

U 5/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä (*uusiutuvan energian direktiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 30 päivänä marraskuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2017

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Hallitusneuvos Päivi Janka

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI UUSIUTUVISTA LÄHTEISTÄ PERÄISIN OLEVAN ENERGIAN KÄYTÖN EDISTÄMISESTÄ; KOM (2016) 767 LOPULLINEN

1 Ehdotuksen tavoite ja tausta

Komissio antoi 30 päivänä marraskuuta direktiiviehdotuksen uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energiakäytön edistämiseksi (jäljempänä RED II-direktiivi) osana ns. puhtaan energian talvipakettia. Ehdotuksen tavoitteena on luoda kehikko uusiutuvan energian edistämiseksi vuoteen 2030. Ehdotuksella pannaan toimeen Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2014 sopima ilmasto- ja energiapuiteiden mukainen tavoite nostaa uusiutuvan energian osuus vähintään 27 prosenttiin energian loppukulutuksesta vuonna 2030. Jäsenvaltiot varmistavat yhteisesti, että uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian osuus Euroopan unionin energian loppukulutuksesta on vähintään 27 prosenttia vuonna 2030. EU:n yhteinen tavoite on sitova. Direktiiviehdotuksessa ei aseteta jäsenvaltiokohtaisia uusiutuvan energian tavoitteita vuodelle 2030. Sen sijaan komissio ehdottaa politiikkatoimia sen varmistamiseksi, että EU:n yhteinen tavoite saavutetaan kustannustehokkaasti sähköntuotannossa, lämmityksessä ja jäähdytyksessä sekä liikenteessä.

Komission ehdotuksen mukaan uusiutuvan sähkön tukijärjestelmien tulee olla mahdollisimman kustannustehokkaita ja markkinaehtoisia. Uusiutuvan sähkön tukijärjestelmät tulee avata osittain muissa EU:n jäsenvaltioissa toteutettaville uusiutuvan sähkön investoinneille. Direktiiviehdotuksessa säädetään keinoista, joilla jäsenvaltioiden tulisi lisätä uusiutuvan energian osuutta lämmityksessä ja jäähdytyksessä yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa vuodesta 2021 vuoteen 2030. Kaukolämpö- ja jäähdytysverkot tulee avata tietyin ehdoin uusiutuvan sekä jäätelämmön ja -jäähdytyksen tuottajille. Kuluttajien ja pienten yhteisöjen asemaa ehdotetaan vahvistettavaksi uusiutuvan energian tuottajina. Alkuperätakuujärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi uusiutuvista tuotetusta sähköstä myös lämmitykseen ja jäähdytykseen. Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupaprosesseja ehdotetaan sujuvoitettavaksi ja lupien myöntämiselle asetetaan määräaika.

Liikennepolttoaineiden toimittajille ehdotetaan asetettavaksi velvoite saattaa markkinoille kasvava osuus kehittyneitä biopolttoaineita, tiettyjä muita biopolttoaineita ja biokaasua, ei biologista alkuperää olevia uusiutuvia polttoaineita, uusiutuvaa sähköä ja jätepohjaisia fossiilisia polttoaineita. Tämä osuus on vuonna 2021 vähintään 1,5 prosenttia liikennepolttoaineen toimittajan energiamäärästä nouden 6,8 prosenttiin vuonna 2030.

Liikenteen biopolttoaineiden ja liikenteessä käytettävän biokaasun sekä bionesteiden lisäksi kestävyyskriteereitä ehdotetaan kiinteiden ja kaasumaisten biomassojen käytölle sähkön- ja lämmöntuotannossa ja jäähdytyksessä. Kestävyyskriteereiden tavoitteena on varmistaa, että bioenergian lisääntyvä käyttö vuoden 2020 jälkeen tuottaa merkittäviä kasvihuonekaasuvähennyksiä verrattuna fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Lisäksi tavoitteena on minimoida metsäbiomassan lisääntyvästä käytöstä aiheutuvat haitalliset ympäristövaikutukset.

2 Oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen:

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artiklan (energia) 2 kohta. Ehdotus käsitellään SEUT 294 artiklan mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja neuvoston hyväksymisestä päätetään määränemmistöllä.

Direktiiviehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

Komissio katsoo, että EU-tason toimia tarvitaan, jotta varmistetaan jäsenvaltioiden tekevän yhdessä toimia EU:n sitovan vähintään 27 prosentin uusiutuvan energian tavoitteen saavuttamiseksi. Uusiutuvan sähkön tukijärjestelmien vähittäinen avaaminen on komission mukaan tarpeen, jotta vältetään sisämarkkinoiden eriytyminen.

Komissio katsoo, että joillain bioenergian kestävytyteen liittyvillä riskeillä on rajat ylittäviä vaikutuksia kuten ilmastonmuutokseen ja biodiversiteettiin liittyvät ympäristövaikutukset. Lisäksi on tarve harmonisoida EU:n kestävyyskehikko biomassan käytölle sähkön ja lämmön tuotannossa, jotta edistetään biomassan kauppaa ja biomassapolttoaineiden sisämarkkinoita.

Komissio perustelee lämmityksen ja jäähdytyksen toimia tarpeella lisätä uusiutuvan energian osuutta näillä sektoreilla. Komissio katsoo, että ehdotettu politiikkakehikko jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa huomioon paikalliset olosuhteet. Komissio katsoo, että liikenteen kehittyneiden biopolttoaineiden edistäminen saavutetaan kustannustehokkaimmin EU-tason toimilla.

Komissio perustelee, että ehdotetut EU:n toimet lisäävät investoijien varmuutta, kustannustehokasta uusiutuvan energian lisäämistä koko EU:ssa ja energian sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa. Komissio toteaa, että samaan aikaan ehdotus kunnioittaa jäsenvaltioiden potentiaalia tuottaa eri uusiutuvan energian muotoja valintansa mukaisesti.

Ehdotuksen voidaan katsoa täyttävän toissijaisuusperiaatteen vaatimukset.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa asetetaan Euroopan unionin tavoite uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian osuudeksi energian loppukulutuksesta vuonna 2030. Ehdotus sisältää myös säännöksiä, jotka koskevat uusiutuvan sähkön tukijärjestelmiä ja omaa kulutusta, uusiutuvan energian lisäämistä lämmityksessä, jäähdytyksessä ja liikenteessä, jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, alkuperätakuita, hallinnollisia menettelyjä sekä tiedottamista ja koulutusta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasukriteerit biopolttoaineille, bionesteille sekä biomassasta tuotetuille kiinteille ja kaasumaisille polttoaineille.

Määritelmät

Artiklaan 2 on lisätty useita uusia määritelmiä sekä muutettu eräiden nykyisten määritelmien sisältöjä. Keskeisimmistä muutoksista ja lisäyksistä mainittakoon biopolttoaineen (biofuels) määritelmä, joka jatkossa tarkoittaisi ainoastaan nestemäisiä liikenteessä käytettäviä biomassasta tuotettuja polttoaineita, mutta kaasumaisia polttoaineita kuten biokaasu ei jatkossa luetaisi biopolttoaineiksi. Uutena kategoriana määriteltäisiin biomassapolttoaineet (biomass fuels), joka sisältää kiinteät ja kaasumaiset biomassasta tuotetut polttoaineet riippumatta käyttötarkoituksesta. Biopolttoaineiden osalta määriteltäisiin erikseen kehittyneet biopolttoaineet, joilla tarkoitetaan direktiivin liitteen IX A-osassa luetelluista raaka-aineista tuotettuja biopolttoaineita.

U 5/2017 vp

Useat uudet määritelmät liittyvät biomassojen kestävyyskriteereihin sekä sähkön pientuotantoon ja tukijärjestelmiin.

