

12.5.2025

Eduskunta, Maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Asia: HE 37/2025 vp

Lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta ja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 7 §:n 7 momentin kumoamisesta

Hallituksen esityksellä toimeenpantaisiin kansallisesti uusiutuvan energian direktiivin päivityksen (RED3) bioenergian kestävyttä koskevat kohdat sekä RFNBO-polttoaineisiin sekä unionin tietokantaan liittyviä kohtia. Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiaan. Keskitymme lausunnossamme bioenergian kestävyteen liittyviin kohtiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleva hallituksen esitys on mielestämme laadittu hyvin, työryhmän perustamisesta lausunnolla olevaan lakitekstiin ja sen perusteluihin saakka. Pidämme hyvänä periaatetta, jonka mukaan direktiivin toimeenpanon keskeisin tavoite on ollut kestävyden varmistaminen maatason riskiarvion mukaisesti, kuten edellisen direktiiviversion toimeenpanossa. Lisäksi pidämme tärkeänä kestävyyslain säilyttämistä ns. puitelakina. Ainoa huomautuksemme koskee siirtymäsäännöstä sekä käytännön toimeenpanon haastavia aikarajoja.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti syksyllä 2023 työryhmän selvittämään RED3–direktiivissä säädettyjen kestävyyskriteerien edellyttämiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Pidämme hyvänä, että hallituksen esitys pohjaa työryhmän työhön sekä sen loppuraporttiin. Huomioitavaa on, että työssä käsiteltiin sekä kestävyyslain muutostarpeita että sitä täyttääkö Suomi maatason riskiperustaisen arviokriteeristön. Yhdymme perusteluosassa (s. 18) esitettyyn näkemykseen siitä, että Suomi täyttää edelleen maatason vaatimukset.

On hyvä, että muutoksissa keskitytään direktiivissä olennaisesti muuttuneisiin seikkoihin, jotta lainsäädännön muutokset pysyisivät mahdollisimman vähäisinä (perusteluosa s. 41). Kansallisen lisäsääntelyn minimointi on myös Orpon hallituksen ohjelman mukaista. Onkin siis kannatettavaa, että esimerkiksi kaskadiperiaatteesta säädetään direktiivin vaatimusten mukaisesti ainoastaan tukien osalta (perusteluosa s. 6), eikä laajenneta tulkintaa kansallisesti. Painotamme, että on oleellista tulkita sitä mitkä ovat direktiivin kirjaukset ja vaatimukset sekä näiden vaatima toimeenpanon taso, ei se mitä direktiivissä jonkin tahon mielestä pitäisi lukea tai millainen biomassa olisi toisen mielestä kestävä.

Yksityiskohtaisia huomioita

Sekajätteen lajittelujärjestelmät

Kannatamme näkemystä siitä, että direktiivin mahdollistamaa kansallista harkintaa sekajätteen lajittelujärjestelmistä ei viedä käytäntöön (perusteluosa s. 8 & 16). Jos tällaista kansallista uutta jättepuitedirektiiviin verrattuna lisäistä harkittaisiin, tulisi harkinta tehdä jätelainsäädännön uudistuksen yhteydessä.

7§ Biologinen monimuotoisuus

Pidämme hyvänä, että aiempaan lausunnolla olleeseen tekstiversioon on tehty perusteluosaan täydennyksiä iki- ja aarniometsien määritelmiin liittyen. On tärkeää, että vanhojen luonnontilaisten metsien kriteerit ovat yhtenevät ja terminologia selkeää eri aloitteissa. Jaamme näkemyksen (pykäläkohtaiset perustelut s. 29) siitä, että näistä määritelmistä ei ole tarkoituksen mukaista säätää tarkemmin kestävyyslaissa.

10§ Metsäbiomassaa koskevat kriteerit

Tuemme näkemystä, että valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelmien katsotaan (perustelut, s. 7, 30) sisältävän myös yleisesti käytössä olevia suosituksia ja ohjeita. Nämä ohjeet ja suositukset ovat yksityiskohtaisempia ja/tai ylittävät lainsäädännön vähimmäisvaatimukset.

