

Talousvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uusiutuvan energian direktiivi) (U 5/2017 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 14/2018 vp — U 5/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Päivi Janka, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Markku Kinnunen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Outi Vilén, ympäristöministeriö
- johtaja Heikki Väisänen, Energiavirasto
- yhteiskuntasuhdejohtaja Ilkka Räsänen, Neste Oyj
- Vice President, Smart energy and transport solutions Tuula Mäkinen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- asiantuntija Jukka Makkonen, Energiateollisuus ry
- energia- ja ilmastopääällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- ryhmäpäällikkö Mia Nores, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kraton Chemical Oy
- Motiva Oy
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kemiateollisuus ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunnan lausunto TaVL 27/2018 vp

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon TaVL 10/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston eduskunnalle toimittamassa kirjelmässä U 5/2017 vp. Ehdotuksen tavoitteena on luoda kehikko uusiutuvan energian edistämiseksi vuoteen 2030. Ehdotuksella pannaan toimeen Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2014 sopima ilmasto- ja energiapuitteiden mukainen tavoite nostaa uusiutuvan energian osuus vähintään 27 %:iin energian loppukulutuksesta vuonna 2030. Jäsenvaltiot varmistavat yhteisesti, että uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian osuus Euroopan unionin energian loppukulutuksesta on vähintään 27 % vuonna 2030. EU:n yhteinen tavoite on sitova. Direktiiviehdotuksessa ei aseteta jäsenvaltiokohtaisia uusiutuvan energian tavoitteita vuodelle 2030. Sen sijaan komissio ehdotti politiikkatoimia sen varmistamiseksi, että EU:n yhteinen tavoite saavutetaan kustannustehokkaasti sähköntuotannossa, lämmityksessä ja jäähdytyksessä sekä liikenteessä.

Valtioneuvoston kanta

Jatkokirjelmässä täsmennetään ja täydennetään valtioneuvoston U-kirjelmässä (U 5/2017 vp) määriteltyjä kantoja vastaamaan direktiiviehdotuksesta käytävien neuvottelujen nykytilannetta.

Suomi 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.

Trilogieissa merkittävin neuvottelukysymys on parlamentin esitys nostaa EU:n uusiutuvan energian tavoite 27 prosentista 35 prosenttiin vuonna 2030. 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. 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 U 8/2017 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 Suomi pitää tärkeänä, että kaavaan tehdään muutoksia tai vähintään voidaan ottaa huomioon hallintomalliasetuksen 5 artiklassa mainitut muut relevantit olosuh-

Valiokunnan lausunto TaVL 27/2018 vp

teet komission arvioidessa kunkin jäsenvaltion uusiutuvan energian osuuden riittävyyttä. Suomi 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 ilmasto- ja energiasuunnitelmaluonnosten mukaiset uusiutuvan energian tavoitteet eivät yhteisesti ole saavutettavissa EU:n uusiutuvan energian tavoitetta.

Suomi 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 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 leikkuri sen maksimipainoarvolle. Sähkön siirtoyhteyksiin perustuva kaavan komponentti heijastelee uusiutuvilla energialähteillä tuotetun vaihtelevan sähkön vientimahdollisuuksia EU-maiden välillä. Suomi katsoo, että yhteydet kolmansiin maihin tulee jättää ulkopuolelle tätä komponentin arvoa määritettäessä.

Jos kaavan elementteihin ei saada Suomen toivomia muutoksia, Suomi 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.

Suomi 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. Suomi 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-

Valiokunnan lausunto TaVL 27/2018 vp

aineita liitteestä IX luo epävarmuutta investointeihin, minkä vuoksi Suomi 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 yleisnäkemyistä kunnianhimoisempia tavoitteita ja erityisesti liitteen IX A osan kehittyneille biopolttoaineille alataavoitetta jo vuodesta 2021 tai vuodesta 2022 alkaen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lähtökohdat ja käsittelyvaihe

Komission ehdotus uusiutuvan energian direktiiviksi on osa komission puhtaan energian pakettia ja samalla keskeinen keino EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Talousvaliokunta on käsitellyt ehdotusta aiemmassa lausunnossaan ja viittaa keskeisten lähtökohtien osalta tuossa yhteydessä lausumaansa (TaVL 10/2017 vp — U 5/2017 vp). Asiassa on sittemmin saavutettu neuvoston yleisnäkemyksien ja Euroopan parlamentin kanta, ja tavoitteena on saattaa neuvottelut päätökseen kesäkuun loppuun mennessä. Asian käsittelyn tässä vaiheessa valiokunta tarkastelee keskeisiä avoimia olevia neuvottelukysymyksiä.