EU:n uusiutuvan energian sitova tavoite

Jäsenvaltiot varmistavat kollektiivisesti, että uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta koko EU:ssa vuonna 2030 on vähintään 27 prosenttia. Jäsenvaltiot asettavat omat tavoitteensa Energiaunionin hallintomallin (asetusehdotus KOM(2016) 759 lopullinen) mukaisessa kansallisessa ilmasto- ja energiasuunnitelmassa. Ehdotuksen 3 artiklan mukaisesti jäsenvaltion uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta ei voi vuodesta 2021 eteenpäin olla alempi kuin jäsenmaalle asetettu kansallinen tavoite vuodelle 2020. Suomen uusiutuvan energian osuuden tulee siten olla vähintään 38 prosenttia vuodesta 2021 eteenpäin.

Taloudellinen tuki uusiutuvilla tuotetulle sähkölle

Jäsenvaltiot voivat EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti tukea uusiutuvaa sähköä. Tukijärjestelmät tulee suunnitella siten, että uusiutuva sähkö integroidaan sähkömarkkinoille ja tuottajilla on kannusteet huomioida kysynnän ja tarjonnan tasapaino, markkinahinnat sekä maksimoida omat tuotot markkinoilla. Tukijärjestelmien tulee 4 artiklan mukaan olla avoimia, läpinäkyviä, kilpailullisia ja syrjimättömiä. Jäsenvaltion on arvioitava tukijärjestelmän tehokkuutta vähintään joka neljäs vuosi.

Jäsenvaltio ei saa 6 artiklan mukaan muuttaa uusiutuvaa sähköä tuottavan hankkeen tukitasoa tai muita ehtoja siten, että muutos vaikuttaa hankkeelle myönnettyihin oikeuksiin tai hankkeen talouteen.

Uusiutuvan sähkön tukijärjestelmien avaaminen

Jäsenvaltion on 5 artiklan mukaan avattava uusiutuvan sähkön tukijärjestelmät muissa jäsenvaltioissa sijaitseville laitoksille. Uudesta tuettavasta kapasiteetista joka vuosi vuosina 2021–2025 vähintään 10 prosenttia ja vuosina 2026–2030 vähintään 15 prosenttia on avoin myös muissa jäsenvaltioissa sijaitseville laitoksille. Tukijärjestelmien avaaminen voidaan toteuttaa mm. avoimilla tarjouskilpailuilla, jäsenvaltioiden yhteisillä tarjouskilpailuilla, avoimilla sertifikaattijärjestelmillä tai yhteisillä sertifikaattijärjestelmillä. Tuetun uusiutuvan sähkön osuus lasketaan sen jäsenvaltion uusiutuvan energian osuuteen, jonka tukijärjestelmästä laitos rahoitetaan. Jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyösopimus, jossa määritellään säännöt rahoituksen maksamiseen toiseen jäsenvaltioon.

Komissio arvioi vuoteen 2025 mennessä avaamisen hyötyjä kustannustehokkaan uusiutuvan sähkön lisäämisessä EU:ssa. Arvioinnin perusteella komissio voi ehdottaa avaamisprosentin korottamista.

Uusiutuvan energian osuuden laskeminen

Artiklassa 7 on esitetty säännöt uusiutuvan energian osuuden laskemiseksi. Sellaisia biopolttoaineita, bionesteitä tai biomassapolttoaineita, jotka eivät täytä artiklan 26 kestävyys- ja kasvihuonekaasupäästövähennyskriteereitä, ei oteta huomioon uusiutuvana energiana. Kuten nykyäänkin, uusiutuvan energian osuus lasketaan loppukulutuksesta. Uusiutuvan energian määrä saadaan summana uusiutuvan sähkön, lämmön ja jäähdytyksen sekä liikenteen kulutuksesta. Artiklassa myös rajoitetaan ruoka- ja rehuraaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden, bionesteiden ja liikenteessä käytettävien biomassapolttoaineiden (käytännössä biokaasu) yhteismäärä 7 %:iin tie- ja raideliikenteen energian loppukulutuksesta ja tämä osuus laskisi 3,8 %:iin vuo-

U 5/2017 vp

teen 2030 mennessä. Artiklassa määritellään tarkemmin uusiutuvan sähkön, lämmön ja liikennekäytön uusiutuvan energian laskentaperiaatteet

Artikla sisältää päätösvallan delegoinnin komissiolle koskien liitteen IX täydentämistä uusilla liikenteen biopolttoaineiden raaka-aineilla ja sisältää kriteerit, joilla täydentämistä on arvioitava. Komissiolla olisi velvollisuus arvioida 2 vuoden välein liitteen täydennystarpeita ja ensimmäinen arviointi tulisi tehdä 6 kuukauden kuluttua direktiivin voimaantulosta. Myös polttoaineiden lämpöarvojen päivitys delegoitaisiin komissiolle.

Jäsenvaltioiden väliset tilastolliset siirrot, yhteishankkeet ja yhteiset tukijärjestelmät

Voimassa oleva uusiutuvista lähteistä peräsin olevan energian käytön edistämisestä annettu direktiivi 2009/28/EC (jäljempänä RED I-direktiivi) sisältää säännökset uusiutuvan energian tilastollisista siirroista jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioiden välisistä uusiutuvan sähkön, lämmityksen tai jäähdytyksen yhteishankkeista, kahden tai useamman jäsenvaltion yhteisistä tukijärjestelmistä sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisistä yhteishankkeista. Vastaavat säännökset sisältyvät direktiiviehdotuksen 8—14 artikloihin. Niihin ehdotetaan joitain teknisiä luonteisia tarkistuksia. Yhteistyö muiden jäsenvaltioiden kanssa on edelleen vapaaehtoista ja perustuu yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden keskinäisiin sopimuksiin.

Hallinnolliset menettelyt, tiedottaminen ja koulutus

Artiklassa 15 säädetään hallinnollisista menettelyistä. Jäsenmaita koskevia uusia vaatimuksia ovat uusiutuvan energian tukia koskevan suunnitelman laatiminen ja julkaisu vähintään kolmelle tulevalle vuodelle, arvio uusiutuvan energialähteiden potentiaalista sekä jätelämmön ja – kylmän käytöstä lämmityksessä ja jäähdytyksessä osana direktiivin 2012/27/EU artiklan 14(1) mukaista kattavaa arviointia sekä hallinnollisten esteiden poistaminen liittyen pitkäkestoihin sähkönostosopimuksiin ja uusiutuvien edistämiseen.

Artikla 16 sisältää jäsenmaille uuden velvoitteen perustaa 1.1.2021 mennessä yhteyspiste uusiutuvan energian tuotannon ja siihen liittyvän siirto- ja jakeluinfraktuurin rakentamisen ja käytön luvitukseen. Tämän yhteyspisteen tulee koordinoita ja ohjata hakija koko luvitusprosessin läpi ja toimittaa lopuksi myös laillisesti sitova päätös. Lupaprosessin läpiviennille määritellään enimmäiskestot.

Artikla 17 sisältää uuden yksinkertaistetun notifiointimenettelyn, joka koskee demonstraatioprojektien ja pienten laitosten (alle 50 kW) verkkoonpääsyä ja uusiutuvan energian laitosten uusimista (ei tarvittaisi uutta lupaa, jos merkittäviä ympäristöllisiä tai sosiaalisia vaikutuksia ei ole odotettavissa).

Tiedottamista ja koulutusta käsittelevä artikla 18 ei sisällä merkittäviä muutoksia nykytilanteeseen verrattuna.

Alkuperätakuut

Uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön, lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuista säädetään artiklassa 19. Alkuperätakuiden pakollista käyttöä uusiutuvan energian markkinoinnissa ehdotetaan laajennettavaksi sähköstä lämmitykseen ja jäähdytykseen. Jäsenvaltio voi valita, että alkuperätakuuta myönnetään myös muulla kuin uusiutuvalla energialla tuotetulle energialle. Alkuperätakuuta ei saa myöntää tuottajalle, joka on saanut samaan tuotantoon taloudellista tukea (financial support). Jäsenvaltion myy tällaisesta tuetusta uusiutuvan tuotannosta saatavat alkuperätakuut markkinoille huutokaupalla ja käyttää varat uusiutuvien tukemisen kompen-

sointiin. Artikla sisältää myös uusia alkuperätakuujärjestelmää koskevia vaatimuksia. Tällaisia ovat mm. kalenterivuoden mittainen voimassaoloaika ja erääntyneiden/rauenneiden sekä kolmansista maista peräisin olevien alkuperätakuiden käsittely. Artiklassa käsitellään myös alkuperätakuita, jotka liittyvät korkean hyötysuhteen yhteistuotannossa tuotettuun sähköön. Komissio voisi määritellä alkuperätakuujärjestelmän valvonnan säännöt ja kolmansien maiden kanssa tehtyjen sopimusten toimeenpanon delegoidulla säädöksellä.

