Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

LAUSUNTO

24.5.2021 SYKE/2021/1418

Talousvaliokunta

Lausuntopyyntönne 21.5.2021

Asia: E 53/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n uusiutuvan energian direktiivin nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus toimintaohjeista näytön antamiseksi metsäbiomassan kestävyyskriteerien täyttymisestä

Asetuksen tarkoitus ja TEMin esitys Suomen kannaksi pääpiirteistään

Komission antamalla täytäntöönpanoasetusluonnoksella on tarkoitus säätää toimintaohjeet näytön antamisesta sen osoittamiseksi, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2018/2001 (jäljempänä RED II -direktiivi) säädettyjä metsäbiomassaa koskevia kestävyyskriteereitä noudatetaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) perustelumuistiossaan esittää Suomen kannaksi, että metsäbiomassan tuotannon kestävyyttä tulee voida tarkastella maatasolla RED II -direktiivin mukaisesti. Lisäksi perustelumuistiossa esitetään, että komission esittämät tiukennetut toimintaohjeet RED II -direktiivin riskiperusteiseen menettelytapaan menee yksityiskohdiltaan sellaiseksi, ettei lopputulos ole tarkoituksenmukainen eikä kestävyyskriteerien noudattamisen osoittamista ole mahdollista toteuttaa mielekkäästi ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Perustelumuistiossa vedotaan siihen, ettei komissiolle ole annettu toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä RED II -direktiivin metsäbiomassaa koskevien kestävyyskriteerien sisällön tiukentamiseksi siltä osin kuin kyse on asetusehdotuksen mukaisista metsäbiomassaa koskevista kriteereistä (artiklat 3 ja 4) ja maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden eli LULUCF-kriteereistä (artiklat 5 ja 6). Tämän ja edellä mainittujen syiden takia, Suomi vastustaa komiteakokouksessa komission ehdotusta täytäntöönpanoasetukseksi, ellei sitä muuteta vastaamaan Suomen tulkintaa RED II -direktiivin 29 (8) artiklassa komissiolle asetetun täytäntöönpanovallan valtuutuksesta.

Suomen ympäristökeskuksen lausunnon näkökulma

Komissiolle on hyväksytyn RED II -direktiivin puitteissa (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=EN 29(8) annettu valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan toimintaohjeet näytön antamisesta sen osoittamiseksi, että biomassan käyttöä koskevia kestävyyskriteereitä noudatetaan. Suomen ympäristökeskus ei katso kuitenkaan pystyvänsä arvioimaan onko Suomen yllä esitetty laintulkinta perusteltu vai ei. Sen sijaan Suomen ympäristökeskus ottaa lausunnossaan kantaa RED II -direktiivin kriteerien kiristämisen tarpeeseen, miten Suomi näyttäytyy tiukennettujen kriteerien valossa ja kuinka komission esittämiin toimintaohjeisiin tulisi suhtautua.

Tarve metsäbiomassan kestävyyskriteerien kehittämiseen ja toimeenpanoon

Metsäbiomassan korjuuseen liittyy erilaisia ympäristövaikutuksia. Erityisesti metsäbiomassan korjuu vähentää metsään varastoituvan hiilen määrää (hiilinielua), saattaa heikentää luonnon monimuotoisuutta ja aiheuttaa haitallisia vesistövaikutuksia. Vaikutukset ovat kiistattomat, mutta ne riippuvat oleellisesti siitä, mitä metsäbiomassaa korjataan, missä laajuudessa, minkälaisilla menetelmillä ja minkälaisesta metsästä. (Koljonen ym. 2017)

Monien tutkimusten perusteella metsäbiomassan korjuun hiilinielua pienentävä vaikutus on keskeisin tekijä bioenergian ja biopolttoaineiden kasvihuonekaasupäästöissä (Koponen ym. 2013, Soimakallio & Sorsa 2013, Soimakallio ym. 2014). Metsästä korjattua puubiomassaa kohden laskettuna hiilinielua pienentää tyypillisesti eniten kasvavan runkopuun korjuu ja vähiten nopeasti lahoavien jakeiden, kuten oksien tai latvusmassan korjuu. Oksia hitaammin lahoavien kantojen korjuun vaikutus sijoittuu näiden väliin. Vaikka harvennushakkuut pienentävät nielua merkittävästi korjattu biomassaa kohden, ne nopeuttavat jäljelle jäävän puuston järeytymistä tukkipuuksi. Lisäksi liian intensiivinen metsätähteiden korjuu voi heikentää metsän ravinnetasapainoa siten, että se heikentää puuston kasvua. (Koljonen ym. 2017)

Metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta haitallista on erityisesti puun korjuu arvokkailta luontokohteilta, metsäluonnolle tärkeiden rakennepiirteiden häviäminen tai muodostumisen estyminen ja järeän lahopuun korjaaminen. Hakkuiden kohdistuminen harvennushakkuisiin uudistushakkuiden sijasta turvaa paremmin monimuotoisuuden säilymistä. Järeän kuolleen puun korjuu on haitallista erityisesti lahopuusta riippuvaisille lajeille. (Koljonen ym. 2017)

Vesistöjen kannalta ongelmallisimpia ovat voimaperäiset hakkuut ja maaperän muokkaus suometsissä sekä kantojen nosto metsämaasta. Nämä toimenpiteet lisäävät selvästi orgaanisen aineksen eroosiota ja vesistökuormitusta. (Koljonen ym. 2017)

Suomessa metsähakkeen käytön teknistä lisäyspotentiaalia on Luonnonvarakeskuksen tuoreen arvion mukaan erityisesti kuitupuukokoisessa puustossa ja kannoissa, mutta vain vähäisissä määrin pienpuussa ja oksissa/latvusmassassa (Anttila ym. 2021). Näin ollen metsähakkeen käytön lisääminen saattaisi kohdistua merkittävissä määrin jakeisiin, joiden korjuulla on joko merkittävä metsien hiilinielua pienentävä vaikutus ja rooli teollisuuden raaka-aineena (kuitupuu) ja merkittävä arvo luonnon monimuotoisuuden kannalta (kannot). Lisäksi riski hakkuutähteiden liian intensiiviselle korjuulle on olemassa, johtuen hakkuutähteiden korjuun lisäyksen rajallisesta teknisestä potentiaalista. Perustelumuistiossa todetaan, ettei Suomessa ole kantojen, juurien, lahopuiden tai neulasten ja lehtien korjuuta koskevaa lainsäädäntöä.

Kestävyyskriteerien keskeisimpänä tavoitteena on varmistaa muun sääntelyn ohessa, että bioenergian käytön lisääminen osana uusiutuvan energian lisäystavoitteita tuottaa riittävän suuret vähenemät kasvihuonekaasujen päästöissä aiheuttamatta merkittävää haittaa muilla ympäristöllisen ja sosiaalisen kestävyyden alueilla. Tavoite on linjassa YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n, Pariisin ilmastosopimuksen ja YK:n biodiversiteettisopimuksen kanssa. Keskeinen kysymys on siten se, miten hyvin tavoitteeseen päästään muun sääntelyn avulla ja missä määrin tarvitaan sääntelyä biomassan kestävyyskriteerin kautta.

RED II -direktiivin kasvihuonekaasukriteereissä metsäbiomassan korjuun vaikutuksia metsien hiilitaseisiin ei huomioida. Tätä perustellaan RED II -direktiivissä sillä, että metsien hiilitasevaikutukset huomioidaan LULUCF-asetuksen mukaisesti maankäyttösektorin velvoitteissa. Metsähakkeen käytön lisäyksen vaikutus LULUCF-asetuksen mukaiseen Suomen metsien ja puutuotteiden hiilinieluvelvoitteen täyttämiseen riippuu siitä, minkälaiseksi metsien ja puutuotteiden hiilinielu kokonaisuudessaan muodostuu suhteessa [..] asetettuun vertailutasoon. Tämä taas riippuu voimakkaasti markkinahakkuiden kehityksestä. Näin ollen ei ole selvää, miten metsähakkeen käytön lisäys vaikuttaa Suomen LULUCF-sektorin velvoitteiden saavuttamiseen. LULUCF-velvoitteet ja sääntely saattavat muuttua komission tulossa olevan kesäpaketin ja sen täytäntöönpanon myötä.

