työ- ja elinkeinoministeriö

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Neuvottelutilanne

Komissio antoi ehdotuksen uusiutuvan energian direktiiviksi vuoden 2020 jälkeiselle ajalle (jäljempänä RED II) 30.11.2016 osana puhtaan energian pakettia. Neuvoston yleisnäkemys hyväksyttiin energianeuvostossa 18.12.2017. Euroopan parlamentti äänesti kannastaan 17.1.2018.

Osapuolten näkemykset ilmenevät valtioneuvoston jatkokirjelmästä UJ 14/2018 vp - U 5/2017 vp.

Valiokunnan lausunto SuVL 5/2018 vp

Ehdotuksesta on käyty kolmikantaneuvotteluja kevätkaudella 2018. Puheenjohtajamaa Bulgarian tavoite on saavuttaa sopu kolmikantaneuvotteluissa kesäkuun lopussa 2018 päättyvällä puheenjohtajuuskaudellaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto täsmentää jatkokirjelmässään U- kirjelmässä (U 5/2017 vp) määriteltyjä kantoja vastaamaan direktiiviehdotuksesta käytävien neuvottelujen nykytilannetta.

Valtioneuvoston pitää hyvänä, että uusiutuvan energian direktiivi uusitaan vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Se varmistaa osaltaan, että EU kokonaisuudessaan saavuttaa sitovan vähintään 27 prosentin uusiutuvan energian osuuden energian loppukulutuksesta vuonna 2030. Suomi pitää uusiutuvan osuuden lisäämistä EU:ssa tärkeänä ja on sitoutunut omalta osaltaan nostamaan uusiutuvan energian osuutta nykyisestä lähes 40 prosentin tasosta 50 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

Kolmikantaneuvotteluissa merkittävin neuvottelukysymys on parlamentin esitys nostaa EU:n uusiutuvan energian tavoite vuoteen 2030 27 prosentista 35 prosenttiin. Neuvotteluissa on esillä myös eri tasot 27 ja 35 prosentin välillä, kuten 30 prosenttia tai hieman yli 30 prosenttia. Suomi voi hyväksyä osana kokonaisratkaisua EU:n uusiutuvan energian tavoitteen noston 30 prosenttiin vuonna 2030 edellyttäen, että Suomelle käytännössä kohdentuva tavoite vuodelle 2030 ei nouse yli 50 prosenttiin.

Valtioneuvosto toteaa, että kysymys jäsenvaltioiden kansallisista uusiutuvan energian osuuksista tulee ajankohtaiseksi tilanteessa, jossa komissio arvioi, että EU:n yhteistä sitovaa uusiutuvan energian osuutta ei saavuteta jäsenvaltioiden hallintomalliasetuksen (U-kirje U8/2017 vp) mukaisten kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien pohjalta. Parlamentin esittämä kaava direktiivin liitteeksi Ia tarkoittaisi todennäköisesti Suomelle hieman yli 50 prosentin uusiutuvan energian tavoitetta vuodelle 2030, jos EU:n yhteinen tavoite nousisi 30 prosenttiin. Tämän vuoksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaavaan tehdään muutoksia tai vähintään voidaan ottaa huomioon hallintomalliasetuksen 5 artiklassa mainitut muut relevantit olosuhteet komission arvioissa kunkin jäsenvaltion uusiutuvan energian osuuden riittävyyttä.

Valtioneuvosto katsoo, että ohjeellinen kaava tulisi sisällyttää ensisijaisesti hallintomalliasetukseen. Suomi voi kuitenkin osana kokonaisratkaisua hyväksyä kaavan sisällyttämisen RED II -direktiivin liitteeksi, jos direktiivistä ilmenee selkeästi sen ohjeellinen luonne. Kaava tulisi ottaa käyttöön ainoastaan tilanteessa, jossa hallintomalliasetuksessa tarkoitettujen kansallisten ilmastoto- ja energiasuunnitelmaluonnosten mukaiset uusiutuvan energian tavoitteet eivät yhteisesti ole saavuttamassa EU:n uusiutuvan energian tavoitetta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltion ennen vuotta 2020 tehdyt toimet tulee ottaa huomioon uusiutuvan energian lisäämisessä. Tämän vuoksi Suomi katsoo, että jäsenvaltioiden uusiutuvan energian osuutta tarkastelevan kaavan tulisi olla sellainen, että mahdollisimman suuri painoarvo annetaan kaikille jäsenvaltioille kohdistuvalle yhtä suurelle uusiutuvan energian prosenttimääräiselle lisäykselle (ns. flat rate) vuoden 2020 tavoitteesta. Suomen tavoite vuodelle 2020 on 38 prosenttia, jolloin EU:n tavoitteen nosto 30 prosenttiin tarkoittaisi tämän komponentin osalta

