

Työ- ja elinkeinoministeriö

Asia: VN/12439/2023

## **Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta ja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 7 §:n 7 momentin kumoamisesta**

Lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi toimeenpantaisiin kansallisesti uusiutuvan energian direktiivin päivityksen (RED3) bioenergian kestävyyttä koskevat kohdat sekä RFNBO-polttoaineisiin sekä unionin tietokantaan liittyviä kohtia. Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiaan. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 31.20.2023 työryhmän selvittämään RED III –direktiivissä säädettyjen kestävyyskriteerien edellyttämiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Pidämme hyvänä, että hallituksen esitys pohjaa pitkälti työryhmän työhön sekä sen loppuraporttiin.

### **Yleiset näkemykset**

Pidämme kannatettavana yleistä periaatetta, että edellisen direktiiviversion toimeenpanoa vastaavasti toimeenpanon keskeisin tavoite on kestävyuden varmistaminen maatason riskiarvion mukaisesti. Hankinta-alueen todentaminen olisi kaikille osapuolille merkittävästi työläämpää, ja sitä tulee kustannusten ja tarkoituksenmukaisuuden nimissä välttää. Lisäksi tuemme kestävyyslain säilyttämistä ns. puitelakina.

On hyvä, että muutoksissa keskitytään niihin seikkoihin, jotka direktiivissä on olennaisesti muuttuneet, jotta muutokset pysyisivät mahdollisimman vähäisinä. Tämä kansallisen lisäsäätelyn pitäminen minimissään on myös Orpon hallitusohjelman mukaista. Onkin siis kannatettavaa, että esimerkiksi kaskadiperiaatteesta säädetään direktiivin vaatimusten mukaisesti vain tukiin liittyen, eikä laajenneta tulkintaa kansallisesti. Esityksessä mainitaan myös esimerkiksi Ruotsin ottavan osan direktiivin vaatimuksista käyttöön viivästetysti, mitä myös Suomessa voitaisiin harkita.

Olemme esityksen kanssa samaa mieltä myös siitä, että direktiivin mahdollistamaa kansallista harkintaa sekajätteen lajittelujärjestelmistä ei viedä käytäntöön (s. 15). Me emme näe lajittelulaitteistoille lakisäateisen pakon tasoista tarvetta – emmekä etenkään tarvetta sitoa asiaa uusiutuvan energian kansallisiin tavoitteisiin. Jos tällaista kansallista uutta jätepuitedirektiiviin verrattuna lisäistä lajittelujärjestelmiin liittyvää lainsäädäntöä kansallisesti harkittaisiin, tulisi harkinta tehdä jätelainsäädännön uudistuksen yhteydessä.

Yhdymme perusteluosassa (s.8) esitettyyn näkemykseen, että RED3-direktiivin maankäyttösektorin LULUCF-asetusta koskevat viittaukset kohdistuvat jäsenvaltioihin ja vaativat nimenomaan Suomen valtion toimia, ei toimijoiden. Toiminnanharjoittajat olettavat valtion toimivan 7a mukaisesti. Kohdan 7b osalta katsomme, että Suomi on jo toimittanut tarvittavat tiedot.

## Pykäläkohtaiset ja niiden perustelujen huomiot

### 4§ määritelmät

Esitykseen sisältyisi metsän uudistamisen määritelmä, joka on käsitelty osaltaan metsälaissa. Olisi suositeltavaa joko viitata metsälain määritelmään tai poistaa määritelmä kokonaan kestävyyslaista, jotta välttyttäisiin ristiriidoilta eri lakien välillä.

### 7§ Biologinen monimuotoisuus

Pykälässä 7 kohdassa 2 esitetyn termin aarniometsä määritelmää tulee selventää.

Toiminnanharjoittajien on tärkeää saada selkeä kansallinen määritelmä aarniometsästä, johon voidaan luottaa lakia noudatettaessa. Aarniometsän määritelmää ei tule kuitenkaan säätää tässä laissa, vaan muulla tavalla kansallisesti oikeudellisesti sitovasti. Lisäksi on tärkeää, että vanhojen luonnontilaisten metsien kriteerit ovat yhtenevät ja terminologia selkeää eri aloitteissa.

