Suomen ympäristökeskus SYKE
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

11.10.2021 Asianumero SYKE/2021/2450

Eduskunnan ympäristövaliokunta Julkinen

Viite: U 59/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/70/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä, sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta
Asia: Asiantuntijalausunto

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistäminen

Yleistä

Komission ehdotuksen tavoitteena on päivittää RED II -direktiiviä siten, että se on linjassa uuden vuodelle 2030 asetetun EU:n 55 prosentin (vuoteen 1990 verrattuna) päästövähennystavoitteen kanssa. Tämän päästövähennystavoitteen saavuttaminen ja sen jälkeen tavoiteltava hiilineutraalius edellyttävät merkittävää muutosta tavassa tuottaa ja kuluttaa energiaa. Uusiutuvalla energialla on keskeinen merkitys tässä muutoksessa. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä uusiutuvaa energiaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Muutoksella huomioidaan myös EU:n uudet strategiat merienergiaan, sektori-integraatioon ja vetyyn sekä biodiversiteettiin liittyen. Lisäksi ehdotuksella tavoitellaan positiivisia vaikutuksia työllisyyteen ja talouskasvuun.

Ehdotuksessa valtioneuvosto kannattaa mm. seuraavia näkökohtia:

- asetettu 55 %:n päästövähennystavoite saavutetaan tai ylitetään ja uusiutuvan energian tavoitetta nostetaan ehdotuksen mukaiseksi.

- Siirtymä kohti ilmastoneutraalia taloutta tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

- materiaalien resurssitehokkaan käytön ja kiertotalouden periaatteiden huomioimista biomassan hyödyntämisessä

- asiakkaalle sähkön alkuperästä toimitettava tieto on selkeää ja ristiriidatonta alkuperätakuusääntelyn kanssa

- RFNBO-polttoaineiden edistäminen erillisellä tavoitteella

- EU-tavoitteisiin laskettava metsäenergia ei heikennä luonnon monimuotoisuutta ja varmuudella tuottaa odotetun ilmastohyödyn.

Ehdotuksessa valtioneuvosto esittää seuraavia kriittisiä näkökohtia:

- direktiiviä on avattu toivottua laajemmin
- sääntely on liian yksityiskohtaista, vanhenee ennen aikaisesti ja lisää siten riskiä jatkuvalle päivittämiselle, mikä heikentää yritysten luottamusta ja investointihalukkuutta.
- kaskadiperiaate ei ole tarkkaan määritetty ja voi johtaa metsäbiomassan tarpeettomaan rajaamiseen ja lisäsääntelyyn
- merellä tuotettavan energian määrää tai tuotannon kapasiteettia ei tulisi lyödä lukkoon.
- uusiutuvan energian erillistavoitetta ei tulisi asettaa rakennussektorille tai lämmitys- ja jäähdytysalalle
- kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevaa kestävyyskriteeriä ei tule ulottaa jo toiminnassa oleviin laitoksiin.
- metsien käyttöön ja monimuotoisuuteen liittyviä haasteita ei tule ratkaista kestävyyskriteereitä muuttamalla.

Suomen ympäristökeskuksen kanta

Ehdotuksen tavoitteita ja valtioneuvoston kantaa lisätä kestävästi tuotettua uusiutuvaa energiaa ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi voidaan Suomen ympäristökeskuksen mukaan pitää perusteltuna. Uusiutuvan energian lisääminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta, vaan siihen liittyy myös monenlaisia ympäristövaikutuksia, sosiaalisia vaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia, joista osa on haitallisia ja joita tulee voida ehkäistä mahdollisimman hyvin. Tällaisia ovat esimerkiksi metsäenergian vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen, hiilinieluihin ja vesistöihin, tuulivoiman ja aurinkoenergian tarvitsemat uusiutumattomat materiaalit, tuotantoalueisiin kohdistuvat paikalliset ympäristövaikutukset, uusiutuvien nestemäisten polttoaineiden tuotannossa tarvittava energiamäärä, vaihtelevan tuotannon lisäämiseen liittyvä energian varastointitarve, energian hinnan nousu ja sen tuloerojen merkitystä korostava vaikutus. Ehdotuksessa ja valtioneuvoston kannassa korostetaankin perustellusti, että siirtymä ilmastoneutraaliin talouteen tulee tehdä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä tavalla.