Valiokunnan lausunto SuVL 5/2018 vp

48 prosenttia vuodelle 2030. Parlamentin esittämän jäsenvaltioiden uusiutuvan energian potentiaaliin perustuvan komponentin osalta on tärkeää, että potentiaaliin liittyvä data ja laskennan taustalla olevat komission oletukset julkaistaisiin. Potentiaalin määrittämiseen liittyy erittäin suuria epävarmuuksia. Epävarmuuksien takia myös tälle kaavan komponentille tulisi asettaa leikkurisen maksimipainoarvolle. Sähkön siirtoyhteyksiin perustuva kaavan komponentti heijastelee uusiutuvilla energialähteillä tuotetun vaihtelevan sähkön vientimahdollisuuksia EU-maiden välillä. Suomi katsoo, että yhteydet kolmansiiin maihin tulee jättää ulkopuolelle tätä komponentin arvoa määritettäessä.

Jos kaavan elementteihin ei saada valtioneuvoston toivomia muutoksia, valtioneuvosto tavoittelee toissijaisesti ratkaisua, joka muutoin varmistaa sen, että Suomelle käytännössä kohdentuva uusiutuvan energian tavoite energian loppukulutuksesta ei nouse yli 50 prosenttiin vuonna 2030. Kaavan tulisi siten olla indikatiivinen ja komission tulisi kaavan lisäksi ottaa huomioon myös muita tekijöitä arvioidessaan kunkin jäsenvaltion uusiutuvan energian osuuden riittävyyttä.

Valtioneuvosto voi osana direktiivin kokonaisratkaisua hyväksyä myös EU:n hieman yli 30 prosentin uusiutuvan energian tavoitteen vuodelle 2030, jos kaavaan tai sen soveltamiseen tehdään sellaisia muutoksia, jotka varmistavat Suomelle käytännössä kohdentuvan uusiutuvan energian tavoitteen pysymisen enintään 50 prosentissa vuonna 2030. Valtioneuvosto toteaa kuitenkin, että EU:n uusiutuvan energian tavoitteen nosto yli 30 prosenttiin lisää todennäköisyyttä siihen, että jäsenvaltioiden komissiolle toimittamissa kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa ilmoitetut uusiutuvan energian osuudet eivät riitä EU:n uusiutuvan energian tavoitteen saavuttamiseen.

Suomen kansallisen tavoitteen saavuttamisen kannalta on tärkeää, että RED II:sta ei aiheudu merkittäviä rajoitteita bioenergian käytölle ja että liitteen IX A osan raaka-aineista valmisteluille kehittyneille biopolttoaineille asetetaan erillinen alatavoite uusien investointien kannustamiseksi. Neuvoston yleisnäkemyks on tältä osin pääosin Suomen tavoitteiden mukainen ja Suomi on hyväksynyt neuvoston yleisnäkemyksen. Parlamentin kannassa ongelmallisia ovat erityisesti jätehierarkian soveltamistapa ja biomassan energiakäytön raaka-ainemarkkinoiden vääristämisen välttämistä koskevat kohdat sekä mahdollisuus poistaa kehittyneiden biopolttoaineiden raaka-aineiksi kelpaavia aineita liitteen IX A osasta ja tiukat rajoitteet ruuaksi ja rehuksi kelpaavista raaka-aineista valmistetuille biopolttoaineille. Mahdollisuus poistaa biopolttoaineiden raaka-aineita liitteestä IX luo epävarmuutta investointeihin, minkä vuoksi valtioneuvosto vastustaa sitä.