Verkkoon pääsy ja niiden toiminta

Sähköverkkoihin liittyvät artikkelit on poistettu uusiutuvan energian direktiiviehdotuksesta. Ehdotukseen sisältyvät edelleen kaasun-, kaukolämpö- ja jäähdytysverkoja käsittelevät kohdat. Kaukolämpö- ja jäähdytysverkkojen osalta viitataan hallintomalliehdotukseen sisältyvään arvioon.

Uusiutuvan sähkön oma kulutus (Renewable self-consumers)

Uusiutuvan sähkön tuottajia, yksin tai yhdessä, ei 21 artiklan mukaan katsota EU:n tai kansallisessa lainsäädännössä energian toimittajaksi, jos niiden verkkoon syöttämä uusiutuvan sähkön määrä ei ylitä vuositasolla 10 MWh (kotitaloudet) tai 500 MWh (oikeushenkilöt). Jäsenvaltio voi asettaa korkeammat raja-arvot.

Edellä mainituilla pientuottajilla on oikeus myydä oman kulutuksen yli jäävä sähkön osuus ilman kohtuuttomia maksuja ja menettelyjä sekä saada sähkön markkina-arvoa heijasteleva korvaus verkkoon syöttämästä sähköstä. Jäsenvaltion on varmistettava, että useasta asunnosta koostuvassa rakennuksessa olevat asukkaat tai muut samalla paikalla sijaitsevat tahot, voivat yhdessä hyödyntää uusiutuvan sähkön omaa tuotantoa samalla tavoin kuin ne olisivat yksittäisiä kuluttajia. Tässä tapauksessa edellä mainittuja raja-arvoja sovelletaan kullekin kuluttajalle erikseen.

Uusiutuvan energian yhteisöt

Ehdotuksen 22 artiklassa on määritelty uusi käsite: uusiutuvan energian yhteisö. Se voi olla pieni tai keskisuuri yritys taikka voittoa tavoittelematon organisaatio, jonka osakkaat tai jäsenet tekevät yhteistyötä uusiutuvan energian tuotannossa, jakelussa, varastoinnissa tai hankinnassa. Yhteisö on voinut asentaa vuosittain viimeisen viiden vuoden aikana keskimäärin enintään 18 MW uusiutuvan energian kapasiteettia sähköön, lämpöön, jäähdytykseen ja liikenteeseen.

Jäsenvaltion tulee varmistaa, että yhteisöt voivat tuottaa, kuluttaa, varastoida ja myydä uusiutuvaa energiaa ilman kohtuuttomia maksuja ja menettelyjä. Jäsenvaltion tulee ottaa huomioon yhteisön erityispiirteet suunnitellessaan tukijärjestelmiä.

Uusiutuvan energian valtavirtaistaminen lämmitys- ja jäähdytyslaitoksissa

Jäsenvaltion on pyrittävä lisäämään uusiutuvan energian osuutta lämmitys- ja jäähdytyssektorilla vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa. Jäsenvaltio voi nimetä ja julkistaa toimet ja niiden toimeenpanijat, kuten polttoainetoimittajat, joiden pitää lisätä uusiutuvaa energiaa tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Näiden toimijoiden tulee raportoida vuosittain 30.6.2021 alkaen jäsenvaltion viranomaiselle määrällisistä ja todennettavista tuloksista. Ehdotuksen 23 artiklassa on lueteltu toimia, joilla uusiutuvan lisäys voidaan toimeenpanna.

Kaukolämpö ja –jäähdytys

Ehdotuksen 24 artiklan mukaan jäsenvaltion tulee varmistaa, että kaukolämmön ja –jäähdytyksen toimittajat antavat asiakkailleen varmennettua tietoa järjestelmiensä energiatehokkuudesta ja uusiutuvan energian osuudesta. Tehottamien järjestelmien asiakkailta tulee olla oikeus irtautua kaukolämmitys- tai jäähdytysjärjestelmästä tuottaakseen lämmön tai jäähdytykset itse uusiutuvista energialähteistä tai vaihtaa kesken toimittajaan, joka tuottaa lämmön tai jäähdytykset uusiutuvista energialähteistä.

Kaukolämpö- ja jäähdytysjärjestelmät on avattava uusiutuvista energialähteistä taikka jäte- lämmöstä tai –jäähdytyksestä tuotettavalle lämmölle tai jäähdytykselle. Avaamisen on mahdollistettava lämmön tai jäähdytyksen toimitus suoraan loppuasiakkaalle. Artiklassa on poikkeuksia, jolloin avaamisesta voi kieltäytyä. Jäsenvaltion viranomaisen päättää poikkeuksista tapauskohtaisesti.

Jäsenvaltion on vaadittava sähkön jakeluverkon operaattoreita arvioimaan vähintään joka toinen vuosi yhteistyössä alueen kaukolämpö- ja jäähdytysjärjestelmien kanssa kaukolämpö- ja kaukokylmäjärjestelmien mahdollisuutta tarjota systeemipalveluja sisältäen kysynnän jouston ja ylimääräisen uusiutuvilla tuotetun sähkön varastoinnin.

Uusiutuva energia liikenteessä

Artikla 25 sisältää polttoainetoimittajia koskevat eräille liikenteen uusiutuville polttoaineille ja energialähteille asetettavat sitovat minimiosuusvaatimukset, niiden laskentasäännöt sekä vaatimuksen jäsenvaltioille luoda tietojärjestelmä, jolla voidaan seurata kaikkia biopolttoainerien ym. uusiutuvan energian transaktioita ja niiden kestävyysominaisuuksia.

Liikennettä koskevia uusiutuvan energian minimiosuusvaatimuksia on kaksi: Laajempi vaatimus edellyttää, että kehittyneiden biopolttoaineiden, muiden liitteen IX raaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun, ei-biologista alkuperää olevien uusiutuvien polttoaineiden, fossiilisesta jätteestä tuotettujen polttoaineiden sekä uusiutuvan sähkön osuuden on oltava vähintään 1,5 % polttoaineiden toimittajan kalenterivuoden aikana toimittamien liikennepolttoaineiden kokonaismäärästä vuonna 2021 ja vähintään 6,8 % vuonna 2030.

Mainitun laajan tavoitteen ohella kehittyneille biopolttoaineille ja biokaasulle, joka on tuotettu liitteen IX A-osan mainitsemista raaka-aineista, asetetaan erillinen minimiosuusvaatimus, joka on vähintään 0,5 % vuonna 2021 ja 3,6 % vuonna 2030. Osuusvaatimusten kehittyminen vuositason esitetään direktiivin liitteessä X. Kehittyneiden biopolttoaineiden, muiden liitteen IX raaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun osalta artikla 25 edellyttää 70 % kasvihuonekaasupäästövähennystä vuodesta 2021 alkaen.

Minimiosuuksia laskettaessa asetetaan mm. seuraavia rajoituksia: Raideliikenteessä käytettävää uusiutuvaa sähköä ei nykyisestä poiketen enää otettaisi huomioon. Liitteen IX B-osan mukaisista raaka-aineista tuotetuille biopolttoaineille ja biokaasulle asetettaisiin katto, jonka suuruus on 1,7 % toimitetun polttoaineen määrästä. Lento- ja meriliikenteeseen toimitetut biopolttoaineet otettaisiin huomioon kertoimella 1,2. Sen sijaan nykyiset biopolttoaineiden ja sähkön painokertoimet poistuisivat. Polttoainetoimittajille olisi annettava mahdollisuus siirtää velvoitteen täyttäminen toiselle toimittajalle.