RED II -direktiivi tähtää osaltaan päästövähennyskehityksen ohjauksen vahvistamiseen, mutta ohjauksella voi myös olla eräitä vaikeasti hallittavia sivuvaikutuksia. Ehdotukseen sisältyvät erillisvelvoitteet mm. tietyille liikenteen polttoaineille, lämmityksen ja jäähdytyksen uusiutuvan energian lisäykselle ja teollisuuden RFNBO-polttoaineille voivat johtaa siihen, ettei uusiutuvan energian lisääminen tai päästöjen vähentäminen tapahdu kaikilta osin kustannustehokkaasti, mikä myös valtioneuvoston kannassa on nostettu esille. Toisaalta näillä erillistavoitteilla on mahdollista edistää päästövähennyskeinoja, kuten hukkalämmön hyödyntämistä, RFNBO-polttoaineita ja muita sellaisia keinoja, jotka eivät vielä ole kustannustehokkaita tai muuten kaupallistu, mutta joilla voi olla huomattavaa merkitystä pitkän aikavälin päästötavoitteiden saavuttamisessa.

RED II -direktiivissä määritetyt kasvihuonekaasupäästöjen oletuskertoimet ja todellisten päästöjen laskentamenetelmä tuottavat eräänlaisen monista oletuksista riippuvan arvion päästövähennyksistä, jotka uusiutuvan energian lisäämisellä saadaan aikaiseksi. Keskeisimmät puutteet oletuskertoimissa ja laskentamenetelmässä ovat kuitenkin edelleen samat, jotka ovat olleet voimassa jo RED I -direktiivistä saakka. Nämä ovat erityisesti biomassan korjuun maaekosysteemien hiilivarastojen ja kaikkien markkinoiden kautta syntyvien epäsuorien vaikutusten huomioimatta jättäminen (Soimakallio & Koponen 2011). Tämän vuoksi ehdotuksen sisältämiin toimijatasolla sovellettaviin kasvihuonekaasujen vähennyksiin tulee kauttaaltaan suhtautua huomattavalla varauksella. Valtioneuvoston kannassa

pidetään tärkeänä, että EU-tavoitteisiin laskettava metsäenergia tuottaa varmuudella odotetun ilmastohyödyn. Tätä ei edellä mainituista syistä voida RED II -direktiivin kasvihuonekaasukriteereillä varmistaa (Soimakallio & Koponen 2011, Koponen ym. 2013, Soimakallio & Sorsa 2013). Unionin alueella kasvihuonekaasupäästöjä säännellään erityisesti päästökauppadirektiivin, taakanjakopäätöksen ja LULUCF-asetuksen kautta, joiden merkitys asiassa korostuukin suhteessa RED II -direktiiviin.

Luonnon monimuotoisuusvaikutuksiltaan ja ilmastovaikutuksiltaan haitallisimpien metsäbiomassojen rajaaminen tukikelpoisen uusiutuvan energian ulkopuolelle pyritään ehdotuksessa aikaansaamaan sisällyttämällä metsäbiomassojen alkuperäkriteereihin tietyt kielletyt alueet ja ainespuun kriteeri. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää tukea sahatukkien, vaneritukkien tai kantojen ja juurien käyttöön energian tuottamiseksi. Tällä tavoin on mahdollista ehkäistä energiapuun käyttöä, joka aiheuttaa merkittävää haittaa luonnon monimuotoisuudelle ja metsien hiilinieluille (Soimakallio ym. 2017). Valtioneuvoston näkemyksen mukaan mahdollisia metsien käyttöön ja erityisesti monimuotoisuuteen liittyviä haasteita on pyrittävä ratkaisemaan ensisijaisesti muilla käytettävissä olevilla keinoilla kuin bioenergian kestävyyskriteereitä muuttamalla. On kuitenkin tutkimusnäyttöä siitä, että kestävyyskriteereillä kyetään ohjaamaan kehitystä haluttuun suuntaan (Mai-Moulin ym. 2021). Esimerkiksi ainespuun energiakäyttöön ohjautumisen rajoittaminen on keskeinen kysymys myös Suomessa, sillä energiapuun lisäyspotentiaalia on Suomessa erityisesti kuitupuukokoisessa puustossa (Anttila ym. 2021).

