Valiokunnan lausunto MmVL 2/2022 vp─ E 5/2022 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n uusiutuvan energian direktiivin nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus vapaaehtoisista järjestelmistä ja kestävyyskriteerien todentamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU:n uusiutuvan energian direktiivin nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus vapaaehtoisista järjestelmistä ja kestävyyskriteerien todentamisesta (E 5/2022 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Veli-Pekka Reskola, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Harri Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Inkeri Lilleberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ympäristöministeriö
- Luonnonvarakeskus
- Bioenergia ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Suomen ilmastopaneeli

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto MmVL 2/2022 vp

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Pääasiallinen sisältö

Biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereistä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevista kriteereistä säädetään RED II –direktiivissä. Kestävyyskriteerisääntely on kansallisesti toimeenpantu biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013, jäljempänä myös kestävyyslaki) muutoslailla (967/2020). Toiminnanharjoittaja tulee osoittaa kestävyyskriteerien täyttyminen, joko kestävyyslain mukaisen kansallisen järjestelmän taikka Euroopan komission hyväksymän vapaaehtoisen kansallisen tai kansainvälisen järjestelmän avulla. Olennaisena osana toiminnanharjoittajien kestävyysjärjestelmien luotettavuuden varmistamista on niiden todentamista koskevat vaatimukset.

RED II –direktiivin 30 artiklan 8 kohdan 1 alakohdassa komissiolle on säädetty valta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä sen varmistamiseksi, että kestävyyskriteerien, kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien sekä niitä biopolttoaineita, bionesteitä ja biomassapolttoaineita, joista todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia tai joihin liittyy suuria epäsuoran maankäytön muutoksen riskejä (jäljempänä vähäinen ILUC-riski), koskevien säännösten noudattaminen todennetaan tehokkaalla ja yhdenmukaistetulla tavalla. Kyseisillä säädöksillä on tarkoitus tarkentaa yksityiskohtaiset luotettavuutta, läpinäkyvyyttä ja riippumatonta tarkastusta koskevat vaatimukset, joiden noudattamista edellytetään kaikilta vapaaehtoisilta järjestelmiltä. RED II –direktiivin 30 artiklan 8 kohdan 2 alakohdassa on täsmennetty komission toimivaltaa antaa kyseisiä täytäntöönpanosäädöksi edellyttämällä komission kiinnittävän erityistä huomiota tarpeeseen minimoida hallinnollinen taakka.

Komission ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi on teknisluonteisesta sääntelyä ja sen kohteena ovat erityisesti vapaaehtoiset järjestelmät. Asetus sisältäisi yleiset säännöt vapaaehtoisten järjestelmien hallinnosta, sisäisestä valvonnasta, valitusmenettelyistä ja avoimuudesta. Lisäksi asetusluonnoksessa ehdotetaan sääntelyä koskien kriteerien täyttymisen osoittamisen tarkastusprosessia, tarkastuksen laajuutta, tarkastajien pätevyyksiä ja tarkastusten valvontaa. Lisäksi asetusluonnoksessa annettaisiin erityiset säännökset ainetasejärjestelmän täytäntöönpanosta, unionin tietokannasta, kasvihuonekaasupäästöjen ja polttoaineiden biologisen osuuden määrittämisestä sekä vähäisen ILUC-riskin sertifioinnin vaatimusten noudattamisesta.

Asetusluonnoksen liitteissä annettaisiin yksityiskohtaista sääntelyä muun muassa menetelmistä, joilla määritetään paremmista maatalouskäytännöistä saatavat vähennykset kasvihuonekaasupäästöissä ja vähäisen ILUC-riskin biomassan sertifiointiprosessien vähimmäisvaatimuksista. Lisäksi asetuksen IV liitteessä säädettäisiin jäte- ja tähderaaka-aineluettelosta, joiden katsottaisiin kuuluvan RED II –direktiivin liitteessä IX määriteltyyn raaka-aineluokkaan kyseisessä liitteessä jo lueteltujen raaka-aineiden lisäksi. Luettelo ei olisi tyhjentävä.

Menetelmät paremmista maatalouskäytännöistä saatavien kasvihuonekaasupäästövähennyksien määrittämiseksi

RED II –direktiivin liitteen V C osan 6 kohdan mukaan paremmista maatalouskäytännöistä, kuten maanmuokkauksen vähentäminen tai lopettaminen taikka parantunut viljelykierto, saatavat vähennykset kasvihuonekaasupäästöissä (jäljempänä ESCA) otetaan huomioon vain, jos esitetään vankkaa ja todennettavissa olevaa näyttöä siitä, että maaperän hiilikertymä on kasvanut tai sen voidaan kohtuudella olettaa kasvaneen asianomaisten raaka-aineiden viljelyn aikana. Tällaista näyttöä voidaan saada maaperän sisältämän hiilikertymän mittauksilla, jotka suoritetaan säännöllisesti.