Artikla sisältää myös sääntöjä uusiutuvan sähkön määrittämiseksi sekä biopolttoaineiden laskennasta silloin, kun niitä tuotetaan jalostamossa yhdessä fossiilisten polttoaineiden kanssa.

Mm. petosten estämiseksi jäsenvaltioiden on luotava tietojärjestelmä, jolla kaikki polttoaineiden siirrot ovat jäljitettävissä ja kestävyysominaisuudet ml. kasviuonekaasupäästöt ovat seurattavissa tuotannosta alkaen. Eri maiden järjestelmien tulee olla kytkettyjä yhteen siten, että myös rajan ylittävät siirrot ovat jäljitettävissä. Komissio määrittelee toimeenpanosäädöksellä järjestelmän vaatimukset tarkemmin.

Komissiolle delegoidaan oikeus antaa säädöksiä uusien polttoaineiden kuten ei-biologista alkuperää olevien polttoaineiden kasviuonekaasupäästölaskennan metodiikasta ja määrittää vaadittavat kasviuonekaasupäästöjen vähennysvaatimukset.

Kestävyys- ja kasviuonekaasupäästövähennyskriteerit ja kriteerien täyttymisen osoittaminen

Artiklassa 26 säädetään biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyys- ja kasviuonekaasupäästövähennyskriteerien lisäksi myös biomassapolttoaineiden eli kiinteiden ja kaasumaisten biomassasta tuotettujen polttoaineiden kestävyys- ja kasviuonekaasupäästövähennyskriteereistä. Jatkossa ilmaisulla ”kestävyyskriteerit” tarkoitetaan sekä biomassan tuotannon kestävyyttä koskevia kestävyyskriteerejä että kasviuonekaasupäästövähennyskriteerejä.

Kestävyyskriteerien täyttäminen on ehtona sille, että bioenergia voidaan ottaa huomioon uusiutuvan energian EU-tavoitteessa ja jäsenmaiden uusiutuvan energian osuuksissa, tarkasteltaessa vaatimusten noudattamista (ml. artikkelit 23 ja 25) ja että biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden käytölle voidaan myöntää taloudellista tukea (financial support).

Biomassan tuotannon osalta kriteerit on määritelty erikseen maatalousbiomassoille ja metsäbiomassoille. Tuotannon osalta sovelletaan samoja kriteerejä liikenteen biopolttoaineille, bionesteille ja biomassapolttoaineille. Maatalousbiomassoille kriteerit ovat pääosin ennallaan. Poikkeuksena on turvemaita käsittelevä kohta, jossa ei mainita enää kuivatusta (kohta 4). Metsäbiomassaa koskevat uusi kohta 5, jossa esitetään metsäbiomassan tuotantoa koskeva nk. riskipohjainen menettelytapa sekä uusi kohta 6, jossa käsitellään metsäbiomassan kohdistuvia vaatimuksia maankäyttö-, maankäytön muutos ja metsätaloussektorin osalta (LULUCF). Metsäbiomassan osalta lähestymistapa on kaksiportainen. Maatasolla edellytetään tiettyjen menettelyjen tai järjestelmien olemassaoloa tai jos tietoja ei ole saatavilla, samat seikat voidaan todentaa metsälö- tai metsätilatasolla. Komissio arvioi metsäbiomassaa koskevia kriteerejä 31.12.2023 mennessä ja voi tarpeen mukaan tehdä niitä koskevan muutosehdotuksen.

Biomassan tuotantoa koskevia kestävyyskriteerejä ei sovelleta, kun käytetään jätteitä tai tähteitä (rajoite ei koske mm. maa- ja metsätalouden jätteitä ja tähteitä).

Biopolttoaineille ja bionesteille sekä biomassapolttoaineilla tuotetulle sähkölle, lämmölle ja jäädytykselle on määritelty elinkaaren aikainen kasviuonekaasupäästövähennystä koskeva kriteeri verrattuna fossiiliseen vertailuarvoon. Biopolttoaineille ja -nesteille kasviuonekaasuvähennys on -50 %, -60 % tai -70 % laitoksen käyttöönottoajankohdasta riippuen ja biomassapolttoaineille -80 % tai -85 % sähkön ja lämmöntuotannossa käyttöönottoajasta riippuen.

Biomassalla tuotetun sähkön tukemista rajoitettaisiin. Uusissa yli 20 MW laitoksissa voisi tukea myöntää ainoastaan, jos sähkön tuotannossa käytetään energiatehokasta yhteistuotantoa.

Kestävyyskriteerejä sovelletaan, kun kiinteitä biomassapolttoaineita käytetään polttoaineteholtaan 20 MW tai sitä suuremmissa laitoksissa ja kaasumaisia biomassapolttoaineita sähköteholtaan 0,5 MW tai sitä suuremmissa laitoksissa. Kasviuonekaasupäästövähennyskriteerien soveltaminen ja kasviuonekaasupäästövähennysvaatimuksen suuruus riippuu laitoksen toiminnan aloittamisen ajankohdasta. Kasviuonekaasupäästövähennyskriteeriä sovelletaan ainoas-

U 5/2017 vp

taan uusissa 1.1.2021 jälkeen toimintansa aloittavissa laitoksissa kun käytetään biomassapolttoaineita sähkön- ja lämmöntuotannossa ja jäähdytyksessä.

Artikla 28 ja liitteet V ja VI sisältävät elinkaaren aikaisen kasvihuonekaasupäästövähennyksen laskentaan (artikla 26(7)) liittyvät yksityiskohtat.

Kokonaisuudessaan uusi liite VI sisältää tyypillisiä ja oletuskasvihuonekaasupäästövähennyksiä sähkön- ja lämmöntuotannossa käytettävälle metsähakkeelle, pelleteille, maatalousbiomassoille sekä biokaasulle ja biometaanille.

Komissio arvioi liitteeseen V ja VI sisältyviä laskentamenetelmiä ja – kertoimia ja voi muuttaa niitä delegoidulla säädöksellä. Eräitä liitteiden yksityiskohtia voidaan myös määritellä toimeenpanosäädöksessä.

Jäsenmaille annetaan mahdollisuus esittää biomassapolttoaineita koskien myös muita kestävyyttä koskevia vaatimuksia direktiivin vaatimusten lisäksi.

Kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamisesta säädetään artiklassa 27. Kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamisessa voidaan jatkossakin käyttää kansallista järjestelmää ja komission hyväksymiä vapaaehtoisia järjestelmiä. Ehdotus sisältää eräitä selkeytyksiä/muutoksia mm. ainetasetta koskeviin vaatimuksiin.

Delegoidut säädökset

Artiklaan 32 sisältyy ehdotus antaa komissiolle valta antaa SEUT 290 mukaisia delegoituja säädöksiä. Delegoiduilla säädöksillä voidaan täydentää tai muuttaa direktiivin tiettyjä, muita kuin keskeisiä osia. Jäsenvaltioita on kuultava asianmukaisesti delegoiduista säädöksistä niiden valmisteluvaiheessa. Euroopan parlamentti tai neuvosto voi peruuttaa toimivallan siirron, eikä säädös tule voimaan, jos parlamentti tai neuvosto vastustaa sitä.

Komissio voi antaa delegoituja säädöksiä mm. biopolttoaineita koskevan liitteen IX raaka-ainelistan täydentämisestä, liikennepolttoaineiden energiasisällöstä, alkuperätakuujärjestelmän toiminnan seurannasta, liikenteen biopolttoaineiden osuuden laskemisesta jalostamoprosesseissa yhdessä fossiilisten raaka-aineiden kanssa ja biopolttoaineiden, bionesteiden sekä kiinteiden ja kaasumaisten biomassasta tuotettujen polttoaineiden kasvihuonekaasukriteereiden laskentamenetelmien ja -kertoimien tarkistuksista.