Jätehierarkian soveltamista ja biomassan energiakäytön raaka-ainemarkkinoiden vääristämisen välttämistä koskevien parlamentin muutosehdotusten osalta Suomi voi hyväksyä ratkaisun, joka edellyttää jäsenvaltiota ottamaan ne huomioon politiikkatoimissaan ja joka mahdollistaa kansallisten olosuhteiden huomioon ottamisen niiden soveltamisessa.

Liikenteessä käytettävän uusiutuvan energian osalta Suomi kannattaa neuvoston yleisnäkemyksestä kunnianhimoisempia tavoitteita ja erityisesti liitteen IX A osan kehittyneille biopolttoaineille alatavoitetta jo vuodesta 2021 tai vuodesta 2022 alkaen.

Valiokunnan lausunto SuVL 5/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston jatkokirjelmässä täsmennettyyn ja tarkennettuun kantaan Suomelle keskeisistä neuvottelukysymyksistä ja neuvotteluvarasta kiinnittäen huomiota maa- ja metsätalousvaliokunnan (MmVL 10/2018 vp), talousvaliokunnan (TaVL 27/2018 vp) ja ympäristövaliokunnan (YmVL 17/2018 vp) lausunnoissa esitettyihin huomioihin.

Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan merkittävin neuvottelukysymys neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä on EU:n uusiutuvan energia tavoitetason määrittely vuodelle 2030. Euroopan parlamentti esittää, että EU:n uusiutuvan energian tavoite nostetaan vuoteen 2030 mennessä 35 prosenttiin. Neuvoston joulukuussa 2017 saavuttaman yleisnäkemyksen mukaan tavoite olisi vähintään 27 prosenttia uusiutuvan energian osuuden kokonaisenergiakulutuksesta. Neuvotteluissa on ollut esillä myös eri tasot 27 ja 35 prosentin välillä, kuten 30 prosenttia tai hieman yli 30 prosenttia. Keskeisenä neuvottelukysymyksenä on pidettävä myös sitä, miten eri jäsenvaltioiden kansalliset uusiutuvan energian tavoitteet määriteltäisiin tilanteessa, jossa komissio arvioi, että EU:n yhteistä sitovaa uusiutuvan energian osuutta ei saavuteta jäsenvaltioiden hallintomalliasetuksen mukaisten kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien pohjalta.

Valtioneuvoston neuvotteluja koskevaan toimintalinjaan yhtyen suuri valiokunta katsoo, että EU:n uusiutuvan energian tavoitteen noston 30 prosenttiin tai hieman sen yli on hyväksyttävissä edellyttäen, että Suomelle käytännössä kohdentuva tavoite vuodelle 2030 ei nouse yli 50 prosenttiin. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien arvioinnissa on kunnioitettava jäsenvaltioiden toimivaltaa ja liikkumavaraa oman energiapolitiikkansa laadinnassa sekä mahdollistettava kansallisten olosuhteiden ja jäsenvaltioiden aikaisempien toimien kunnianhimon tason ottaminen huomioon. Riittävän joustavuuden varmistamiseksi EU-lainsäädännössä asetettavat arviointikriteerit tulisi laatia ohjeelliseen muotoon. Lisäksi on tärkeätä, että Euroopan parlamentin esittämien kriteerien lisäksi muitakin uusiutuvan energian kehitykselle relevantteja olosuhteita voidaan ottaa huomioon kansallisten uusiutuvan energian osuuksien laskennassa.

Lisäksi suuri valiokunta korostaa säädösten kustannustehokkuutta ja teknologianeutraalisuutta. Neuvotteluissa on myös varmistettava, ettei direktiivistä voimaantullessaan aiheudu merkittäviä rajoitteita bioenergian käytölle ja että se kannustaa investointeihin kehittyneisiin biopolttoaineisiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto SuVL 5/2018 vp

Helsingissä 6.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
varapuheenjohtaja Maria Lohela sin
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk (osittain)
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
varajäsen Ari Jalonen sin
varajäsen Anne Kalmari kesk (osittain)
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Raija Vahasalo kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto

Valiokunnan lausunto SuVL 5/2018 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valiokunta on ottanut lausunnossaan kantaa kirjelmään U 5/2017 vp. Suomi on sitoutunut Pariisin sopimuksen mukaisiin ilmastotavoitteisiin, päästövähennyksiin ja uusiutuvan energian osuuden määrätietoiseen kasvattamiseen vuoteen 2030 mennessä. On tärkeää, että valiokunta näiltä osin yhtyy valtioneuvoston kantaan. Keinotekoista kattoa päästövähennystavoitteille tai uusiutuvan energian osuuden kasvattamiselle Suomen ei kuitenkaan pidä ajaa.

