

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2013 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 6 päivänä helmikuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (biopolttoaineiden epäsuorat maankäytön muutokset) (U 76/2012 vp) talousvaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yli-insinööri Jukka Saarinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Sampo Soimakallio, Teknologian tutkimuskeskus VTT
- toimitusjohtaja Risto Näsi, Forchem Oy
- yhteiskuntasuhdejohtaja Ilkka Räsänen, Neste Oil Oy

- johtava asiantuntija Mikael Ohlström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- osastopäällikkö Sami Nikander, Kemianteollisuus ry
- toimialapäällikkö Jouni Valtanen, Metsäteollisuus ry
- toimitusjohtaja Helena Vänskä, Öljyalan Keskusliitto ry
- hankekoordinaattori Reijo Laine, Senior & Sons Oy, edustaen Uudenkaupungin gluteenitehdashanketta
- teollisuusasiantuntija Esko-Matti Pulkkinen, Institute for Independent Business, edustaen Uudenkaupungin gluteenitehdashanketta
- professori Peter Lund, Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- maa- ja metsätalousministeriö
- Metsäntutkimuslaitos.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on ehkäistä biopolttoaineiden käytön lisääntymisestä aiheutuvia epäsuoria maankäytön muutoksia ja niistä johtuvia kasvihuonekaasupäästöjä eli ns. ILUC-vaikutuksia.

Ehdotuksella halutaan myös parantaa uusien biopolttoaineiden tuotantolaitosten prosessien tehokkuutta kasvihuonekaasupäästöjen kannalta nykyisiä vaatimuksia nopeammalla aikataululla. Olemassa olevien laitosten osalta ei kuiten-

kaan ehdoteta muutoksia ja jo tehdyt investoinnit pyritään suojaamaan vuoteen 2020 asti.

Perinteisten biopolttoaineiden ILUC-vaikutusten pienentäminen asetetuista tavoitteista tinkimättä edellyttää kehittyneiden, muuhun kuin ruoan tuotantoon käytettäviin raaka-aineisiin perustuvien biopolttoaineiden voimakkaampaa tuloa markkinoille. Kehittyneiden biopolttoaineiden edistämistä tavoitellaan antamalla näille suurempi laskennallinen painoarvo EU:n ja kansallisissa velvoitteissa.

Kasvihuonekaasujen raportoinnin parantamiseksi jäsenvaltioiden ja polttoainetoimittajien tulisi jatkossa raportoida biopolttoaineiden suorien kasvihuonekaasupäästöjen lisäksi myös epäsuorat päästöt perustuen ehdotuksen mukaisiin ILUC-arvoihin.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotuksen yleiseen tavoitteeseen ja valittuun lähestymistapaan ehkäistä biopolttoaineiden ja bionesteiden raaka-aineiden tuotannosta mahdollisesti aiheutuvien epäsuorien maankäytön muutosten vaikutuksia rajoittamalla näitä eniten aiheuttavien ruokakasveihin perustuvien biopolttoaineiden osuutta EU:n velvoitteissa. Vaikka ILUC-vaikutusten suuruuden arviointia voidaan monista epävarmuustekijöistä johtuen pitää lähinnä suuntaa antavana, on vaikutusten olemassaolo kuitenkin ilmeinen ja niiden ehkäisy perusteltua. Myös biopolttoaineiden yleisen hyväksyttävyyden kannalta ILUC-vaikutuksia on pyrittävä estämään.

Suomi on omassa politiikassaan pyrkinyt painottamaan voimakkaasti kehittyneiden biopolttoaineiden markkinoille saamista, joten ehdotuksen voi katsoa tukevan Suomen pyrkimyksiä. Toisaalta perinteisten biopolttoaineiden osuuden rajoittaminen 5 prosenttiin liikenteen energiankulutuksesta eli Euroopan kohdalla suurin piirtein nykytasolleen ei aiheuta kohtuuttomia ongelmia nykyisille toimijoille eikä jo tehdyille investoinneille. Myös uusille biopolttoaineiden tuotantolaitoksille aikaistetusti asetettava 60 prosentin kasvihuonekaasupäästösäästövaatimus on johdonmukainen perinteisten biopoltto-

aineiden määrällisen rajoittamisen kanssa, koska juuri kyseisillä polttoaineilla vaatimuksen täyttäminen on haastavinta. Kehittyneiden biopolttoaineiden osalta 60 prosentin vaatimus ei tuottane ongelmia.