Voimaantulo

Direktiivillä kumotaan nykyinen uusiutuvan energian direktiivi 2009/28/EC 1.1.2021 alkaen. Komission ehdotuksen mukaan direktiivi (RED II) tulee voimaan 1.1.2021.

Komissio tekee lainsäädäntöehdotuksen uusiutuvan energian edistämisestä vuoden 2030 jälkeiselle ajalle vuonna 2026.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

4.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön ei ole vielä tässä vaiheessa mahdollista arvioida kattavasti. Direktiivin toimeenpano edellyttää laintasoisia uusia säännöksiä tai voimassa olevan lainsäädännön muutoksia useilla eri aloilla.

Muutoksia tai nykyistä lainsäädäntöä korvaavaa lainsäädäntöä tarvitaan ainakin biopolttoainesten käytön edistämisestä liikenteessä annettuun lakiin (446/2007; ns. jakeluvaikeuslaki), biopolttoainesten ja bionestien kestävyyskriteereitä koskevaan lakiin biopolttoainesta ja bionesteistä (393/2013) sekä sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annettuun lakiin (1129/2003). Uusiutuvan sähkön mahdolliset tukijärjestelmät edellyttävät kansallista lainsäädäntöä. Lämmitystä ja jäähdytystä, kaukolämpö- ja jäähdytysverkoja sekä pientuottajia koskevat direktiivin säännökset edellyttävät todennäköisesti kansallista lainsäädäntöä. Kiinteitä ja kaasumaisia biomassoja koskevat kestävyyskriteerit ja kasviuonekaasukriteerit edellyttävät lakitasoisia kansallista lainsäädäntöä. Lupaprosessien sujuvoittamista ja määrärajoja koskevat säännökset voivat edellyttää myös kansallista lainsäädäntöä mukaan lukien voimassa olevan lainsäädännön muutokset.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission tekemään vaikutusarviointiin sisältyy direktiiviehdotuksen valmisteluvaiheessa tarkasteltujen politiikkavaihtoehtojen vaikutusten arviointia.

Komissio arvioi, että politiikkavaihtoehdot lisäävät mm. investointivarmuutta ja kustannustehokkuutta. Uusiutuvan energian lisääminen vähentää tuontienergiasta aiheutuvia kuluja. Tavoitteen mukainen uusiutuvan energian osuuden lisäys vähentää kuluja EU-tasolla kumulatiivisesti 221 miljardia euroa aikavälillä 2021–2030. Uusiutuvan energian lisäämisellä arvioidaan olevan myös merkittäviä ympäristöllisiä ja oheishyötyjä (12,3–18,5 miljardia euroa/vuosi).

Jäsenvaltioiden tulee osallistua EU:n yhteisen vuoden 2030 uusiutuvan energian osuuden tavoitteen saavuttamiseen. Jäsenvaltiolle voi aiheutua taloudellisia vaikutuksia toimista, joilla se lisää uusiutuvan energian osuutta sekä mahdollisista lisätoimista, mikäli EU-tasoisia tavoitetta ei oltaisi saavuttamassa. Direktiiviehdotukseen sisältyvillä vaatimuksilla (esim. lämmitys- ja jäähdytyssektori sekä liikennesektoria koskevat vaatimukset) arvioidaan myös olevan jäsenvaltioille rajallisia budjettivaikutuksia sekä vaikutuksia hallinnollisiin kustannuksiin.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan uusiutuvan energian käyttöä tulee lisätä niin, että sen osuus 2020-luvulla nousee yli 50 prosenttiin ja omavaraisuus yli 55 prosenttiin sisältäen mm. turpeen. Kansallisessa energia ja ilmastostrategiassa vuoteen 2030 (Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24.11.2016) esitetään energia- ja ilmastopoliittisen linjaukset hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategiassa on esitetty myös vaikutusarviot.

Hallitusohjelman ja strategian uusiutuvan energian tavoite vuoteen 2030 ylittää merkittävästi direktiiviehdotuksessa Suomelle asetetun 38 prosentin uusiutuvan energian osuuden minimi-tavoitteen vuodesta 2020 eteenpäin. Suomi voi asettaa kansallisesti korkeamman tavoitteen. Ehdotuksen mukaisesta minimi-tavoitteesta ei siten aiheudu uusia taloudellisia vaikutuksia.

Uusiutuvilla tuotetun sähkön edistäminen

Direktiiviehdotuksen mukaan on edelleen jäsenvaltion päätettävissä, ottaako se käyttöön uusiutuvan sähkön tukijärjestelmän. Tukijärjestelmien osittainen pakollinen avaaminen muissa jäsenvaltiossa sijaitseville laitoksille voi aiheuttaa ennakoimattomia vaikutuksia sekä jäsenmaille että yrityksille. EU-tasolla uusiutuvan sähkön investoinnit ohjautuisivat periaatteessa sinne, missä kukin hanketyyppi ja yksittäiset hankkeet pystytään toteuttamaan kustannustehokkaimmin. Tuulivoima ja aurinkosähköinvestoinnit ohjautuisivat olosuhteiltaan parhaisiin jäsenvaltioihin ja paikkoihin. Suomessa erityisesti puupolttoaineita polttavat CHP-laitokset ovat kustannustehokkaita, joten ne saattaisivat pärjätä muiden jäsenvaltioiden tarjouskilpailuissa riippuen tarjouskilpailun ehdoista. Yritykset, joiden omassa maassa ei ole uusiutuvan sähkön tukijärjestelmää, voisivat osallistua muiden jäsenvaltioiden tarjouskilpailuihin. Siten yritykset, jotka pystyvät tuottamaan uusissa laitoksissa uusiutuvaa sähköä kustannustehokkaimmin, hyötyisivät tukijärjestelmien avaamisesta. Sen sijaan yritykset jäsenvaltioissa, joissa esim. tuulivoiman tai aurinkosähkön tuotantokustannukset ovat olosuhteiltaan edullisimpia jäsenvaltioita korkeammat, menettäisivät investointeja muualla toteutettaville hankkeille. Bioenergiaa käyttävien laitosten osalta uusiutuvan sähkön tukijärjestelmien avaaminen voi vaikuttaa myös laitoksen sijaintimaan raaka-ainemarkkinoihin.

Jäsenvaltioiden kannalta tukijärjestelmien avaaminen kaventaa päätäntävaltaa omasta energia-politiikasta ja uusiutuvan sähkön rahoittamisesta. Jäsenvaltio voi hyötymään muiden jäsenvaltioiden tai niiden sähkön käyttäjien rahoittamia investointeja omaan maahansa. Samalla kuitenkin uusiutuvaa sähköä tuottavan laitoksen tuottama uusiutuva energia lasketaan laitosta ja sen tuotantoa rahoittavan jäsenvaltion uusiutuvan energian osuuteen. Jos jäsenvaltiolla on oma uusiutuvan sähkön tukijärjestelmä, osa rahoituksesta ja samalla investointien hyödyistä voi ohjautua toisissa jäsenvaltioissa toteutettaville investoinneille. Rahoittava valtio saa lukea uusiutuvan sähkön määrän tässäkin tapauksessa omaan uusiutuvan energian osuuteensa.

Sähkön tuotannon päästöt kuuluvat päästökaupparektorille. Siten uusiutuvan sähkön tukijärjestelmien avaaminen on EU:n päästökaupan kanssa päällekkäinen EU-tason kannuste päästöttömän sähkön tuotannon investointeihin. Jäsenvaltioilla on usein päästöjen vähentämisen lisäksi muita tavoitteita edistää uusiutuvaa sähköä kuten omavaraisuuden lisääminen ja eri tuotantomuotojen monipuolistaminen. Tukijärjestelmien pakollinen avaaminen voi heikentää mahdollisten muiden kansallisten tavoitteiden toteutumista.

