

U 76/2012 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (*biopoltto-*
aineiden epäsuorat maankäytön muutokset)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 17 päivänä lokakuuta 2012 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annetun direktiivin 98/70/EY ja uusiutu-

vista lähteistä olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 10 päivänä tammikuuta 2013

Elinkeinoministeri *Jan Vapaavuori*

Yli-insinööri Jukka Saarinen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO
EU 2012/1557**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA EUROOPAN
PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (*BIOPOLTTOAINEIDEN EPÄSUO-
RAT MAANKÄYTÖN MUUTOKSET*)****1 Yleistä**

Euroopan komissio on antanut 17 päivänä lokakuuta 2012 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annetun direktiivin 98/70/EY ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta; KOM(2012) 595 lopullinen.

Biopolttoaineiden maailmanlaajuisen kysynnän kasvaessa saattaa niiden tuotanto johtaa metsien ja kosteikoiden laajamittaiseen raivaamiseen pelloiksi. Tästä seuraavat vaikutukset maaperän ja kasvillisuuden hiilitaseeseen voivat merkittävästi heikentää tai jopa kumota ilmastohyödyt, joita biopolttoaineiden käytön lisäämisellä on tavoiteltu. Komission esityksen taustalla on huoli erityisesti siitä, että nykyisillä ravintokasvien tuotantoon käytetyillä viljelymailla siirryttäisiin ruoan tuotannon sijasta biopolttoaineiden raaka-aineiden tuotantoon, jolloin ruoan tuotantoa varten raivataan uusia viljelyalueita. Tätä ilmiötä kutsutaan biopolttoaineiden aiheuttamaksi epäsuoraksi maankäytön muutokseksi (Indirect Land Use Change, ILUC).

Ehdotuksen tarkoituksena on rajoittaa biopolttoaineiden käytön lisääntymisestä seuraavien epäsuorien maankäytön muutosten aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä. Ehdotuksen mukaan tähän pyritään rajoittamalla perinteisten, ILUC-päästöriskejä aiheuttavien biopolttoaineiden ja bionesteiden osuutta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja

myöhemmästä kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/28/EY (jäljempänä *RES-direktiivi*) asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja vähentämällä tuotantoprosessien kasvihuonekaasupäästöjä korottamalla uusien, 1. heinäkuuta 2014 jälkeen käyttöön otettujen laitosten kasvihuonekaasupäästösäästöjen vähimmäisvaatimusta. Lisäksi ehdotuksella pyritään edistämään kehittyneiden biopolttoaineiden markkinoille tuloa antamalla niiden käytölle perinteisiä biopolttoaineita suurempi painoarvo RES-direktiivin liikenteen uusiutuvan energian 10 prosentin tavoitteen saavuttamisessa. Jäsenvaltiot ja polttoainetoimittajat velvoitettaisiin raportoimaan biopolttoaineiden aiheuttamat arvioidut ILUC-päästöt.

Esitys tarkoittaisi, että perinteisten eli ravintokasveihin kuten viljaan, sokeri- ja öljykasveihin perustuvien biopolttoaineiden määrä Euroopan markkinoilla rajoitettaisiin suurin piirtein nykytasolleen ja RES-direktiivin sekä direktiivin 98/70/EY muuttamisesta bensiinin, dieselin ja kaasuöljyn laatuvaatimusten osalta sekä kasvihuonekaasupäästöjen seurantaan ja vähentämiseen tarkoitettun mekanismin käyttöönottamisen osalta, neuvoston direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta sisävesialusten käyttämien polttoaineiden laatuvaatimusten osalta ja direktiivin 93/12/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/30/EY (jäljempänä *polttoaineiden laadudirektiivi*) edellyttämä biopolttoaineiden käytön lisäys perustuisi jatkossa lähinnä ns. toisen sukupolven biopolttoaineisiin eli jätteistä, tähteistä, ravinnoiksi kelpaamattomien