Valtioneuvosto kannattaa periaatteessa kehittyneiden biopolttoaineiden tukemista antamalla niille suurempi painoarvo velvoitteiden täyttämisessä. Riskinä kuitenkin on, että tällaiset tukitoimet vaikeuttavat muiden biopolttoaineisiin kytkeytyvien tavoitteiden saavuttamista.

Ehdotuksessa valittu menettelytapa, jossa direktiivin liitteessä lueteltaisiin tyhjentävästi kaikki ne yksittäiset raaka-aineet, joista tuotetut biopolttoaineet lasketaan joko nelin- tai kaksinkertaisella painoarvolla, ei kuitenkaan ole valtioneuvoston mielestä oikea tapa eivätkä ehdotetut luettelot johdonmukaisia. On haastavaa yksilöidä kaikkia raaka-aineita, esimerkiksi prosessi- ym. tähteitä, joita nyt tai lähitulevaisuudessa voitaisiin hyödyntää biopolttoaineiden tuotannossa ja jotka eivät sisällä ILUC-riskiä.

Valtioneuvoston mielestä yleissäännöksi tulisi kirjata, että nelinkertaiseen laskentaan olisivat oikeutettuja lähtökohtaisesti kaikki jäte- ja tädepohjaiset biopolttoaineet, ja näille tulisi esittää vain yleiset määritelmät. Erikseen voitaisiin luotella edellä mainittuihin kategorioihin kuuluvat tuotteet, joihin sovelletaan pääsäännöstä poikkeavia kertoimia esimerkiksi sen vuoksi, että ne ovat jo vakiintuneita raaka-aineita tai eivät muuten tarvitse voimakasta taloudellista kannustinta. Tällaisia tuotteita voisivat olla esityksessäkin mainitut käytetty ruokaöljy ja tietyt eläinrasvaluokat. Muiden kuin ruokakasvien selluloosasta ja lignoselluloosasta valmistetut biopolttoaineet voidaan ehdotuksen mukaisesti hyväksyä kaksinkertaisen laskennan piiriin. Määritelmiä voitaisiin täydentää myös esimerkiksi positiivisilla jäte- ja tähderaaka-ainelistoilla.

Mikäli kuitenkin ehdotuksen mukainen luettelointi halutaan säilyttää, tulisi nelinkertaisesti laskettavien raaka-aineiden luetteloita täydentää mm. metsänhoitotöiden tai hakkuiden yhteydessä syntyvien erilaisten hakkuun tähteiden osalta siten, ettei esimerkiksi latvusmassaa, ok-

sia ja pienpuuta kohdeltaisi eri tavoin. Olennaisista myös olisi, että tarvittaessa listoille voidaan kehityksen myötä nopeasti lisätä uusia raaka-aineita, joita voidaan hyödyntää biopolttoainetuotannossa.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että komissio selvittää tarkemmin esityksen vaikutuksia valkuaisrehun tuontiin ja sen maankäyttövaihteluihin.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa delegoitujen säädösten käyttö vaikuttaa hyvin laajalta. Menettelyä ei tulisi ulottaa ainakaan moninkertaiseen laskentaan oikeuttavien raaka-aineluettelojen ja kasvihuonekaasulaskennan sääntöjen muuttamiseen. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota säädösvallan siirtämisen laajuuteen ja yksityiskohtaisuuteen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tavoitteet. Ehdotuksen pääasiallisina tavoitteina on vähentää biopolttoaineiden käytön lisääntymisestä seuraavien epäsuorien maankäytön muutosten (ILUC) aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä. Esityksen myötä perinteisten eli ravintokasveihin (kuten vilja, sokeri- ja öljykasvit) perustuvien biopolttoaineiden määrä rajoitettaisiin EU:ssa nykytasolle.