Kestävyyskriteerien vaatimuksen todentamisen pohjaksi tulisi ottaa keväällä 2025 annettava valtioneuvoston periaatepäätös vanhojen metsien määrittelystä, mutta jatkossa määritelmät tulee sisällyttää lainsäädäntöön. Sopivalle viranomaiselle tulisi myös säätää tehtäväksi tunnistaa ja rajata kriteerit täyttävä metsäalue.

### Vaihtoehto 1: 9 §. Turvemaiden kuivattaminen

Emme esitä muutoksia hallituksen esityksen luonnokseen, mutta perusteluosassa olisi hyvä kuvata syvällisemmin asian tilaa Suomessa.

Näkemyksemme mukaan vesilain ilmoitusvelvollisuus ja nykyiset metsäsertifiointikriteerit muodostavat Suomessa puitteet, jotka vähentävät riskin turvepohjaisten metsien no-go kriteerien täyttymisestä. Tätä käsitystä tukee myös se, että uudisojitetut alueet ovat olleet vähäisiä vuoden 2008 jälkeen. Voidaan siis tulkita, että maatasolla on matala riski, että energiapuuta hankitaan vuoden 2008 jälkeen ojitetulta no-go alueelta. Kriteerien toteuttaminen ei tämän osalta vaatisi muutoksia lainsäädäntöön.

- Suomessa on ollut vuoden 2012 alusta alkaen vesilaisissa (587/2011) ilmoitusvelvoite vähäistä suurempien ojitusten osalta.
- Suomessa laajasti käytössä olevat PEFC metsäsertifiointi indikaattorit edellyttävät, että vesitaloudeltaan luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia soita ei uudisojiteta tai energiapuuviljelmiä varten ei oteta käyttöön vesitaloudeltaan luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia soita.
- Uusiutuvan energian direktiivissä no-go tarkastelu koskee vain kuivatettuja alueita, eli uudisojituksia. Suomen PEFC metsäsertifioinnin indikaattorit menevät kuitenkin pidemmälle ja edellyttävät myös kunnostusojitusuunnitelmiin sisällytettävän vesiensuojelusuunnitelma, johon sisältyvät vesiensuojelutoimenpiteet on toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Vähäistä suuremmasta kunnostusojitus- ja ojitusmätästyshankkeesta, silloin kun vettä johdetaan alapuoliseen vesistöön, on myös tehtävä vesilain mukainen ilmoitus viranomaiselle.

### 10§ Metsäbiomassaa koskevat kriteerit

Tuemme näkemystä, että valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelmien katsotaan (perusteluosa, s.25) sisältävän myös yleisesti käytössä olevia suosituksia ja ohjeita sekä vapaaehtoisia metsäsertifiointijärjestelmiä. Nämä ohjeet ja suositukset ovat yksityiskohtaisempia ja/tai ylittävät lainsäädännön vähimmäisvaatimukset.

## 10a§ Maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat vaatimukset

RED II-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on jäänyt puuttumaan vaatimus maankäyttösektorin päästöjä liittyvästä näytön esittämisestä.

Perusteluosassa (s. 8) RED3 29 artiklan 7-kohdan sisältöä avatessa kuitenkin painotetaan, että ko. kriteeriin tehtiin vain vähäisiä tekstimuutoksia, jotka eivät vaikuta kohdan sisällölliseen tulkintaan.

*”Direktiivin 29 artiklan 7 kohta sisältää vaatimukset, jotka on täytettävä maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden (LULUCF) osalta. Vaatimukset on täytettävä joko maa- tai hankinta-alueella. Varsinaiseen LULUCF-kriteeriin tehtiin vähäisiä tekstimuutoksia. Muutokset eivät vaikuta kohdan sisällölliseen tulkintaan.”*

Pykälän kohta 3 olisi jatkossa muodossa:

”... tai

3) soveltaa korjuualueella kansallista lainsäädäntöä hiilivarantojen ja -nielujen säilyttämiseksi ja parantamiseksi sekä esittää näyttöä siitä, etteivät raportoidut maankäyttösektorin päästöt ylitä poistumia.”.