kasvien selluloosasta ja lignoselluloosasta tuotettuihin biopolttoaineisiin. Vaikka liikenteen uusiutuvan energian tavoite pysyisi ennallaan 10 prosentissa liikenteen energiankulutuksesta, käytännössä biopolttoaineiden todellinen kokonaiskäyttömäärä todennäköisesti pienenee esityksen johdosta, koska kehittyneiden biopolttoaineiden energiamäärä otettaisiin huomioon kaksin- tai nelinkertaisena osuustavoitteen saavuttamisessa. Uusien biopolttoaineiden tuotantolaitosten kasvihuonekaasupäästösäästövaatimuksen kiristäminen vaikuttaisi niin ikään lähinnä perinteisten biopolttoaineiden tuotantoon, koska niillä on vaikeampi saavuttaa ehdotettua vähimmäisvaatimusta kuin toisen sukupolven biopolttoaineilla.

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohta sekä 114 artikla.

2 Nykytila

RES-direktiivin mukaan vuonna 2020 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tulee kattaa 20 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta yhteisössä. Kullekin jäsenvaltiolle on tämän perusteella asetettu oma sitova uusiutuvan energian tavoitteensa. Suomelle on asetettu sitovaksi tavoitteeksi nostaa uusiutuvan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta 38 prosenttiin vuonna 2020.

RES-direktiivissä säädetään erikseen kaikille jäsenmaille yhteinen sitova tavoite nostaa uusiutuvan energian osuus liikenteen energian loppukulutuksesta 10 prosenttiin vuonna 2020. Liikenteessä käytettävä uusiutuva energia koostuu nestemäisistä ja kaasumaisista biopolttoaineista sekä sähköautoissa ja raideliikenteessä käytetystä uusiutuvasta energialähteistä tuotetusta sähköstä. RES-direktiivissä on asetettu kestävyysliittymiä vaatimuksia liikenteen biopolttoaineille sekä lämmitykseen ja sähkön tuotantoon käytettävälle bionesteille. Jotta biopolttoaineet ja bionesteen voidaan ottaa lukuun RES-direktiivissä asetetuissa kansallisissa tavoitteissa sekä uusiutuvan energian kansallisissa velvoite- ja tukijärjestelmissä, niiden tulee täyttää RES-direktiivin 17 artiklan mukaiset

kestävyyskriteerit. Kestävyyskriteerit koskevat niin EU:n alueella kuin sen ulkopuolellakin tuotettuja biopolttoaineita ja biopolttonesteitä sekä niiden raaka-aineita. RES-direktiivin kestävyyskriteerit biopolttoaineille ja bionesteille voidaan jakaa kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin kriteereihin. Kriteerit koskevat biopolttoaineiden ja bionesteiden tuotannossa käytettyjen raaka-aineiden alkuperää sekä biopolttoaineiden ja bionesteiden elinkaaren aikana aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä. RES-direktiivin 19 artiklassa ja liitteessä V säädetään tarkemmin kasvihuonekaasupäästöjen laskemisesta.

RES-direktiivillä pyritään myös edistämään uusien, ruoaksi kelpaamattomiin raaka-aineisiin perustuvien biopolttoaineiden markkinoille tuloa. Tämän vuoksi RES-direktiivin 21 artiklan 2 kohdan mukaan jätteistä, tähteistä, syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta ja lignoselluloosasta valmistettujen biopolttoaineiden energiasisältö otetaan huomioon kaksinkertaisena direktiivin mukaisen liikenteen 10 prosentin uusiutuvan tavoitteen täyttämiseksi sekä kansallisissa kiintiö- ja velvoitejärjestelmissä.

RES-direktiivin 18 artiklan nojalla kestävyyskriteerien mukaisuus voidaan osoittaa kansallisen järjestelmän mukaisesti, komission hyväksymän vapaaehtoisien kansallisten tai kansainvälisen järjestelmän mukaisesti taikka Euroopan unionin ja kolmansien maiden välillä tehtyjen sellaisten kahden- tai monenvälisten sopimusten mukaisesti, jotka EU:n komissio on tunnustanut tarkoitukseen sopiviksi. Toistaiseksi tällaisia sopimuksia ei ole.

