Suomen luontopaneelin lausunto

Asia: Valtioneuvoston selvitys EU:n uusiutuvan energian direktiivin nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus toimintaohjeista näytön antamiseksi metsäbiomassan kestävyyskriteerien täyttymisestä

Suomen luontopaneeli kiittää lausuntopyynnöstä koskien Valtioneuvoston selvitystä: EU:n uusiutuvan energian direktiivin nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus toimintaohjeista näytön antamiseksi metsäbiomassan kestävyyskriteerien täyttymisestä.

Ilmastonmuutoksen pakottaessa fossiilisista polttoainesta luopumiseen, uusiutuvan energian merkitys nousee vääjäämättä. Tämä asettaa paineita erityisesti biomassan kestävyyden varmistamiseen. Biomassan kestävyyskriteerien täyttyminen on erityisen tärkeää, koska biomassan korjuu vaikuttaa haitallisesti jo ennestään uhanalaisiin metsäluontotyyppeihin ja metsälajeihin (Kontula & Raunio 2018, Hyvärinen ym. 2019). Luontopaneelin kanta on, että tarkkojen uusiutuvan energian kestävyyskriteerien nopea käyttöönotto on ehdottoman välttämätöntä ja tukee vihreää siirtymää kansallisella tasolla.

Suomen luontopaneeli kiinnitti huomiota siihen, että Suomen kanta on kirjoitettu siten, että oletus metsäbiomassan kestävyydestä tulisi olla linjassa Suomen lainsäädännön kanssa, aivan kuin Suomen metsien kestävyyttä ja hakkuita koskeva lainsäädäntö olisi aukoton ja komission ehdotus väärä. Komission täytäntöönpanoasetus linjaa monia tärkeitä asioita, joiden osalta Suomen lainsäädäntö on huomattavan vaillinainen ja kaipaa päivitystä. Erityisesti Suomen metsälaki on puutteellinen tilanteessa, jossa puun käyttö lisääntyy samanaikaisesti, kun on tarpeen ylläpitää ja lisätä metsien hiilivarastoja. Esimerkiksi tällä hetkellä metsälaki ei sisällä mekanismia, jolla turvata metsät niin, että riittävät nielut säilyvät ja metsä uudistetaan kestävällä tavalla huolehtien monimuotoisuuden säilymisestä. Pahimmassa tapauksessa nielujen heikkeneminen voi johtaa siihen, että päästövähennyksiä täytyy tiukentaa muilla sektoreilla ja päästöjen ylityksestä sanktioidaan. Lisäksi on huomattava, että ilmastopäästöistä poiketen liiallisten hakkuiden haitta metsäluonnolle ei ole korvattavissa rahallisilla sanktioilla eikä muilla yhteiskunnan sektoreiden avustuksella, vaan lisääntynyt metsien käyttö johtaa väistämättä metsäluonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen.

Suomen uusiutuvasta energiasta suuri osa perustuu jo puubiomassan polttamiseen. Tämä muodostuu pitkälti sellutehtaiden mustalipeän polttamisesta osana sellun valmistusprosessia. Tämän lisäksi luopuminen turpeesta lisää painetta metsäbiomassan käyttöön laitoksissa. Valitettavasti metsäbiomassan energiasisältö on huonompi kuin useimpien muiden polttoon perustuvien raaka-aineiden, mikä johtaa ilmastohyötyjen merkittävään alenemaan tai jopa päinvastaiseen lopputulemaan eli suurempiin päästöihin (JRC 2021, Seppälä ym. 2019). Metsäbiomassan lisääntynyt käyttö osana ilmastonmuutoskamppailua on myös ristiriidassa metsän hiilinielujen ja hiilivaraston vahvistamistarpeen kanssa, eritoten jos runkopuuta ohjautuu polttoon ja mikäli se johtaa lyhentyneisiin kiertoaikoihin. Kannot ja hakkuutähteet olisivat runkopuuta viisaampia poltettavia (Repo ym. 2012), mutta niiden poiston vaikutus metsämaaperän hiilivarastoon ja biodiversiteettiin on silti selvästi haitallista, ja ehdotetussa täytäntöönpanoasetuksessa (3(1) artikla kohta b) tähän onkin kiinnitetty erityistä huomiota. Asetuksessa linjataan että metsän hiilivarastojen ja hiilinielujen on säilyttävä tai kasvettava biomassan korjuusta huolimatta. Lisäksi keskittyminen fossiilisten korvaamiseen metsäbiomassalla voi johtaa heikentyneisiin nieluihin ja haitalliseen ilmastovaikutukseen

