Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

Asiantuntijalausunto

22.2.2017 SYKE-2017-J-43

Ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Pyyntö 10.2.2017
Ympäristövaliokunta torstai 23.02.2017 klo 10:00 / U 5/2017 vp

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uusiutuvan energian direktiivi)

Mikael Hildén, prof., Sampo Soimakallio, erikoistutkija

EU:n komission 30. päivänä marraskuuta antaman direktiiviehdotuksen uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energiakäytön edistämisestä (RED II-direktiivi) tarkoitus on vahvistaa RES-Direktiiviin (2009/28/EC) pohjalta uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvua kohti EU-laajuista vähintään 27 %:n osuutta vuonna 2030.

Direktiiviehdotukseen liittyy laaja vaikutusten arviointi (SWD(2016) 418 final), jossa on tarkasteltu yksityiskohtaisesti eri politiikkavaihtoehtoja ja niiden todennäköisiä seurauksia. Direktiivi pyrkii raivaamaan erityisesti seuraavia uusiutuvan energian osuuden kasvun esteitä:

- Investoijien epävarmuus: komission arvion mukaan uusiutuvan energian laajamittainen käyttöönotto vaatii erittäin suuria investointeja vuoteen 2030 ja on olennaista, että investointiriskit ovat hallittavia
- Kustannustehokkuuden puute: komissio korostaa, että eri uusiutuvien energialähteiden kustannustehokkuus vaihtelee huomattavasti ja on tärkeää kohdentaa panokset ja kehitystyö mahdollisimman oikein
- Epätäydelliset markkinat: komission arvion mukaan sähkömarkkinat muuttuvat olennaisesti, kun uusiutuvat sähköenergian lähteet saavuttavat arvioidun 50 %:n osuuden tuotannosta 2030. Lämpö- ja jäähdytysenergiassa uusiutuvan energian markkinatilanne on osittain erilainen, ja liikennesektorilla uusiutuvan energian markkinat ovat komission käsityksen mukaan kehittymättömät.
- Sääntelyjärjestelmän päivittäminen: kun EU on luopunut maakohtaisista uusiutuvan energian tavoitteista ja liikennesektorin 10 %:n tavoitteesta, sääntelyä on päivitettävä uuteen tilanteeseen.
- Kansalaisten rajalliset mahdollisuudet toimia ‘energiakansalaisina’: nykytilanne rajoittaa komission arvion mukaan energiamurroksen etenemistä.

Vaikutusarviointi on tehty asiantuntevasti ja siinä on, toisin kuin useimmissa suomalaisissa lakiehdotuksia ja strategioita koskevissa vaikutusarvioinneissa, tarkasteltu systemaattisesti ja laajasti vaihtoehtoisia ratkaisuja. Vaikutusarviointi auttaa hahmottamaan tarkasteltuja kysymyksiä ja direktiivin perusteluja. Itse direktiiviehdotus sisältää monia sääntelyratkaisuja, joiden on tutkimuksissa arvioitu edistävän energiamurrosta. Näitä ovat esimerkiksi vaihtelevan tuotannon ja kysyntäjouston markkinoiden ja hinnoittelumekanismien kehittäminen,

edellytysten luominen kuluttajien osallistumiselle energiamarkkinoihin myös tuottajina sekä älykkäiden sähköverkkojen edistäminen. Direktiivin edistämään murrokseen liittyy myös liikenteen sähköistyminen ja uusiutuvien energialähteiden nykyistä laajempi käyttö liikenteessä.