Polttoaineiden laatudirektiivin 7 a artiklan mukaan polttoaineiden jakelijoiden tulee vähentää kulutukseen luovutettujen polttoaineiden energiayksikköä kohti laskettuja elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä vähintään kuudella prosentilla vuoden 2020 loppuun mennessä verrattuna fossiilisten polttoaineiden käytöstä aiheutuviin elinkaaren aikaisiin keskimääräisiin kasvihuonekaasupäästöihin EU:ssa vuonna 2010 (vertailutaso). Velvollisuus koskee tie-, raide- ja sisävesiliikenteessä sekä liikkuvissa työkonereissa ja maa- ja metsätaloustraktoreissa käytettäviä polttoaineita ja energiaa.

Polttoaineiden laatudirektiivin 7 b, 7 c ja 7 d artiklat vastaavat RES-direktiivin 17, 18 ja 19 artikloita. Laatudirektiiviin ei sisälly RES-direktiivin 21 artiklan 2 kohdan mukaista mahdollisuutta ottaa tietyistä raaka-aineista valmistettujen biopolttoaineiden energiasisältö huomioon kaksinkertaisena direktiivin mukaisen 6 prosentin kasvihuonekaasupäästösäästön laskennassa.

Polttoaineiden jakelijoiden on ilmoitettava vuosittain tiedot edellisen kalenterivuoden aikana kulutukseen toimitettujen polttoaineiden määristä, alkuperästä, elinkaarenaikaisista kasvihuonekaasupäästöistä ja kestävyyskriteerien mukaisuudesta.

RES-direktiivin mukaisten kestävyyskriteerien ja polttoaineiden laatudirektiivin noudattamisen edellyttämä lainsäädäntö Ahvenanmaan maakunnassa kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan toimivaltaan.

3 Ehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Komission ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on ehkäistä biopolttoaineiden käytön lisääntymisestä aiheutuvia epäsuoria maankäytön muutoksia ja niistä johtuvia kasvihuonekaasupäästöjä eli ns. ILUC-vaikutuksia. ILUC-vaikutuksia katsotaan syntyvän, kun EU:n kestävyysvaatimusten mukainen biopolttoainetuotanto valtaa viljelyalaa perinteiseltä ruoan tuotannolta, jota taas siirtyy uusille alueille aiheuttaen esimerkiksi metsien tai kosteikoiden raivausta viljelymaaksi. Tästä maankäytön muutoksesta aiheutuva päästö katsotaan biopolttoaineiden käytön epäsuoraksi vaikutukseksi, joka pienentää erityisesti ruokakasveihin perustuvien biopolttoaineiden kasvihuonekaasupäästöjen vähennystä ja voi pahimmillaan kumota koko päästövähennyksen fossiilisiin polttoaineisiin nähden.

Ehdotuksella halutaan myös parantaa uusin biopolttoaineiden tuotantolaitosten prosessien tehokkuutta kasvihuonekaasupäästöjen kannalta nykyisiä vaatimuksia nopeamman aikataululla. Olemassa olevien laitosten

osalta ei kuitenkaan 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.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen mukaan polttoaineiden laatudirektiiviä ja RES-direktiiviä 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 biopolttoaineiden 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 kasvihuonekaasusäästön vähimmäiskynnystä nostetaan 35 prosentista 50 prosenttiin 1 päivänä tammikuuta 2018 eli myöhennetään tiukennusta yhdellä vuodella.