Valtioneuvoston tapaan valiokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Kuten valtioneuvostokin toteaa, on ILUC-vaikutusten suuruuden arviointi vaikeaa ja suuntaa-antavaa. Tehdyt selvitykset kuitenkin osoittavat, että ongelma on todellinen ja siihen on aiheellista puuttua. Valittavia keinoja arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, etteivät ilmaston kannalta epäsuotuisat maankäytön muutokset liity pelkästään biopolttoaineiden tuottamiseen vaan ihmisen toimintaan yleisemmin. Samoin on aiheellista ottaa huomioon, että jo vuodesta 1960 lähtien suurimmat maankäytön muutoksiin (LUC) liittyvät päästöt ovat tulleet Etelä-Amerikasta, joka yhdessä Kaakkois-Aasian kanssa vastaa noin 80 %:sta LUC-päästöistä. Euroopassa maankäytön muutoksista aiheutuvat päästöt ovat sen sijaan negatiivisia metsänielujen ansiosta. Ongelma on siis mitä suurimmassa määrin globaali, ja myös sen ratkaisemiseen tarvitaan EU:ta laajempia toimia. Samoin on varmistettava, etteivät nyt esitetyt toimet ole omiaan lisäämään ilmaston kannalta haitallista tuontia EU:n ulkopuolelta.

Keinot. Ehdotuksen mukaiset tavoitteet pyritään saavuttamaan muuttamalla kansallisten uusiutuvan käytön velvoitteiden täyttämiseen liittyviä laskentasääntöjä rajaamalla 1. sukupolven biopolttoaineiden käyttö nykytasolle ja suositella laskennallisesti 2. sukupolven polttoaineita. Näiden toimien lisäksi uusien tuotantolaitosten kasvihuonekaasupäästösääntöjen vähimmäisraja pyritään nopeutetussa aikataulussa nostamaan 60 %:iin ja laajennetaan raportointivelvoitteita. Valiokunta kiinnittää huomiota ehdotuksen vaikutusarviointiin ja katsoo, että siinä olisi tullut huomattavasti laaja-alaisemmin selvittää ehdotuksen mahdollisia hyötyjä ja haittoja sekä pidentää arvioinnin aikaperspektiiviä. Yleisempänä tarpeena on kehittää uusiutuvan energian päästövähennysten arviointimetodeja siten, että ne antavat nykyistä luotettavampia tuloksia päästökehityksestä.

Keskeisenä sääntelykeinona esitetään otettavaksi käyttöön uusi raaka-ainelista. Listattujen, ILUC-vaikutusten kannalta kestäviksi arvioitavien raaka-aineiden käyttöä edistettäisiin siten, että jäsenmaat voivat ottaa niistä tuotetun polttoaineen laskennallisesti huomioon raaka-aineesta riippuen joko kaksinkertaisena tai nelinkertaisena jäsenmaakohtaista 10 %:n velvoitetta täyttäessään.

Panostamalla korkeakertoimisten biopolttoaineiden käyttöön voidaan kansallinen velvoite täyttää pienemmällä kokonaisbiopolttoainemäärällä. Kun samalla rajoitetaan 1. sukupolven liikenteen biopolttoaineiden määrä 5 prosenttiyksikköön kansallisesta 10 prosentin kokonaisvel-

voitteesta, on vaarana, että näin aiheutuu vaje, joka joudutaan täyttämään tuontipolttoaineilla. Tämä ei ole kokonaistavoitteiden kannalta kestävää. Kertoimia ei myöskään voida käyttää laskettaessa uusiutuvan energian käytön kokonaistavoitteen täyttymistä (Suomen osalta 38 % energian kokonaisloppukulutuksesta), joten panostuksia muille sektoreille tarvitaan ennakoitua enemmän.

Komissio on ottanut kertoimien lähtökohdaksi tyhjentävät raaka-ainelistat. Listoja voi pitää perusteltuina siinä mielessä, että ne turvaavat tuotteiden markkinoillepääsyä ja estävät protektionistisia toimia. Toisaalta listat ovat joustamattomia ja sopeutuvat huonosti markkinoilla tapahtuvaan kehitykseen. Valiokunta yhtyykin valtioneuvoston kantaan ja katsoo, ettei komission valitsema lähtökohta ole toimiva. Tyhjentävien listojen sijasta tulisi yleisemmin todeta, että nelinkertaisen laskennan piiriin voivat lähtökohaisesti tulla kaikki 2. sukupolven eli jäte- ja tähddepohjaiset biopolttoaineet. Määritelmien avulla on tarkemmin säänneltävä, mitä jätteellä ja tähteellä tarkoitetaan. Vaikutusarvioinnin avulla on aiheellista harkita, tulisiko nelinkertaisen laskennan piiriin ottaa lähinnä uudet, määritelmät täyttävät raaka-aineet, jotka tarvitsevat erityistä tukea päästökseen markkinoille. Valiokunta pitää perusteltuna, että kertoimia harkittaessa pyritään turvaamaan mahdollisimman vakaata toimintaympäristöä.