Uusiutuvan sähkön pientuottajia koskevat ehdotukset saattavat edellyttää joitain muutoksia Suomessa voimassa oleviin taloudellisiin kannustimiin. Suomessa pientuottajien oman sähkön käytön kohtelu mm. sähkön siirron hinnoittelussa ja energiaverotuksessa sekä niihin liittyvässä arvonlisäverotuksessa määräytyy sen mukaan, missä on verkkoyhtiön mittari. Siten esim. omakotitalokiinteistön tai yhden yrityksen sähkön kulutuspaikalla tapahtuva oma tuotanto saa erilaisia helpotuksia, kun tuottaja käyttää sähkön omaan kulutukseen samalla paikalla. Periaatteessa esim. taloyhtiön tai liikekiinteistön osakkaat voivat sopia ostavansa sähkön siirtoineen ”yhteisesti”, jolloin yksittäisillä huoneistoilla ei ole erillistä verkkoyhtiön mittaria tai sähkösovimuksia verkkoyhtiön ja sähkön myyjän kanssa. Tällöin taloyhtiö tai liikekiinteistö saa omasta sähkön tuotannostaan samat edut kuin yhden henkilön omistama kiinteistö. Se myös vastaa velvoitteista verkkoyhtiöön ja sähkön myyjään päin. Oikeudet ja velvoitteet kohdistuvat samalle taholle.

Kerrostaloasukkaita tai muita vastaavia samalla paikalla sijaitsevia tahoja koskevat säännökset edellyttävät lisäselvittelyä sähkömarkkina- ja verolainsäädännön sekä eri tahoille kohdistuvien hyötyjen ja kustannusten kannalta. Pientuottajat hyötyvät laajennetuista kannustimista. Vas-

taavasti valtion verotulot vähenevät ja muut sähkökäyttäjät rahoittavat esim. mahdolliset siirtohinnoitteluun tulevat helpotukset.

Ehdotuksen 22 artiklassa on määritelty uusi käsite: uusiutuvan energian yhteisö. Jäsenvaltion tulee varmistaa, että yhteisöt voivat tuottaa, kuluttaa, varastoida ja myydä uusiutuvaa energiaa ilman kohtuuttomia maksuja ja menettelyjä. Jäsenvaltion tulee ottaa huomioon yhteisön erityispiirteet suunnitellessaan tukijärjestelmiä.

Suomessa edistetään hajautetun uusiutuvan energian tuotantoa ja käyttöä monin tavoin. Erityiskohtelu tietyt kriteerit täyttävillä yhteisöillä voi kuitenkin aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa sekä yhteisöille että viranomaisille. Erityiskohtelu saattaa aiheuttaa myös perusteetonta kilpailun vääristymistä tai syrjintää, jos joku vastaavia toimintoja harjoittava yhteisö ei täytäkään kriteereitä.

Lämmitys ja jäähdytys

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion on pyrittävä lisäämään uusiutuvan energian osuutta lämmityksessä ja jäähdytyksessä prosenttiyksiköllä vuosittain vuodesta 2021 alkaen. Lämmityksen ja jäähdytyksen uusiutuvaan energiaan sisältyy myös uusiutuvien energialähteiden käyttö teollisuuden prosesseissa. Kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa ei ole asetettu erikseen tavoitetta uusiutuvalla lämmöllä tai jäähdytykselle. Lämmitys- ja jäähdytystarve, eri uusiutuvan energian muotojen teknis-taloudellinen potentiaali sekä lämmityksessä ja jäähdytyksessä hyödynnettävä infrastruktuuri riippuvat keskeisesti kansallisista ja paikallisista olosuhteista. Suomessa uusiutuvan energian osuus lämmityksessä ja jäähdytyksessä on jo nykyisin korkea (Suomessa osuus 52 % vuonna 2014 ja EU-tasolla osuuden on arvioitu olevan 18,5 % vuonna 2015). Myös ohjauskeinot vaihtelevat jäsenvaltioittain ja tuotantomuodoittain. Esim. Suomessa lämmön tuotannon fossiilisten polttoaineiden verotus ja kaukolämmössä myös päästökauppa parantavat uusiutuvan energian kannattavuutta. Ehdotuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia verrattuna strategian linjauksiin, jos ehdotuksen tavoite katsotaan ohjeelliseksi ja jos jäsenvaltion harkintaan jää, miten uusiutuvan osuuden kasvuun kannustetaan. Suljettu lista ohjauskeinoista lisää sekä yritysten että viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Ehdotuksen 24 artiklan mukaan jäsenvaltion tulee varmistaa, että kaukolämmön ja -jäähdytyksen toimittajat antavat asiakkailleen varmennettua tietoa järjestelmiensä energiatehokkuudesta ja uusiutuvan energian osuudesta. Tehottamien järjestelmien asiakkaille tulee olla oikeus irtautua kaukolämmitys- ja jäähdytysjärjestelmästä tuottaakseen lämmön tai jäähdytyksen itse uusiutuvista energialähteistä tai vaihtaakseen toimittajaan, joka tuottaa lämmön tai jäähdytyksen uusiutuvista energialähteistä.

Kaukolämpöön ja kaukojäähdytykseen ehdotetut säännökset toisivat lisää sääntelyä ja veloitaisivat avaamaan kaukolämpö- ja jäähdytysverkot uusiutuvista energialähteistä taikka jäte- lämmöstä tai -jäähdytyksestä tuotettavalle lämmölle tai jäähdytykselle. Samalla kilpailu voi lisääntyä ja päästöt vähentyä. Ehdotetut säännökset johtaisivat todennäköisesti myös verkko- toiminnan kirjanpidolliseen eriyttämiseen. Kansallisesti kaukolämpötoimintaa ei nykyisin säännellä, joten säännöksen toimeenpano tarkoittaisi uutta sääntelyä. Suomessa kaukolämmön ja -jäähdytyksen tuotannossa hyödynnetään jo nyt paljon uusiutuvaa energiaa ja teollisuuden tuottamaa lämpöä sekä lämpöpumppuja. Suomessa kaukolämpö ja -jäähdytys kilpailevat myös muiden lämmitys- ja jäähdytysmuotojen kanssa. Lisävelvoitteiden aiheuttama hallinnollinen taakka yrityksille ja viranomaisille saattaisi olla suhteeton tavoiteltaviin hyötyihin nähden.

Liikenne

Liikenteen uusiutuvan energian osalta komission ehdottamat minimiosuustavoitteet ovat selvästi alhaisempia kuin kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa asetettu uusiutuvien polttoaineiden 30 % osuustavoite. Näin ollen direktiiviehdotuksen osuusvaatimusten ei voi suoraan katsoa aiheuttavan lisäkustannuksia toimijoille tai valtiolle. Samoin kansallisesti on jo pitkään ollut käytössä polttoainetoimittajiin kohdistuva jakelunvelvoitejärjestelmä, jonka tyyppistä mallia komissiokin esittää direktiiviehdotuksessa.

Potentiaalisesti suurimmat kustannusvaikutukset voivat syntyä siitä, että direktiiviehdotuksessa ensinnäkin määritellään kehittyneet biopolttoaineet rajatun raaka-ainelistan perusteella, joka ei sisällä merkittävää osaa Suomen biopolttoainetuotannossa käytettävistä, lähinnä jäte- ja tähderaaka-aineista. Kyseiset biopolttoaineet eivät kelpaa täyttämään direktiiviehdotuksen minimiosuusvaatimuksia, mutta ehdotus ei myöskään määrittele, miten tällaisia biopolttoaineita voidaan käyttää kansallisten velvoitteiden osalta. Mikäli näiden biopolttoaineiden käytön edistäminen myös kansallisissa järjestelmissä estetään, voi siitä aiheutua merkittäviäkin lisäkustannuksia. Asiaan liittyy tässä vaiheessa niin paljon epävarmuuksia, ettei kustannusvaikutusten tarkempi arviointi ole vielä mahdollista.

Hallinnollisia lisäkustannuksia aiheuttanee ehdotuksessa mainittu kansallinen bio- ja muiden uusiutuvien polttoaineiden seuranta- ja tietojärjestelmä. Suomessa ei ole toistaiseksi katsottu tarpeelliseksi mennä näin laajamittaiseen detaljitason seurantaan. Järjestelmän rakentamisen kustannukset kohdistunevat sekä valtiolle että polttoainetoimittajille.

