Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Lausunto

27.5.2021

VN/589/2021
VN/589/2021-MMM-38

Eduskunnan talousvaliokunta

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

Uusiutuvan energian direktiiviin sisältyy energiabiomassojen kestävyyttä koskevat kriteerit ja vuonna 2018 hyväksytyssä RED II -direktiivissä keskeinen muutos on, että nestemäisten biopolttoaineiden lisäksi kestävyyden todentaminen laajenee myös kiinteisiin biomassoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että energiantuotannossa käytettävät kiinteät puupolttoaineet, kuten kuori, sahanpuru, puutähdehake ja metsähake tulevat kestävyystodentamisen piiriin. Jäsenmaiden tulee saattaa direktiivin mukaiset kansalliset säädökset voimaan viimeistään 30.6.2021 mennessä. Suomessa direktiivin kestävyyskriteerit on toimeenpantu lailla biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista, joka astui voimaan tammikuussa 2021.

RED II –direktiivin artikla 29 sisältää metsänhoitoon, hakkuisiin ja hiilensidontaan liittyviä kestävyysvaatimuksia ja näiden osoittamisesta annetaan tarkentavia säädöksiä komission täytäntöönpanoasetuksessa. Komissio julkaisi 31.3.2021 täytäntöönpanoasetuksen luonnoksen *Draft Commission implementing regulation (EU)..on establishing operational guidance on the evidence for demonstrating compliance with the sustainability criteria for forest biomass laid down in Article 29 of the Directive (EU) 2018/2001.* Asetusluonnos oli julkisessa kuulemisessa 28.4.2021 asti ja komissio tekee lausuntojen perusteella tarvittavat muutokset luonnokseen. Tämän jälkeen ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi saatetaan kestävyyskomitean käsiteltäväksi.

RED II -direktiivissä metsäbiomassojen tuotannon kestävyyden tarkastelussa keskeinen periaate on, että kestävyyden arviointi pohjautuu nk. riskipohjaiseen malliin. Tämä tarkoittaa, että maassa tai hankinta-alueella tulee olla voimassa lainsäädäntöä ja seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmät, joilla varmistetaan i) hakkuiden laillisuus, ii) metsän uudistaminen hakkuun jälkeen ja iii) luonnonsuojeluun osoitettujen alueiden suojelu. Lisäksi edellytetään, että iv) hakkuiden yhteydessä minimoidaan haitallisia vaikutuksia maaperän laatuun ja biodiversiteettiin ja että v) ylläpidetään ja parannetaan metsien pitkän aikavälin tuotantokapasiteettia. Lisäksi metsäbiomassan on täytettävä maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat vaatimukset eli nk. LULUCF-vaatimukset. Kriteerien täyttymistä arvioidaan ensisijaisesti maatasolla ja toissijaisesti hankinta-aluetasolla käytössä olevien hallinta- ja seurantajärjestelmien kautta.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää E-kirjeen kannan mukaisesti tärkeänä, että metsäbiomassan tuotannon kestävyyttä voidaan tarkastella maatasolla. Tarkastelu perustuu kunkin maan kansalliseen metsä- ja ympäristölainsäädäntöön, mikä merkitsee, että puun loppukäyttömuodosta riippumatta puuraaka-aineen tuotannolle on yhdet yhteneväiset kriteerit. Tämä merkitsee samalla, että kestävyyttä ei tarvitse tarkastella jokaisen yksittäisen puuerän osalta erikseen, mikä on puolestaan merkittävä periaate myös toimijoihin kohdistuvan hallinnollisen taakan näkökulmasta. Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että RED-direktiiviin sisältyvää maatason, eli kansalliseen metsä- ja ympäristölainsäädäntöön pohjautuvan kestävyystarkastelun mahdollisuutta ei vaaranneta täytäntöönpanoasetuksen joko tarpeettoman yksityiskohtaisilla tai lähtökohtaisesti hankalasti todennettavilla kohdilla.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Maa- ja metsätalousministeriö				
PL 30 00023 Valtioneuvosto	Hallituskatu 3 A Helsinki	29 516 001 35 829 516 001		kirjaamo@mmm.fi

Maa- ja metsätalousministeriö korostaa E-kirjeessä todetun mukaisesti, että komission 31.3.2021 julkaisemaan täytäntöönpanoasetuksen luonnokseen sisältyy useita kohtia, joissa komissio ylittää sille annetun täytäntöönpanotoimivallan. Asetusluonnokseen sisältyvän sääntelyn luonne ei noudata sitä, mitä komissiolle on säädetty kyseisessä täytäntöönpanovaltuutussäännöksessä.

Metsänhoitoon liittyvien toimien on koko Suomen EU-jäsenyyden ajan tulkittu kuuluvan jäsenmaiden kansallisen kompetenssin piiriin. EU:lla on toimivaltaa ympäristö- maatalous- ja energiasektoreilla, jotka joko suoraan tai välillisesti vaikuttavat metsiin. Suomen näkemys on ollut, että metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin kansallisen päätäntävallan piirissä. Jäsenmaat ja niiden olosuhteet ovat erilaisia, ja jokaisella tulisi olla tieteeseen perustuvat kestävän metsänhoidon suositukset. On myös huomattava, että direktiivissä ja täytäntöönpanoasetuksessa edellytettävien kestävyysvaatimusten tulee olla todennettavissa paitsi EU-jäsenmaissa, myös kaikissa EU:n ulkopuolisissa maissa.