EU:n uusiutuvan energian sitova tavoite

Keskeisimpiä avoimia olevista kysymyksistä on uusiutuvan energian vuoden 2030 tavoitteen taso. Euroopan parlamentti on esittänyt EU:n kokonaistavoitteen nostamista neuvoston esittämästä 27 prosentista 35 prosenttiin. Talousvaliokunta pitää uusiutuvan energian käytön edistämistä keskeisenä energia- ja ilmastopolitiikan välineenä, mutta kiinnittää samalla huomiota siihen, että useamman sitovan tavoitteen asettaminen vaikeuttaa toimien vaikutusten arviointia ja heikentää päästökaupan ohjausvaikutusta.

Valtioneuvosto on osana kokonaisratkaisua valmis hyväksymään EU-tason tavoitteen nostamisen 30 prosenttiin, mikäli Suomelle käytännössä kohdistuva osuus ei nouse yli 50 prosentin. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioihin tavoitetasosta ja painottaa, että tavoitteiden kohdistamisessa jäsenvaltioiden välillä tulee pyrkiä oikeudenmukaisuuteen ja kustannustehokkuuteen.

Euroopan parlamentti on esittänyt sääntelyyn sisällytettäväksi kaavan jäsenvaltiokohtaisten osuuksien laskemiseksi. Ehdotettu laskentatapa merkitsisi käytännössä Suomen uusiutuvan energian tavoitteen nousua yli 50 prosentin, jos EU:n tason tavoite nostettaisiin 30 prosenttiin. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon sitovan kaavan ongelmallisuudesta ja korostaa, että mahdollisen kaavan tulisi olla ohjeellinen. Keskeistä on, että jäsenvaltioiden aiemmat, ennen vuotta 2020 tehdyt toimet uusiutuvan energian lisäämisessä otetaan huomioon. Kaavassa tulisi siten antaa mahdollisimman suuri painoarvo kaikille jäsenvaltioille suuntautuvalla yhtä suurelle uusiutuvan energian prosenttimäärän lisäykselle (flat rate). Talousvaliokunta painottaa, että mah-

Valiokunnan lausunto TaVL 27/2018 vp

dollinen kaava tulisi sijoittaa osaksi ns. hallintomalliasetusta, ja tarkastelee kaavaan liittyviä ongelmakohtia myös hallintomalliasetusta koskevassa lausunnossaan.

Tavoitteena vakaa investointiympäristö bioenergian tuotannolle

Talousvaliokunta pitää yhtenä keskeisimmistä neuvottelujen osa-alueista ehdotukseen sisältyvää raaka-ainelistausta. Suomen näkökulmasta ratkaisevaa on, ettei sääntelystä aiheudu rajoitteita bioenergian käytölle ja tulevalle kehittämiselle ja että liitteen IX A osan raaka-aineista valmisteuille kehittyneille biopolttoaineille asetetaan alatavoite investointien kannustamiseksi.

Suomen on tärkeä olla biotalouden ja bioenergian käytön edistämisen eturintamassa. Tätä tavoitetta ei pidä nähdä vastakkaisena muulle energiapolitiikan kehittämiselle, kuten liikenteen sähköistämiseksi. Kiertotalouden edistäminen on myös tärkeä ja kasvava osa tulevaisuuden energiapolitiikkaa.

Eduskunnan hyväksymässä ilmasto- ja energiastrategiassa korostettiin sitä, että puun käytössä tulee pyrkiä mahdollisimman korkean jalostusasteen tuotteisiin ja ainespuuta ei tule käyttää biopolttoaineen tuotantoon.

Uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden edistäminen edellyttää tki-panostuksia. Julkisten, innovatiivisten hankintojen hyödyntämistä mm. pilotoinneilla, demonstroinnissa ja referenssien synnyttämisessä tulee edistää.

Talousvaliokunta toteaa, että eduskunta on hyväksynyt huutokauppaan perustuvan kansallisen uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuen.