Komission ehdotuksessa on esitetty, että uusiutuvan energian kasvun maakohtaiset tavoitetasot asetettaisiin läpinäkyvästi laskentakaavan avulla. Kuten hallituksen muistiossa U 5/2017 vp todetaan, kaavan käyttöön liittyy tiettyjä epävarmuuksia. On perusteltua lähteä siitä, että kaava on ohjeellinen, ei sitova. Kuitenkin, sen tarkoitushakuinen muokkaaminen siten, että Suomen velvoite jää kaikissa tilanteissa 50 %:n osuuteen tai sen alle, ei ole perusteltua.

Pyrkimys nostaa vuoden 2030 uusiutuvan energian tavoitetta on välttämätöntä Pariisin ilmastopopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomi on myös sitoutunut hiilineutraaliuden saavuttamiseen vuoteen 2045 mennessä. Teknologioiden kehitys näyttää siltä, että tavoitteeseen on mahdollista päästä jo etupainotteisesti, mihin tulee myös pyrkiä.

Kun Suomelle asetettiin aikanaan tavoite uusiutuvan energian osuuden nostamisesta 38 %:iin vuoteen 2020 mennessä, sitä pidettiin hyvin vaikeana saavuttaa. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmatavoitteeksi kirjattiin 38 %:n saavuttaminen vaalikauden aikana, 2018-2019. Tämän jälkeen ilmeni, että 38 %:n tavoite oltiin saavutettu jo vuonna 2014. Voidaan arvioida, että kunnianhimoinen politiikka sekä energiateknologioiden ja -tehokkuuden paraneminen edesauttavat vaativienkin tavoitteiden saavuttamista, eikä Suomen ole perusteltua alkaa jarruttaa uusiutuvan energian tavoitetason nostamista. Ns. flat rate -tavalla arvoituna EU:n 35 %:n tavoite tarkoittaisi 53 %:n tavoitetta Suomelle vuonna 2030, mitä voidaan pitää realistisena ja ilmastotavoitteiden kannalta tärkeänä.

Valiokunta ottaa lausunnossaan kantaa sen puolesta, että metsäbiomassan osuutta uusiutuvan energian tavoitteiden toteuttamisessa ei rajoiteta. Metsäpohjaisen biomassan käyttö energiana liittyy vahvasti kansallisen metsästrategian pyrkimykseen nostaa puunkäyttöä merkittävästi. Puun käytön lisäys saavutettaisiin mittavilla teollisuusinvestoinneilla, joiden toteutuminen on osittain epävarmaa.

Suomi ei voi kuitenkaan nojata liikaa metsäbioenergian varaan, hakkumäärätavoitteet tulee suhteuttaa luonnon monimuotoisuuden ja hiilinieluvaiikutusten asettamiin rajoihin ja palauttaa tietellisen neuvon mukaiselle kestäväälle tasolle, joka on noin 65 milj. m³/vuodessa.

Energia- ja ilmastostrategiaa varten laadituissa vaikutusarvioinneissa (Koljonen ym. 2017) on arvioitu metsähakkeen kokonaiskäyttöä 2020-2030 tasoilla 13,5; 15 ja 17 milj. m³. Arvioiden mukaan metsähakkeen käytön lisäys tasolta 13,5 Mm³ /a tasolle 17 Mm³ /a pienentää Suomen metsien hiilinielua vuosina 2015-2044 keskimäärin noin 3 miljoonaa tonnia (Mt) CO₂ vuodessa. Bio-

Valiokunnan lausunto SuVL 5/2018 vp
Eriävä mielipide

polttoaineiden sekoitevelvoitteen avulla saavutettava päästövähennys taakanjakosektorilla vuonna 2030 on puolestaan arvioitu olevan noin 2,2 Mt CO₂-ekv. Suomessa on syytä varautua siihen, että metsäbiomassaan perustuvan biopolttoaineiden tuotannon nieluvaikutus tulee osittain tai kokonaan päästövelvoitteiden piiriin.