Asetusluonnoksen liitteessä V esitetään yksityiskohtaiset säännöt siitä, miten ESCA tulisi osoittaa säännöllisillä mittauksilla maatilatasolla. Mallinnuksen käyttö olisi sallittu ensimmäisen ja toisen maaperän kenttämittauksen välillä sekä tämän jälkeen, jos mallinnus on validoitu vapaaehtoisen järjestelmän toimesta. Lisäksi liitteessä säädettäisiin vähimmäisajasta käytäntöjen soveltamisessa ennen päästövähennysten huomioon ottamista sekä vaadittaisiin viljelijän ja toiminnanharjoittajan pitkäaikaisesta sitoutumista parannettujen maatalouskäytäntöjen soveltamiseen (vähintään 10 vuotta).

Valtioneuvoston kanta

Suomi korostaa laajan raaka-ainepohjan merkitystä. Valtioneuvosto on eduskunnalle toimittamassaan uusiutuvan energian direktiivin muutosehdotusta koskevassa U-kirjelmässään (U-kirjelmä 59/2021 vp) todennut, että uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainepohja tulee pitää mahdollisimman laajana, eikä kestävyyskriteerit täyttävien uusiutuvien polttoaineiden raaka-ainevalikoimaa tule tarpeettomasti rajoittaa. Hiili-dioksidipäästöjen vähentämiseksi Eurooppa tarvitsee kestäviä uusiutuvia polttoaineita. Kestävien raaka-aineiden käyttöä eikä käyttöönottoa tulisi tarpeettomasti rajoittaa. Suomi katsoo, että esimerkiksi jäte- ja tähdepohjaisilla raaka-aineilla on suuri merkitys jatkossa. Parannettujen maatalouskäytäntöjen mukaisesti viljellyt raaka-aineet ovat tärkeä lisä monipuolistamaan kestävien raaka-aineiden valikoimaa.

Suomi tukee asetusluonnoksen tavoitetta ja katsoo, että yhdenmukaistetut täytäntöönpanosäännöt biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyden varmistamiseksi edistävät järjestelmän luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä. Hallinnollisen taakan minimoimiseksi täytäntöönpanosääntöjen olisi oltava oikeasuhteisia. Täytäntöönpanosääntöjen olisi rajoituttava siihen, mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, että kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerien sekä muiden vaatimusten noudattaminen voidaan varmistaa riittävällä ja yhdenmukaisella tavalla.

Suomi toteaa, että asetusluonnoksessa esitetty yksityiskohtainen sääntely koskien parannettuja maatalouskäytäntöjä ei kuitenkaan täysin saavuta sille asetettuja tavoitteita. Suomi katsoo, että komission tulisi täytäntöönpanotoimivaltaa ohjaavan säännöksen mukaisesti kiinnittää erityistä huomiota tarpeeseen minimoida hallinnollinen taakka ja muokata asetusehdotuksen vaatimuksia tältä osin.

Suomi toteaa, että toiminnanharjoittajalla tulisi olla parempi mahdollisuus hyödyntää mallinnusta paremmista maatalouskäytännöistä saatavien kasvihuonekaasupäästövähennysten osoittamisessa. Lisäksi mittausmenetelmää koskevista vaatimuksista, kuten näytteenottojen määristä sekä vähimmäismääräajoista koskien käytäntöjen soveltamista, tulisi säädellä tarkoituksenmukaisesti huomioiden toiminnanharjoittajien mahdollisuudet kehittää liiketoimintaansa taloudellisesti kannattavalla ja vastuullisella tavalla. Ehdotetussa muodossaan ne olisivat niin kustannuksiltaan ja työmäärältään kuin toimijoilta vaadittujen sitoumusten osalta kohtuuttomat.

Suomi tulee komiteakokouksessa vastustamaan komission ehdotusta täytäntöönpanoasetukseksi, jos ehdotusta ei muuteta ennen komitean äänestystä siten, että sen sisältämä sääntely paremmista maatalouskäytännöistä saatavista kasvihuonekaasupäästövähenemien osoittamisen menetelmistä on linjassa täytäntöönpanosäännöille asetettujen tavoitteiden kanssa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston selvitys koskee komission luonnosta EU:n uusiutuvan energian direktiivin eli niin sanotun RED II -direktiivin nojalla annettavaksi täytäntöönpanoasetukseksi. RED II -direktiivissä säädetään biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereistä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevista kriteereistä. Maa- ja metsätalousvaliokunta on RED II -direktiiviin liittyen antamissaan lausunnoissa pitänyt direktiivin tavoitetta uusiutuvan energian osuuden lisäämisestä EU:n tasolla ja Suomessa erittäin tärkeänä ja korostanut toimintaympäristön ennustettavuuden ja pitkäjänteisyyden merkitystä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että direktiivin tiheä päivittäminen ja esitykset delegoiduiksi asetuksiksi sekä komission myöhästyminen toimeenpano-ohjeiden laadinnassa ovat tehneet sääntelystä vaikeaselkoista ja luoneet siten alalle merkittävästi epävarmuutta (ks. MmVL 31/2021 vp — U 59/2021 vp).

