Asiantuntijalausunto. **E 53/2021 vp: Valtioneuvoston selvitys: EU:n uusiutuvan energian direktiivin nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus toimintaohjeista näytön antamiseksi metsäbiomassan kestävyyskriteerien täyttymisestä.** Talousvaliokunta, 27.5.2021



Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, Ari Ekroos & Heli Peltola

Tausta

EU:n komissio on valmistellut RED II -direktiivin täytäntöönpanosäädöksiä, joilla säädetään tarkemmat kestävyyskriteerit metsäbiomassan käytölle maa- tai hankinta-aluetasolla. Hallitus linjaa Suomen kantaa säädösten käsittelyyn EU:n kestävyyskomiteassa.

Perusmuistion kanta

Perusmuistiossa esitetään Suomen kanta käynnissä olevaan komiteakäsittelyyn. Suomen tulkinta on se, että komissio tiukentaa ehdottamillaan täytäntöönpanosäädöksillä RED II:n kestävyyskriteereitä, mikä ei ole ollut direktiivin antaman mandaatin tarkoitus. Muistion mukaan Suomi tulisi komiteakokouksessa vastustamaan komission ehdotusta täytäntöönpanoasetukseksi, jos ehdotusta ei muuteta ennen komitean äänestystä siten, että sen sisältö noudattaa RED II –direktiivin 29 (8) artiklassa komissiolle asetetun täytäntöönpanovallan valtuutusta.

Valmisteltu Suomen näkemys on se, että mikäli toimeenpanosäädökset hyväksyttäisiin ehdotetun kaltaisina, Suomi ei välttämättä täyttäisi metsäbiomassan kaikkia kestävyyskriteerivaatimuksia maatasolla. Valmistellun Suomen kannan mukaan metsä- ja ympäristölainsäädännössä ei säädettäisi kestävyysvaatimuksista kaikilta osin asetusluonnoksessa edellytellyllä yksityiskohtaisuudella, ja tästä aiheutuisi hallinnollista lisätyötä ja sääntely lisäisi kustannuksia merkittävästi.

Ilmastopaneelin yleisnäkemys

Ilmastopaneeli keskittyy arviossaan kommentoimaan täytäntöönpanosäädöksiä ennen muuta suomalaisen metsätalouden ja ilmastotoimien vaikuttavuuden näkökulmasta.

RED II:n metsäbiomassaa koskevat kirjaukset eivät takaa sen ensisijaisen energiakäytön kestävyyttä, koska esimerkiksi kasvihuonekaasupäästölaskelmissa energiabiomassan käytön vaikutuksia hiilitaseisiin ei huomioida EU:n sisällä tai sen ulkopuolella. Komission ajatus yksityiskohtaisemmista toimintaohjeista kestävyyden osoittamiseksi on tässä suhteessa tärkeää. Yleishavaintona Ilmastopaneeli toteaa, että täytäntöönpanoasetusluonnoksessa korostuu hallinnollinen, lähinnä ylhäältä ohjattu ja kaikki toimijat yhteen muottiin laittava pyrkimys. Toisaalta kestävyyskriteerien pitää olla kaikille samat, jotta niiden uskottavuus ja ohjaava vaikutus toimisi markkinoiden näkökulmasta. Biomassan kestävyyden osoittamisen pelisääntöjen selkeyttäminen ja toiminnanohjeiden tulkinnanvaraisuuden vähentäminen on Suomen etu.

Suomen metsien hoidon ja käytön kestävyyttä seurataan jatkuvasti eri keinoin. Valtakunnan metsien toistuvat inventoinnit, sekä valtakunnallisesti ja metsäkeskuksittain tehtävä jatkuva seuranta mahdollistaa erilaisten kestävyysindikaattoreiden seurannan maanomistaja/yritys/aluetasolla, mitä tukee myös kansallinen metsäpolitiikka. Perusmuistio ei tuo esiin, että Suomen metsälainsäädäntö asettaa jo nyt reunaehdot ja rajoitteet kestävälle metsien hoidolle ja käytölle. Myös Tapion laatimat metsien hoitoa koskevat suositukset ohjaavat pyrkimään kokonaiskestävään metsien hoitoon ja käyttöön. Suhteellisen vähäisillä lainsäädännön tarkistuksilla voitaisiin Suomessa täyttää ehdotettujen toimeenpanosäädösten kriteerit. Suomi voisi samalla näyttää positiivista esimerkkiä muulle maailmalle, kuinka kestävä metsätalousmaa pystyy osoittamaan digisovelluksillaan metsien käytön ekologisen kestävyyden.

