Luonnonvarakeskus

Dnro 1413/00 00 02 00/2021

26.5.2021

Asia: 1413/00 00 02 00/2021, E 53/2021 vp VN selvitys: EU:n uusiutuvan energian direktiivin nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus toimintaohjeista näytön antamiseksi metsäbiomassan kestävyyskriteerien täyttymisestä

Eduskunta
Talousvaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjät: Matleena Kniivilä, tutkimuspäällikkö, Antti Mutanen, tutkija

Luonnonvarakeskuksen asiantuntijalausunto

1 Tausta

Talousvaliokunta on pyytänyt Luonnonvarakeskukselta lausuntoa komission antamasta luonnoksesta täytäntöönpanoasetukseksi, jolla säädetään toimintaohjeet näytön antamisesta sen osoittamiseksi, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 (jäljempänä RED II –direktiivi) metsäbiomassaa koskevia kestävyyskriteereitä noudatetaan.

Luonnonvarakeskus keskittyy lausunnossaan oman toimialansa asioihin, eikä ota kantaa siihen, onko komissiolla toimivaltaa tiukentaa täytäntöönpanosäädöksellä metsäbiomassan kestävyyskriteerien sisältöä suhteessa RED II -direktiiviin.

2 Lausunto

Luonnonvarakeskuksella ei ole huomautettavaa liittyen valtioneuvoston selvitykseen.

EU:n metsiin kohdistuva politiikkaohjaus on voimakasta, ja kuluvasta vuodesta on muodostumassa metsiin kohdistuvien politiikkatoimien määrän osalta ennätyksellinen. RED II -direktiivin ohella metsien tulevan käytön suuntaan vaikuttavat muun muassa EU:n biodiversiteettistrategia, EU:n metsästrategia, ilmastopolitiikka sekä kestävän rahoituksen taksonomia. EU:n politiikat ohjaavat metsien käyttöä tavoitteiltaan osin ristiriitaisiin suuntiin. Politiikkaohjaus on aiempaa yksityiskohtaisempaa ja ulottuu kansalliseen päätöksentekoon muun muassa kansalliseen metsälain-säädäntöön kohdistuvien vaatimusten osalta.

Komission täytäntöönpanoasetusluonnoksen metsäbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit liittyvät hakkuiden laillisuuteen, metsän uudistamiseen hakatuilla alueilla, luonnonsuojelutarkoitukseen osoitettujen alueiden suojeluun, haitallisten vaikutusten minimointiin maaperän laadun ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämisessä hakkuiden yhteydessä sekä metsien pitkän aikavälin tuotantokapasiteetin ylläpitoon ja parantamiseen. Kriteerien täyttymistä arvioidaan ensisijaisesti maatasolla voimassa olevan lainsäädännön ja käytössä olevien seuranta- ja täytäntöönpanosuunnitelmien kautta ja toissijaisesti hankinta-aluetasolla käytössä olevien hallintajärjestelmien kautta. Hankinta-

aluetasotarkastelu olisi toimijoille maatason tarkastelua selvästi vaativampi ja lisäisi toimijoiden kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

Luonnonvarakeskus yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että monet maista, todennäköisesti mukaan lukien myös Suomi, eivät täyttäisi metsäbiomassan kaikkia komission täytäntöönpanoasetusluonnoksen metsäbiomassan kestävyyskriteerivaatimuksia maatasolla. Suomen osalta keskeisenä syynä on se, että kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä yksittäisistä vaatimuksista asetusluonnoksessa määritellyllä tarkkuudella, vaikka kriteerien henki sinällään täyttyisikin. Esimerkiksi metsälaissa on säädetty uudistamisvelvoitteesta, joka täyttyy, kun saadaan aikaan taimikko alueen maantieteellisen sijainnin huomioon ottaen viimeistään 10–25 vuoden kuluttua velvoitteen muodostavan puunkorjuun päättymisestä. Komission luonnoksessa aikaraja on viisi vuotta.

