



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 2. joulukuuta 2016
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2016/0382 (COD)

15120/16
ADD 9

ENER 417
CLIMA 168
CONSOM 298
TRANS 479
AGRI 650
IND 261
ENV 757
IA 130
CODEC 1802

SAATE

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	1. joulukuuta 2016
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2016) 419 final – OSA 2/2
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Bioenergian kestävyys Oheisasiakirja Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 23 päivänä huhtikuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta (uudelleenlaadittu toisinto)

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2016) 419 final – OSA 2/2.

Liite: SWD(2016) 419 final – OSA 2/2



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Bioenergian kestävyys

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 23 päivänä huhtikuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta (uudelleenlaadittu toisinto)

{COM(2016) 767 final}

{SWD(2016) 416 final}

{SWD(2016) 417 final}

{SWD(2016) 418 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi bioenergian kestävydestä
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Vaikka bioenergian kasvava tuotanto on keskeisessä asemassa pyrittäessä varmistamaan EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttaminen, bioenergian lisääntyvään käyttöön lämmön- ja energiantuotannon alalla liittyy ongelmia ja mahdollisia riskejä. Julkinen kuuleminen on myös osoittanut, että mielipiteet bioenergian hyödyistä ja riskeistä vaihtelevat, mikä voi estää alan investointeja, eritoten, jos ei ole vakaata julkisen politiikan kehystä. Sidosryhmien antaman palautteen, tutkimusten ja muun tieteellisen näytön perusteella komission yksiköt ovat havainneet kolme mahdollista keskeistä ongelmaa tai mahdollista riskiä, jotka liittyvät kiinteän biomassan käyttöön lämmön- ja energiantuotannossa: i) Bioenergian ilmastomyönteisyys. ii) Ympäristövaikutukset luonnon monimuotoisuuteen, maaperään ja ilmanlaatuun. iii) Huomattavien biomassamäärien lisääntynyt poltto matalan hyötysuhteen laitoksissa. Tämä vaikutustenarviointi täydentää uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin tarkistusehdotukseen liittyvää vaikutustenarviointia. Kyseisessä vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan liikenteessä käytettyihin biopolttoaineisiin liittyviä erityisiä kysymyksiä, erityisesti epäsuorasta maankäytön muutoksesta aiheutuvia päästöjä sekä kehittyneiden biopolttoaineiden kehittämistä.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Toimenpiteen keskeisenä tarkoituksena on varmistaa lämmön- ja energiantuotantoon tarkoitettun bioenergian tuotannon ja käytön kestävyys. Tätä varten on olennaisen tärkeää puuttua edellä mainittuihin ongelmiin ja riskeihin selkeällä politiikkakehyksellä, johon sisältyvillä uusilla toimilla täydennetään sekä EU:n että kansallisen tason olemassa olevia politiikkoja ja toimenpiteitä. Toimenpiteellä pyritään saamaan hyötyjä ilmastotoimissa, ympäristönsuojelussa, resurssitehokkuudessa ja sisämarkkinoiden toiminnassa samalla kun toimet pidetään oikeassa suhteessa ongelmien ja riskien suuruuteen. Toimenpiteellä on myös tarkoitus viedä eteenpäin komission yleisiä tavoitteita erityisesti edistämällä i) kasvua, työllisyyttä ja investointeja ja ii) EU:n johtavaa asemaa uusiutuvan energian alalla.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Ilmastomuutoksen hillitsemistä koskevat tavoitteet ja uusiutuvaa energiaa koskevat tavoitteet vahvistetaan EU:n tasolla, ja varsinkin uusiutuvaa energiaa koskeva tavoite on vaikuttanut biomassan käytön lisääntymiseen energiantuotannossa EU:ssa kymmenen viime vuoden aikana. Sen vuoksi on tarpeen varmistaa EU:n tasolla, että bioenergian käyttö uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi tukee myös yleistä ilmastotavoitetta. Eräillä bioenergian kehittämiseen liittyvillä kestävyyskohdistuvilla riskeillä on rajatylittävä ulottuvuus, ja näin ollen niihin voidaan tehokkaammin puuttua EU:n tasolla. Tämä koskee erityisesti ympäristövaikutuksia, kuten ilmastomuutosta, luonnon monimuotoisuutta ja ilmansaasteita. Markkinavälitteisiä vaikutuksia voi esiintyä myös yli rajojen. Tällaisia ovat esimerkiksi kilpailukysymykset biomassaraaka-aineiden osalta.

