

Asia: VN/12439/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Hankinta-alueen kiellettyjä alueita koskeville säännöksille on esitetty kaksi eri sääntelyvaihtoehtoa. Kumpi olisi mielestänne selkeämpi?

Lausuntopyyntöä pyydetään valitsemaan esitetyistä vaihtoehdoista selkeämpi s. 23, s. 39 7§, s. 24 ja s. 39 8§, s.39 9§, s. 39 10§ vaikuttavista vaihtoehdoista. MTK:n näkemyksen mukaan vaihtoehto 2 on selkeämpi, mutta vaatii sekin toimeenpanovaiheessa Energiavirastolta ohjeistusta, joka avaa toiminnanharjoittajille asian tilan.

Muu palaute esitysluonnoksesta.

MTK lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta ja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 7 §:n 7 momentin kumoamisesta

MTK:n yleiset huomiot koskien koko hallituksen esityksen valmistelua

Hallituksen esitys noudattelee asiaa valmistelleen työryhmän loppuraportin johtopäätöksiä. MTK osallistui kyseisen työryhmän loppuraportin valmisteluun asiantuntijana ja näin ollen lausunnon sisältö keskittyy vain nostamaan hallituksen esityksen perusteluista tarkentamista vaativia kohtia esiin. Emme esitä muutoksia pykäliin tai kiinnitä lausunrossamme huomiota asioihin, jotka koemme olevan kunnossa hallituksen esityksessä, vaan yhdyimme hallituksen esityksessä esitettyihin linjauksiin.

MTK:n huomioidut hallituksen esityksen perusteluista, jotka vaativat vielä tarkentamista

Hallituksen esityksen kohta ”5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset”

Hallituksen esityksen luonnoksessa kirjoitetaan: ”Valmistelun aikana on kuitenkin tunnistettu, että Energiavirastolla on jo nyt varsin laaja harkinta valta päättää, kuinka usein toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmä on todennettava ja kuinka usein laitospäätökset on tehtävä ilman tarvetta tehdä lainsäädäntöön muutoksia”. Tosiasiassa kirjattua harkintavaltaa ei ole käytetty todentamistiheyden osalta. Todentamisväliksi on määrätty vuosittainen todennus (pl. rajoitetut kestävyysjärjestelmät) riippumatta kestävyysjärjestelmän koosta tai siihen liittyvistä riskeistä. Erityisesti pienten toimijoiden osalta todennuskulut ovat huomattavan suuria verrattuna kestävyysjärjestelmän tuomiin hyötyihin nähden. Todentamiseen tulisi tehdä yksinkertaistuksia/ todennuskertojen harvennusta. Energiaviraston rohkeutta käyttää liikkumatilansa yksinkertaistuksien ja todennuskertojen harvennuksen osalta voisi kannustaa kirjaamalla hallituksen esityksen perusteluihin edelleen hallinnollisen taakan keventämiseen tähtäviä suosituksenomaisia kirjauksia, jolloin Energiaviraston toimivalta keventämiseen/todennuskertojen harventamiseen olisi vankemmalla pohjalla. Asiassa eteneminen voisi helpottaa Energiaviraston ja todentajien taakkaa, joka näkyy toiminnanharjoittajille mm. viiveenä ja kustannuksina. Yleisesti ottaen MTK on huolissaan Energiaviraston kyvystä panna lakimuutoksista aiheutuvat muutokset toimeen toiminnanharjoittajien kestävyysjärjestelmien hyväksynnän kautta, kuin myös edellytettujen auditointien vähäisestä määrästä.

Lakiesitysluonnoksen sivuilla 9 ja 10 kerrotaan Unionin tietokannasta.

”Talouden toimijaa, jolla on ilmoitusvelvollisuus tietokantaan, ei ole määritelty direktiivissä. Ottaen huomioon komission ehdotuksen tietokannan soveltamisalan laajentumisesta, on mahdollista, että sellaiset toimijat, joilla ei ole kansallisen kestävyyslain mukaista velvollisuutta biomassan kestävyysjärjestelmän osoittamiseen, olisivat velvollisia raportoimaan unionin tietokantaan. Tämä koskee erityisesti raaka-aineiden tuottajia, joita ei kansallisen kestävyysjärjestelmän puitteissa erikseen sertifioita vaan raaka-aineiden kestävyys tulee osoitetuksi toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän kautta raaka-aineen toimittajilta saatujen tietojen perusteella. Mikäli tietokannan soveltamisalan laajeneminen toteutuu, se käytännössä tarkoittaisi, että nykyisin kestävyyslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät toimijat tulisi saattaa Energiaviraston valvonnan alaisuuteen ja osaksi kansallista kestävyysjärjestelmää. Työ- ja elinkeinoministeriö käy parhaillaan keskustelua komission kanssa kansallisen järjestelmän erityispiirteiden integroimisesta unionin tietokantaan.”

Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus koskisi nestemäisten biopolttoaineiden valmistajia ja kaasumaisten biopolttoaineiden valmistajia. Jos laajennus toteutettaisiin ulottaen ilmoitusvelvollisuus raaka-aineiden tuottajiin, romuttaisi se näiden energiatuotteiden tuotannossa direktiivin salliman ainetase-tarkastelun ja tuottaisi valtavan byrokratian raaka-aineiden tuottajille, jotka eivät tosiasiallisesti voi tietää mitä myytävästä raaka-aineesta lopulta valmistetaan (materiaaleja vai energiaa ja millaista energiaa ja minkä kokoisessa laitoksessa?). Perustelutekstissä

sanotaan, että mikäli tietokannan soveltamisalan laajeneminen toteutuu, se käytännössä tarkoittaisi, että nykyisin kestävyyslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät toimijat tulisi saattaa Energiaviraston valvonnan alaisuuteen ja osaksi kansallista kestävyysjärjestelmää. Määrittelemättä jää, mitä tällä tosiasiallisesti tarkoitettaisiin? MTK:n näkemyksen mukaan asian toimeenpanon kanssa ei tulisi kiirehtiä, ennen kuin on nähty esimerkkiä miten kolmansista maista Unionin alueelle nestemäisten biopolttoaineiden ja kaasumaisten biopolttoaineiden raaka-aineita tuottavat toimeenpanevat tietokantaan tietojen syöttövaatimuksen? Hallituksen esitysluonnokseenkin on kirjattu epävarmuuksista Unionin tietokannan käyttöönotossa, joten toiminnanharjoittajia koskevien vaatimustenkin osalta voidaan hyvin odottaa toimeenpanosäännösten ja Unionin tietokannan valmistumista. Samoin MTK huomauttaa, että sekä metsien, että peltojen laillista käyttöä valvovat jo nyt viranomaiset. MTK ei pidä tarkoituksenmukaisena kasvattaa viranomaisvalvontaa nykyisestä yhtään ja vieläpä mahdollisesti kokonaan uudella viranomaisprosessilla. Talouden toimijaa, jota ilmoitusvelvollisuus koskisi ei ole määritelty direktiivissä. MTK pitää ainoana toimeenpanokelpoisena vaihtoehtona, että talouden toimijaksi kansallisesti määritellään nestemäisen- tai kaasumaisen biopolttoaineen valmistaja, eli energiantuotantolaitos, joka kirjaa käyttämänsä raaka-aineet Unionin tietokantaan. Mikään muu toimintatapa ei voi käytännössä toimia siten, että tietokannan tiedot pitäisivät edes suuntaa antavasti paikkansa. Tähän perustuu myös direktiivin 31 a artiklan 2 kohdan mukainen linjaus, että tietokannassa jäljitettäisiin polttoaineita alkaen polttoaineiden tuotantopisteestä, eli laitokselta, päättyen hetkeen, jolloin ne saatettaisiin markkinoille unionissa.

Lakitekstin perusteluissa käsitellään Aarniometsän kansallista määrittelyä. MTK esittää, että perusteluja selkeytettäisiin siten, että poistettaisiin suluisissa oleva ja korvattaisiin niiden jälkeen kirjatulla lauseella: ("Käsitettä ei ole sen vuoksi mahdollista määritellä kestävyyslaissa tarkemmin. Aarniometsiä koskeva kansallinen määrittely on vielä kesken. Valtioneuvoston periaatepäätös aarniometsien määrittelystä annetaan kevättalvella 2025.") "Aarniometsien määrittelynä käytetään vuonna 2025 annettua valtioneuvoston periaatepäätöstä vanhojen metsien määrittelystä." MTK:n esittämä muutos on tarpeellinen maanomistajien oikeusturvan näkökulmasta yli hallituskausien jatkuvien perusoikeuksien turvaamiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan: "10a§. Maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat vaatimukset. Niin sanottuun LULUCF-kriteeriä koskevaan pykälään lisättäisiin sen 1 momentin 3 kohtaan alkuperäisen uusiutuvan energian direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarkentava säännös, jonka mukaan metsäbiomassasta tuotetut biopolttoaineet, bionesteet ja biomassapolttaineet täyttävät LULUCF-kriteerin, jos metsäbiomassa on peräisin valtiosta, joka on Pariisin sopimuksen osapuoli ja soveltaa korjuualueella kansallista lainsäädäntöä hiilivarantojen ja -nielun säilyttämiseksi ja parantamiseksi sekä esittää näyttöä siitä, etteivät raportoidut maankäyttösektorin päästöt ylitä poistumia. RED II-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kohdasta jäi puuttumaan vaatimus maankäyttösektorin päästöjä liittyvästä näytön esittämisestä. Täydellisen täytäntöönpanon varmistamiseksi vaatimus tulisi lisätä lainsäädäntöön."

Perusteluteksti 10a§ osalta vaatii täsmentämistä virheellisten tulkintojen välttämiseksi. Perusteluista voi saada vaikutelman, että direktiivin toimeenpanosäädöksen kohdat i) ja ii) olisivat menneet sekaisin tavalla, joka sekoittaa maatason ja hankinta-alueen. Perustelutekstistä on jäänyt uupumaan merkityksellinen kohta tai, joka erottaa maatason ja hankinta-alueen tarkastelut.

Uusiutuvan energian direktiivin II laatimisen aikaan maatason ja hankinta-alueen tarkastelut erotettiin toisistaan erillisiksi tämän kriteerin osalta siksi, että myös sellaisista maista, jotka eivät ole Pariisin sopimuksen osapuolia olisi mahdollista hankkia EU-alueelle tuotavaksi biomassapolttoaineita. Direktiivin vaatimukset eivät muuttuneet Uusiutuvan energian direktiivi III:ssa, jota nyt kestävyyslailla toimeenpannaan. Nyt kuitenkin perustelutekstistä voi saada vaikutelman, että siinä viitattaisiin toiminnanharjoittajan tasolla raportoituihin maankäyttösektorin päästöihin, joiden tiedot tuotetaan valtion toimesta osana kansallista kasvihuonekaasuinventariota. Toiminnanharjoittajalla ei ole mitään mahdollisuuksia vaikuttaa maatason kasvihuonekaasuinventarioon LULUCF-sektorilla maatasolla. Myöskään luotettavan näytön osoittaminen, saatikka toiminnanharjoittajan toiminnan syy-seuraus-suhteiden vaikutus LULUCF-sektorille on käytännössä mahdoton todentaa tai edes luotettavasti arvioida. Kasvihuonekaasuinventario on monimutkainen kokonaisuus, jossa on paljon muuttuvia tekijöitä ja jossa on merkittävä ajallinen viive käytännön toiminnan ja inventariotulosten valmistumisen välillä. Esimerkiksi maaperäpäästöjen mallintamisessa voi olla 100% keskivirheitä, joihin ei voida mitenkään vaikuttaa toiminnanharjoittajan tasolla energiapuuta hankittaessa. Valtion suuralueinventoinnin ja yksittäisellä kuviolla tapahtuvien toimenpiteiden syy-yhteys ei myöskään ole suoraviivainen. On epäselvää mihin hallituksen esitysluonnokseen kirjatulla täydellisen täytäntöönpanon varmistamisella oikeastaan lopulta viitataan? MTK:n näkemyksen mukaan, jos perustelutekstiä ei korjata vastaamaan direktiiviä ja sen toimeenpanosäännöksen erottelua huomioiden merkityksellisen tai vaihtoehdon, valtio voi ottaa osaltaan tietoisesti riskin, ettei LULUCF-kriteeri täytyisi missään tilanteessa. Jos näin kävisi tulisi Uusiutuvan energian direktiivi virheellisesti toimeenpannuksi. Toiminnanharjoittajilla ei olisi mitään mahdollisuuksia mitigoida tätä riskiä, eikä sen toteutumisen vaikutuksia toiminnanharjoittajille tai valtiolle itselleen ole HE:ssä arvioitu. Olisi jo pelkästään ajatuksen tasolla hurjaa, että ilmastonmuutoksen lämmittäessä maaperää, voisi kiihtyvä turpeen hajoaminen viedä maatasolla Suomelta matalan riskin statuksen Uusiutuvan energian direktiivissä. Taustalla vaikuttaisivat mm. maaperäpäästömallit, joiden keskivirhe voi ylittää 100%. MTK:n näkemyksen mukaan kestävyyslaissa tulisi pitäytyä REDII-direktiivin toimeenpanon tarkkuudessa, koska direktiivinkään vaatimukset eivät ole tältä osin muuttuneet ja Suomi läpäisi matalan riskin tason myös silloisen direktiivin toimeenpanossa.

MTK huomioi, että Suomessa on ollut vuoden 2012 alusta alkaen vesilaisissa (587/2011) ilmoitusvelvoite vähäistä suurempien ojitusten osalta. Myös voimassa 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 uudisojituksia. Suomen PEFC metsäsertifiointin indikaattorit menevät kuitenkin pidemmälle ja edellyttävät myös kunnostusojitus suunnitelmiin sisällytettävän vesiensuojelusuunnitelma, johon sisältyvät vesiensuojelutoimenpiteet on toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Vähäistä suuremmasta kunnostusojitus- ja ojitusmätästyshankkeesta, silloin kun vettä johdetaan alapuoliseen vesistöön, on tehtävä vesilain mukainen ilmoitus ELY-keskukselle. MTK:n näkemyksen mukaan vesilain mukainen ilmoitusvelvoite ja voimassa olevat metsäsertifiointikriteerit muodostavat Suomessa raamin, jossa riski jää matalaksi maatasolla. Tätä näkemystä tukee myös uudisojitettujen pinta-alojen vähäisyys vuoden 2008 jälkeen. Asian huomioiminen ei MTK:n näkemyksen mukaan edellytä pykälämuutoksia kestävyyslaista tehtyyn hallituksen esitykseen, mutta asian tila olisi hyvä huomioida lakiesityksen perusteluissa.

Helsingissä 5.3.2025

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Anssi Kainulainen

Leena Kristeri

Energia-asiantuntija

Elinvoimajohtaja

Anssi Kainulainen

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK) ry