Itse pykälän täydennyksen sanamuoto ei siis ole peräisin RED3 direktiivin muutoksista, vaan teksti on ollut olemassa jo edellisessä RED2 direktiiviversiossa, mikä tulisi tuoda selkeämmin ilmi myös säädöskohtaisissa perusteluissa. Pykälään esitetty täydennys muodostaa edelleen nykyistä kestävyyslain kirjausta vastaavan kokonaisuuden, jossa tarkastellaan kriteerin täyttymistä kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Pykälän perusteluissa tämä vaihtoehtoisuus kriteerien välillä ei kuitenkaan näy. Olisi siis syytä kuvata selkeämmin ko. pykäläkohdan vaihtoehtoisuus kriteerin täyttymisen tarkastelussa sekä kuvata Suomen täyttävän kriteerin jo kohtien 1 ja 2 perusteella.

## Lakimuutosten käytännön toimeenpanossa odotettavissa taas haasteita

Olemme todella huolissamme Energiaviraston kyvystä panna lakimuutoksista aiheutuvat muutokset toimeen toiminnanharjoittajien kestävyysjärjestelmien hyväksynnän kautta. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi puuttuukin tiedot siitä, kuinka kauan Energiavirastolla on kestänyt järjestelmän hyväksyntään hakeneiden hakemusten käsittelyssä.

Käytännössä hyväksyntäprosessi on tökkinyt pahasti viime vuosina. Toiminnanharjoittajien on edellisen lakimuutoksen jälkeen pitänyt jättää hakemus 06/21 loppuun mennessä, jotta ne ovat voineet osoittaa biomassapolttoaineet kestäviksi 2021 alusta saakka. Esityksestä ei tule ilmi, onko Energiavirastolla ollut esim. vielä 2024 näitä tällöin jätettyjä hakemuksia käsittelyssä. Esityksessä ei myöskään arvioida, milloin nyt jätettävät noin 70 uutta ja noin 170 muutoshakemusta ovat arvion mukaan hyväksytyinä. Hallituksen esitykseen tulisi saada tästä rehellinen arvio, jota Energiavirasto on pyytänyt jo työryhmätyön aikana.

Esityksessä on arvioitu ansiokkaasti toiminnanharjoittajille aiheutuvia kustannuksia ja todettu myös hyvin se, että kustannukset ja työmäärä eroavat eri toiminnanharjoittajien välillä paljonkin, etenkin kun niitä verrataan toiminnan kokoon. Esityksestä puuttuu kuitenkin maininta useille toiminnanharjoittajille käytännössä pakollisista tietojärjestelmämuutoksista, jotka sekä lisäävät toiminnanharjoittajille aiheutuvia kustannuksia että aiheuttavat aikataulupaineita toimeenpanoon.

Olemme huolissamme myös toimeenpanoon liittyvän siirtymäsäännöksen käytännön toimivuudesta. Käytännössä toiminnanharjoittajien valmistautuminen muutoksiin on ollut tällä hetkellä mahdotonta

vain lukemalla direktiivin muuttuneita vaatimuksia. Valmistautumiseen tarvitaan viranomaisen ohjeistus ja aika sen huomioimiseen toiminnassa.