Metsäenergiaan liittyen luonnon monimuotoisuuden osalta kestävyyskriteereissä säädetään vain, että korjuun yhteydessä on otettava huomioon maaperän laadun ja biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen. Vesistövaikutuksista ei ole kestävyyskriteereissä säädetty mitään. Vesipuitedirektiivi asettaa yleisiä tavoitteita vesistöjen tilan ylläpitämiseksi ja

parantamiseksi, mutta sääntelyä, joka kohdistuisi metsäenergian hyödyntämisen vesistövaikutuksiin ei ole.

Ainakaan toistaiseksi ei ole olemassa EU-tason tai kansallista sääntelyä, jolla varmistettaisiin se, että metsäbioenergian käytön lisäyksen vaikutukset hiilinieluihin, luonnon monimuotoisuuteen ja vesistöihin tulisivat riittävästi huomioiduiksi haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Näin ollen sääntelyn kehittämisen tarve on ilmeinen. Oma kysymyksensä on se, missä määrin näistä asioista pitäisi säännellä EU-tason ja kansallisen tason kriteereillä ja missä määrin EU-tason kriteerit pitäisi koskea kansallista ja toimijatasoa. Kansallisen tason sääntely on kuitenkin jalkautettava tavalla tai toisella toimijatasoa koskevaksi, jotta voidaan varmistua siitä, että sääntely on vaikuttavaa. Koska kestävyyskriteerit ovat toimijatason sääntelyä, voidaan pitää perusteltuna, että niissä esitettyjen kriteerien noudattamista valvotaan myös toimijatasolla tarkoituksenmukaisesti.

EU-alueelle ja myös Suomeen tuodaan haketta EU:n ulkopuolelta bioenergian tuotantoon. On tärkeää, että tuotu puu on kestävästi tuotettua. Kestävyyden osoittaminen on tärkeää sekä kotimaiselle että tuodulle biomassalle. RED II -direktiivi pyrkii vastaamaan tähän tarpeeseen. Ilmastollinen ja ekologinen kestävyysnäkökulma metsäbiomassan käyttöön on kuitenkin ajassa muuttuva, koska tutkimus tuo uutta tietoa ja yhteiskunnan tavoitteet etenkin metsien hiilinielujen ja monimuotoisuuden suhteen ovat kiristyneet.

RED II -direktiivin metsäbiomassan kriteerien selkeyttäminen on kaikkien kestävään metsäbiotalouteen pyrkivien maiden etu. Taloudellisesti kannattavan metsäbiotalouden on oltava kestävä pitkällä aikavälillä. Sovellettavien kriteerien tulee olla tutkimustietoon perustuvia, riittävän yksiselitteisesti tulkittavissa ja viedä kehitystä aidosti kohti tavoitteita johdonmukaisesti muun sääntelyn ohella.

Metsäbiomassan tiukennettujen kestävyyskriteerien täyttämisestä Suomessa

Suomen huolena kestävyyden osoittamisessa on se, että mikäli toimeenpanosäädökset toteutuisivat esitetyssä muodossa, Suomi ei välttämättä täyttäisi metsäbiomassan kaikkia kestävyyskriteerivaatimuksia maatasolla, saati puun hankinta-aluekohtaisesti. Keskeisenä syynä on, että metsä- ja ympäristölainsäädännössä ei säädetä yksittäisistä vaatimuksista asetusluonnoksessa kirjatulla tarkkuudella.

Asetusluonnoksen metsien uudistamisvelvoite täyttyy maatasolla, jos kansallisessa lainsäädännössä edellytetään metsän uudistamista viiden vuoden sisällä hakkuusta. Lisäksi lainsäädännössä tulee olla vaatimuksia siitä, että metsän biologinen monimuotoisuus ei saa heikentyä uudistetulla metsäalueella. Aarniometsiä tai luonnonmukaisia metsiä ei saa muuttaa istutusmetsiksi. Tähän kohtaan on perusteltua pyytää selvennystä muun muassa siitä, mistä aikajänteestä on kyse monimuotoisuuden palautumisessa, miten palautuminen todennetaan ja kuinka aarniometsät tai luonnonmukaiset metsät määritellään.

Maaperän laadun ja biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen voidaan asetusluonnoksen mukaan osoittaa toteutuneen kansallisesti osoittamalla, että kansallisessa lainsäädännössä on säännöksiä, joilla suojellaan maaperää, eliölajeja ja luontotyyppejä hakkuiden aikana ja säännöksiä, joissa säädetään kantojen, juurien, kuolleiden puiden sekä tarvittaessa neulojen ja lehtien korjuusta. Suomen ympäristökeskus pitää tärkeänä, että näiden asioiden kansallista sääntelyä kehitetään RED II -direktiivin asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Asetusluonnoksen mukaan metsän pitkän aikavälin tuotantokapasiteetin säilyttäminen täyttyy maatasolla, mikäli kansallisesti sovellettavilla laeilla varmistetaan, että metsän hakkuut eivät ylitä keskimääräistä vuotuista kasvua ja hakkuut eivät haittaa metsän ja siihen liittyvien ekosysteemipalveluiden terveyttä. Tämän kriteerin osoittaminen voi olla Suomelle vaikeaa nykytoimintamallien perusteella. Ennen koronaa Suomessa on ollut vähintään kolme maakuntaa Etelä-Suomessa, jossa on hakattu useana peräkkäisenä vuotena kasvua enemmän. Tällaisen kehityssuunnan salliminen ei voi olla Suomen eikä maanomistajienkaan etu edes puutuotannollisesti katsoen. Lisäksi tällainen kehitys on haitallinen luonnon monimuotoisuuden ja hiilinielujen turvaamisen näkökulmasta. Kestävyyskriteerien noudattamisen arviointi hankinta-aluetasolla parantaisi mahdollisuuksia täyttää vastaavat kriteerit kansallisella tasolla. Hankita-aluetason arviointi poistaisi siten yhden keskeisen perustelumuistiossa esitetyn huolenaiheen.

Suomen ympäristökeskuksen kanta

Suomessa ei ole toistaiseksi riittävää sääntelyä, joka varmistaisi, että metsäbioenergian tuotanto tuottaa riittävät vähennykset kasvihuonekaasujen päästöissä aiheuttamatta merkittävää haittaa luonnon monimuotoisuudelle ja vesistöille. Tällä perusteella Suomen ympäristökeskus katsoo, ettei Suomen kannata profiloitua maaksi, joka **ei** halua tiukennettuja metsäbiomassakriteerejä vedoten siihen, että Suomessa nämä asiat ovat maatasolla kunnossa. Hallinnollisesti raskasta ja epätarkoituksenmukaista prosessia on perusteltua kritisoida, mutta vastustamisen sijaan tulisi epäselviin kohtiin hakea selvennystä velvollisuuksien osoittamisessa ja esittää ratkaisuja, joilla RED II -direktiivin artiklan 29 (6 ja 7) vaatimusten toteutuminen voidaan varmistaa. Pelkkä esityksen vastustaminen vetoamalla artiklaan 29 (8) osoittamatta toimivia ratkaisuja vähentää Suomen uskottavuutta kestävän metsäbiomassan tuottajamaana.