Kestävyyuskriteerit

Kestävyyuskriteerien laajentaminen biopolttoaineista ja bionesteistä myös kiinteisiin ja kaasumaisiin biomassapolttolainelaisiin lisää hallinnollista taakkaa ja siitä johtuvia kustannuksia. Komissio arvioi, että hallinnollisesta taakasta johtuvia kustannuksia aiheutuu biomassan tuotantoketjun toimijoille ja biomassaa energiantuotannossa käyttäville laitoksille sekä viranomaisille. Hallinnollista taakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia on pyritty minimoimaan ehdotukseen sisältyvillä kestävyyskriteerien soveltamista koskevilla rajauksilla sekä mahdollisuudella tarkastella metsänhoidon kestävyyttä maatasolla.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 ja 22 kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Käsittelyvaiheet

6.1 Kansallinen käsittely

Komission ehdotus esiteltiin EU-komitean alaisessa energia- ja Euratom -jaostossa 16 päivänä tammikuuta 2017. Ehdotuksesta laadittu U-kirjelmäluonnos käsiteltiin energia- ja Euratom -jaoston kirjallisessa menettelyssä 11—16 tammikuuta 2017. EU-ministerivaliokunta käsittelee U-kirjelmäluonnosta 20 päivänä tammikuuta 2017.

Lisäksi on kuultu asiantuntijoita valtioneuvoston kansliasta, valtiovarainministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöministeriöstä, Energiavirastosta, Energiateollisuus ry:stä, Elinkeinoelämän keskusliitosta, Metsäteollisuus ry:stä,

Öljy- ja biopolttoaineala ry:stä, Bioenergia ry:stä, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitosta, Lähienergioliitosta, Tuulivoimayhdistyksestä ja Suomen luonnonsuojeluliitosta.

6.2 Ehdotuksen käsittely EU:n toimitelmissä

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen osana ns. talvipakettia energianeuvoston kokouksessa joulukuussa 2016. Neuvoston käsittelyaikataulusta ei tässä vaiheessa ole tarkkaa tietoa. Alustavien tietojen pohjalta uusiutuvaa energiaa koskevaa direktiiviehdotusta ei pyritä käsittelemään pitkälle tammikuussa 2017 alkavalla Maltaan EU-puheenjohtajuuskaudella. Euroopan parlamentin käsittelystä ei ole vielä tietoa.

7 Valtioneuvoston alusta kanta

Maailmanlaajuisin ilmastonmuutoksen torjumiseksi on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot korvaavat fossiilisia energialähteitä ja lisäävät uusiutuvan energian osuutta energian loppukulutuksesta. Valtioneuvosto pitää näin ollen hyvänä, että komissio on antanut vuoteen 2030 tähtäävän ehdotuksen direktiiviksi uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltiot varmistavat kollektiivisesti, että uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta koko EU:ssa vuonna 2030 on vähintään 27 prosenttia. Jäsenvaltiot asettavat omat tavoitteensa Energiaunionin hallintomallin (asetusehdotus KOM(2016) 759 lopullinen) mukaisessa kansallisessa ilmasto- ja energiasuunnitelmassa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta ei voi vuodesta 2021 eteenpäin olla alempi kuin jäsenmaalle asetettu kansallinen tavoite vuodelle 2020. Suomen uusiutuvan energian osuuden tulee siten olla vähintään 38 prosenttia vuodesta 2021 eteenpäin. Valtioneuvosto voi hyväksyä sekä EU:n yhteisen sitovan uusiutuvan energian tavoitteen että Suomen vähimmäistavoitteen 38 prosenttia. Ehdotus ei estä korkeamman kansallisen tavoitteen asettamista.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että direktiiviehdotuksessa on joitain uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tukijärjestelmiä koskevia yleisiä periaatteita. Jäsenvaltion tulee itse voida päättää, onko sillä tukijärjestelmä. Valtioneuvosto voi hyväksyä periaatteen, jonka mukaan tukea saavien hankkeiden tukitasoa tai muita ehtoja ei saa muuttaa jälkikäteen siten, että se vaikuttaa hankkeiden talouteen. Valtioneuvosto ei kannata sitä, että jäsenvaltioiden on osittain avattava uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tukijärjestelmät muissa jäsenmaissa sijaitseville uusiutuvista energialähteistä sähköä tuottaville laitoksille. Tukijärjestelmien avaaminen muissa jäsenvaltioissa sijaitseville laitoksille tulee valtioneuvoston mielestä olla vapaaehtoista ja perustua kyseisten jäsenvaltioiden keskinäisiin sopimuksiin. Samoin uusiutuvan energian tilastollisten siirtojen, jäsenvaltioiden yhteisten uusiutuvilla energialähteillä sähköä, lämpöä tai jäähdytystä tuottavien hankkeiden sekä jäsenvaltioiden yhteisten tukijärjestelmien tulee edelleen olla vapaaehtoisia ja perustua kyseisten jäsenvaltioiden keskinäisiin sopimuksiin.

Valtioneuvosto pitää hyvänä tavoitetta, että uusiutuvan energian tuotantoon ja jakeluun liittyvät hallinnolliset menettelyt ovat hankkeen ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset huomiioon ottaen mahdollisimman selkeät ja sujuvat. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että direktiiviehdotuksessa ehdotettuja lupien myöntämiselle asetettuja pakollisia määräaikoja ja muita menettelyihin liittyviä vaatimuksia tarkastellaan vielä huolellisesti ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että alkuperätakuita voidaan myöntää uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön lisäksi uusiutuvilla tuotetusta lämmöstä ja jäähdytyksestä. Valtioneuvosto haluaa kuitenkin vielä tarkastella, aiheuttaako alkuperätakuiden pakollisuus uusiutuvalla ener-

gialla tuotetun lämmityksen ja jäähdytyksen markkinoinnissa hyötyihin nähden suhteetonta hallinnollista taakkaa yrityksille ja viranomaisille. Alkuperätakuiden keskeisenä tavoitteena on varmistaa kuluttajalle, että uusiutuvana energiana myyty energia on tuotettu uusiutuvilla energialähteillä. Valtioneuvosto katsoo, että alkuperätakuiden merkitys ensisijaisesti luotettavan tiedon varmistajana energian tuottamisesta uusiutuvilla tulisi säilyttää. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että alkuperätakuuta voisi myös jatkossa myöntää tuottajille, jotka ovat saaneet samaan tuotantoon taloudellista tukea.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että pienten sähköntuotantolaitosten haltijat voivat tuottaa sähköä omaan kulutukseen ilman kohtuuttomia lainsäädännöstä aiheutuvia velvoitteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös pientuottajat myyvät sähkönsä markkinoille avointen sähkömarkkinoiden periaatteiden mukaisesti. Jatkokäsittelyssä tulee selvittää ehdotuksen merkitys pientuottajien, muiden sähkönkäyttäjien, verkkoyhtiöiden sekä energia- ja arvonlisäverotuksen kannalta.

Valtioneuvosto pitää hajautetun uusiutuvan energian edistämistä tärkeänä. Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella, onko direktiiviehdotuksen määrittelemä uusiutuvan energian yhteisö tasapuolinen ja hyödyllinen, kun arvioidaan hajautetun energian tuottajiin ja kuluttajiin kohdistuvia erilaisia menettelyjä ja tukia. Uusi käsite tarkkoine rajauksineen saattaa aiheuttaa hyötyihin nähden suhteetonta hallinnollista taakkaa sekä yhteisöille että viranomaisille. Jatkokäsittelyssä tulee myös varmistaa, että uusiutuvan energian yhteisö on yhteensopiva sähkömarkkinadirektiiviehdotuksessa määritellyn energiayhteisö -määritelmän kanssa.