Jäte- ja tähdemääritelmiä on aiheellista tukea myös esimerkinomaisilla sitovilla raaka-ainelistauksilla. Listauksilla voidaan selventää määritelmiä ja samalla turvata tuotteiden tasapuolisia markkinoillepääsyedellytyksiä. Suomen kannalta on tärkeää sisällyttää tämänkaltaiseen positiivilistaukseen mm. metsänhoitotöiden tai hakkuiden yhteydessä syntyvät erilaiset hakkuun tähteet siten, että esimerkiksi latvusmassaa, oksia ja pienpuuta kohdellaan samalla tavalla. Olennaista on, että raaka-ainelistaukset perustuvat läpinäkyvään valmisteluun ja että sääntelyyn jää kansallista harkintavaltaa.

Valkuaisainetuotanto. Esityksellä on vaikutuksia myös rehun valkuaisainetuotantoon EU:ssa. EU:n valkuaisaineomavaraisuus on tällä hetkellä vain 25—30 prosentin tasolla, ja tavoitteena niin EU:ssa kuin Suomessakin on lisätä omavaraisuutta. Ravinnoksi käytettävien kasvien käytön rajoittaminen biopolttoaineiden raaka-aineena hidastaa samalla valkuaisainetuotannon kasvua ja lisää näin tuontia. Tuonti on pääosin soijaa Etelä-Amerikasta, jossa ILUC-ongelma on edellä todetulla tavalla merkittävä. Valiokunta pitää tärkeänä, että komissio selvittää tarkoin esityksen kokonaisvaikutukset tältä osin.

Pakettipellot. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei käytöstä poistettujen peltojen hyödyntämistä uusiutuvaksi energiaksi tarkoitetun biomassan tuotantoon kielletä kategorisesti, vaan tältä osin pitää voida käyttää harkintaa. Esimerkiksi Suomessa on huomattava määrä käytöstä poistettuja peltoja, joiden biomassatuotantoon ottamisesta ei aiheutuisi negatiivisia, vaan pikemminkin positiivisia ilmastovaikutuksia.

Raportointi. Toimiva seurantajärjestelmä mahdollisten maankäytön muutosten vaikutusten toteutukseksi on periaatteessa tärkeä osa toimivaa järjestelmää. Ehdotettu raportointivelvollisuus on tässä mielessä perusteltu. Tällaisten päästöjen arvioimiseen ei kuitenkaan ole tällä hetkellä käytettävissä luotettavia mittausten menetelmiä. Onkin epäselvää, saadaanko nyky menetelmin aikaan yhteismitallista raportointia vai aiheutuu-ko velvoitteesta turhaa hallinnollista taakkaa.

Delegointi. Ehdotuksen mukaan molemmat direktiivit sopeutetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen voimaantuloon ja komissiolle esitetään delegoitavaksi valtaa antaa tarkentavia säännöksiä. Ehdotetut delegointivaltuudet ovat huomattavan laajat, ja niillä saattaa olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Talousvaliokunta pitääkin perusteltuna, että valtuuksia rajataan valtioneuvoston kannassa esitetyllä tavalla.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston
kantaan korostaen edellä esitetyjä nä-
kökohtia.*

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Eero Lehti /kok
jäs.	Teuvo Hakkarainen /ps	Päivi Lipponen /sd
	James Hirvisaari /ps	Jari Myllykoski /vas
	Harri Jaskari /kok	Sirpa Paatero /sd
	Pia Kauma /kok	Arto Pirttilahti /kesk
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	Kaj Turunen /ps
	Jukka Kärnä /sd	vjäs. Petteri Orpo /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.