Samoin jaamme näkemyksen (pykäläkohtaiset perustelut s. 30-33) siitä, että Suomen lainsäädännön katsotaan täyttävän direktiivin kriteerit maatasoisen riskiperustaiseen mallin mukaisesti kestävä metsätalouden periaatteista mm. kantojen ja juurien energiakäytön, iki- ja aarniometsien muuntamisen plantaaseiksi, herkkien maaperien sekä kuolleen puun säästämisen suhteen.

10a§ Maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat vaatimukset

TEM saamasta lausuntopalautteesta on huomattavissa, että ko. kirjaukseen liittyen on ollut paljon epäselvyyttä ja virheellisiäkin tulkintoja. Yhdymme hallituksen esityksen näkemykseen siitä, mikä nyt käsittelyssä olevan kestävyyslain päivityksen osalta on olennaista. Lakiin ollaan lisäämässä edellisen RED2 direktiiviversion artiklan 29 kohdan 7 kirjaus sellaisenaan. Direktiivin nyt toimeenpantavassa RED3 versiossa ei ole uutta sisältöä, joka pitäisi erikseen toimeenpanna. Kuten perusteluissa (s. 8, 33) todetaan, muutokset eivät vaikuta kohdan sisällölliseen tulkintaan tai LULUCF-kriteerin tarkasteluun Suomen osalta. Suomi on edelleen Pariisin sopimuksen osapuoli ja on myös toimittanut kohdan ii mukaisen kansallisesti määritellyn panoksen. Eli kohdalle ii vaihtoehtoista kohtaa iii ei tarvitse Suomen osalta tarkastella.

Jaamme myös näkemyksen (s.8), että RED3-direktiivin maankäyttösektorin LULUCF-asetusta koskevat viittaukset ja uusi 29 artiklan kohta 7a ja 7b kohdistuvat jäsenvaltioihin, eivät yksittäisiin toiminnanharjoittajiin.

Teknisiä huomioita

Perusteluosassa osiossa ”5.2. Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot” (s. 21) viitataan Saksan ja Viron osalta jo menneisiin ajankohtiin käyttäen futuuria. Jää epäselväksi mikä näiden valtioiden toimeenpanon tilanne tällä hetkellä on.

Esityksessä (s.42) viitataan hyväksytyn kestävyysjärjestelmän olevan edellytys kestävyiden osoitukselle. Käytännössä näin ei kuitenkaan ainakaan aiemmin ole ollut, vaan kestävyiden on Energiaviraston ohjeistuksen (Energiavirasto, Toiminnanharjoittajan kestävyyskriteeriohje, luku 3 Kestävyiden osoittaminen, osio 3.1 Vaihtoehdot kestävyiden osoittamiseen) mukaan voinut kansallisen kestävyysjärjestelmän sijaan voinut osoittaa kahdella muullakin tavalla: joko käyttämällä EU:n komission hyväksymää vapaaehtoista järjestelmää tai kansallisen/vapaaehtoisen kestävyysjärjestelmän mukaisesti annetulla kestävyystodistuksella. Sen sijaan kaikissa näissä tapauksissa on tulkittu vuosittaisen kestävyyskriteeriselvityksen olevan pakollista. Käytännössä valtaosa toiminnanharjoittajista on valinnut kansallisen kestävyysjärjestelmän hakemisen.

Lakimuutosten käytännön toimeenpanossa odotettavissa taas haasteita

Olemme erittäin huolissamme käytännön toimeenpanosta tiukan siirtymäsäännöksen aikarajoissa. Huolenaineina ovat hakemusten käsittelyn pitkittymisen lisäksi muun muassa lyhyt siirtymäaika, puuttuvat ohjeistukset toimeenpanevalta viranomaiselta ja epätietoisuus pienille laitoksille luotavasta kevyemmästä menettelystä. Nämä kysymykset ja epäselvyydet vaikuttavat suoraan toiminnanharjoittajiin, jotka kohtaavat haastavan tilanteen.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin (s. 15) mainitaan, on nykyisten järjestelmien hakemuskäsittely kestänyt pahimmillaan 2 vuotta hakemuksen jättämishetkestä. Esityksessä (s. 14) mainitaan kestävyysjärjestelmän parissa olevia biomassapolttoaineita käyttäviä laitoksia olevan noin 170, jotka joutuvat käytännössä kaikki päivittämään omia järjestelmiään. Lisäksi mainitaan (s.17), että noin 70 laitosta tulee jättämään uudet hakemukset sovellusalan tehorajan laskemisen vuoksi.

Jonossa tulee tämän vuoden lopussa olemaan siis noin 240 laitoksen hakemukset. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole arviota siitä, kuinka kauan kaikkien käsittely tulee kestämaan. Edellä mainituista luvuista on kuitenkin pääteltävissä, että useilla toiminnanharjoittajilla hakemuksen käsittely tulee kestämaan pitkään, jopa vuoden tai kaksi. Kun tarkastellaan näitä lukuja yhdessä alla listattujen aikarajojen ja siirtymäsäännöksen kanssa, on selvää, etteivät useat toiminnanharjoittajat tule saamaan hakemukseensa hyväksyntää ennen vuoden 2026 kevättalvella tehtävää raportointia. Oletamme, että tähän on jo keksitty ratkaisuksi jokin toimintamalli Energiavirastossa. Myös päästökauppalaitosten vuosittaisia päästöselvityksiä varten tarvitaan hyväksynät kestävyysjärjestelmille.

Esityksessä (s. 39–40) mainitut aikarajat ja siirtymäsäännös ovat:

- Uudet vaatimukset tulevat voimaan lain voimaantuloon myötä 21.5.2025
- Vaatimukset voi todentaa takautuvasti jättämällä hyväksymis- tai muutoshakemuksen Energiavirastolle viimeistään 31.12.2025.
- Vuoden 2025 kestävyyskriteeriselvitys tulee jättää maaliskuuhun 2026 mennessä.

Siirtymäsäännös ei jätä juuri aikaa tarvittaville toimenpiteille. Milloin uudet vaatimukset viedään metsähakkeen hankintasopimukseen, päivitetään kestävyysjärjestelmät Energiavirastolle tai tehdään tietojärjestelmämuutokset? Miten jo varastoissa olevaa polttoainetta kohdellaan? Kuinka KHK-vähenemän osoittaminen käytännössä toteutetaan? Tuleeko muutos käydä läpi todentajan kanssa ja milloin sen voi tehdä? Riittääkö osaavia todentajia kaikille (s.19)? Kuinka moni ehtii samaan järjestelmälle hyväksynnän ennen maaliskuuta 2026? Kuinka monen hakemus on ehditty edes ottaa käsittelyyn Energiavirastossa? Muun muassa näihin kysymyksiin ei ole vastauksia. Osa toimijoista on varmasti toimineet arvailujen perusteella esimerkiksi direktiivitekstiin pohjaten, mutta epävarmaa on, ohjeistetaanko vielä toisin.

Uudet vaatimukset astuvat voimaan lain muutoksen jälkeen ilmeisesti noin kahden viikon päästä tämän lausunnon kirjoittamisesta. Tilanne on toiminnanharjoittajien näkökulmasta todella haastava. Kuten edellä mainittiin, epäselviä asioita on enemmän kuin selviä. Energiavirasto piti asiasta ensimmäisen infon 9.5.25, mikä selvensi toimijoille jotain asioita, mutta herätti myös uusia kysymyksiä.

Edellä mainituista syistä toivomme, että Suomessa otetaan käyttöön ja mahdollistetaan kaikilla toimeenpanon tasoilla direktiivin sallimat yksinkertaistamiskeinot. Mielestämme hallituksen esityksessä tämä on huomioitu hyvin, lukuun ottamatta siirtymäsäännöstä. Ymmärrämme, että siirtymäsäännöksen kansallinen pidentäminen on vaikeaa etenkin päästökauppalaitosten kohdalla (s. 23), ja siirtymäajan jatkaminen olisi ihanteellista saada komissioltta. Toivomme ja oletamme, että Energiavirasto ja todentajat noudattavat tätä linjaa käytännön vaatimuksissa.