Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

Asiantuntijalausunto

4.6.2018 SYKE-2017-J-43

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Pyyntö 31.5.2018
Maa- ja metsätalousvaliokunta tiistai 5.6.2018 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)

Maa- ja metsätalousvaliokunta on erikseen pyytänyt SYKEn kahdelta asiantuntijalta lausunnot. Koska uusiutuvaa energiaa on SYKEssä tarkasteltu useista toisiinsa liittyvistä näkökulmista, on asian valiokuntakäsittelyn kannalta parempi, että SYKE toimittaa valiokunnalle vain yhden yhteisen lausunnon. Tämä yhteinen lausunto tuo esiin erityisesti maa- ja metsätalousvaliokunnan kannalta relevantit näkökulmat.

EU-komissio on antanut 30. päivänä marraskuuta 2016 direktiiviehdotuksen uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energiakäytön edistämiseksi (RED II-direktiivi). Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa RES-Direktiiviin (2009/28/EC) pohjalta uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvua kohti EU-laajuista vähintään 27 %:n osuutta vuonna 2030.

Parhaillaan asiasta käydään komission, parlamentin ja jäsenmaiden välisiä kolmikantaneuvotteluja (trilogeja). Parlamentti on esittänyt tavoitteen nostoa 27 %:sta 35 %:iin, mutta esitystä ei ole vielä käsitelty kolmikantaneuvotteluissa. Neuvotteluissa on esillä myös eri tasot 27 ja 35 prosentin välillä, kuten 30 prosenttia tai hieman yli 30 prosenttia. EU-tason tavoitetta ei sellaisenaan jyvitetä jäsenmaille. Kysymys jäsenvaltioiden kansallisista osuuksista tulee ajankohtaiseksi, mikäli 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.

Asiaan liittyy kaksi keskeistä seikkaa. Toinen on kysymys EU-tason tavoitteen suuruudesta ja kaavan käyttämisestä jäsenmaakohtaisten tavoitteiden asettamisessa, toinen on uusiutuvan energian osuuden lisääminen eri keinoilla ja niiden seuraukset.

EU:n tavoitetaso ja jäsenmaakohtaiset tavoitteet

Siirtyminen uusiutuvaan energiaan on välttämätöntä Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä mielessä pyrkimys nostaa vuoden 2030 uusiutuvan energian tavoitetta EU:ssa on johdonmukaista. Se nopeuttaa siirtymistä pois fossiilisista energialähteistä. Samalla on varmistettava, että panostukset uusiutuvaan energiaan johtavat kokonaiskestävyyden kannalta mahdollisimman hyviin ratkaisuihin.

Komission ehdotuksessa on esitetty, että uusiutuvan energian maakohtaiset tavoitetasot voitaisiin asettaa laskentakaavan avulla. Kaavan avulla pyritään läpinäkyvyyteen tavoitteiden asettamisessa, mikä on sinänsä kannatettavaa. Kuten hallituksen muistiossa U 5/2017 vp on todettu, sekä kaavan lähtöoletuksiin että laskennassa käytettäviin aineistoihin liittyy kuitenkin epävarmuutta. Tämän vuoksi on perusteltua lähteä siitä, että kaava on vain ohjeellinen, ei sitova. Sen sijaan kaavan tarkoitushakuinen muokkaaminen niin, että Suomen velvoite jää kaikissa tilanteessa 50 %:n osuuteen tai sen alle, ei ole perusteltua. Myös moninkertaisten laskentojen sisällyttäminen osavelvoitteiden

toteuttamisessa on hyvin ongelmallista, koska ne hämärtävät uusiutuvan energian todellista osuutta.

Kaava tulisi pitää mahdollisimman yksinkertaisena, koska tämä tukee johdonmukaista ja läpinäkyvää politiikkaa. Suomen tulisi esittää tarkoitushakuisten kaavamuutosten sijaan sitä, että kaavaa tulisi käyttää erilaisten skenaarioiden ja aineistojen epävarmuuksien tarkasteluun. Tämä loisi neuvotteluille läpinäkyvän perustan ja edellytyksiä tasapuolisen ja laajasti hyväksyttävien ratkaisujen tunnistamiselle.