Metsätalouden kestävyyteen vaikuttavia tekijöitä: monimuotoisuus ja ilmasto

Hyvästä tahtotilasta huolimatta Suomen metsien ja metsäbiomassan käyttöön liittyy kestävyyshaasteita, joista Suomessa parhaillaankin keskustellaan. Tästä esimerkkeinä ovat metsän käytön monimuotoisuus-, ilmasto- ja vesistövaikutukset.

Monimuotoisuuden osalta Ilmastopaneeli viittaa käytyyn keskusteluun, jossa on ehdotettu kansallisten toimien voimistamista metsäluonnon monimuotoisuuden suojelun edistämiseksi ja suojeluverkoston laajentamiseksi. Huolta on kannettu hakkuumäärien kasvaessa puuston nuorentumisesta, koska metsäluonnon monimuotoisuus riippuu paitsi erilaisista puuston rakennetekijöistä, myös suoraan puuston biologisesta iästä. Metsien lisääntynyt tilavuuskasvun myötä lyhentynyt kiertoaika ei edistä monimuotoisuutta (Koskela, Ollikainen ja Pukkala 2008).

Hakkuutähteiden energiakäyttö tuo fossiilisten resurssien substituutiovaikutusten kautta ilmastohyötyjä. Sen sijaan ainespuun ohjaaminen energiakäyttöön ei ole ilmastokestävää (Seppälä ym. 2015), mutta sen ehkäisemiseen ei ole osoitettu ohjauskeinoja. Ohjauskeinojen avulla voitaisiin samalla edistää innovatiivisia, ei-polttoon perustuvia ratkaisuja, joita on hahmotettu esimerkiksi Energiateollisuuden uudessa tiekartassa. Myös puun eri ositteiden energiakäytössä on tarkentamisen varaa, esimerkiksi kantojen energiakäyttö ei ole ilmastokestävää (Repo ym. 2010). Myöskään metsäteollisuuden sivuvirtojen ohjautumiselle biotuotteisiin polton sijaan ei ole riittäviä kannustimia. Lisäksi jatkuvapeitteisen kasvatuksen käyttö erityisesti ojitettujen suometsien hoidossa olisi ympäristönäkökulmasta erityisen tärkeää, koska se vähentäisi vesistökuormitusta ja turpeen hajoamisen seurauksena tapahtuvia kasvihuonekaasupäästöjä.

Monimuotoisuuden ja ilmastotoimien edistäminen metsätaloudessa ja metsäbiomassojen energiakäytön kestävyyttä on mahdollista parantaa ottamalla huomioon kansallisessa komission täytäntöönpanoasetuksen toimintaohjeiden näkökulmia. Suomen tulisi pyrkiä tarkentamaan ehdotuksen epäselviä kohtia velvollisuuksien osoittamisessa ja esittää ratkaisuja, joilla RED II -direktiivin artiklan 29 (6 ja 7) vaatimusten toteutuminen voitaisiin varmistaa.

Yksityiskohtaisia kommentteja säädösten artikloihin ja perusmuistion kantoihin

Säädösluonnoksen keskeiset artiklat voidaan karkeasti jakaa käsitemäärityksiin (artikla 2), metsien käytön yleisiin kestävyysmäärityksiin (artiklat 3 ja 4) sekä LULUCF-sektorin ilmastokestävyyteen (artiklat 5 ja 6), kumpikin joko maatasolla tai hankinta-alueen tasolla.

Artikla 2 käsitemääritykset

Ehdotetut käsitemääritykset ovat monin osin hämäriä ja luonteeltaan pyrkimyksiä, kuten myös perusmuistio korostaa. Erottelussa primaariseen ja sekundaariseen metsäbiomassaan näyttää jälkimmäinen sisältävän, myös metsäteollisuuden sivuvirrat, kuten mäntyöljy, ligniini ja mustalipeä[1]. Epäselväksi jää, mitä tämä tarkoittaa kestävyyden kannalta.