Suomen metsälainsäädäntöä tulisi kehittää RED II -direktiivin artiklan 29 ja täytäntöönpanoasetuksen vaatimusten täyttämiseksi. Suomella on maailman parhaimpiin kuuluva tietopohja metsistä metsikkötasolla eikä metsäasioiden kestävyysnäkökohtien osoittamisvelvollisuudessa pitäisi täten olla ongelmaa muihin maihin verrattuna. Päinvastoin, Suomi voisi näyttää tässä esimerkkiä muulle EU:lle, mikä voisi edistää metsätietouden parantamista niin EU:ssa kuin kansainvälisestikin. Halu tuottaa puuta kokonaiskestävästi on niin metsäteollisuuden, metsänomistajien kuin koko metsä- ympäristösektorin yhteinen tavoite Suomessa. Mahdollisuuksia rajoittaa ja vähentää asiaan liittyvää hallinnollista työtä tulee selvittää ja toteuttaa. Ratkaisu voisi löytyä metsänomistajien, muun yksityisen sektorin toimijoiden ja julkisen sektorin yhteistyöstä tiedon keräämisessä ja analysoinnissa. Ehdotetun täytäntöönpanoasetuksen artikla 3(3) kannustaa myös tähän. Hallinnollista työtä kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamisessa pienentäisi, jos asetuksen lopulliset ohjeet sisällytettäisiin metsänomistajien vapaaehtoisiin metsien sertifiointijärjestelmiin ja näiden järjestelmien kriteeristöä uudistettaisiin asetusta vastaavaksi. Näillä järjestelmillä on jo nyt auditointimenettely, jota voitaisiin kehittää. Sekä sertifiointien auditoinnin toimivuus että RED II -direktiivin täytäntöönpanon toimivuus voidaan tarvittaessa varmistaa metsäviranomaisen toteuttamalla otannalla eri alueellisilla tarkastelutasoilla. Näin kestävyyskriteerien noudattamisen osoittaminen on mahdollista toteuttaa mielekkäästi jo nykyisen toiminnan puitteissa ilman tarpeetonta hallinnollista lisätaakkaa.

Perustelumuistion mukaan esitys saattaisi vähentää metsänomistajien investointihalukkuutta. Tähän ei ole kuitenkaan esitetty perusteita. Tilanne on todennäköisesti päinvastainen. Jos kestävyyden osoittamiseen ei löydy nykyistä RED II -direktiiviä selkeämpiä ohjeita, spekulointi metsäbiomassan ympärillä jatkuu ja aiheuttaa epävarmuutta muun muassa sijoittajien, metsänomistajien, metsätuotteiden ostajien ja poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa. Markkinoiden vaatimukset kestävyyden osoittamiseksi ovat koko ajan vahvistuneet toimeenpanoasetuksen valmistelusta riippumatta. Maat, jotka kykenevät osoittamaan täyttävänsä kestävyyskriteerit saavat edelläkävijän hyödyt globaaleilla markkinoilla mikä voi kannustaa toiminnanharjoittajia investoimaan kestävien metsätuotteiden tuotantoon.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet professori **Jyri Seppälä**, ryhmäpäällikkö **Sampo Soimakallio**, professori **Mikael Hildén** ja ryhmäpäällikkö **Kimmo Syrjänen.**

Viiteitä

Anttila, P., Nivala, V., Hirvelä, H., Laitila, J., Sikanen, L. 2021. Metsähakkeen riittävyys energiaturpeen korvaajana. Loppuraportti 5.3.2021. https://tem.fi/documents/1410877/53440649/Luke+2021+Mets%C3%A4hakkeen+riitt%C3%A4vyys+energiaturpeen+korvaajana+05032021.pdf/e4bc3747-2ec2-0f18-672a-e92f6e16f4f8/Luke+2021+Mets%C3%A4hakkeen+riitt%C3%A4vyys+energiaturpeen+korvaajana+05032021.pdf?t=1620822474126

Koljonen, T., Soimakallio, S., Asikainen, A., Lanki, T., Anttila, P., Hildén, M., Honkatukia, J., Karvosenoja, N., Lehtilä, A., Lehtonen, H., Lindroos, T.J., Regina, K., Salminen, O., Savolahti, M., Siljander, R., Tiittanen, P. 2017. Energia- ja ilmastostrategian vaikutusarviot: Yhteenvetoraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2017 21/2017. 106 p.

Koponen, K., Soimakallio, S., Tsupari, E., Thun, R. and Antikainen, R., 2013. GHG emission performance of various liquid transportation biofuels in Finland in accordance with the EU sustainability criteria. Applied energy, 102, pp.440-448.

Sorsa, R. and Soimakallio, S., 2013. Does bio-oil derived from logging residues in Finland meet the European Union greenhouse gas performance criteria?. Energy policy, 53, pp.257-266.

Soimakallio, S., 2014. Toward a more comprehensive greenhouse gas emissions assessment of biofuels: the case of forest-based Fischer–Tropsch diesel production in Finland. Environmental science & technology, 48(5), pp.3031-3038.