Eurooppalaisten biopolttoaineiden tuottajien kasvihuonekaasupäästösäästöjen laskentaa yksinkertaistetaan antamalla jäsenmaille mahdollisuus 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 ruokaöljyä, tietyt eläinrasvat, muiden kuin ruokakasvien selluloosa sekä lignoselluloosa, laskettaisiin tavoitteeseen kaksinkertaisena niiden energiasisältöön verrattuna. Nelin- tai kaksinkertaiseen laskentaan oikeuttavat raaka-aineet luettelaisiin RES-direktiiviin lisättävässä 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 luetteloa, jotka otetaan huomioon moninkertaisina 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, täyttävätkö biopolttoaineet ja bionesteet kestävyyskriteerit.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Komission esitys edellyttäisi muutoksia lakiin biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (446/2007), jotta perinteisten biopolttoaineiden käytölle asetettu katto tulisi koskemaan myös kansallisesti asetettua biopolttoaineiden jakeluvälvoitetta. Valmisteltavana on hallituksen esitys laiksi biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyystä, jossa säädettäisiin nykyisistä RES-direktiivin kestävyyskriteereistä ja joka on tarkoitus antaa eduskunnalle tammikuussa 2013. Kyseistä lakia jouduttaisiin kasvihuonekaasupäästövaatimusten osalta muuttamaan. Lisäksi komission esitys edellyttäisi ILUC-arvojen sisällyttämistä polttoaineiden laatuohjeisiin edellyttämiin kertomuksiin. Näistä kertomuksista on tarkoitus säätää eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten, energiayksikköä kohti laskettujen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annettavassa laissa, jota koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2013 edellyttäen, että EU:ssa päästään sopuun kertomusten laadintaan tarvittavista fossiilisten polttoaineiden kasvihuonekaasupäästöjen laskentasäännöistä ja vuoden 2010 vertailutasosta.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksella ei olisi välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Biopolttoaineiden käytön kasvu perustuisi jatkossa kehittyneisiin biopolttoaineisiin, joiden tuotannolle kotimaassa on olemassa hyvät edelly-

tykset, joten tässä mielessä ehdotus lisäisi kotimaista tuotantoa tuonnin kustannuksella. Toisaalta kehittyneet biopolttoaineet ovat pääosin selvästi perinteisiä vaihtoehtoja kalliimpia, mutta vastaavasti niiden tarve olisi esitetyn painotetun laskennan vuoksi vähäisempi. On erittäin vaikea arvioida, mikä ehdotuksen kokonaisvaikutus polttoaineiden hintoihin ja kuluttajien kustannuksiin tulisi olemaan. Suomessa polttoaineiden hiilidioksidiverotus perustuu nykyisen RES-direktiivin lähtökohtiin. Ehdotus ei aiheuttaisi tarvetta verojärjestelmän muutoksiin.

4.3 Ympäristövaikutukset

Komission arvion mukaan EU:n biopolttoaineiden käytöstä aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt vuonna 2020 olisivat ehdotuksen seurauksena 48 miljoonaa tonnia pienemmät kuin nykyäänöksiin toteutuvat päästöt. Esitys vähentäisi myös haitallisia biodiversiteetivaikutuksia, joita epäsuoriin maankäytön muutoksiin arvioidaan usein liittyvän. Samoin haitalliset vaikutukset veteen, maaperään ja ilmaan vähenisivät.

Kansallisesti maankäyttöön liittyvät ympäristövaikutukset jäisivät kuitenkin vähäisiksi, koska Suomessa ei ole näköpiirissä biopolttoainetuotantoon liittyvää epäsuoraa maankäytön muutosta. Esitys voisi johtaa siihen, että biopolttoaineiden todellinen kokonaismäärä liikenteessä vuonna 2020 jäisi painokertoimista johtuen nykyisin arvioitua pienemmäksi ja siten myös liikenteen kasvihuonekaasupäästöt kansallisessa taseessa laskisivat ennakoitua vähemmän. Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi tulisi tässä tapauksessa ottaa käyttöön muita toimenpiteitä halutun päästövähennyksen aikaansaamiseksi. Koska biopolttoaineiden painokertoimia ei sovelleta uusiutuvan energian 38 prosenttia kokonaistavoitteen laskennassa, jouduttaisiin uusiutuvan energian käyttöä muilla sektoreilla lisäämään liikennekäytössä tapahtuvan vähennyksen kompensoimiseksi. Esitys voi myös vaikeuttaa pyrkimystä lisätä bioöljyjen käyttöä öljylämmityksessä, koska esitys rajoittaa perinteisten biopolttoaineiden ja lämmityskäyt-

töön tarkoitettujen bionesteiden yhteismäärää uusiutuvaksi laskettavassa energiassa.