- Ensinnäkin esityksen mukaan laki tulisi voimaan viimeistään 21.5.2025 ja sisältää vaatimuksen, että toiminnanharjoittajan tulee todentaa biomassan vastaavaan uuden lain vaatimuksia samasta päivästä lähtien. Toiminnanharjoittajia pitäisi ohjeistaa tähän toimeenpanevan viranomaisen, eli Energiaviraston toimesta. On täysin selvää, että Energiavirasto ei ehdi tehdä tätä ennen lain voimaantuloa. Esimerkiksi tarkastuslausumaan liittyen ei ole määritelty millään lailla, annetaanko se esimerkiksi vuosittain, kertaluonteisesti hakemuksen yhteydessä, ennen vai jälkeen polttoaine-erän käyttöä, saati missä muodossa lausuma annetaan ja mitä sen tulisi sisältää.
- Toiseksi, kiitämme että esitykseen on kirjattu edes jonkinlainen siirtymäsäännös, mutta toteamme samalla, että se on täysin riittämätön ja nyt voidaan jo varmuudella sanoa, että toiminnanharjoittajat tulevat kärsimään aikataulujen mahdottomuudesta. Lähes kaikkien 70 + 170 toiminnanharjoittajan pitäisi siis lain voimaantulon ja siirtymäsäännöksen loppumisen 31.12.2025 välillä saada ensin Energiavirastolta ohjeistus, toteuttaa muutokset esimerkiksi omiin tietojärjestelmiin ja tehdä hakemukset energiaviraston järjestelmiin, joihin myös pitää tehdä muutoksia ennen kuin uusia tai muutoshakemuksia voidaan tehdä.
- Kolmanneksi, kun kaikki 200–300 toiminnanharjoittajan hakemusta on jätetty Energiavirastolle, tulisi Energiaviraston käsitellä nämä kaikki hakemukset ennen, kun toiminnanharjoittajat tarvitsevat tiedon järjestelmän hyväksynnästä sekä päästöjen raportointiin että vuoden 2025 kestävyysraportointiin Energiavirastolle. Tämä tehdään maaliskuussa 2026, eli tähän olisi virastolla alle 3kk aikaa viimeisten hakemusten jättämisestä. Tämä voitaneen todeta mahdottomaksi jo nyt.
- Lisäksi yllä ei ole huomioitu vielä sitä, että sekä järjestelmää haettaessa että vuosittaisessa raportoinnissa tarvitaan todentajaa. Esityksessäkin (s. 17) mainitaan todentajia olevan Suomessa aivan liian vähän.
- Lisäksi huomiona, että puun hankintasopimukset tehdään useaksi vuodeksi eteenpäin, ja esimerkiksi lämmityskauden 2025–2026 puupolttoainesopimukset on jo tehty.

Yllä mainituista syistä esitämme, että Suomessa tulisi ottaa käyttöön ja mahdollistaa lainsäädännöllä kaikki mahdollinen direktiivin sallima yksinkertaistaminen kansalliseen järjestelmään hakeutumiseen. Tämä on välttämätöntä sekä toiminnanharjoittajien että viranomaisen toiminnan kannalta, jotta saavutetaan tila, jossa kansallinen toimeenpano voidaan sanoa tehdyn kestäväällä tavalla.

Tällaisia voisivat olla mainittujen lisäksi esimerkiksi:

- Muutoshakemuksen tekeminen vasta kun laitoksen toiminnassa jokin asia muuttuu tai KHK-kriteerin siirtymäaika ko. laitoksella päättyy viimeistään vuonna 2030.
- Alle 20MW päästökaupan ulkopuolella olevien laitosten osalta siirtymäsäännöksen aikajänteen jatkaminen esimerkiksi vuodelle eteenpäin siten, että hakemuksen voisi jättää vasta 12/26 ja ensimmäinen raportointi olisi 03/27.
- Todennusvälin harvennus, joko kaikille, tai pienille laitoksille.
- Esityksessäkin mainittu laituskäyntien karsiminen sekä vuosittaisen raportoinnin vaatimusten tarkistaminen ja todennettavien erien määrän rajoitukset.

Keinoja järjestelmään hakeutumiseen sekä raportoinnin keventämiseen liittyen on haastavaa listata, sillä esimerkiksi todentajien vaatimukset eroavat toisistaan paikoin merkittävästikin. Mahdollisimman kevyet käytännöt pitäisikin tulla toimeenpanevalta viranomaiselta, eli Energiavirastolta.

Esityksessäkin todetusti (s.18) ”Energiavirastolla on jo nyt varsin laaja harkinta-valta päättää, kuinka usein toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmä on todennettava ja kuinka usein laituskäyntejä on tehtävä ilman tarvetta tehdä lainsäädäntöön muutoksia.” Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää asetus, jossa näitä tarkennettaisiin.

Lisäksi väärintulkintojen minimoimiseksi, Energiaviraston tulisi panostaa entistä enemmän todentajien koulutukseen ja säännölliseen informointiin, mikä huomioitiin myös TEM asettamassa työryhmässä.

**Erillinen kysymys vaihtoehdoista hankinta-alueiden kiellettyjä alueita koskeville säännöksille**

Emme näe suurta eroa esitettyjen vaihtoehtojen selkeydessä.