Artiklat 3 ja 4 kestävyyden arviointi

Perusmuistio toteaa, että asetusluonnoksen 3 (1) artiklan b kohdan ii alakohdan osalta Suomen lainsäädäntö ei sisällä kirjauksia, jotka täyttäisivät metsien 5-vuotisuudistamisvelvoitteen ja iv osalta Suomen lainsäädäntö ei sisällä kirjauksia koskien kantojen, juurien, lahopuiden tai neulasten ja lehtien korjuuta koskevaa lainsäädäntöä. Perusmuistio ei kuitenkaan tuo esiin, että Suomen metsälainsäädäntö asettaa jo nyt reunaehdot ja rajoitteet metsänhoidolle ja -käytölle, ja niiden ohella suositukset ohjaavat pyrkimään minimitasoa parempaan metsänhoitoon. Suhteellisen vähäisillä lainsäädännöllisillä tarkistuksilla Suomessa voitaisiin täyttää ehdotettujen toimeenpanosäädösten kriteerit. Asetusluonnoksen 3 (1) artiklan b kohdan v alakohdan osalta perusmuistion toteaa, että ”-- metsälakiin ei sisälly säännöstä metsien kasvun ja hakkuiden 3(8) suhteesta, joskin metsälaki (1093/1996) ja KEMERA-lainsäädäntö varmistavat metsien puuntuotantokapasiteetin ylläpidon”. Ilmastopaneeli kuitenkin toteaa, että Suomen metsälainsäädännössä on määritelty hakkuun tai muun toimenpiteen jälkeen toteutettavat toimet.

Perusmuistiossa esitetyt näkökohdat eivät ota kantaa komission esittämien kestävyysnäkökohtien luonnontieteellisiin perusteisiin. Suomen ilmastopaneeli katsoo, että ne ovat relevantteja. Niiden sisällyttäminen Suomen lainsäädäntöön on perusteltua, kuitenkin kansalliset erityispiirteet huomioiden.

[1] ‘secondary biomass from forests’ means residues from forest-based industry, including bark, sawdust and wood shavings that result from sawmilling or wood milling, and recovered post-consumer wood.

Ilmastopaneelin kanta

Ilmastopaneeli katsoo, että Suomen metsätalouden kestävyyden osalta on joitakin avoimia ja osin kiistanalaisiakin kysymyksiä, jotka heijastuvat myös metsäbiomassan energiakäyttöön. Näiden kestävyysasioiden selkeyttäminen kansainvälisesti sovituilla RED II:n täydennetyillä toimintaohjelmilla olisi myös Suomen etu. Ilman energiapuuvirtojen kaupan yhteisten pelisääntöjen tarkennuksia spekulointi siitä, että EU ulkoistaa energiapuun kestämättömän käytön vaikutuksia kolmansiin maihin, tullee jatkumaan. Suomen tulisi täytäntöönpanoasetusluonnoksen vastustamisen sijaan pyrkiä epäselvien kysymysten tarkentamiseen ja esittää kriteerien täyttämiseksi joustavia hallinnollisia ratkaisuja, jotka huomioivat alueelliset erityispiirteet. Suomen olisi mahdollista täyttää ehdotuksen kriteerit suhteellisen pienillä lainsäädännöllisillä tarkistuksilla.

Lähteet

Koskela, E., M. Ollikainen and T. Pukkala 2007b. Biodiversity Conservation in Boreal Forests: Optimal Rotation Age and Volume of Retention Trees. Forest Science 53: 443-452.

Repo A., Känkänen T, Tuovinen J-P, Antikainen R., Tuomi M, Vanhala P. and Liski J. 2012. Forest bioenergy climate impact can be improved by allocating forest residue removal. Global Change Biology Bioenergy 4(2): 202-212.

Seppälä J, Kanninen M, Vesala T, Uusivuori J, Kalliokoski T, Lintunen J, Saikku L, Korhonen R, ja Repo A 2015. Metsien hyödyntämisen ilmastovaikutukset ja hiilinielujen kehittyminen. Ilmastopaneelin raportteja 3/2015.