Uusiutuvan energian osuuden lisääminen

Suomen hallituksen energia- ja ilmastostrategian tavoitteena on nostaa uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksessa 50 %:iin vuoteen 2030 mennessä. Uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen kytkeytyy sähkön, lämmön ja jäähdytyksen tuotantoon käytettävän bioenergian sekä liikenteen ja lämmityksen bionesteiden kautta maa- ja metsätalouteen. Hallituksen energia- ja ilmastostrategiassa metsäpohjaista biomassaa ohjataan eri politiikkatoimin korvaamaan fossiilisia polttoaineita lämmityksessä, yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa sekä liikenteen biopolttoaineiden ja muiden bionesteiden valmistuksessa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017). Metsähakkeen kokonaiskäytön on arvioitu nousevan vuonna 2030 kokonaisuutena tasolle 14–18 milj. m^3/v. Metsäpohjaisen biomassan käyttö energiana liittyy vahvasti kansallisen metsästrategian pyrkimykseen nostaa puunkäyttöä merkittävästi. Puun käytön lisäys saavutettaisiin ennen kaikkea mittavilla teollisuusinvestoinneilla, joiden toteutuminen on osittain epävarmaa.

Hallituksen energia- ja ilmastostrategiaa varten laadituissa vaikutusten arvioinneissa (Koljonen ym. 2017) on arvioitu metsähakkeen kokonaiskäyttöä 2020–2030 tasoilla 13,5, 15 ja 17 milj. m^3. Arvioiden mukaan metsähakkeen käytön lisäys tasolta 13,5 Mm^3/a tasolle 17 Mm^3/a pienentää Suomen metsien hiilinielua vuosina 2015–2044 keskimäärin noin 3 miljoonaa tonnia (Mt) CO_2 vuodessa. Biopolttoaineiden sekoitevelvoitteen avulla saavutettava päästövähennys taakanjakosektorilla vuonna 2030 on arviolta 2,2 Mt CO_2-ekv. Hiilinielun koon merkitys ilmastovelvoitteissa riippuu maankäytön, maankäytön muutosten ja metsätalouden kasvihuonekaasuja sääntelevän LULUCF-asetuksen yksityiskohtien tulkinnasta sekä eri maankäyttösektoreiden laskennallisten päästöjen kehityksestä.

Suomen on syytä varautua siihen, että metsäbiomassaan perustuvan biopolttoaineiden tuotannon nieluvaikutus tulee osittain tai kokonaan päästövelvoitteiden piiriin. RED II -direktiiviesityksen kestävyyskriteereissä biomassan polton CO_2-päästöt lasketaan nollana, kuten hallituksen välisen ilmastopaneeli IPCC:n kasvihuonekaasujen raportointiohjeissakin. RED II -esityksen kestävyyskriteerien lähtökohtana on kuitenkin ollut se, että metsäbiomassan korjuun vaikutukset hiilivarastoihin huomioidaan kansallisissa sitoumuksissa LULUCF-asetuksen puitteissa (Artikla 26:6:ii). Tämä on myös LULUCF-asetuksen lähtökohtana [COM(2016) 479 Final (11)] ja noudattaa IPCC:n logiikkaa päästöjen ja poistumien raportoinnista (IPCC 2018).

RED II -direktiiviesityksen kestävyyskriteerit koskevat taloudellisia toimijoita, kun taas LULUCF-asetus koskee EU:n jäsenvaltioita. Koska metsäbiomassan korjuun vaikutus hiilinieluun ei heijastu taloudellisiin toimijoihin kestävyyskriteereiden kautta, jää kansalliseen harkintaan, ottavatko jäsenvaltion käyttöön ohjauskeinoja, joihin nieluvaikutus olisi sisäänrakennettu. Tämä korostaa samalla tarvetta arvioida uusiutuvia energialähteitä laajasti.