Suomen ympäristökeskus katsoo, että valtioneuvoston näkemys on muodostettu liikaa suomilähtöisestä näkökulmasta. RED-direktiivillä pyritään luomaan yhtenäiset säännöt, joilla estetään myös EU:n ulkopuolelta tulevien kestämättömien biomassojen tulo EU:hun. RED II:n uudistuksilla pystytään vaikuttamaan kestävän metsätalouden kehitykseen myös EU:n ulkopuolella. Jos asiat jätetään liiaksi jäsenvaltioiden oman päätöksenteon varaan, ei saada samanlaista vaikuttavuutta globaalisti. Lisäksi kestävyyden osoittaminen yhteisillä pelisäännöillä helpottaa sisämarkkinoiden toimintaa, ja tuo vastuullisille, direktiivin pelisääntöjä noudattaville toimijoille kilpailuetua.

Valtioneuvoston kannassa esitetään huoli siitä, että ehdotettu sääntely on liian yksityiskohtaista, vanhenee ennen aikaisesti ja lisää siten riskiä jatkuvalle päivittämiselle, mikä heikentää yritysten luottamusta ja investointihalukkuutta. Epäilyksistä huolimatta tilanne voi olla kuitenkin päinvastainen. Jos kestävyyden osoittamiseen ei löydy nykyistä RED II -direktiiviä yksityiskohtaisempia ohjeita, spekulointi muun muassa kestävän metsäbiomassan ympärillä jatkuu ja aiheuttaa epävarmuutta muun muassa sijoittajien, metsänomistajien, metsätuotteiden ostajien ja poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa. Markkinoiden vaatimukset kestävyyden osoittamiseksi ovat koko ajan vahvistuneet toimeenpanoasetuksen valmistelusta riippumatta. Maat, jotka kykenevät osoittamaan täyttävänsä kestävyyskriteerit saavat edelläkävijän hyödyt globaaleilla markkinoilla, mikä voi kannustaa toiminnanharjoittajia investoimaan kestävien metsätuotteiden tuotantoon.

Suomen ympäristökeskus näkee hyvänä, että valtioneuvosto kannattaa ehdotuksen keskeisiä tavoitteita. RED II -direktiivin sisältö on muuttunut ja muuttuu jatkossakin sitä mukaa kun vakavia puutteita muun muassa ilmastotavoitteiden ja alkuperäkriteerien riittämättömyydessä on havaittu. Näitä muutoksia on mahdollista ennakoida saattamalla kansallinen sääntely tavoitteiden mukaiseksi. Tämä loisi samalla vakautta toimintaympäristölle, kestäville investoinneille ja teknologian kehitykselle.

Lausunnon ovat laatineet ryhmäpäällikkö Sampo Soimakallio, professori Jyri Seppälä, professori Mikael Hildén sekä kehittämispäällikkö Kimmo Silvo.

Lähteet:

Anttila, P., Nivala, V., Hirvelä, H., Laitila, J., Sikanen, L. 2021. Metsähakkeen riittävyys energiaturpeen korvaajana. Luonnonvarakeskus, loppuraportti 5.3.2021.

Koponen, K., Soimakallio, S., Tsupari, E., Thun, R. and Antikainen, R., 2013. GHG emission performance of various liquid transportation biofuels in Finland in accordance with the EU sustainability criteria. Applied energy, 102, pp.440-448.

Mai-Moulin, T., Hoefnagels, R., Grundmann, P., & Junginger, M. (2021). Effective sustainability criteria for bioenergy: Towards the implementation of the european renewable directive II. Renewable and Sustainable Energy Reviews, 138, 110645. https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.110645

Soimakallio, S., Hildén, M., Lanki, T., Eskelinen, H., Karvosenoja, N., Kuusipalo, H., Lepistö, A., Mattila, T., Mela, H., Nissinen, A., Ristimäki, M., Rehunen, A., Repo, A., Salonen, R., Savolahti, M., Seppälä, J., Tiittanen, P., Virtanen, S. 2017. Energia- ja ilmastostrategian ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ympäristövaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2017.

Soimakallio, S. and Koponen, K., 2011. How to ensure greenhouse gas emission reductions by increasing the use of biofuels? – Suitability of the European Union sustainability criteria. Biomass and Bioenergy, 35(8), pp.3504-3513.

Sorsa, R. and Soimakallio, S., 2013. Does bio-oil derived from logging residues in Finland meet the European Union greenhouse gas performance criteria? Energy policy, 53, pp. 257-266