Valtioneuvosto pitää uusiutuvan energian osuuden lisäämistä lämmityksessä ja jäähdytyksessä tärkeänä. Lämmityksen ja jäähdytyksen tarve, nykyinen infrastruktuuri, eri uusiutuvan energialähteiden teknis-taloudellinen potentiaali, markkinat ja ohjauskeinot ovat hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden pitää edelleen voida päättää, miten ja minkälaisilla kannustimilla uusiutuvan energian käyttöä lämmityksessä ja jäähdytyksessä lisätään. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion on pyrittävä lisäämään uusiutuvan energian osuutta lämmityksessä ja jäähdytyksessä prosenttiyksiköllä vuosittain vuodesta 2021 alkaen. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tulee vielä tarkemmin arvioida komission ehdottaman lisäystavoitteen kohdentumista ja vaikutuksia teollisuuteen, kaukolämpö- ja -jäähdytyssektoriin sekä rakennuskohtaiseen lämmitykseen ja jäähdytykseen. Valtioneuvosto katsoo, että tavoitteen tulisi olla indikaatiivinen ja sen tulisi koskea koko kautta vuosittaisen lisäystavoitteen sijasta. Ehdotuksen mukainen yhden prosenttiyksikön vuosittainen lisäys on toimeenpanon kannalta joustamattomampi kuin 10 prosentin lisäystavoite vuodesta 2021 vuoteen 2030.

Suomessa liittyminen kaukolämpö- tai kaukojäähdytysverkkoon ei ole pakollista. Kuluttajan irtautuminen verkosta tapahtuu sopimusehtojen mukaisesti. Kaukolämpö- ja jäähdytys kilpailee siten muiden lämmitys- ja jäähdytysmuotojen kanssa. Kaukolämpö- ja jäähdytysyhtiöiden intressissä on varmistaa kaukolämpö- ja jäähdytysjärjestelmien tehokkuus ja kilpailukyky kilpaileviin tuotantomuotoihin verrattuna. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että muiden lämmitys- ja jäähdytysmuotojen kanssa kilpailevaan kaukolämpöön – ja jäähdytykseen ei tulisi kohdistaa uutta pakollista EU-tason sääntelyä. Uusi pakollinen sääntely voi lisätä hallinnollista taakkaa ilman merkittäviä lisähyötyjä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että liikenteen uusiutuvan energian käytölle ja kehittyneille biopolttoaineille ehdotetaan sitovia osuustavoitteita. Näin voidaan turvata biopolttoaineiden ja muiden liikenteen uusiutuvien energialähteiden eurooppalainen markkina ja rohkaista yrityksiä teknologian kehittämiseen ja investointeihin. Lähtökohtaisesti voidaan pitää kannatettavana myös pyrkimystä perinteisten, ruoka- ja rehupohjaisten biopolttoaineiden käytön asteittai-

seen rajoittamiseen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että kehittyneet biopolttoaineet määrittelyä direktiiviehdotuksen raaka-aineluettelo ei ole paras tapa määrittellä ko. polttoaineita ja esitettyssä muodossaan se rajoittaa liikaa kehittyneiksi katsottavia biopolttoaineita erityisesti jäte- ja tähdepohjaisten biopolttoaineiden osalta.

Valtioneuvoston mielestä Suomen kannalta tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi tulisi katsoa kokonaisuutena biopolttoaineiden määrittelyä ja eri minimiosuusvaatimuksiin sisällytettäviä polttoaineita ja energialähteitä sekä määrittellä selkeästi, mitä reunaehtoja jäsenvaltioille asetetaan koskien kansallisia edistämistoimenpiteitä kuten biopolttoaineiden jakeluvaihtoehtoja. Ottaen huomioon Suomen haastavat kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteet taakanjakosektorilla ja erityisesti liikenteen osalta sekä kunnianhimoiset tavoitteet kehittyneiden biopolttoaineiden osalta on välttämätöntä, että kansallisesti voidaan asettaa EU:n vaatimuksia korkeampia ja laveampia velvoitteita.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tulee vielä tarkemmin arvioida voidaanko esitettyjen kansallisten sähköisten seuranta järjestelmien avulla saavuttaa niin merkittäviä hyötyjä, että järjestelmien rakentamisesta ja ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia voidaan pitää perusteltuina. Direktiiviehdotuksen mukaan vaadittavaan järjestelmään kirjataan kaikki velvoitteiden piiriin kuuluvien polttoaineiden kohdalla tapahtuvat transaktiot tuotannosta polttoaineen lopulliselle toimittajalle ja siirtyvien erien kestävyysominaisuudet. Kansalliset tietojärjestelmät olisi myös linkitettävä niin, että kaikki jäsenvaltioiden väliset siirrot on jäljitettävissä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä bioenergian kestävyyskriteerien laajentamisen myös kiinteisiin ja kaasumaisiin sähkön- ja lämmöntuotantoon käytettäviin biomassoihin. Tässä yhteydessä haluamme kuitenkin painottaa jo olemassa olevien biomassan kestävyuden todentamisessa käytettävien menetelmien hyödyntämistä. Valtioneuvosto pitää ehdotukseen sisältyviä kestävyyskriteerien soveltamista koskevia rajoituksia kannatettavina (mm. kriteerien soveltaminen käytettäessä jäte- ja tähdemateriaaleja, kiinteille biomassoille 20 MW laitospäästöraja ja kasvihuonekaasukriteerien soveltaminen ainoastaan uusille 2021 tai sen jälkeen toimintansa aloittaville laitoksille). Direktiiviehdotukseen sisältyy kuitenkin monia yksityiskohtia, joihin on syytä kiinnittää huomiota jatkokesittelyssä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että ehdotukseen sisältyy mahdollisuus tarkastella metsäbiomassan tuotannon kestävyyttä maatasolla sekä hyödyntää olemassa olevia instrumentteja. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotukseen sisältyvästä kaksipuolisesta mallista tulee myös yksityiskohdiltaan tarkoituksenmukainen ja se on mahdollista toteuttaa mielekkäästi ja ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotukseen sisältyvään metsäbiomassojen tuotannon kestävyyskriteerien tarkasteluun vuoden 2023 loppuun mennessä sekä mahdollisuuteen tehdä niitä koskevia muutoksia. Valtioneuvosto pitää tarpeellisenä arvioida tarkastelun tarpeellisuutta ja ajankohtaa.

Valtioneuvostolle on tärkeää, että kestävä bioenergian lisäämistä ei rajoiteta. Tässä suhteessa on syytä kiinnittää huomiota mm. turvemaiden käsittelyyn ehdotuksessa. Kestävyyskriteerien ei tulisi rajoittaa esim. sellaisten biomassojen energiakäyttöä, jotka on viljelty nykyisillä, turvemaidella sijaitsevilla pelloilla.

Ehdotettuja kasvihuonekaasupäästövähennyskriteereitä ja kasvihuonekaasulaskennassa käytettäviä menetelmiä sekä oletuskertoimia tulee analysoida jatkotyössä huolellisesti ottaen huomioon myös teknologioiden ja teollisuusprosessien kehittyminen (mm. biojalostamot).

Valtioneuvostolle on tärkeää, että kestävyyskriteerien täyttymisen osoittaminen on mahdollista toteuttaa uskottavasti ja luotettavasti sekä ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja siitä ai-

U 5/2017 vp

heutuvia kustannuksia. Täytäntöönpanossa tulee säilyä riittävä kansallinen liikkumavara ja tässä suhteessa ehdotukseen sisältyvää säädösvallan siirtoa tulee tarkastella erityisen huolellisesti.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotukseen sisältyy säädösvallan siirtoa komissiolle. Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella ehdotettua delegointia, erityisesti komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuutta. Yleisenä huomiona valtioneuvosto katsoo, että mahdolliset säädösvallan siirrot on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Direktiiviehdotuksen käsittelyn kuluessa komissiolta odotetaan selvennyksiä siihen, ovatko direktiiviehdotuksen säännökset ristiriidattomia muiden komission ilmasto- ja energiapaketin säädösehdotusten kuten taakanjakoehdotuksen, päästökauppadirektiiviehdotuksen, sähkömarkkinadirektiiviehdotuksen ja hallintomalliehdotuksen kanssa ja miten ne vaikuttava muiden säädösehdotusten toimeenpanoon.