E-kirjeessä linjatun mukaisesti ministeriö katsoo, että komissiolle ei ole annettu toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä RED II –direktiivin metsäbiomassaa koskevien kestävyyskriteerien sisällön tiukentamiseksi. Esimerkkejä näistä ovat asetusehdotuksen muotoilut artikloissa 3 ja 4 ja nk. LULUCF-kriteerien eli artiklojen 5 ja 6 muotoilut. Lisäksi osa artiklan 2 määritelmistä on tarpeettomia. Erityisesti osa hankinta-aluetason vaatimuksista on tiukempia kuin maatasolla, minkä vuoksi kestävyyden osoittaminen myös hankinta-aluetasolla voi olla hallinnollisesti toimijoille kohtuuttoman haastavaa. Edellä kuvatun pohjalta voidaan kokonaisuutena todeta, että asetusluonnokseen sisältyy useita kohtia, joissa kansalliselta lainsäädännöstä edellytetyt sisältövaatimukset ovat luonteeltaan liian yksityiskohtaisia eivätkä ole linjassa komission toimivallan kanssa. E-kirjeessä on kuvattu hyvin täytäntöönpanoasetuksen luonnokseen sisältyvät ongelmakohdat yksittäisten artiklojen osalta.

Kuten E-kirjeen kantaosassa todetaan, komission tulisi muuttaa asetukseen sisältyvään sääntelyn luonnetta valtuutuksen mukaiseksi toimintaohjeeksi. Asetusluonnoksessa ehdotetut kansallisen lainsäädännön yksityiskohtaiset sisältövaatimukset tulisi muuttaa esimerkinomaiseksi listaukseksi mahdollisista säännöksistä, joilla voidaan osoittaa kriteerien noudattaminen. Vaihtoehtoisesti komission tulisi poistaa kokonaan asetuksesta yksityiskohtaiset täytäntöönpanotoimivallan ylittävät kansallista metsälainsäädäntöä koskevat säännösvaatimukset.

Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy E-kirjeessä esitettyyn kantaan, että Suomen tulee komiteakokouksessa vastustaa 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.

Ministeriö korostaa, että tähän asti on ollut perusteltua olettaa, että Suomi täyttää maatasolla metsäbiomassojen kestävyyttä koskevan tarkastelun. Tämä pohjautuu Navigant- konsulttiyhtiön selvitykseen, jossa arvioitiin, miten jäsenvaltioiden sekä viiden EU:n ulkopuolisen valtion kansalliset lainsäädännöt täyttävät maatason kriteerit. Selvityksen viimeisimmän luonnoksen mukaan Suomi täyttää kaikki metsäbiomassan tuotantoa koskevat kriteerit maatasolla. Lisäksi on epätodennäköistä, että asetusluonnoksen mukaiset kriteerit täyttyisivät myöskään muissa jäsenvaltioissa tai EU:n ulkopuolisissa maissa.

On myös olennaista huomata, että RED II-direktiivin metsiä koskevat kestävyyskriteerit pohjautuvat laajassa yhteistyössä eri komission pääosastojen, jäsenmaiden ja sidosryhmien kesken laadittuihin suosituksiin. RED II -kriteereihin on viitattu monessa muussakin EU-prosessissa, joissa on edellytetty metsien käytön kestävyyden todentamista. Senkin takia on tärkeää, että täytäntöönpanoasetus pohjautuu direktiivitekstiin, eikä täytäntöönpanoasetuksella muuteta direktiivin kirjauksia.

Kestävyyskriteerien täyttymisellä ja niiden todentamisen käytännöillä on olennainen merkitys erityisesti Suomen kaltaisissa maissa, joissa metsäteollisuuden sivuvirroilla ja metsänhoitotöiden ja hakkuiden yhteydessä korjattavilla hakkuutähteillä ja pieniläpimittaisella energiapuulla on keskeinen rooli uusiutuvan energian tuotannossa. Siten niillä on keskeinen rooli myös uusiutuvan energian tavoitteiden täyttämisessä. Jos toiminnanharjoittaja ei pystyisi maa- eikä hankinta-aluetasolla osoittamaan kaikkien kestävyyskriteerien täyttymistä, katsotaan metsäbiomassaerä kestämättömäksi. Kestämättömästä metsäbiomassasta tuotettua energiaa ei voida huomioida Suomen uusiutuvan energian tavoitteissa eikä se ole tukikelpoista. Kokonaisuutena voidaan todeta, että jos merkittävä osa energiantuotannossa käytettävästä biomassasta rajautuisi kestämättömäksi, asialla olisi huomattava merkitys taloudellisesti, kansantaloudellisesti sekä Suomen uusiutuvan energian osuuden tavoitteiden täyttymisen osalta. Myös tästä näkökulmasta maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että täytäntöönpanoasetukseen sisältyvien vaatimusten tulee olla lähtökohtaisesti sellaisella tasolla ja kirjoitettu siten, että niiden todentaminen on mahdollista sekä jäsenmaissa että EU:n ulkopuolisissa maissa.

Jakelu Talousvaliokunta, eduskunta