juuri sillä aikajänteellä, millä ilmastotoimia tavoitellaan (Bäck ym. 2017, Easac 2018). Luontopaneeli toteaa, että metsäbiomassan laajamittaista käyttöä uusiutuvana energianlähteenä täytyy tarkastella kriittisesti ja huomioiden sekä välittömät että pitkän aikavälin ilmasto- ja monimuotoisuusvaikutukset.

RED II direktiivin mukaisten kestävyyskriteerien toteutumisen seuranta ja metsäbiomassan alkuperän jäljittäminen ovat keskeisiä tekijöitä uskottavan uusiutuvan energian strategian toteutumisessa. Metsäbiomassojen lisääntyvä tuottotavoite (Kallio ym. 2015, 2018) edellyttää sekä entistä intensiivisempää biomassan korjuuta talousmetsissä (mm. kannot ja hakkuutähteet) että mahdollisesti uusien, aiemmin käsittelemättömien metsien ottamista talouskäyttöön. Merkittävä osa näistä aiemmin hakkuiden ulkopuolelle jääneistä alueista saattaisi olla metsälain 10 §:n tarkoittamia erityisesti suojeltavia elinympäristöjä, joiden on Siitonen ym. selvityksessä (2021) todettu olevan jo nykyisellään vakavasti uhattuina metsänhakkuista johtuen (Siitonen ym. 2021). Kyseisen selvityksen mukaan käytössä olevat seurantajärjestelmät eivät tuota riittävän tarkkaa tietoa elinympäristöjen käsittelystä ja säilymisestä, ja metsälakikohteiden häviämistä on tapahtunut vuosittain vähäisessä, mutta pitkällä aikavälillä kuitenkin merkittävässä määrin jo ennen metsälain vuoden 2013 muutosta ja niiden asteittainen hävittäminen hakkuin jatkuu edelleen.. Tämä on vastoin direktiivin edellytystä, että metsäbiomassan hankinta ei saa muuttaa maankäyttömuotoa ja heikentää suojelun tasoa.

Asetusluonnoksessa esitetään selkeä rajoite metsäbiomassan alkuperälle, joka estää sen korjuunluonnontilaisilta ja suojelluilta alueilta, ja yleisemminkin metsämaan biologisen monimuotoisuuden säilytysvelvoite yhtenä keskeisenä kestävyyskriteerinä. Näin varmistetaan se, että metsäbiomassan tuotto ei heikennä tai vaaranna luonnon monimuotoisuutta tai muita ekosysteemipalveluja myöskään silloin, kun puuaineksen kysyntä kasvaa merkittävästi. Luontopaneeli pitää tärkeänä, että sekä kotimaisen että ulkomaisen metsäbiomassan käytön koko elinkaaren aikaiset luonto- ja ympäristövaikutukset huomioidaan ja verifioidaan luotettavasti. Luontopaneeli korostaa, että asetustekstin mukaisesti biopolttoaineiden korjuuta vanhoilta runsashiilisiltä ja/tai biodiversiteetiltään rikkailta metsäalueilta pitää ehdottomasti välttää.

s.1 "Suomi on pitänyt tärkeänä, että metsäbiomassan tuotannon kestävyyttä voidaan tarkastella maatasolla RED II –direktiivin mukaisesti. "

