

Maa- ja metsätalousvaliokunta

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

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta ja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 7 §:n 7 momentin kumoamisesta (HE 37/2025 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Harri Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Kaisa Pirkola, maa- ja metsätalousministeriö
- johtava asiantuntija Mari Tenhovirta, Energiavirasto
- johtava tutkija Laura Sokka, Suomen ympäristökeskus
- toimialapäällikkö Hannes Tuohiniitty, Bioenergia ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- metsäpolitiikan päällikkö Mika Salmi, Metsäteollisuus ry
- johtava biokaasuasiantuntija Anna Virolainen-Hynnä, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ympäristöministeriö
- Luonnonvarakeskus
- Energiateollisuus ry
- Sahateollisuus ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettua niin sanottua kestävyyslakia. Hallituksen esityksen taustalla on uusiutuvan energian direktiivin muutos (niin sanottu RED III -direktiivi), joka annettiin 18.10.2023. EU:n ja muiden toimijoiden pyrkimykset siirtyä fossiilisista energianlähteistä uusiutuvaan energiaan ovat kasvattaneet biomassan energiakäytöstä peräisin olevia hiilidioksidipäästöjä. Lisääntyvä metsäbiomassan käyttö on puolestaan osaltaan johtanut hiiltä sitovien nielujen pienenemiseen. Päivitettyillä uusiutuvan energian biomassan kestävyyskriteereillä pyritään vähentämään näitä tunnistettuja negatiivisia ilmasto- ja luontovaikutuksia. Esitetyillä lainmuutoksilla pannaan kansallisesti täytäntöön RED III -direktiivin bioenergian kestävyyttä koskevat kohdat sekä uusiutuviin muuta kuin biologista alkuperää oleviin polttoaineisiin eli niin sanottuihin RFNBO-polttoaineisiin ja unionin tietokantaan liittyviä kohtia.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevan kansallisen järjestelmän soveltamisalan laajentamisesta ja saatetaan kansallisesti voimaan direktiivin muutokset maatalous- ja metsäbiomassoja koskeviin kestävyyskriteereihin. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että Suomessa kulutetut biopolttoaineet, bionesteet, biomassapolttoaineet sekä RFNBO-polttoaineet on tuotettu kestäväällä tavalla ja ne voidaan ottaa huomioon uusiutuvan energian vuotta 2030 koskevassa sitovassa unionin tavoitteessa, Suomen vahvistamassa kansallisessa panoksessa sekä liikenteen uusutuvan energian osuutta koskevassa velvoitteessa. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää esityksen tavoitetta kannatettavana, ja tarkastelee lausunnossaan toimialansa kannalta merkityksellisiä seikkoja eli erityisesti maa- ja metsätalouden biomassojen kestävyyttä koskevia sääntelyehtoja sekä kestävyuden todentamisesta maa- ja metsätalouden toimijoille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Maa- ja metsätalouden biomassojen kestävyyskriteerit

Hallituksen esityksen mukaan maatalousbiomassaa koskeviin kestävyyskriteereihin esitetään vain vähäisiä muutoksia. Maatalousbiomassojen kestävyuden todentaminen perustuu edelleenkin niin kutsuttuun eräkohtaiseen tarkasteluun. Biologista monimuotoisuutta koskeviin kiellettyihin alueisiin lisätään kaksi uutta aluetyyppiä eli aarniometsät, sellaisena kuin ne on määritelty metsän sijaintimaassa, ja nummet. Muutokset tarkoittavat käytännössä, että alueelta, joka oli tammikuussa 2008 tai sen jälkeen luokiteltu esimerkiksi nummeksi tai aarniometsäksi, ei saa kerätä kestäväää maatalousbiomassaa. Tällä rajauksella ei arvioida Suomessa olevan käytännössä olennaista merkitystä. Hallituksen esityksen mukaan suurin osa nummista sijaitsee Suomessa luonnonsuojelualueilla. Aarniometsien määrittely tulee puolestaan perustumaan valtioneuvoston 20.3.2025 tekemään vanhojen metsien suojelua koskevaan periaatepäätökseen.