Direktiiviehdotus avaa Suomelle monia mahdollisuuksia kehittää energiateknologiaa ja -palveluita EU:n markkinoilla ja kansainvälisesti. Tämä edellyttää direktiivin toimeenpanon Euroopan laajuisten vaikutusten tarkastelua, ei vain Suomeen kohdistuvien vaikutusten arviointia. Näiden mahdollisuuksien tunnistamiseksi olisi perusteltua tarkastella, mitä muutoksia energiantuotannossa ja -kulutuksessa direktiivi edistää kaikkein eniten Euroopan mittakaavassa. Tätä U-kirjelmässä ei ole vielä tehty. Direktiivin vaikutusarviointi esimerkiksi korostaa erityisesti muutoksia ja muutosten hallintaa lämmityksessä ja jäähdytyksessä sekä liikennesektorilla. Suomella on hyvät edellytykset tuottaa kansainvälisiä ratkaisuja näihin.

Direktiiviehdotukseen sisältyy myös kestävyyskriteerejä, joiden tarkoitus on varmistaa, että uusiutuva energia tuotetaan kestävästi. Kestävyysvaatimus koskee sekä EU:n sisällä tuotettuja että EU:hun tuotuja energialähteitä. Ehdotuksessa biopolttoaineille, bionesteille ja biomassapolttoaineille on annettu kestävyyskriteerit, jotka tulee täyttää, jotta ko biopolttoaineet voisi laskea uusiutuvaksi energiaksi tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kestävyyskriteerien erityisenä tavoitteena on varmistaa, että bioenergian lisääntyvä käyttö vuoden 2020 jälkeen tuottaa merkittäviä kasvihuonekaasuvähennyksiä verrattuna fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Lisäksi kriteerien tavoitteena on vähentää biomassan lisääntyvästä käytöstä aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia. Ehdotetut kestävyyskriteerit edellyttävät raaka-aineena käytettävän metsäbiomassan osalta muun muassa sitä, että puun korjuun haitalliset vaikutukset maaperän laatuun ja luonnon monimuotoisuuteen minimoidaan. Vaatimus koskee myös metsätähteitä, ja se voi rajoittaa kantojen ja järeän lahopuun käyttämistä uusiutuvana energiana. Tämä tukee luonnon monimuotoisuuden turvaamista.

On tärkeää huomata, että kestävyyskriteerien kasvihuonekaasuvähennyksen perusteella ei voida päätellä kuinka paljon biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden käytön lisääminen vähentää nettopäästöjä erityisesti lyhyellä aikavälillä (muutama vuosikymmen). Tämä johtuu siitä, että RED II -direktiivin mukaisissa laskelmissa ei kasvihuonekaasuvähennystä määritettäessä oteta huomioon biomassaraaka-aineen tuotannon ja korjuun vaikutuksia metsien ja maaperän hiilivarastoihin. Valintaa perusteellaan sillä, että metsän ja maaperän hiilivarastojen muutoksia seurataan ja hallitaan heinäkuussa 2016 ehdotetun maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous (LULUCF) -asetuksen perusteella. Biopolttoaineiden kasvihuonekaasutaseiden hallinta perustuu siten sekä RED II -direktiivin että LULUCF-asetuksen soveltamiseen.

LULUCF-asetus koskee jäsenvaltioita eikä yksityisiä toimijoita, kun taas kestävyyskriteerejä voidaan soveltaa myös yksittäisen biovoimalaitoksen tasolla. Tästä seuraa, että puun korjuun metsien hiilinielua pienentävä vaikutus ei näy kestävyyskriteerien mukaisissa kasvihuonekaasuvähennyslaskelmissa, vaan ainoastaan koko maan kasvihuonekaasutaseessa. Jos Suomen luonnonvara- ja energiapolitiikka johtaa hakkuiden voimakkaaseen kasvuun ja nielun pienenemiseen alle tulevan LULUCF-asetuksen vertailutason, Suomi joutuu kompensoimaan nielumenetyksiä. Tämä voi tapahtua suurentamalla ns. taakanjakosektorin päästövähennyksiä tai hankkimalla päästöoikeuksia. Päästöoikeuksien hankinta saattaa olla taloudellisesti perusteltua, mikäli metsiin perustuva teollisuus kykenee valmistamaan korkean lisäarvon tuotteita ja mikäli oikeuksia on saatavilla kohtuuhintaan.