> Luontopaneeli katsoo että nykymuotoinen RED II kriteeristö ei ole riittävä takaamaan metsäbiomassan käytön kestävyyttä, ja siksi tarkempia ohjeistuksia on syytä antaa. Toimintaohje nostaa selviä kehittämistarpeita esiin mm. Suomen metsälainsäädännön osalta. Vaikka kyseessä on Suomen kansallista lainsäädäntöä koskevat huomiot, ne ovat oleellisia asioita, jotta metsäbiomassan kestävyys tulisi todella varmistettua. Mikäli metsäbiotaloutta halutaan suosia ja mainostaa kestävänä, tulee sen olla oikeasti myös kestävää ja myös lain edellyttämää. Tarve lailla säänneltyyn metsätalouden kestävyyteen nousi konkreettisesti esille PEFC-metsäsertifioinnin uudistustyössä, jossa jo entuudestaan heikkoa, vain niukasti lakia paremmin metsäluontoa suojaavaa sertifikaattia pyrittiin heikentämään entisestään (ELY 2021). Tämä prosessi osoittaa, että kestävyys tulee taata selvästi laissa ja että Suomen metsälaki ei turvaa metsien käytön ekologista kestävyyttä.

S2. *“Erityisesti Suomi kiinnittää huomiota siihen, että asetusluonnoksessa esitetään sääntelyä, joka osittain laajentaa tai jopa tiukentaa direktiivissä säädettyjen kriteerien sisältöä. “*

> RED II direktiivi on sellaisenaan heikko takaamaan metsäbiomassan käytön kestävyyden. Ilmastonmuutoksen kiihtyessä ja monimuotoisuuskadon noustua viiden vakavimpien yhteiskuntia uhkaavien uhkien joukkoon (WEF 2020) on aivan odotettavaa, että kriteeristö ja lainsäädäntö tulee kiristymään vuosien saatossa. Tähän kehitykseen tulee myös Suomessa varautua ja suhtautua myönteisesti vihreän siirtymän hengen mukaisesti.

s. 2 “*Asetusluonnoksessa ehdotetut kansallisen lainsäädännön yksityiskohtaiset sisältövaatimukset tulisi muuttaa esimerkinomaiseksi listaukseksi mahdollisista säännöksistä, joilla voidaan osoittaa kriteerien noudattaminen. “*

> Ohjeet ja listaukset ovat valitettavasti riittämättömiä ohjaamaan biomassojen korjuuta kestävällä tavalla, jos markkinahinnat kysynnän kasvun myötä nousevat. Sen vuoksi tarvitaan sitovia säännöksiä, tarkkaa verifiointia ja valvontaa niiden noudattamisesta.

s. 3. Metsäbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit liittyvät hakkuiden laillisuuteen, metsän uudistamiseen hakatuilla alueilla, luonnonsuojelutarkoitukseen osoitettujen alueiden suojeluun, haitallisten vaikutusten minimointiin maaperän laadun ja biologien monimuotoisuuden säilyttämisessä hakkuiden yhteydessä sekä metsien pitkän aikavälin tuotantokapasiteetin ylläpitoon ja parantamiseen.

> Luontopaneeli muistuttaa, että hakkuiden laillisuus ei ole tae kestävyyden toteutumisesta. Myös Suomen metsälaki epäonnistuu ekologisen kestävyyden turvaamisessa jopa lakikohteiden suojelun osalta (ks. Siitonen ym 2021), minkä vuoksi on syytä tiukentaa sääntelyä ja varmistaa sen noudattaminen mm. nykyistä paremmalla ohjeistuksella ja koulutuksella.

s. 3 “Asetusluonnoksen 3 (1) artiklan b kohdan ii alakohdan mukaan 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. Suomen metsälainsäädäntöön ei sisälly edellä mainittuja vaatimuksia. “

> Luontopaneeli katsoo, että on erittäin tärkeää, että näiden asioiden mukaan ottaminen lainsäädäntöön on tuotu esiin mahdollisina muutostarpeina metsälakiin tai luonnonsuojelulakiin. EU:n biodiversiteettistrategia myös edellyttää kaikkien luonnontilaisten ja vanhojen metsien suojelua.

s. 3 “Asetusluonnoksen 3 (1) artiklan b kohdan iv alakohdan mukaan 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. Suomessa ei ole kantojen, juurien, lahopuiden tai neulasten ja lehtien korjuuta koskevaa lainsäädäntöä. "

Luontopaneeli katsoo tässäkin, että on hyvä, että näiden asioiden mukaan ottaminen lainsäädäntöön on tuotu esiin mahdollisina muutostarpeina metsälakiin.