Talousvaliokunta korostaa, että bioenergian sääntelyn lähtökohtana tulee olla vakaan investointiympäristön turvaaminen. Tältä kannalta erityisen ongelmallisia ovat parlamentin ehdotus siitä, että liitteen IX A osasta voitaisiin poistaa kehittyneiden biopolttoaineiden raaka-aineiksi kelpaavia aineita, sekä jätehierarkian soveltaminen. Talousvaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (TaVL 10/2017 vp — U 5/2017 vp) arvioinut, ettei suljettu raaka-ainelistaus ole onnistunut tapa määritellä nopeasti kehittyviä biopolttoaineita, vaan määritelmän tulisi ottaa huomioon teknologian tuleva kehitys ja esimerkiksi jäte- ja tähdepohjaisten raaka-aineiden hyödyntäminen. Kun ehdotuksessa kuitenkin on päädytty määrittelemään biopolttoaineet raaka-ainelistauksen kautta, talousvaliokunta painottaa, että listaukseen tulee voida tarvittaessa lisätä raaka-aineita. Samalla valiokunta korostaa, että biopolttoaineiden tuotannon investoinnit edellyttävät ennakoitavaa sääntely-ympäristöä. Investointien mahdollistamiseksi ja suojaamiseksi on siksi keskeistä, ettei listalta voida poistaa raaka-aineita. Tämä on ratkaisevaa myös Suomen kansallisten uusiutuvan energian tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sääntelyn johdonmukaisuus ja mahdollistava luonne

Talousvaliokunta painottaa lopuksi, että uusiutuvan energian sääntelyn tulisi muodostaa johdonmukainen ja läpinäkyvä kokonaisuus. Talousvaliokunta pitää sen vuoksi ongelmallisena nyt omaksuttua sääntelytapaa, jossa energialainsäädännön eri osa-alueilla asetetaan omia alatavoit-

Valiokunnan lausunto TaVL 27/2018 vp

teita, mutta tavoitteiden yhteisvaikutusten arviointi varsinaisen päätavoitteen — päästöjen vähentämisen — näkökulmasta on puutteellista.

Talousvaliokunta korostaa, että neuvotteluissa on keskeistä pyrkiä lopputulokseen, joka kokonaisuutena paitsi edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista myös mahdollistaa investointien, teknologian kehityksen ja alan vientipotentiaalin hyödyntämisen kannalta ennakoitavan ja mahdollisimman vähän hallinnollista taakkaa aiheuttavan toimintaympäristön.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 5.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 27/2018 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Komission ehdotus uusiutuvan energian direktiiviksi U 5/2017 vp on osa komission puhtaan energian pakettia ja samalla keskeinen keino EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Direktiiviä tuleekin tarkastella ilmastonmuutoksen hillitsemisen näkökulmasta. Suomen kannan tulee olla vastuullinen ja kunnianhimoinen, ja Suomen tulisi olla edelläkävijä ilmastopolitiikassa.

On myös Suomen kansallinen etu, että ilmastonmuutosta saadaan hillittyä mahdollisimman lähelle 1,5 asteen lämpötilan nousua. Vaikka useampi sitova tavoite ei ole periaatteessa tavoiteltavaa, on käytännössä kuitenkin huomattu, että vain sitovat tavoitteet on saavutettu. Siksi mahdollisimman korkea sitova tavoite uusiutuvalle energialle on perusteltu.

Toisin kuin talousvaliokunnan lausunnossa todetaan, myös bioenergian sääntelyn ensisijaisen lähtökohdan tulee olla ilmastonmuutoksen hillitseminen. Myös vakaa investointiympäristö tulee turvata, mutta vasta toissijaisena tavoitteena. Asiantuntijalausunnoissa todetaan, että mäntyöljyn asettaminen uusiutuvan energian liitteen IX raaka-aineluetteloon on EU:n kiertotaloustavoitteiden vastaista. Siksi liitteen IX luettelosta pitäisi voida poistaa raaka-aineita. Raaka-aineita ei tule polttaa energiaksi, mikäli niille on olemassa korkeamman arvonlisän käyttötarkoitus.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa, että se yhtyy valtioneuvoston kantaan edellä perusteluista ilmenevin tarkennuksin.

Helsingissä 5.6.2018

Hanna Sarkkinen vas
Antero Vartia vihr