Tämän lisäksi suunnitellut massiiviset hakkuulisäykset vaarantavat metsäluonnon monimuotoisuutta ja tekevät tyhjäksi kansalliset tavoitteet pysäyttää monimuotoisuuden heikkeneminen valtiohallinnon asettamien tavoitteiden mukaisesti. Suomen luonnon köyhtymisen pysäyttämiseksi on asetettu jo useita tavoitevuosia, mutta toistaiseksi tavoitetta on aina jouduttu siirtämään eteenpäin. Nyt tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikentyminen vuoteen 2020 mennessä. Jo nyt tiedetään, ettei tavoitetta edelleenkään kyetä saavuttamaan, monimuotoisuuden heikkeneminen jatkuu.

Valtioneuvoston kannan mukainen ja valiokunnan lausunnossaan myötäilemä linja, että Suomi voisi kansallisesti vapaammin määritellä omien metsävarantojensa käytön ei ole kannatettava. Hakkuumäärien reipasta kasvattamista ei voida tehdä luonnon monimuotoisuuden ja ilmastotavoitteiden kustannuksella. Uusiutuvan energiaan perustuvan energijärjestelmän tulee perustua kokonaiskestävyyden kannalta mahdollisimman hyviin ratkaisuihin, energian tuotannon hajauttamiseen, energian käytön tehostamiseen ja energiansäästöön sekä älykkään sähköverkon ja kysyntäjoustopien hyödyntämiseen - liiallisen metsien käytön sijaan.

Biopolttoaineiksi määriteltäviä raaka-aineita säätelevä valtioneuvoston kannassa olevan liitteen IX raaka-aineluetteloa tulee voida perustellusta syystä myös muuttaa. Raaka-aineita ei tule polttaa energiaksi, mikäli niille on olemassa korkeamman jalostusarvon käyttötarkoitus. Tulee myös olla mahdollista lisätä listalle uusia raaka-aineita, esimerkiksi tarkoitukseen sopivan uuden jätteraaka-aineen tapauksessa.

Suomen tavoitteena on luopua fossiilisesta energiasta kokonaan ja mahdollisimman pian. Edellytykset tälle ovat hyvät ja paranevat kaiken aikaa. Uusiutuvan energian tuotantokustannukset ovat pudonneet nopeasti ja laskevat edelleen. Uusia keinoja vähentää fossiilisen energian käyttöä syntyy koko ajan. Lisäpanostukset kestävästi uusiutuvan energian tuotantoon voivat maksaa itsensä takaisin mm. työllisyyden, innovaatioiden ja uusien vientimarkkinoiden muodossa.

Uusiutuvan energian direktiiviin sisältyy EU:n tavoite edistää uusiutuvan energian pientuotantoa ja energiayhteisöjä. Valtioneuvoston kanta ja valiokunnan lausunto antaa tältä osin tarpeettoman passiivisen kuvan. Perinteinen energiapolitiikka ja -tuotanto on ollut hyvin keskittynyttä, vaikka Suomessa on mahdollista toteuttaa energiamurrosta hyvin joustavin järjestelyin. Kansalaisten, kuluttajien ja pienyrittäjien roolia sekä uusien teknologioiden käyttöön ottoa uusiutuvan energian tuotannon ja kysyntäjoustopien edistämässä tulee selvästi vahvistaa.

Tulevaisuudessa Suomen ja koko Euroopan unionin tulee löytää mahdollisuuksia vähentää energiantarvetta ja keskittyä hajauttamaan ilmasto- ja ympäristövaikutuksiltaan kestävästi uusiutuvan energian tuotantoa useiden eri tuotantomuotojen välillä

Valiokunnan lausunto SuVL 5/2018 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että valiokunta ottaa edellä olevat perustelut huomioon

Helsingissä 6.6.2018

Hanna Halmeenpää / vihr.

Touko Aalto / vihr.

Paavo Arhinmäki / vas.