Päähuomion kiinnittäminen uusiutuvan energian suhteelliseen osuuteen ei auta kestävien ratkaisujen hakemisessa. Kestävien ratkaisujen tavoittelussa kaikki U-kirjelmässä esitetyt neuvottelukysymykset (s. 6) ovat tärkeitä ja vaikuttavat lopputulokseen. U-kirjelmässä korostetaan kuitenkin hyvin vahvasti 50 %:n rajaa mm. toteamalla (s. 8), että energia- ja ilmastostrategian mukaisen ”*50 %:n tavoitetason ylittäminen tarkoittaisi tarvetta lisäisille politiikkatoimille sekä aiheuttaisi merkittäviä kustannusvaikutuksia, joista ei ole tehty kattavia arvioita*.”

Toimenpiteiden ennakoitavissa olevat vaikutukset

On luonnollista, että tavoitteiden kiristäminen aiheuttaa kustannuspaineita. Tällöin ajatellaan usein vain nykyisen talouden rakenteen ja politiikkatoimien mukaista kehitystä. Jos energian käytön tehostamisessa ja uusien innovaatioiden käyttöön ottamisessa onnistutaan, kehityskulku voi pitkällä aikavälillä olla aivan toinen.

Suomen tavoitteena on luopua kokonaan fossiilisesta energiasta mahdollisimman pian. Edellytykset tälle paranevat koko ajan. Esimerkiksi Strategisen tutkimuksen neuvoston tutkimushankkeiden kokoamat tiedot uusiutuvan energian tuotantokustannuksista osoittavat niiden laskevan nopeasti. Lisäksi uusia keinoja vähentää fossiilisen energian käyttöä syntyy koko ajan. Metsäbioenergian käyttö on vain yksi näistä. Metsäbiomassan rajallisuuden ja sen hyödyntämiseen liittyvien nieluvaikutusten ja muiden ympäristövaikutusten takia sitä ei globaalisti voi käyttää fossiilisen energian korvaajana, vaan korvauksen tulee suuressa määrin perustua muihin ratkaisuihin.

Suomessa kannattaa pyrkiä kehittämään energiajärjestelmää kokonaisuutena siten, että energian tarve vähenee. Silloin uusiutuvan energian osuuden nostaminen, tarvittaessa yli 50 % vuoteen 2030 mennessä, helpottuu. Mahdolliset lisäpanostukset voivat maksaa itsensä takaisin mm. innovaatioiden ja uusien markkinoiden muodossa. Tällaisia rakenteellisia muutoksia ei ole kattavasti otettu huomioon, kun U-kirjelmässä mainituilla malleilla ja laskelmilla on arvioitu miten siirtyminen uusiutuvaan energiaan vaikuttaa BKT:hen tai työllisyyteen.

Sampo Soimakallio, ryhmäpäällikkö ja Mikael Hildén, professori

Viitteet

IPCC 2018. Frequently asked questions. Q2-10. According to the IPCC Guidelines CO2 Emissions from the combustion of biomass are reported as zero in the Energy sector. Do the IPCC Guidelines consider biomass used for energy to be carbon neutral? https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/faq/faq.html

Koljonen, Tiina, Sampo Soimakallio, Antti Asikainen, Timo Lanki, Perttu Anttila, Mikael Hildén, Juha Honkatukia, Niko Karvosenoja, Antti Lehtilä, Heikki Lehtonen, Tomi J. Lindroos, Kristiina Regina, Olli Salminen, Mikko Savolahti, Riikka Siljander, Pekka Tiittanen 2017. Energia- ja ilmastostrategian vaikutusarviot; Yhteenvetoraportti. Helsinki : Valtioneuvoston kanslia, 2017. - 106 s. : kuv.,taul. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/21_Energia-+ja+ilmastostrategian+vaikutusarviot+Yhteenvetoraportti/40df1f5f-c99c-47d1-a929-a4c825f71547?version=1.0

Työ- ja elinkeinoministeriö 2017. Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017.

Strategisen tutkimuksen neuvoston energiahankkeet 2018. Policy Brief: Hyödynnetään energiamurros ja luovutaan fossiilisesta energiasta http://smartenergytransition.fi/fi/policy-brief-hyodynnetaan-energiamurros-ja-luovutaan-fossiilisesta-energiasta/