

## **Asia: HE 70/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta**

### **Luontopaneelin lausunto**

#### **Yleistä**

Luonnon monimuotoisuus on maailmanlaajuisesti heikentynyt hälyttävästi. Tähän on syynä mm. metsien raivaaminen pelloiksi ja muu luonnollisten elinympäristöjen maankäytön muutos tai niiden tuhoutuminen. Suomessa luonnon monimuotoisuutta on heikentänyt erityisesti intensiivinen metsätalous, soiden ojitukset, energiantuotanto, yksipuolinen maatalous sekä perinneympäristöjen häviäminen. Koska biopolttoaineet lähes poikkeuksetta ovat peräisin maa- ja metsätaloudesta, biopolttoaineiden lainkirjaamisessa olisi otettava huomioon, ettei biopolttoaineiden käytön lisääminen heikennä luonnon monimuotoisuuden tilaa entisestään.

Biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteerit on tavoiteltavaa määrittää laissa. Luontopaneeli kuitenkin huomauttaa, että esitetyt kestävyyskriteerit [tai niiden taustalla oleva muu lainsäädäntö] eivät aseta riittäviä vaatimuksia metsä- ja maatalouden kokonaiskestävyydelle, minkä johdosta tässä lakiehdotuksessa esitetyt kestävyyskriteerit eivät ole riittäviä. Lisäksi kestävyyskriteeristö on pääosin ilmastovaikutuspainotteinen, vaikka hyvin tiedetään että ilmastotoimet eritoten bioenergian kautta vaarantavat monimuotoisuustavoitteet (Erb ym. 2012, UN 2019).

Luontopaneeli muistuttaa, että nykytiedon valossa metsäbiomassan energiakäyttö ei välttämättä ole hiilineutraalia (Bäck ym. 2017; easac.eu 2018), sillä se alentaa metsien hiilinielua ja samalla tuottaa huonolla hyötysuhteella runsaasti päästöjä nopealla aikajänteellä ilmakehään. Erityinen vaara on, jos päädytään polttamaan korjuutähteiden sijasta ainespuuta tai runkopuuta, jota ko. lain perusteella ei voida valvoa tai rangaista. Kun on kyse metsäteollisuuden sivuvirroista, hiilineutraalisuus on ehkä mahdollista, vaikka silloinkin jalostusasteen nosto olisi oltava ensisijainen tavoite.

Kokonaiskestävyyden kannalta olisi erityisen tärkeää turvata lainsäädännöllä riittävät hiilinielut vähentämällä vuotuisten hakkuiden määrää ja metsämaan siirtymistä muuhun käyttöön sekä estämällä turvepeltojen raivaamista. Myös biodiversiteetin säilyminen on turvattava, sillä mahdollinen biomassan laajamittainen käyttö (Kallio ym. 2015, 2018) uhkaa suoraan (Erb ym. 2012) jo entisestään uhanalaisia lajeja (Hyvärinen 2019) ja luontotyyppejä (Kontula & Raunio 2018).

Luontopaneeli pitää voimalaitoskokoon perustuvaa sovellettavuutta erittäin hankalana varsinkin tilanteessa, jossa turpeen ja kivihiilen alasajo johtaa pienistä voimaloista koostuvaan hajautetumpaan energiantuotantoon. Tällöin moni tulevaisuuden voimalaitos voi jäädä näiden kriteeristöjen ulkopuolelle aiheuttaen biodiversiteetti- ja metsäkatoa (energiatuotantoon mahdollisesti tehtävän pellonraivauksen kautta) Suomessa. Luontopaneeli katsoo, että kriteeristö voisi pysyä kaiken kokoisille

voimaloille samana, mutta hallinnollista taakkaa voitaisiin keventää suoraan soveltamalla esimerkiksi kevennettyä ilmoitusmenettelyä sen sijaan, että hallinnollista taakkaa vähennetään rajaamalla pienet laitokset pois kestävyyskriteeristöstä.

Luontopaneeli toteaa, että tässä esitetty kestävyyslainsäädäntö ei yksin pysty estämään biopolttoaineiden yleistymisestä johtuvaa globaalia tai Suomen metsä- ja biodiversiteettikatoa, ja se tarvitsee tuekseen muuta lainsäädäntöä eritoten turvemaiden raivaamisen, biopolttoaineiden veron sekä metsäluonnon suojelunkiristämisen osalta.

### **Luontopaneelin huomioita hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta**

*” Edellä 2 momentissa tarkoitettuun tuen saajaan ei kuitenkaan sovelleta tätä lakia, jos biomassapolttoaineita käytetään sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavassa laitoksessa, jonka kokonaislämpöteho on alle:*

*1) 20 megawattia kiinteiden biomassapolttoaineiden tapauksessa; ja 2) 2 megawattia kaasumaisten biomassapolttoaineiden tapauksessa. “*

Luontopaneeli katsoo että § 2 lause (ja myös muualla vastaavat); rajaa tarpeettomasti esimerkiksi valtionavustuksia investointeihin saavat pienehköt laitokset tämän lain määrittelyn ulkopuolelle. Kestävyyskriteeristön pitää kohdentua kaiken kokoisille laitoksille. Ylivoimaisesti suurin osa kunnallisista bioenergiaa käyttävistä laitoksista rajautuisi tämän kokomääritelmän ulkopuolelle (Kuntaliitto 2017), samoin hyvin energiaintensiiviset toimialat kuten kasvihuoneviljely. Luontopaneeli katsoo, että biomassan kestävyysvaatimuksen pitää koskea kaiken kokoisia voimaloita, ja eritoten uusissa investoinneissa, isoissa tai pienissä, pitää kestävyuden olla keskeinen tekijä. Mikäli hallintomenettelyä halutaan keventää, se voidaan tehdä kevennetyn seurannan tai ilmoitusvelvollisuuden kautta. Luontopaneelin kantaa tukee kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen post-2020 viimeisin sopimusversio, jossa asetetaan koko sopimuksen yleistavoitteeksi luonnon monimuotoisuuden kokonaisheikentymättömyys ja paraneminen vuoteen 2050 mennessä: “the trends that have exacerbated biodiversity loss will stabilize in the next 10 years (by 2030) and allow for the recovery of natural ecosystems in the following 20 years, with net improvements by 2050 to achieve the Convention’s vision of “living in harmony with nature by 2050” (CBD 2020).

#### *5a § “Jätteet ja tähteet*

*Muista kuin maataloudesta, vesiviljelystä, kalastuksesta ja metsätaloudesta suoraan peräisin olevista jätteistä ja tähteistä tuotettujen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden tulee täyttää ainoastaan 6 §:ssä säädetty kestävyyskriteeri.”*

Luontopaneeli katsoo tämän linjauksen ongelmalliseksi, koska yhdistettynä 4 § määritelmiin ja tähän rajaukseen tämä kriteeri rajaa selluteollisuuden jätteet, mm. mustalipeän, kokonaan muiden kestävyyskriteerien ulkopuolelle. Se jättää siis noin 50 % suomen bioenergiasta huomiotta. Tämän bioenergian kestävyyttä ohjaa vain metsälaki, johon ei valitettavasti sisälly mekanismia torjua metsäkatoa, nielujen menetystä ja kestävä hakuu määrän ylitystä, ja jonka puutteellisuuden takia Suomen metsälajistosta ja -luontotyypeistä suuri osa on uhanalaisia (Hyvärinen 2019, Kontula & Raunio 2018).

Luontopaneeli katsoo, että 5 §:ssä on oikein yritetty ulottaa kestävyyskriteeristö myös tuontibiopolttoaineille.

Tuontibiomassaan liittyy monta ongelmaa. Yksi suurimmista on tuontibiomassan hiilipäästöjen laskennan kohdistuminen lähtömaahan, jolloin biomassan käyttö näyttäytyy käyttömaan taseessa ilmastotekona, mutta heikentää hiilinielua muualla. Lisäksi maa-alueiden muuttamista maatalousmaaksi ja maatalousmaan muuttamista biomassan tuotantoon kestävyyskriteerit eivät pysty kaitsemaan, mikä koskee myös Suomea. Kestävyyskriteeristö ei tällaisenaan estä globaalia metsä- ja luontokatoa (ks. pykäläkohtaiset kommentit).

*6 § 1) 50 prosenttia pienemmät kuin korvaavan fossiilisen polttoaineen kasvihuonekaasupäästöt, jos laitos oli toiminnassa 5 päivänä lokakuuta 2015 tai sitä ennen;*

Luontopaneeli katsoo ongelmalliseksi, että tässä pykälässä ei määritellä, mitä yksikköä vertailuun käytetään. Tämä on täsmennettävä, koska sillä on merkitystä, puhutaanko KHK-päästöistä per energiayksikkö vai jostain muusta. Lisäksi vertailukohtaa ei olla määritetty. Sillä on eroa verrataanko kivihiiileen vai maakaasuun molempien ollessa fossiilisia. Lisäksi minkäänlaista kriteeristöä ei ole kirjattu siihen, verrataanko biopolttoainetta muihin mahdollisiin energian ja lämmöntuottomuotoihin ollenkaan. Tämän pykälän kirjoittamaton sisältö näyttää olevan biopolttoaineen ylivoimaisuus, vaikka tämä harvoin pitää paikkansa (easac.eu 2018) eritoten verrattaessa kokonaiskestävyyttä muuhun uusiutuvaan, poltosta vapaaseen energiaan (mm. Soimakallio ym. 2016; Harjanne & Korhonen 2019).

*6 § Jätteiden ja tähteiden ei katsota aiheuttavan elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä ennen niiden keräämistä.*

Luontopaneeli katsoo, että tämä pykälä voi olla ongelmallinen mikäli sillä on vaikutusta metsäbiomassan kasvihuonepäästöjen laskentaan, esimerkiksi jos tässä tarkoitettut elinkaarenaikaiset päästöt ulotetaan koskemaan aina LULUCF laskentaa. Lisäksi luontopaneeli katsoo että kirjaus lisää oikeutusta jätteiden syntyyn ja kannustaa raaka-aineen tuhlailevaan käyttöön, mikäli jätteellä on tuottavaa jatkokäyttöä. Suomessa tällä voi olla vaikutusta eritoten mustalipeän polton oikeutukseen, ja ulkomailla mm. palmuöljyn puristusjätteiden käytön oikeutukseen.

## 7, 8 ja 9 §

Luontopaneeli katsoo, että maatalousbiomassan rajaaminen pois 2008 tammikuun jälkeen raivatuilta alueilta, pykälissä 7, 8 ja 9 asetetuin kriteerein, ei poista metsäkadon ja turvemaan lisäraivauksen uhkaa. Ääritilanteessa ennen vuotta 2008 raivatut pellot voidaan siirtää biomassan tuottoon, ja raivata tilan muille toiminnoille peltoa tai muuta pinta-alaa ilman, että kestävyyskriteerit estävät metsäkatoa, biodiversiteettikatoa tai turvemaiden raivaamista.

Luontopaneeli katsoo, että joko kriteeristä pitää tehdä tilakohtainen, tai metsä- ja biodiversiteettikato ja turvemaiden raivaaminen pitää estää muulla voimallisella lainsäädännöllä.

## 10 § *Metsäbiomassaa koskevat kriteerit*

*Metsäbiomassan tulee olla peräisin valtiosta, jossa voimassa olevalla kansallisella lainsäädännöllä ja käytössä olevilla seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmillä varmistetaan seuraavien kriteerien täyttyminen:*

- 1) hakkuiden laillisuus;*
- 2) metsän uudistaminen hakatuilla alueilla;*
- 3) luonnonsuojelutarkoitukseen osoitettujen alueiden suojeleminen;*
- 4) maaperän laadun ja biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen hakkuiden yhteydessä; ja*
- 5) metsän pitkän aikavälin tuotantokapasiteetin ylläpito ja parantaminen.*

*Jos 1 momentissa tarkoitettusta valtiosta ei ole saatavissa näyttöä mainitussa momentissa tarkoitettujen kriteerien täyttymisestä, voidaan metsäbiomassan kestävyys osoittaa hankinta-alueen tasolla. Tällöin on osoitettava, että hankinta-alueella on käytössä hallintajärjestelmiä, joilla varmistetaan 1 momentissa tarkoitettujen kriteerien täyttyminen hankinta-alueella.*

Luontopaneeli katsoo, että metsien käytön kestävyys toteutumiseen ei riitä nykyisen lainsäädännön noudattaminen, eikä lainsäädännön olemassaolo ole taakka siinä, että metsien käyttö on luonnon monimuotoisuuden säilymisen kannalta kestävä - ei edes Suomessa. Tämä tulee ilmi Suomen metsien lajiston ja luontotyyppien uhanalaisuudessa (Hyvärinen ym. 2019, Kontula & Raunio 2018), joka on aikaansaatu noudattaen olemassa olevia lakeja. Lisäksi edes Suomessa ei ole hakkuiden maksimimäärä säätelevää lakia. Esimerkiksi Luonnonvarakeskuksen tekemissä arvioissa kestävästä hakkuumäärästä on huomioitu vain teknistaloudellinen kannattavuus (sekä erilaiset käytönrajoitukset), muttei luonnon monimuotoisuutta tai ilmastonmuutosta. Nämä näkökulmat tulisi ottaa huomioon kestävyysarvioinnissa ennen kuin biomassan käyttöä lisätään. Lisäksi tuontibiomassan osalta lähtömaan metsäkadon kontrollointi vaatisi selvästi terävämpää ja sitovaa lainsäädäntöä metsäpinta-alan pysyvyyksivaatimuksella.

Luontopaneeli huomauttaa että kohta 4 on tulkinnanvarainen eikä sellaisenaan hyvää lakitekstiä. Jää epäselväksi tarkoitetaanko biologista monimuotoisuutta yleensä (kuten pitäisi olla tarkoitus) vai maaperän biologista

monimuotoisuutta. Lauseen perimmäinen tarkoitus tulee selväksi jos alussa olevat kaksi määritettä käännetään näin: *“biologisen monimuotoisuuden ja maaperän laadun säilyttäminen hakkuiden yhteydessä”*

Erityisen hankalaksi luontopaneeli kokee hankinta-alueen määritelmän, koska monimuotoisuuden ja luonnonsuojelutavoitteiden on oltava riittävän suurella, yhtenäisellä aluetasolla riittävän kunnianhimoisia. Kun alueita pilkotaan pienemmiksi hankinta-alueiksi, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa jokainen alue täyttää minimikriteerit, mutta suuremmassa kokonaisuudessa ollaan päädytty hyvin pirstaleiseen maankäyttöön ja heikkoon suojelun tilaan.

#### 10 a §

*Metsäbiomassasta tuotetut biopolttoaineet, -nesteet ja -massapolttoaineet täyttävät maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat vaatimukset, jos metsäbiomassa on peräisin valtiosta tai alueellisen taloudellisen yhdentymisen organisaatiosta, joka:*

- 1) on ilmastonmuutosta koskevaan YK:n puitesopimukseen liittyvän Pariisin sopimuksen (SopS 76/2016) osapuoli; ja*
- 2) on antanut ilmastonmuutosta koskevaan YK:n puitesopimukseen (SopS 61/1994) kansallisesti määritellyn panoksen; tai*
- 3) soveltaa korjuualueella kansallista lainsäädäntöä hiilivarantojen ja -nielujen säilyttämiseksi ja parantamiseksi.*

*Jos 1 momentissa tarkoitettujen vaatimusten täyttymisestä ei ole saatavissa näyttöä, voidaan maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevien vaatimusten täytyminen osoittaa hankinta-alueen tasolla. Tällöin on osoitettava, että hankinta-alueella on käytössähallinta- järjestelmiä, joilla varmistetaan, että metsän hiilivarannot ja -nielut säilytetään tai niitä vahvistetaan pitkällä aikavälillä.*

Luontopaneeli katsoo, että luonnon monimuotoisuuden säilyminen on näissä kriteeristöissä otettu erittäin huonosti huomioon. Painotus on pääsääntöisesti ilmastopolttosopimuksissa. Tässä on erittäin suuri vaara tehdä peruuttamatonta vahinkoa biodiversiteetille, koska moni ilmastotoimi, mukaan lukien bioenergia, voi olla haitallista biodiversiteetille (Erb ym. 2012, UN 2019).

Luontopaneeli ehdottaa että vaatimukseen lisästäään sopivaan kohtaan uusi kohta x) *“on YK:n biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) osapuoli”*

Luontopaneeli huomauttaa, että toisen momentin *“tai”*-sana vesittää kansainvälisten sopimusten sitovuutta. *“Tai”*-sana on korvattava *“ja”*-sanalla.

#### 12 §

*Toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmän perusteella:*

- 1) lasketaan biopolttoaine-, bioneste- tai biomassapolttoaine-erän kasvihuonekaasupäästövähennys ja selvitetään, että erä täyttää 6 §:ssä säädetyn kestävyyskriteerin, tai lasketaan raaka-aine-erän kasvihuonekaasupäästö;*

Luontopaneeli huomauttaa, että tässä ei kerrota, mistä KHK päästövähennys lasketaan (vrt 6a§) Se täytyisi laskea tuotettua energiayksikköä kohti.

### **Viitattu kirjallisuus:**

Bäck, J., Aszalós, R., Ceulemans, R.J.M., Glatzel, G., Hanewinkel, M., Kakaras, E., Kotiaho, J.S., Lindroth, A., Lubica, D., Luysaert, S., Mackay, J., Marek, M.V., Morgante, M., Nabuurs, G.J., Ovaskainen, O., Salomé Pais, M., Schaub, M., Tahvonen, O., Vesala, T., Gillett, W., and Norton, M. 2017. Multi-functionality and Sustainability in the European Union's Forests. European Academies Scientific Advisory Committee, EASAC policy report 32.

CBD 2020. <https://www.cbd.int/conferences/post2020/POST2020-PREP-01/documents>

Easac.eu 2018.

[https://easac.eu/fileadmin/PDF\\_s/reports\\_statements/Carbon\\_Neutrality/EASAC\\_commentary\\_on\\_Carbon\\_Neutrality\\_15\\_June\\_2018.pdf](https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Carbon_Neutrality/EASAC_commentary_on_Carbon_Neutrality_15_June_2018.pdf)

Erb K-H, Haberl H. & Pluzar C. 2012. Dependency of global primary bioenergy crop potentials in 2050 on foodsystems, yields, biodiversity conservation and political stability. *Energy Policy*. 47: 260-269.

Harjanne, A. & Korhonen, J. M. (2019). Abandoning the concept of renewable energy *Energy Policy* 127, 330-340.

Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (toim.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. 704 s.

IPBES 2019. Global Assessment on Biodiversity and Ecosystem Services. Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem services, Bonn, Germany.

Kallio, A.M.I., Lehtilä, A., Koljonen, T., Solberg, B., 2015. Best scenarios for the forest and energy sectors – implications for the biomass market. CLEEN, FIBIC. Research report no D.1.2.1, Helsinki. pp. 95

Kallio et al. 2018. Economic impacts of setting reference levels for the forest carbon sinks in the EU on the European forest sector. *Forest Policy and Economics* 92 (2018) 193–201

Kontula, T. & Raunio, A. (toim.). 2018. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 5/2018. 388 s.