B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Kuulemisen ja tosiseikkojen tarkastelun aikana esille nousi seuraava ongelma: – Yhtäältä monet sidosryhmät katsovat, että bioenergian tulevaa kehitystä, joka on tärkeää fossiilisten polttoaineiden korvaamiseksi, haittaavat epäilykset tietyn biomassan energiakäytön hyödyllisyydestä ympäristön kannalta. – Samaan aikaan tieteelliset todisteet osoittavat selvästi, että biomassan energiakäytön yleiset vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin ja luonnon monimuotoisuuteen perustuvat liian moniin muuttujiin, eikä vaikutuksia voida arvioida tai varmistaa yleispätevästi, vaan niitä olisi pikemminkin tarkasteltava tapaus- ja aluekohtaisesti. Tämän vuoksi ei ole mahdollista luotettavasti erotella EU:n tasolla kestävä kehityksen mukaisia ja kestävä kehityksen vastaisia bioenergianlähteitä lämmön- ja energiantuotannon aloja varten ja vahvistaa tätä erottelua lainsäädännössä. Sen sijaan edellä mainittuihin ongelmia ja riskejä aiheuttaviin tekijöihin pyritään puuttumaan yhdellä muuhun kuin sääntelyyn perustuvalla vaihtoehdolla ja neljällä sääntelyyn perustuvalla vaihtoehdolla.

Perusvaihtoehto (vaihtoehto 1) pohjautuu ratkaisujen sisällyttämiseen vuoteen 2030 ulottuvien ilmasto- ja energiapolitiikan puitteiden muihin osatekijöihin ja muihin nykyisiin politiikkoihin. Koska näillä politiikoilla on huomattavaa vaikutusta mutta uutta erityistä sääntelyä ei tarvittaisi, tämä vaihtoehto olisi tehokkain saavuttamaan tasapaino tulosten ja hallinnollisen taakan välillä. Se ei kuitenkaan anna oikeudellisia takeita niitä tapauksia varten, joissa ongelmia pahentavia käytäntöjä ilmaantuu suuremmassa määrin kuin mallinnuksessa on todettu. Tällä on merkitystä, kun ajatellaan biomassan tulevaan kehitykseen liittyvää epävarmuutta, mukaan lukien kaupan toimintamallit ja raaka-aineen valinta. Muissa neljässä toimenpidevaihtoehdossa ehdotetaan erilaisia suojatoimia havaittuja riskejä vastaan, vaikkakin on erityisen hankalaa käsitellä varsinkin biomassan ilmastovaikutuksia ('biogeeninen hiili'). Tämä huomioon ottaen komission yksiköt eivät voineet yksilöidä, mikä toimintavaihtoehto olisi selkeästi parempi kuin muut.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmäkuulemisessa 35 prosenttia vastaajista katsoi, että nykyiset EU:n ja kansalliset politiikat riittävät käsillä olevien kysymysten ratkaisemiseksi, kun taas 59 prosenttia piti parempana uutta EU:n tason ohjauskeinoa. Vaihtoehto 2, jolla muodollistettaisiin nykyisin komission suosituksena esitetyt kestävyyttä koskevat vaatimukset, ei saanut tuntuvaa selkeää kannatusta. Vaihtoehtoa 3 tukivat jotkin bioenergian tuottajat ja käyttäjät sekä useat jäsenvaltiot. Vaihtoehtoa 4 (muuntohyötysuhteen parantaminen) kannatti joukko energia-alan ulkopuolisia puuteollisuuden aloja ja kansalaisjärjestöjä. Kansalaisjärjestöt kannattivat myös laajalti bioenergiaa koskevaa yleistä kattoa.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Arviointi viittaa siihen, että yksilöidyillä toimintavaihtoehdoilla olisi malleissa ennakoiduissa edellytyksissä vain vähäiset – vaikka positiiviset – vaikutukset havaittuihin ongelmiin. Ne pikemminkin toimisivat "suojatoimina", jos ongelmia pahentavia käytäntöjä ilmaantuu suuremmassa määrin kuin mallinnuksessa on ennakoitu.

Vaikka bioenergia on ratkaisevan tärkeässä asemassa, jotta EU:n energialähteiden yhdistelmässä saavutettaisiin uusiutuvan energian 27 prosentin tavoite vuoteen 2030 mennessä, bioenergian hieman korkeampi osuus muihin uusiutuviin energialähteisiin verrattuna johtaa hieman vähäisempään kehiteillä olevien teknologioiden kannustimeen. Ne vaihtoehdot, jotka sisältävät bioenergiaa koskevia rajoitteita (1, 3, 4 ja 5), kannustavat sen vuoksi energia-alaa epäsuorasti keskittymään muihin uusiutuviin energialähteisiin ja tuovat näin lisäinvestointeja ja työpaikkoja uusiutuvan energian alalle. Koska kaikilla vaihtoehdoilla on melko rajallinen määrällinen vaikutus bioenergian tuleviin määriin, vaikutukset kasvuun ja työllisyyteen ovat myös pienet.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Maatalousbiomassan tuottajille, metsänomistajille, puun arvoketjulle ja bioenergiailaitoksille koituisi lisää hallinnollisia kustannuksia vaihtoehtoihin 2–5 sisältyvistä uusista oikeudellisista vaatimuksista. Arvioiden mukaan tällaisia kustannuksia aiheutuisi 63–150 miljoonaa euroa kertaluonteisina kustannuksina ja 31–51 miljoonaa euroa toistuvina vuotuisina kustannuksina (yhteensä kaikkien toimijoiden osalta). Ylimääräiset kustannukset päättyvät todennäköisesti joko loppukuluttajan (jos julkisia tukia ei makseta) tai laajemman yhteiskunnan (jos tukia maksetaan) maksettaviksi tai osittain molempien maksettaviksi. Kuten edellä on kuvattu, vaihtoehdoista olisi kaiken kaikkiaan hieman taloudellista hyötyä, joka liittyisi hienoiseen siirtymään muihin uusiutuviin energialähteisiin.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Bioenergian tuotannossa ja käyttöketjussa on mukana paljon pk- ja mikroyrityksiä, erityisesti pienmetsänomistajia ja pieniä bioenergiailaitoksia. Pieniin energialaitoksiin kohdistuvat vaikutukset riippuisivat kuitenkin siitä, mikä olisi niiden laitosten vähimmäiskoko, joihin kestävyyttä koskevia vaatimuksia sovellettaisiin (1–5 MW, 5–10 MW, 10–20 MW tai yli 20 MW). Harkinnassa olleet toimintavaihtoehdot vaikuttaisivat pienmetsänomistajiin, mutta vaikutukset olisivat vähäisemmät riskiperusteisessa lähestymistavassa (vaihtoehto 3).

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kansallisille viranomaisille aiheutuisi vain vähän hallinnollisia kustannuksia. Ne liittyisivät lainsäädännön täytäntöönpanoon sekä vastaaviin raportointi-, seuranta- ja tarkastustehtäviin. Näihin kustannuksiin sisältyisi kertaluonteisia kustannuksia 60 000–200 000 euroa sekä toistuvia vuotuisia kustannuksia 400 000–1 miljoona euroa.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Ei.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Politiikkaa tarkastellaan säännöllisesti uudelleen energiaunionin hallintokehyksen osana. Tässä yhteydessä varsinkin energiana käytetyn biomassan kokonaismäärien, biomassan tyypin, raaka-aineen tyypin, raaka-aineen maantieteellisen alkuperän ja loppukäytön seuranta on tärkeää, jotta voidaan arvioida vaikutustenarvioinnissa yksilöityjä ongelmia ja riskejä. Erityistä tarkistuslauseketta ei ole tarkoitus säätää.