**Valiokunnan lausunto TaVL 7/2022 vp– E 5/2022 vp**

# Talousvaliokunta

**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 talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Inkeri Lilleberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Harri Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava tutkija Saija Rasi, Luonnonvarakeskus
- toimialapäällikkö Hannes Tuohiniitty, Bioenergia ry
- asiantuntija Karoliina Muukkonen, Energiateollisuus ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Anna Virolainen-Hynnä, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- suojeluasiantuntija Liisa Toopakka, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen Luontopaneeli

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Suomen ympäristökeskus

## VALTIONEUVOSTON SELVITYS

### *Ehdotus*

Biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereistä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevista kriteereistä säädetään RED II -direktiivissä. Kestävyys-

kriteerisääntely 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. Hiilidioksidipäästöjen 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

Biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereistä on säädetty uusiutuvan energian direktiivissä (RED II), joka on kansallisesti täytäntöönpantu ns. kestävyyslailla. Nyt arvioinnin kohteena olevassa ehdotuksessa on kyse teknisluonteisesta täytäntöönpanosääntelystä, jolla pyritään varmistamaan, että kestävyyskriteerien noudattaminen todennetaan jäsenvaltioissa tehokkaalla ja yhdenmukaistetulla tavalla.

Talousvaliokunta on arvioinut RED II -sääntelyn kansallista täytäntöönpanoa mm. kestävyyslain muuttamista koskevassa mietinnössään (TaVM 30/2020 vp — HE 70/2020 vp). Samoin talousvaliokunta on ottanut kantaa biopolttoaineiden sääntelyn lähtökohtiin RED II -direktiivin uudistamista koskevan, parhaillaan vireillä olevan RED III -direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä (TaVL 40/2021 vp — U 59/2021 vp).

Uusiutuvan energian direktiivi ja siihen liittyvä täytäntöönpanosääntely muodostavat keskeisesti uusiutuvan energian käytön edellytyksiä määrittävän kokonaisuuden. Talousvaliokunta on korostanut aiemmissa asiaa koskevissa kannanotoissaan mm. laajan raaka-ainepohjan, teknologianeutraliteetin, korkean jalostusarvon tuotteiden ja ennakoitavan investointiympäristön merkitystä alaa koskevassa sääntelyssä. Talousvaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota sääntelyn erittäin nopeisiin muutoksiin sääntelyalueella, joka merkittävästi määrittää investointien suuntautumista ja yritysten toimintaedellytyksiä. Nämä lähtökohdat muodostavat taustan myös nyt käsiteltävän ehdotuksen arvioinnille.

RED II -direktiivissä on annettu komissiolle toimivalta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä sen varmistamiseksi, että kestävyyskriteerisäännösten noudattaminen todennetaan yhdenmukaisella tavalla. Nyt esitetyn sääntelyn kohteina ovat erityisesti vapaaehtoiset järjestelmät, mutta sääntely vaikuttaa välillisesti myös kansalliseen järjestelmään ja sen todentamisvaatimuksiin. Talousvaliokunta pitää sinänsä tarpeellisena ja perusteltuna, että kestävyyskriteerien noudattaminen varmistetaan yhdenmukaistetulla tavalla. RED II -direktiivissä on edellytetty komission kiinnittävän erityistä huomiota tarpeeseen minimoida hallinnollinen taakka nyt tarkastelun kohteina olevien täytäntöönpanosäädösten osalta. Talousvaliokunta korostaa, että tätä tulee pitää yhtenä ehdotetun sääntelyn arvioinnin keskeisenä lähtökohtana.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella komission esitys on suurelta osin tarkoituksenmukainen. Kestävyyskriteerien yhdenmukainen noudattaminen on keskeistä sääntelyn tavoitteiden toteutumisen ja yhtäläisten kilpailuedellytysten toteutumisen kannalta. EU-tason säännöt kestävyyden varmistamiseksi edistävät järjestelmän luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä. Biopolttoaineiden rajallinen raaka-ainepohja ja vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen korostavat kestävyyden yhdenmukaisen ja uskottavan arvioinnin merkitystä.

Talousvaliokunta yhtyy kuitenkin valtioneuvoston keskeiseen huolenaiheeseen siitä, että komission esittämä malli erityisesti parempien maatalouskäytäntöjen päästövähennysten (ESCA) osoittamiseksi on liian yksityiskohtainen ja aiheuttaisi kustannuksiltaan ja työmäärältään kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Samalla lohkokohtainen arviointi voisi johtaa epäjohdonmukaisiin tuloksiin myös maaperän hiilen vaihtelun sekä näytteiden ottoon, käsittelyyn ja analyyseihin sisältyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Tämä voisi pahimmillaan toimia myös sääntelyn tavoitteita

vastaan: sääntely ei kannustaisi toimijoita siirtymään perinteisestä maataloudesta parannettuihin käytäntöihin ja voisi johtaa biopolttoaineiden raaka-ainevalikoiman rajoittumiseen. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että Suomen tulee vastustaa sääntelyä ehdotetussa muodossaan.

Talousvaliokunta on korostanut aiemmin useissa asiayhteyksissä, mm. 55-valmiuspakettia koskevissa lausunnoissaan, kansallisten erityisolosuhteiden huomioon ottamista ja sääntelyn vaikutusten arvioinnin merkitystä. Nyt käsillä olevan sääntelyn osalta tämä koskee erityisesti ns. off-grid-kaasun tuotannon ja käytön tasapuolista kohtelua kaasumarkkinoilla; jäsenvaltioiden kaasuverkot ovat laajuudeltaan ja kattavuudeltaan hyvin erilaisia, ja esimerkiksi Suomessa suurin osa biokaasun tuotannosta ja käytöstä tapahtuu kaasuverkon ulkopuolella. Talousvaliokunta pitää tärkeänä varmistaa, että sääntely mahdollistaa off-grid-kaasun kestävyyden osoittamisen ja tehokkaan hyödyntämisen osana energiajärjestelmää.

Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota huolenaiheeseen kestävyysjärjestelmien hyväksymisprosessien hitaudesta. Asialla on olennaista merkitystä alan investointien toteutumisen kannalta. Tämä koskee laajemminkin RED II -direktiivin täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanon yhtenäisyyden varmistaminen EU-tasolla ei saisi johtaa hakemusten käsittelyn viivästymiseen kansallisesti. Tämä edellyttää myös riittäviä viranomaisresursseja.

## VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

**Valiokunnan lausunto TaVL 7/2022 vp**

Helsingissä 15.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Taee sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen