

EOS Lilleberg Inkeri(TEM), Haavisto
Harri(TEM)

05.05.2021

JULKINEN

Asia

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

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Eduskunnalle saatetaan tiedoksi valtioneuvoston kanta ja asian käsittelyaikataulu koskien komission antamaa luonnosta täytäntöönpanoasetukseksi, jolla säädettäisiin 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.

Asetusluonnos on julkaistu 31.3.2021. Komission luonnosehdotus oli julkisessa neljän viikon kuulemisessa 31.3.—28.4.2021. Saatujen lausuntojen perusteella komissio tekee tarvittavat muutokset asetusluonnokseen, minkä jälkeen ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi saatetaan kestävyyskomitean käsiteltäväksi.

Asetusluonnoksesta on tarkoitus äänestää kestävyyskomitean seuraavassa kokouksessa, jonka ajankohta ei ole vielä tiedossa. Suomi tulee esittämään komissiolle kantansa täytäntöönpanoasetusehdotukseen ennen komitean äänestystä. Alustavan aikataulun mukaan komiteakokous järjestettäisiin toukokuun aikana ja asetuksen on tarkoitus astua voimaan tämän vuoden toisen vuosineljänneksen aikana.

Suomen kanta

Maailmanlaajuisin ilmastonmuutoksen torjumiseksi on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot korvaavat fossiilisia energialähteitä ja lisäävät uusiutuvan energian osuutta energian loppukulutuksesta. Suomi on pitänyt tärkeänä, että metsäbiomassan tuotannon kestävyyttä voidaan tarkastella maatasolla RED II –direktiivin mukaisesti. Suomi on pitänyt myös tärkeänä, että RED II –direktiivin mukainen riskiperusteinen menettelytapa on yksityiskohdiltaan tarkoituksenmukainen ja se on mahdollista toteuttaa mielekkäästi ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Komission täytäntöönpanoa koskeva toimivalta

Suomi tulee 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.

Suomi katsoo, että komissiolle ei 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 LULUCF-kriteereistä (artiklat 5 ja 6). Täytäntöönpanovaltaa koskevan valtuutuksen tarkoituksena on ollut antaa komissiolle toimivalta antaa säädöksiä siitä, millä tavoin toiminnanharjoittajat voivat osoittaa, että kestävyyskriteereitä noudatetaan. Erityisesti Suomi kiinnittää huomiota siihen, että asetusluonnoksessa esitetään sääntelyä, joka osittain laajentaa tai jopa tiukentaa direktiivissä säädettyjen kriteerien sisältöä. Lisäksi Suomi toteaa, että täytäntöönpanovaltaa ei ole voitu siirtää säädöksen keskeisten osien osalta. Komissiolle annettuun täytäntöönpanovaltaan peilaten asetusluonnos antaa rajallisesti toimintaohjeita siitä, millä tavoin toiminnanharjoittajat voivat osoittaa kriteerien täyttymisen. Suomi myös arvioi esimerkiksi osan asetusluonnoksen artiklan 2 määritelmistä olevan tarpeettomia eivätkä ne ole riittävän tarkkarajaisia. Suomi katsoo siten, ettei asetusluonnokseen sisällytetyn sääntelyn luonne noudata sitä, mitä komissiolle on kyseisessä täytäntöönpanovaltuutussäännöksessä säädetty.

Suomi katsoo, että asetusluonnoksessa ehdotetut kansallisilta laeilta ja kansallista tasoa alemman tasoisilta säädöksiltä edellytetyt yksityiskohtaiset sisältövaatimukset eivät ole linjassa komissiolle annetun täytäntöönpanotoimivallan kanssa.

Suomi edellyttää, että komissio noudattaa sille annettua täytäntöönpanotoimivaltaa. 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.

Täytäntöönpanoasetuksen vaikutukset toimeenpanoon

Suomi toteaa, että asetusluonnoksen mukaisen sääntelyn vaikutukset luovat epävarmuutta laajemmin metsäbiomassan kestävyden osoittamiseen, sillä on epätodennäköistä, että ehdotuksen mukaiset kriteerit täyttyvät myöskään muissa jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa. Suomi katsoo, että ehdotetussa muodossa täytäntöönpanoasetus ei saavuta sille asetettuja tavoitteita.

Suomi pitää hyvänä, että toiminnanharjoittajien hallinnollisen taakan minimoiseksi jäsenvaltiot voivat laatia kansallisia tietokantoja täytäntöönpanoasetuksessa edellytettyjen kohtien täyttymisestä kansallisesti.

Pääasiallinen sisältö

Metsäbiomassan kestävyyskriteereistä säädetään RED II –direktiivissä. Kestävyyskriteerit on kansallisesti toimeenpantu biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013) muutoslailla (967/2020). Metsäbiomassaa koskevat kestävyyskriteerit liittyvät hakkuiden laillisuuteen, metsän uudistamiseen hakatuilla

alueilla, luonnonsuojelutarkoitukseen osoitettujen alueiden suojeluun, haitallisten vaikutusten minimointiin maaperän laadun ja biologisten monimuotoisuuden säilyttämisessä hakkuiden yhteydessä sekä metsien pitkän aikavälin tuotantokapasiteetin ylläpitoon ja parantamiseen. RED II –direktiivin mukaisesti metsäbiomassan kestävyyskriteerien täytyminen perustuu niin kutsuttuun riskiperusteiseen arviointiin. Kriteerien täyttymistä arvioidaan ensisijaisesti maatasolla voimassa olevan lainsäädännön ja käytössä olevien seuranta- ja täytäntöönpanosuunnitelmien kautta ja toissijaisesti hankinta-alueitasolla käytössä olevien hallintajärjestelmien kautta. Lisäksi metsäbiomassan on täytettävä maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat vaatimukset (LULUCF-vaatimukset) joko maa- tai hankinta-alueitasolla. RED II:n 29 (8) artiklan nojalla komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan toimintaohjeet näytön antamisesta sen osoittamiseksi, että direktiivissä vahvistettuja metsäbiomassaa koskevia kriteereitä noudatetaan.

Komissio on tilannut hollantilaiselta Navigantilta selvityksen RED II:n kestävyyskriteerien täytäntöönpanon ohjeistuksen valmisteluun liittyen. Selvityksen yhtenä osana oli tarkoitus arvioida, miten jäsenvaltioiden sekä viiden EU:n ulkopuolisen valtion kansalliset lainsäädännöt täyttävät maataso kriteerit. Selvityksen viimeisimmän luonnoksen mukaan Suomi täyttää kaikki metsäbiomassan tuotantoa koskevat kriteerit maatasolla.

Komissio julkaisi 31.3.2021 ehdotuksensa RED II –direktiivin nojalla annettavasta täytäntöönpanoasetuksesta. Komission asetuseronnoksessa on annettu tarkentavia säädöksiä metsäbiomassan kestävyyskriteerien osoittamisesta niin maa- kuin hankinta-alueitasolla sekä maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevan vaatimuksen osoittamisesta niin ikään maa- ja hankinta-alueitasolla.

Kestävyyskriteerien noudattamisen arviointi maatasolla

Asetuseronnoksessa tarkennetaan RED II:n 29 (6) artiklan a alakohdassa säädettyjä metsäbiomassaa koskevia kestävyyskriteereitä, joiden pitää täytyä maatasolla.

Asetuseronnoksen 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.

Asetuseronnoksen 3 (1) artiklan b kohdan iv alakohdan mukaan maaperän laadun ja biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen voidaan asetuseronnoksen mukaan osoittaa toteutuneen kansallisesti osoittamalla, että kansallisessa lainsäädännössä on säädöksiä, joilla suojellaan maaperää, eliölajeja ja luontotyyppisiä hakkuiden aikana ja säädöksiä, 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.

Asetuseronnoksen 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.

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 huomioon eri maiden olosuhteita.

Jos metsäbiomassaa koskevat kriteerit eivät täyty maatasolla, metsäbiomassaa käyttävien toiminnanharjoittajien olisi osoitettava näiden kriteerien täytyminen hankinta-alueetasolla. Maatason tarkasteluun verrattuna hankinta-alueen tarkastelut lisäävät toiminnanharjoittajien hallinnollista rasitetta ja siten myös toiminnanharjoittajien hallinnollisia kustannuksia. Jos kestävyyskriteerien tarkastelu siirtyisi pääsääntöisesti hankinta-alueetasolle, se saattaisi heikentää myös toiminnanharjoittajien investointihalukkuutta.

Osa asetusluonnoksen mukaisista hankinta-alueen vaatimuksista ovat kuitenkin tiukempia kuin maatasolla, minkä vuoksi kestävyuden osoittaminen myös hankinta-alueetasolla voi hallinnollisesti toteuttavana olla kohtuuttoman haastavaa. Suomi haluaa kiinnittää huomioita siihen, että mikäli toiminnanharjoittaja ei pysty maa- eikä hankinta-alueetasolla osoittamaan kaikkien kestävyyskriteerien täyttymistä, katsotaan metsäbiomassaerä kestävämmäksi. Kestävämmästä metsäbiomassasta tuotettua energiaa ei voida huomioida Suomen uusiutuvan energian tavoitteissa eikä se ole tukikelpoista.

Kestävyyskriteerien noudattamisen arviointi hankinta-alueetasolla

Metsäbiomassa koskevien kriteerien noudattamisen arviointi hankinta-alueetasolla on maatason tarkastelua yksityiskohtaisempi. Kriteerien sisältö noudattelee pääosin maatasolla säädettyjen kriteerien sisältövaatimuksia. Asetusluonnoksen 4 (1) artiklan mukaan hankinta-alueetasolla käytössä olevien hallintajärjestelmien edellytetään varmistavan, että esimerkiksi metsälle annetaan vähintään viiden vuoden uudistumisjakso hakkuiden jälkeen ja että uudistetulla metsäalueella ei tapahdu biologisen monimuotoisuuden heikkenemistä. Lisäksi hankinta-alueetasolla edellytetään asetusluonnoksessa listattujen lieventämistoimien käyttöönottoa maaperän laadun ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi, kuten esimerkiksi juurien ja kantojen korjuukieltä. Kriteerien noudattamisen toteutukseksi toiminnanharjoittajan on esitettävä muun muassa metsänhoitosuunnitelmia, ympäristövaikutusten arviointia sekä asiaankuuluvien todennusten tuloksia ja käyttämällä muun muassa kansallisia ja kansainvälisiä tietokantoja sekä virallisia karttoja ja satelliittikuvia. Asetusluonnoksessa täsmennettyjen hankinta-alueen kriteerien osoittaminen on hallinnollisesti haastavaa jopa Suomessa ja ne voivat vaikuttaa merkittävästi muista jäsenvaltioista ja kolmansista maista peräisin olevan metsäbiomassan kestävyuden osoittamiseen.

RED II –direktiivin 29 (7) artiklan a alakohdan mukaan valtio täyttää maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat vaatimukset maatasolla, mikäli se on Pariisin sopimuksen osapuoli ja sen on antanut ilmastonmuutosta koskevaan YK:n puitesopimukseen kansallisesti määritellyn panoksen (NDC). Asetusluonnoksen 5 artikla täsmentää kansallisesti annettavan panoksen sisältövaatimuksia edellyttäen, että panos integroi maa-, metsätalous- ja maankäyttöalat joko yhdeksi maa-, metsä- ja muun maankäytön (AFOLU) alaksi tai maatalouden ja LULUCF-alaksi erikseen, se selittää miten maa-, metsätalous- ja maankäyttöalat on otettu panoksessa huomioon ja se laskee maa-, metsä- ja maankäyttöalojen päästöt ja poistot maan yleiseen päästövähennystavoitteeseen, mukaan lukien metsäbiomassan korjuuseen liittyvät päästöt. Hankinta-alueetasolla toiminnanharjoittajalta edellytetään muun muassa dokumentoituun historiaan pohjautuvien referenssitason laskentaa sekä keskimääräisten hiilinielujen ja –varantojen arvioimista hankinta-alueella. Hankinta-alueetasolla edellytettävien toimien voidaan arvioida olevan toiminnanharjoittajille haastavia tai jopa ylivoimaisia. Lisäksi tulokset riippuvat simulointien oletuksista ja mallien ominaisuuksista, joka heikentää sääntelyn yhdenmukaistavaa vaikutusta.