Metsäbiomassojen kestävyuden todentaminen perustuu maatalousbiomassoista poiketen niin kutsuttuun riskiperusteiseen malliin, joka sisältyi jo edelliseen RED II-direktiiviin. Tämä riskiperusteinen malli säilyi RED III -direktiivissä. Riskiperusteinen malli on kaksipuolainen eli jos maatason tietoja ei ole saatavilla, vastaavat asiat voidaan todentaa puun hankinta-alueen tasolla. Toiminnanharjoittajat voivat siis jatkossakin osoittaa kestävyyskriteerien täytymisen maatasolla, jos

Valiokunnan lausunto MmVL 16/2025 vp

valtiolla on voimassa kansallisia lakeja tai kansallista tasoa alemman tason lakeja ja käytössä on seuranta- ja täytöntöönpanojärjestelmiä, joilla varmistetaan biomassojen kestävyys. Hallituksen esityksessä Suomen arvioidaan täyttävän maatason riskiperusteisen arvion sääntelyyn kohdistuvat päivitetty vaatimukset ilman että kansalliseen maankäyttöä, metsien käyttöä tai ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevaan lainsäädäntöön olisi tarpeellista tehdä muutoksia. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että metsäbiomassojen kestävyysarviointi voi jatkossakin tapahtua riskiperusteisen mallin pohjalta maatasolla.

Kestävyyskriteerien niin kutsuttujen kiellettyjen alueiden laajentaminen koskemaan metsäbiomassaa tarkoittaa muun ohella, ettei metsäbiomassaa lueta kestäväksi energianlähteeksi, jos se on peräisin aarniometsistä eli vanhoista metsistä. RED III -direktiivin mukaan aarniometsä on määriteltävä sen valtion antaman määrittelyn mukaisesti, jossa metsä sijaitsee. Kestävyyslain biologista monimuotoisuutta koskevaan 7 §:ään esitetään lisättäväksi biologisesti monimuotoiseksi alueeksi aarniometsät eli vanhat metsät. Vastaavasti kuin maatalousbiomassojen osalta tulee aarniometsien määrittely hallituksen esityksen mukaan perustumaan valtioneuvoston 20.3.2025 tekemään vanhojen metsien suojelua koskevaan periaatepäätökseen. Suojelualueiden ulkopuolelle jäävien vanhojen metsien määrän on arvioitu olevan suhteellisen vähäinen. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää hallituksen esityksessä esitettyä vanhojen metsien rajausta selkeänä ja siten myös toimijoiden oikeusturvan kannalta perusteltuna.

RED III -direktiivi sisältää jäsenvaltioille uusia velvollisuuksia varmistaa, että metsäbiomassan käyttö on johdonmukaista maankäyttösektorin päästöjä ja poistumia koskevan LULUCF-asetuksen ilmastotavoitteiden kanssa. Hallituksen esityksessä näistä maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevista vaatimuksista esitetään säädettäväksi 10 a §:ssä. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännökseen nyt tehtävä tarkennus ei vaikuta Suomessa LULUCF-kriteerin tarkasteluun. Valiokunnan saamissa lausunnoissa on esitetty huolia siitä, että vaikka sääntelyn muutoksella ei olekaan välittömiä vaikutuksia, voi LULUCF-asetuksen ilmastotavoitteilla tulevilla velvoitekausilla olla ennakoimattomia vaikutuksia myös maatason riskiperusteiseen arviointiin. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että RED III -direktiivin uudet johdonmukaisuutta koskevat vaatimukset korostavat tarvetta kehittää laskentamenetelmiä hiilinielujen, hiilivarastojen ja biomassan käytön ilmastovaikutusten arviointiin. Hallitus päätti keväällä 2025 julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä osoittaa 8 miljoonaa euroa hiilinielujen ja hiilivarastojen laskennan kehittämiseen havainnointijärjestelmän avulla. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä kehittämistyö käynnistyy mahdollisimman nopeasti eri hallinnonalojen ja tutkimuslaitosten tiiviissä yhteistyössä.

Laitoskorajan muutos ja hyväksymismenettelyn toimivuus

Hallituksen esityksen mukaan biomassapolttoaineiden on jatkossa täytettävä direktiivissä säädetty kestävyyskriteerit laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on vähintään 7,5 MW. Tämä laitoskorajan alentuminen on keskeinen muutos myös metsäbiomassaa käyttävien laitosten osalta. Suomessa muutos merkitsee noin 70 uuden laitoksen tuloa soveltamisalan piiriin. Laitoskorajan alentuminen tulee lisäämään näiden pienempien laitosten hallinnollista taakkaa. Lisäksi metsäbiomassaa käyttävien toiminnanharjoittajien tulee lisätä kestävyysjärjestelmäänsä tarkastuslausuma siitä, ettei metsäbiomassaa ole hankittu kielletyiltä alueilta. Energiaviraston maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamassa lausunnossa on nostettu esiin, että kestävyyskriteerien

Valiokunnan lausunto MmVL 16/2025 vp

muutos edellyttää myös muiden hankintamaiden kuin Suomen metsäbiomassaa koskevien vaatimusten uudelleenarviointia. Kestävyysslain muutokset lisäävät näin ollen kokonaisuutena merkittävästi sekä toiminnanharjoittajien hallinnollista taakkaa että Energiaviraston työmäärää.

Hallituksen esityksessä pienimpien toimijoiden hallinnollista taakkaa pyritään vähentämään esittämällä kansallista poikkeusta koskien kokonaislämpöteholtaan alle 2 MW:n laitosten raportointivelvollisuutta. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tätä raportointivelvollisuutta koskevaa poikkeusta tärkeänä, mutta toteaa samalla, että kestävyyslain todentamisesta aiheutuu menettelyyn jo tehdyistä kevennyksistä huolimatta pienille toimijoille huomattavaa hallinnollista taakkaa. Valiokunnan saamissa lausunnoissa onkin esitetty uuden kevyemmän todentamismenettelyn luomista alle 20 MW:n laitoksille. Valiokunta katsoo, että tällainen menettely olisi tärkeä erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille hallinnollisesta taakasta aiheutuvan kuormituksen vähentämiseksi. Menettelyä edelleen keventämällä on mahdollista myös helpottaa hakemusten käsittelypainetta Energiavirastossa sekä ehkäistä käsiteltävien hakemusten ruuhkaantumista.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan saamissa lausunnoissa on nostettu esiin huoli Energiaviraston resurssien ja todentajien riittävyydestä. Hallituksen esityksessä mainitaan, että jo nykyisin hakemusten käsittely on kestänyt enimmillään 2 vuotta hakemuksen jättämishetkestä. Kun lainsäädännön piiriin tulee uusia toiminnanharjoittajia ja viranomaisten ja viranomais tehtävissä toimivien todentajien velvoitteet kasvavat, tarvitaan todentajia nykyistä enemmän ja viranomaiselle riittävät resurssit hyväksymismenettelyn sujuvan läpimenon varmistamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan mahdollisista lisämäärärahoista päätetään osana valtion talousarvioesitystä tai julkisen talouden suunnitelmaa. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026—2029 (VNS 2/2025 vp) Energiavirastolle osoitetaan 1,2 milj. euron vuosittaista lisäystä muun muassa useisiin EU-lähtöisiin velvoitteisiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä lisämääräraha saadaan hyödynnettyä siten, että hakemusten käsittelyaikoja voidaan nopeuttaa.

Siirtymäajat

Hallituksen esityksessä todetaan, että jäsenvaltioilla on direktiivin mukaan ollut 21.5.2025 asti aikaa panna täytäntöön tarvittavat kansalliset säädösmuutokset. Tästä syystä hallituksen esityksessä ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Ehdotettuun kestävyyslakiin sisältyy eräitä siirtymäsäännöksiä riittävän toimeenpanoajan turvaamista varten. Vaatimukset voi todentaa takautuvasti jättämällä hyväksymis- tai muutoshakemuksen Energiavirastolle viimeistään 31.12.2025, ja vuoden 2025 kestävyyskriteeriselvitys tulee jättää maaliskuuhun 2026 mennessä. Siirtymäsäännöksissä esitetyt aikarajat ovat kuitenkin edelleen erittäin tiukkoja, kun otetaan huomioon sääntelystä toiminnanharjoittajille ja Energiavirastolle aiheutuva hallinnollinen taakka. Maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota näihin tiukkoihin aikarajoihin ja kehottaa vielä selvittämään mahdollisuutta siirtymäaikoja koskevien säännösten muuttamiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto MmVL 16/2025 vp

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenna Simula ps
varapuheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Anders Norrback r
jäsen Timo Suhonen sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina

Valiokunnan lausunto MmVL 16/2025 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Emme voi yhtyä valiokunnan kantaan, sillä hallituksen esitys 37/2025 vp sisältää Euroopan unionin uusiutuvan energian direktiivin vaatimusten kannalta ongelmallisia määritelmiä ja jättää huomiotta tarpeellisia asioita metsäbiomassasta tuotettujen polttoaineiden kestävyys arvioinnin kannalta.

Metsien hiilinielut ja metsäluonto ovat asioita, joihin puun käytöllä ja metsähakkuilla on todistettavasti ollut todella merkittävä vaikutus. Näiden vaikutusten huomiointi ja minimointi tulisi olla osa uusiutuvan energian direktiivin kansallista toimeenpanoa, mutta näin ei ole. Hallituksen esitys ei riittävällä tavalla huomioi sitä, miten puusta saatavien polttoaineiden kestävyys arvioidaan suhteessa LULUCF-sektorin hiilinieluihin ja luonnon monimuotoisuuteen. Ehdotus sisältää lukuisia merkittäviä ongelmia sekä luonto- että ilmastovaikutusten osalta ja ohittaa näin monia haittoja, joiden arviointiin myös uusiutuvan energian direktiivi velvoittaa.

Uusiutuvan energian direktiivin mukaan kotimaisesta metsäbiomassasta tuotettujen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden tuotannon on oltava johdonmukaista jäsenvaltioiden LULUCF-asetuksessa määriteltyjen velvoitteiden ja tavoitteiden sekä niiden kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa esittämien toimenpiteiden kanssa. Tämä ei Suomessa tällä hetkellä toteudu eikä hallituksen esitys esitä keinoja tilanteen korjaamiseksi. Suomi on merkittävästi jäljessä LULUCF-sektorin tavoitteistaan. Suomen tavoitteeksi LULUCF-sektorille on asetettu teknisten korjausten jälkeen noin -11 megatonnia hiilidioksidiekvivalenttia (CO₂-ekv.) velvoitekaudella 2021–2025 ja noin 2,9 CO₂-ekv. vuoteen 2030 mennessä. Kuten Suomen ympäristökeskus valiokunnalle osoittamassaan lausunnossa kertoo, tämänhetkisten tietojen mukaan Suomi ei ole pääsemässä lähellekään LULUCF-asetuksessa asetettuja velvoitteita, ja alijäämää on synty-mässä LULUCF-asetuksessa määritettyjen joustojenkin jälkeen useita kymmeniä miljoonia hiilidioksidiekvivalenttitonneja vuoteen 2030 mennessä. Hallituksen esityksessä ei osoiteta, miten metsäbiomassan käytön osalta pystytään arvioimaan ja varmistamaan, että raportoidut maankäytösektorin päästöt eivät ylitä poistumia.

Lakiesityksen 10 § lukuisat kohdat ovat ympäristön kannalta ongelmallisia. 10§ 4a–c kohdissa, joissa puhutaan juurien ja kantojen korjaamisesta, iki- ja aarniometsien katoamisesta sekä vaikutuksista herkkään maaperään, määritellään että haittoja pyritään välttämään. Kohdissa tulisi sen sijaan selkeämmin ilmaista, että haittoja ei saa aiheuttaa.

Kantojen ja juurien energiakäyttö on haitallista maaperän hiilivaraston näkökulmasta. Juuri maaperäpäästöjen osuus Suomen metsien hiilinielujen hupenemisessa on erittäin merkittävä. Siksi juurien ja kantojen käyttöä tulisi välttämisen sijaan rajata selkeämmin energiakäytön ulkopuolelle.

Maaperän herkkyyden (10§ 4 c kohta) osalta haittojen estämisen lisäksi tulisi kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitys ei huomioi kaikkia herkän maaperän ympäristöjä. Luonnonvarakeskus on huomauttanut valiokunnalle, että hallituksen esityksen perusteluissa ohitetaan kokonaan

Valiokunnan lausunto MmVL 16/2025 vp
Eriävä mielipide

kaikki turvemaat, vaikka niilläkin hakkuu voi aiheuttaa merkittäviä fysikaalisia ja kemiallisia muutoksia maaperään.

10 § 4b kohdan osalta muotoilun tulisi olla “estetään” välttämisen sijasta. Arvokkaita, vanhoja ja luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia metsiä on Suomessa jäljellä enää vähän ja ne täytyy saada säästettyä luontokadon pysäyttämiseksi. Valitettavasti Suomessa metsäenergian käyttö ei edelleenkään ole tältä osin kestävällä tasolla vaan tapauksia, joissa vanhoja metsiä on hakattu ja käytetty energiaksi, on tullut esiin aivan viime aikoinakin.

Vanhon metsien häviämisen estämisen osalta huolta aiheuttaa myös se, miten vanhojen metsien kriteerit on tällä hetkellä määritetty. Tieteellisen tiedon vastaiset kriteerit sulkevat ulos monia suojelemisen arvoisia, vanhoja tai luonnontilaisia metsiä.

Tärkeää olisi huomioida myös, että hallituksen esitys ei pyri muuttamaan sitä asiantilaa, että nykyisellään Suomessa ei toteudu uusiutuvan energian direktiivin mukainen kaskadikäyttöperiaate. Suomessa päättyy tällä hetkellä energiakäyttöön myös jalostuskelpoista puuta. Hallituksen esitys ei sisällä muutoksia, joilla kaskadikäyttöperiaatteen toteutuminen pyrittäisiin varmistamaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.5.2025

Tiina Elo vihr
Veronika Honkasalo vas