4.4 Muut vaikutukset

Komission ehdotuksella on vaikutusta myös EU:n kotieläinten valkuaisrehumarkkinoihin. EU:n valkuaisrehumavaraisuus on tasolla 25—30 prosenttia, joten pääosa EU:n kotieläinsektorin tarvitsemasta valkuaisrehusta tuodaan. Tuonti on pääasiassa soijaa Etelä-Amerikasta. EU:n tavoitteena on ollut lisätä valkuaisrehun omavaraisuutta, ja biopolttoaineiden tuotannosta syntyvillä rehuilla on ollut tärkeä rooli tässä. Ravinnoksi käytettävien kasvien käytön rajoittaminen biopolttoaineiden raaka-aineina hidastaa samalla EU:n valkuaisrehumavaraisuuden kasvua ja tullee lisäämään valkuaisrehun tuontia. Kasvavalla soijan tuonnilla voi olla maankäyttövaikutuksia soijapinta-alan kasvutarpeen vuoksi. Komission maatalouspääosasto on parhaillaan tekemässä arvioita komission ehdotuksen vaikutuksista EU:n valkuaisrehumarkkinoihin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio antaa selvityksen esityksen vaikutuksista kehitysmaihin sekä ympäristö- että sosiaaliin kysymyksiin ja erityisesti ruokaturvaan liittyen.

5 Asian käsittely EU:n toimielimissä

Direktiiviehdotus on esitelty neuvoston energia- että ympäristötyöryhmissä marraskuussa. Ehdotuksen käsittely käynnistyy Irlannin puheenjohtajakaudella ja asian käsittelemiseksi on esitetty perustettavaksi ad hoc työryhmä. Energia- ja ympäristöneuvostoissa käytäneen ehdotuksesta suuntaviivakeskustelut helmi-maaliskuussa.

6 Valtioneuvoston kannan valmistelu

Valtioneuvoston kanta komission ehdotukseen on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön toimesta yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä valtiovarain-

ministeriön kanssa. Valtioneuvoston kanta on käsitelty EU energia ja Euratom- sekä ympäristöjaostoissa kirjallisessa menettelyssä 11.-14.12.2012.

7 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 olemassa olo 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 biopolttoaineiden 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, että 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 tähdepohjaiset biopolttoaineet ja näille tulisi esittää vain yleiset määritelmät. Eriksen voitaisiin luetella 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 sellulosaasta ja lignoselluloosasta valmistetut biopolttoaineet voidaan ehdotuksen mukaisesti hyväksyä kaksinkertaisen laskennan piiriin. Määritelmiä voitaisiin täydentää myös esimerkinomaisilla positiivisilla jäte- ja tähde- raaka-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, oksia ja pienpuuta kohdeltaisi eri tavoin. Olennaista 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 maankäyttövaikutuksiin.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa delegoitujen säädösten käyttö vaikuttaa hyvin laajalta. Menettelyä ei tulisi ulottaa ainakaan moninkertaiseen laskentaan oikeuttavien raaka-aineluetteloiden ja kasvihuonekaasulaskennan sääntöjen muuttamiseen. Jatkovalmiste-

lussa tuleekin kiinnittää huomiota säädösval-
lan siirtämisen laajuuteen ja yksityiskohtai-
suuteen.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeuspe-
rustaa asianmukaisena. Ehdotus on myös
toissijaisuusperiaatteen mukainen.