Huomionarvoista on, että n. 130 toiminnanharjoittajan tulee ehdotetun asetuksen mukaisesti osoittaa metsäbiomassan kestävyyskriteerien täyttyminen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

RED II –direktiivin 29 (9) artiklan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan toimintaohjeet näytön antamisesta sen osoittamiseksi, että tämän artiklan 6 ja 7 kohdassa vahvistettuja kriteereitä noudatetaan.

Täytäntöönpanosäädökset hyväksytään komitologia-asetuksen (EU) 182/2011 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä. Komitea äänestää asetusehdotuksesta määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Täytäntöönpanosäädöstä ei käsitellä Euroopan parlamentissa tai neuvostossa.

Komitologia-asetuksen (EU) 182/2011 11 artiklan mukaan, jos perussäädös on hyväksytty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa ilmoittaa komissiolle katsovansa, että ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi ylittää komission täytäntöönpanovallan. Tällöin komissio tarkastelee ehdotustaan uudelleen, ottaa huomioon esitetyt kannat ja ilmoittaa, Euroopan parlamentille ja neuvostolle, aikooko se pitää ehdotuksensa voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

Kansallinen valmistelu

E-kirje on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolla yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön kanssa.

E-kirje on ollut kirjallisessa menettelyssä 26.-27.4.2021 seuraavissa jaostoissa: Energia- ja Euratom (EU21) ja Metsä (EU14).

EU-ministerivaliokunta xx.4.2021

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 5/2017 vp RED II –direktiiviehdotuksesta on annettu eduskunnalle 2.2.2017.

Valtioneuvoston U-jatkokirje UJ 14/2018 vp RED II –direktiiviehdotuksesta on annettu eduskunnalle 23.5.2018.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Komission täytäntöönpanoasetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

RED II –direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika on 30.6.2021.

RED II –direktiivin täytäntöönpano Ahvenanmaalla kuuluu maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 ja 22 kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan. Direktiivin täytäntöönpano Ahvenanmaalla on vielä kesken.

Taloudelliset vaikutukset

Täytäntöönpanoasetuksen vaikutus metsäbiomassaa käyttäville toiminnanharjoittajille on merkittävä, mikäli Suomi ei täytä kaikkia metsäbiomassalle asetettuja kestävyyskriteereitä maatasolla. Kestävyyskriteerien tiukentuminen vaikuttaa siten hyvin laajasti ja voi myös hidastaa uusiutuvan energian osuuden kasvua Suomessa.

Hankinta-alueen tarkastelu on hallinnolliselta taakaltaan raskaampi menettely kestävyys osoittamiseen lisäten toiminnanharjoittajien kustannuksia hankkiessaan vaadittuja tietoja hankinta-alueen tarkastelua varten. Täytäntöönpanoasetuksen vaikutukset ulottuvat myös tuontibiomassan käyttöedellytyksiin, mikäli maataso vaatimukset eivät täyty muissakaan jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan komissio on 17.9.2020 julkaisemassa tiedonannossa (COM(2020) 562 final) EU:n ilmastotavoitteen nostamisesta vuodelle 2030 ilmoittanut RED II –direktiivin kestävyyskriteereiden tarkistamisesta ja uudelleenarvioimisesta.

RED II –direktiivin avaaminen kestävyyskriteerien osalta vaikuttaisi sähköä ja lämpöä tuottavien laitosten kestävyyskriteerien osoittaminen vaatimukseen ja hallinnolliseen taakkaan. Se vaikuttaisi myös päästökauppalaitoksissa poltetun biomassan tarkkailuun ja nollapäästöisyyden edellytyksiin päästökaupassa.

Asiakirjat

DRAFT 31.3.2021 COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) .../... of XXX on establishing operation 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 of the European Parliament and of the Council. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12943-Guidance-on-REDII-forest-biomass-sustainability-criteria>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018L2001-20181221>

Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista (393/2013).
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130393>

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Työ- ja elinkeinoministeriö / Energiaosasto / Inkeri Lilleberg, erityisasiantuntija
inkeri.lilleberg@tem.fi, p. 029 504 7092.

Työ- ja elinkeinoministeriö / Energiaosasto / Nicoleta Kaitazis, erityisasiantuntija,
nicoleta.kaitazis@tem.fi, p. 029 504 7067.

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