Komission täytäntöönpanoasetusluonnoksen mukaan hakkuutähteiden, kantojen ja juurien sekä kuolleen puun korjuusta tulee säätää kansallisella lainsäädännöllä. Suomessa hakkuutähteiden ja kantojen korjuuta ei säädellä lainsäädännöllä, vaan korjuuta ohjaavat Tapion metsänhoidon suositukset. Lisäksi komission täytäntöönpanoasetusluonnoksen mukaan kansallisen lainsäädännön tulee varmistaa, etteivät hakkuut ylitä puuston kasvua. Tilastojen perusteella tämä vaatimus ei olisi Suomessa maatasolla ongelma. Kuitenkin, jos hakkuiden määrän ja kasvun välinen suhde tulkitaan lainsäädäntövaatimuksena, on vaikeaa kuvitella sellaista lainsäädäntöä, jolla markkinaehtoisesti määräytyvää hakkuiden määrää voitaisiin Suomessa rajoittaa.

Suomen metsälaista poistettiin vuoden 2014 alussa voimaan tulleella lakimuutoksella useita säännöksiä, joiden kumoamista perusteltiin hallinnon keventämisellä. Myös muun muassa metsäpoliittisessa selonteossa (2014) ja Kansallinen metsästrategia 2025:ssa (2019) on korostettu hallinnon keventämisen ja prosessien sujuvoittamisen tarvetta. Luonnonvarakeskuksen toteuttaman arvioinnin (2020) mukaan hallinnon ja valvonnan kannalta metsälain ja metsätuholain uudistus on toteuttanut pääsääntöisesti sille asetetut tavoitteet. Komission täytäntöönpanoasetusluonnoksen metsäbiomassan kestävyyskriteerien yksityiskohtaiset lainsäädäntövaatimukset lisäisivät metsäalan toimijoiden hallinnollista taakkaa, mikä olisi vastoin kansallisessa metsäpolitiikassa asetettuja tavoitteita hallinnon keventämisestä.

3 Yhteenveto

Yhteenvetona Luonnonvarakeskus toteaa:

- Luonnonvarakeskuksella ei ole huomautettavaa liittyen valtioneuvoston selvitykseen.

- Suomen metsälainsäädäntöä on viimeisen 10 vuoden aikana uudistettu merkittävästi. Yhtenä johtoajatuksena on ollut hallinnollisen taakan keventäminen. Nyt lausunnolla oleva komission täytäntöönpanoasetusluonnos ohjaisi kehitystä vastakkaiseen suuntaan.

- Ennen komission täytäntöönpanoasetusluonnoksen julkaisua tehdyssä selvityksessä Suomen arvioitiin täyttävän RED II -direktiivin metsäbiomassan kestävyyskriteerit (Technical assistance for…2021). Oletuksena oli, että tiettyjen kestävyyskriteerien täyttyminen voidaan osoittaa RED II -direktiivin hengen mukaisesti esimerkiksi tilastotietojen avulla. Komission

täytäntöönpanoasetusluonnoksen yksityiskohtaiset vaatimukset kansalliselta lainsäädännöltä voivat kuitenkin tiukasti tulkittuina johtaa nyt siihen, ettei Suomi täytä maatasolla kestävyyskriteerejä.

- Metsäbiomassan kestävyyskriteerien täyttymättömyys maatasolla toisi mukanaan merkittäviä ongelmia lämpö- ja voimalaitosten raaka-ainehankintaan, jossa metsäbiomassan merkitys on kasvamassa kivihiilen energiakäytön vuonna 2029 voimaan astuvan kiellon, turpeen energiakäytön vähennystavoitteiden ja kohonneiden päästöoikeuksien hinnan vuoksi. Kestävyyskriteerien täyttymättömyys heijastuisi myös energiasektorin KHK-laskentaan sekä Suomen mahdollisuuksiin täyttää uusiutuvien energialähteiden osuudelle asetettu tavoite.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat: tutkimuspäällikkö Matleena Kniivilä, tutkija Antti Mutanen

Viitteet:

Kniivilä, M., Hantula, J., Hotanen, J-P., Hynynen, J., Hänninen, H., Korhonen, K.T., Leppänen, J., Melin, M. Mutanen, A., Määttä, K., Siitonen, J., Viiri, H., Viitala, E-J. & Viitanen, J. 2020. Metsälain ja metsätuholain muutosten arviointi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 3/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 124 s

Technical assistance for the preparation of guidance for the implementation of the new bioenergy sustainability criteria set out in the revised Renewable Energy Directive. REDIIBIO, Final report. Navigant Netherlands B.V., The European Forest Institute (EFI), The Institute for European Environmental Policy (IEEP), Oeko-Institut. European Union 2021. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1fe27161-abbb-11eb-927e-01aa75ed71a1/language-en