"Asetusluonnoksen 3 (1) artiklan b kohdan v alakohdan 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. Kansalliseen metsälakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä metsien kasvun ja hakkuiden suhteesta, joskin metsälaki (1093/1996) ja KEMERA-lainsäädäntö varmistavat metsien puuntuotantokapasiteetin ylläpidon. On epävarmaa, täyttääkö Suomi kyseisen kriteerin maatasolla. "

Suomen metsien kokonaishakkuumäärää ei säätele tällä hetkellä mikään laki. Metsähakkuiden rajoittamisen viimeinen hidaste, päätehakkuiden järeyskriteeri, poistui edellisessä metsälain muutoksessa. Ekosysteemipalveluiden tilasta ja hakkuiden määrän ekologisesta kestävyydestä ei laissa puhuta tällä hetkellä lainkaan, mikä on Luontopaneelin mielestä ongelmallista luonnon monimuotoisuuden heikentymisen takia. Esimerkiksi metsälain metsänuudistamisvelvoite tai rahoituslain tuet taimikonhoidolle eivät mitenkään takaa sitä, että hakkuut eivät ylitä vuotuista kasvua. Samalla raaka-aineiden hankinnan kestävyys olisi hyvä ottaa osaksi ympäristönsuojelun luvanmyöntämisehtoja (vrt. esim. ns. biotuotetehtaat) ja syvällisemmin myös YVA-menettelyn mukaista tarkastelua.

"Mikäli asetus hyväksytään komiteassa luonnoksen mukaisena, merkittävä osa jäsenvaltioista, todennäköisesti mukaan lukien myös Suomi, eivät täyttäisi metsäbiomassan kaikkia kestävyyskriteerivaatimuksia maatasolla. Keskeisenä syynä tähän on, että metsä- ja ympäristölainsäädännössä ei säädetä yksittäisistä vaatimuksista asetusluonnoksessa kirjatulla tarkkuudella. Suomen kannalta keskeiset kriteerit, jotka koskevat metsän uudistamisvelvoitetta hakkuun jälkeen, haitallisten vaikutusten minimointia maaperän laadun ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämisessä sekä metsien pitkän aikavälin tuotantokapasiteetin ylläpitoa ja parantamista edellyttäisivät metsälainsäädännön muuttamista maatason riskiarvioinnin täyttymiseksi, jos maatason tarkastelu tehdään asetusluonnoksen mukaisesti. Lisäksi maatason kriteerien yksityiskohtaiset vaatimukset ovat ongelmallisia, koska ne ottavat huonosti huomioon eri maiden olosuhteita. "

Luontopaneeli katsoo että metsäbiomassan kestävyyden varmistaminen on tärkeä asia, joka korostuu entisestään mikäli bioenergian määrä kasvaa (Kallio ym. 2015, 2018). Kestävyyden takaamisessa on oltava perusperiaatteena kestävyyden toteutuminen. Kestävyyslainsäädännön toimivuutta määrittävä kriteeri ei voi olla nykyisen lainsäädännön sopivuus, vaan sen vaikuttavuus sääntelyn kohteena olevassa asiassa.

Maakohtaiset erot ovat suuria jo metsien käytön historiastakin johtuen, joten kestävyyskriteerien olisi oltava sovellettavissa yleisellä tasolla siten, että minkään maan kohdalla huononnusta nykytilanteeseen ei voi tapahtua. Asetusluonnoksessa annetaan myös mahdollisuus tarkastella kriteereitä hankinta-aluetasolla, mikä

mahdollistaa toiminnan harjoittamisen kestävästi, vaikka kansallista lainsäädäntöä ei olisikaan voimassa. Luontopaneeli pitää hyvänä, että kaikki kestämätön metsäbioenergian tuotanto on rajattu selkeästi kriteerien ulkopuolelle. Kestämättömästä metsäbiomassasta tuotettua energiaa ei pidä huomioida uusiutuvan energian tavoitteissa eikä sille pidä ohjata kansallisia tukia.

S4 "Jos metsäbiomassaa koskevat kriteerit eivät täyty maatasolla, metsäbiomassaa käyttävien toiminnanharjoittajien olisi osoitettava näiden kriteerien täyttyminen hankinta-aluetasolla. Maatason tarkasteluun verrattuna hankinta-aluetason tarkastelut lisäävät toiminnanharjoittajien hallinnollista rasitetta ja siten myös toiminnanharjoittajien hallinnollisia kustannuksia. Jos kestävyyskriteerien tarkastelu siirtyisi pääsääntöisesti hankinta-aluetasolle, se saattaisi heikentää myös toiminnanharjoittajien investointihalukkuutta.

Luontopaneeli katsoo, että metsäbiomassan kestävyyskriteerien hoitaminen metsälain muutoksella poistaisi tämän ongelman. Mikäli kestävyyskriteeristöä ei riittävästi pystytä kansallisella lainsäädännöllä takaamaan, on aivan ymmärrettävää ja välttämätöntä, että kestävyys varmistetaan hankinta-aluetasolla.

Viitattu kirjallisuus:

Bäck, J., Aszalós, R., Ceulemans, R.J.M., Glatzel, G., Hanewinkel, M., Kakaras, E., Kotiaho, J.S., Lindroth, A., Lubica, D., Luyssaert, S., Mackay, J., Marek, M.V., Morgante, M., Nabuurs, G.J., Ovaskainen, O., Salomé Pais, M., Schaub, M., Tahvonen, O., Vesala, T., Gillett, W., and Norton, M. 2017. Multi-functionality and Sustainability in the European Union's Forests. European Academies Scientific Advisory Committee, EASAC policy report 32.

Camia A., Giuntoli, J., Jonsson, R., Robert, N., Cazzaniga, N.E., Jasinevičius, G., Avitabile, V., Grassi, G., Barredo, J.I., Mubareka, S., The use of woody biomass for energy purposes in the EU, EUR 30548 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-27867-2, doi:10.2760/831621, JRC122719

Easac.eu 2018. https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Carbon_Neutrality/EASAC_commentary_on_Carbon_Neutrality_15_June_2018.pdf

ELY 2021. Perustelut ELY-keskusten vetäytymiselle PEFC-standardityöryhmästä https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/44977/PEFC_PERUSTELUT_ELY-keskusten_VETÄYTYMISELLE.pdf/eefd144a-88f4-c3b2-fdc0-35519f4ec8ee?t=1619180870752

Hyvärinen E, Juslén A, Kemppainen E, et al. (eds.) (2019) The 2019 Red List of Finnish species. Ministry of the Environment and Finnish Environment Institute, Helsinki

JRC 2021. Policy Brief, Brief on the role of the forest-based bioeconomy in mitigating climate change through carbon storage and material substitution. European Commission's Knowledge Centre for Bioeconomy, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/bioeconomy/topic/forestry-biomass_en (downloaded 24/05, 2021)

Kallio et al. 2018. Economic impacts of setting reference levels for the forest carbon sinks in the EU on the European forest sector. Forest Policy and Economics 92: 193–201

Kallio, A.M.I., Lehtilä, A., Koljonen, T., Solberg, B., 2015. Best scenarios for the forest and energy sectors – implications for the biomass market. CLEEN, FIBIC. Research report no D.1.2.1, Helsinki.

Kontula, T. & Raunio, A. (toim.). (2018). Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 5/2018. 388 s.

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

Seppälä, J., Heinonen, T., Pukkala, T., Kilpeläinen, A., Mattila, T., Myllyviita, T., Peltola, H. 2019. Effect of increased wood harvesting and utilization on required greenhouse gas displacement factors of wood based products and fuels. Journal of environmental management, 247:580-587.https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.06.031

Siitonen, J., Määttä, K., Punttila, P. & Syrjänen, K. 2021. Metsälain arvioinnin jatkoselvitys 10 §:n muutosten vaikutuksista monimuotoisuuden turvaamiseen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 6/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 76 s

WEF 2020. The Global Risks Report 2020 | World Economic Forum (weforum.org)