RED II -direktiivin mukaan toiminnanharjoittajan tulee osoittaa kestävyyskriteerien täyttyminen joko kansallisen järjestelmän taikka Euroopan komission hyväksymän vapaaehtoisen järjestelmän avulla. Suomessa biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa eli niin sanotussa kestävyyslaissa säädetään kansallisesta järjestelmästä kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseksi. Valiokunta korostaa, että biopolttoaineiden raaka-ainepohjan kestävyyden varmistaminen EU:ssa yhteisesti sovittujen kriteerien mukaisesti on keskeistä samalla, kun raaka-ainepohjaa laajennetaan. Esimerkkinä raaka-ainepohjan laajentamisen mahdollisuuksista Suomessa valiokunta nostaa esiin bioetanolin ja eläinrehun valmistuksen juomantuotannon, kuten oluen valmistuksen, yhteydessä. Suomessa olisi mahdollista ohjata jopa useita tuhansia hehtaareita viljelyalaa energiaksi hyödynnettävän maatalousbiomassan tuotantoon ruoan huoltovarmuutta vaarantamatta ja samalla parantaa valkuaisaineomavaraisuutta. Esimerkkinä kestävyyskriteerien epäyhtenäisestä soveltamisesta voidaan puolestaan mainita palmuöljyn sivutuotteena syntyvä rasvahappotisle (PFAD), joka on Suomessa useista muista EU-maista poiketen luokiteltu kestävyyslain jätteitä ja tähteitä koskevassa 5 a §:ssä tarkoitetuksi prosessitähteeksi. Palmuöljyn tuotanto on maailmanlaajuisesti merkittävä metsäkadon aiheuttaja, mikä tulee myös sen sivutuotteiden osalta ottaa huomioon.

Komission ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi on teknisluonteista sääntelyä, ja sen kohteena ovat erityisesti vapaaehtoiset järjestelmät, joista säädetään Suomessa kestävyyslain 24 §:ssä. Komission ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi vaikuttaa välillisesti myös kansalliseen järjestelmään ja sen todentamisvaatimuksiin. Valtioneuvoston kannan mukaan komission ehdotus on kannatettava suurelta osin, mutta komissio esittää liian yksityiskohtaista sääntelyä parempien maatalouskäytäntöjen päästövähennysten (ESCA) osoittamisesta. Komission asetusehdotuksen liitteessä V on hyvin yksityiskohtaiset ohjeet, miten paremmista maatalouskäytännöistä, kuten maanmuokkauksen vähentäminen tai lopettaminen taikka parantunut viljelykierto, saatavat kasvihuonekaasupäästövähennykset voidaan ottaa huomioon määritettäessä biopolttoaineen, biokaasun ja bionesteen kasvihuonekaasupäästövähennyksiä. Asetusluonnoksessa on muun ohella esitetty vaatimukseksi maanäytteenotto viljelyssä olevilta pelloilta kerran viidessä vuodessa. Mallinnuksen käyttö olisi sallittu ensimmäisen ja toisen maaperän kenttämittauksen välillä sekä tämän jälkeen, jos mallinnus on validoitu vapaaehtoisen järjestelmän toimesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan maaperän hiilen vaihtelu yksittäisen peltolohkon sisällä on suurta, minkä lisäksi maaperänäytteenottoon, näytteiden käsittelyyn ja analyyseihin sisältyy epävarmuutta. Hiilen muutosten luotettava mittaaminen maaperänäytteistä vaatii tästä syystä suurta näytemäärää ja pitkää ajallista väliä näytteenoton välillä. Valiokunta pitää valtioneuvoston selvityksessä esitetyllä tavoin tärkeänä, että mallinnusta voidaan hyödyntää laajemmin paremmista maatalouskäytännöistä saatavien kasvihuonekaasupäästövähennysten osoittamisessa.

Valiokunta toteaa, että ehdotetussa muodossaan vaatimukset maatiloilla tehtävistä mittauksista olisivat niin kustannuksiltaan ja työmäärältään kuin toimijoilta vaadittujen sitoumusten osalta kohtuuttomat. Sääntely ei kannusta toimijoita siirtymään perinteisestä maataloudesta parannettuihin käytäntöihin, joilla voitaisiin saavuttaa kasvihuonekaasupäästövähennyksiä, ja voi käytännössä siten johtaa raaka-ainevalikoiman rajoittamiseen. Valiokunta korostaa, että direktiivissä on edellytetty komission kiinnittävän erityistä huomiota tarpeeseen minimoida hallinnollinen taakka täytäntöönpanosäädöstä valmistellessaan. Edellä esitetyn perusteella ja valtioneuvoston selvityksessä esitetyn mukaisesti maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että Suomen tulee komiteakokouksessa vastustaa komission ehdotusta täytäntöönpanoasetukseksi, ellei ehdotusta muuteta ennen komitean äänestystä siten, että sen sisältämä sääntely paremmista maatalouskäytännöistä saatavista kasvihuonekaasupäästövähennysten osoittamisen menetelmistä on linjassa täytäntöönpanosäännöille asetettujen tavoitteiden kanssa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto MmVL 2/2022 vp

Helsingissä 16.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina