U 49/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta LULUCF-asetuksen ja hallintomalliasetuksen muuttamisesta

Perustuslain 96§:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 tekemä ehdotus asetuksen säädöstä (EU) 2018/841 muuttamisesta soveltamisalan osalta, noudattamista koskevien sääntöjen yksinkertaistamiseksi, jäsenvaltiokohtaisten vuoden 2030 tavoitteiden asettamiseksi sekä sitoutumiseksi hiilineutraaliuden saavuttamiseksi vuonna 2035 maankäytön, metsätalouden ja maatalouden alalla sekä asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta seurannan, raportoinnin, kehityksen etenemisen ja arvioinnin osalta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 30.9.2021

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä

Luonnonvaraneuvos Heikki Granholm

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ	MUISTIO	EU/2021/0786
	30.9.2021	

KOMISSION EHDOTUS LULUCF-ASETUKSEN JA HALLINTOMALLIASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Komissio julkaisi 14.7.2021 muutosehdotuksensa (COM(2021) 554 final) asetukseen (EU) 2018/841 maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) 525/2013 ja päätöksen 529/2013/EU (LULUCF-asetus) muuttamisesta. Ehdotus on osa laajempaan ilmastoon liittyvään 55-valmiuspakettia.

Muutosehdotus toimeenpanee Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa (*European Green Deal*) sekä, 30 päivänä kesäkuuta 2021 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/1119 puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki).

Voimassa oleva LULUCF-asetus tarkastelee maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden kasvihuonekaasulaskentaa kaudella 2021-2030.

Eurooppalaisessa ilmastolaissa kiristettiin EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitetta niin että vuoteen 2030 mennessä koko EU-alueen nettopäästöt ovat vähentyneet vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Lisäksi asetettiin tavoite saavuttaa EU:n laajuinen hiilineutraalius vuoteen 2050 mennessä. Maankäyttösektorilla tämä tarkoittaa nettopoistuman kasvattamista.

Ehdotuksella pyritään kolmeen päätavoitteeseen: 1) maankäyttösektorin (AFOLU, *agriculture, forestry and land use*) ilmastoneutraaliuteen EU:ssa vuoteen 2035 mennessä; 2) reiluun, joustavaan ja maankäyttösektorin tiiviimmin sisältämään ilmastopolitiikan kehykseen sekä 3) järjestelmän yksinkertaistamiseen.

1) Uusi tavoite maankäyttösektorin (AFOLU) ilmastoneutraalisuuden saavuttamisesta EU:ssa vuoteen 2035 mennessä koostuu kahdesta osasta: LULUCF-sektorin päästöt ja poistumat lasketaan maatalouden päästöjen kanssa ja näiden yhdistelmän tulee olla laskennallisesti nolla. Maataloussektorin metaani- ja dityppioksidipäästöt lasketaan vuoteen 2030 asti osana taakanjakosektoria, joten niiden laskentaa käsitellään myös 55-valmiuspakettiin kuuluvassa taakanjakoehdotuksessa (COM(2021) 555 final). Komission näkemyksen mukaan vuonna 2050 maankäyttösektorin (AFOLU) oletetaan sitovan ne päästöt, joita ei muiden sektoreiden lisätoimilla voida enää vähentää. Siksi komissio haluaa tukea sektorin pitkäjänteistä suunnittelua.

2) Reilu, joustava ja kokonaisvaltainen ilmastopolitiikan kehys – pyrkii tunnistamaan jäsenvaltioiden erilaiset valmiudet hiilen poistamiseen. Saavutetut tulokset ja mahdollisuudet kustannustehokkaisiin hiilinieluihin ohjaavat jäsenvaltiokohtaisia tavoitteita. Jäsenvaltioilla tulee olla komission mukaan mahdollisuus panna hillintätoimenpiteitä tärkeysjärjestykseen eri sektoreiden välillä kansallisesti ja myös mahdollisuus jäsenvaltioiden välisiin vaihdantamekanismeihin.

Komission mukaan kansallisissa ilmasto- ja energiasuunnitelmissa ei ole hyödynnetty maankäyttösektorin hillintäpotentiaalia, joten kokonaisvaltaisella uudistuksella pyritään kytkemään maankäyttösektorin hyödyt koko kehykseen.

3) Nykyinen LULUCF-laskentajärjestelmä on tunnistettu monimutkaiseksi. Komissio pyrkii yksinkertaistamisella vähentämään toimenpanokustannuksia. Myös seuranta- ja raportointijärjestelmiä on tarkoitus kehittää palvelemaan paremmin sektorin ilmastoraportointia.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Seuraavassa kuvataan ehdotuksen keskeisiä muutosehdotuksia. Tärkeimmät muutosehdotukset edistävät kasvaneen ilmastokunnianhimon saavuttamista EU:ssa. Ehdotuksessa tarkastellaan pääasiassa kolmea ajanjaksoa: vuosia 2021-2025, vuosia 2026-2030 sekä vuoden 2031 jälkeistä aikaa.

2.1 Soveltamisala

Ensimmäisellä kaudella 2021-2025 soveltamisalaan ei tule muutoksia, vaan sovelletaan voimassaolevaa LULUCF-asetusta.

Toisella kaudella 2026-2030 soveltamisala on raportoidut päästöt ja poistumat kasvihuonekaasuinventaarion hallintomalliasetuksen mukaan ja YK:n ilmastonmuutosta koskevan puitesopimuksen (ilmastopuitesopimus) määrämuotoisten taulukoiden (*Common Reporting Format*) raportointiluokkien mukaan.

Vuoden 2031 jälkeen maatalouden muut kuin hiilidioksidipäästöt lasketaan yhdessä maankäyttösektorin kanssa ns. AFOLU-järjestelmässä, jonka laskentasäännöt ovat yhdenmukaiset ilmastopuitesopimuksen raportoinnin kanssa.

2.2 Velvoitteet ja tavoitteet

Velvoite kaudella 2021-2025

Kuten voimassa olevassa LULUCF-asetuksessa, kaudella 2021-2025 jäsenvaltiot on velvoitettu vastaamaan siitä, että kasvihuonekaasupäästöt eivät ylitä poistumia. Laskenta suoritetaan voimassa olevan LULUCF-asetuksen tilinpitoluokissa kokonaispäästöjen ja kokonaispoistumien summana. Tämä velvoite koskee vain asetusehdotuksen ensimmäistä kautta, vuosia 2021-2025.

Jäsenvaltiokohtaiset tavoitteet kaudella 2026-2030

Toiselle kaudelle asetetaan EU:n yhteinen tavoite sektorin kasvihuonekaasujen nettopoistumalle vuodelle 2030. Sen suuruus olisi -310 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Tällä muutokselle EU luopuu niin kutsutun no-debit säännön käytöstä ja lisäksi maankäyttösektorille asetetaan nettonielutavoite.

Tavoite koostuu kahdesta osasta: EU:n vuosien 2016-2018 nettopoistuman keskiarvosta (-268 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia) ja määrästä (42 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia), joka tarvitaan -310 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin saavuttamiseksi.

Tämä -310 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin kokonaistavoite jaetaan jäsenvaltioiden kesken. Jäsenvaltiokohtaiset osuudet on määritelty laskemalla kunkin maan keskiarvo nettopoistumista tai –päästöistä vuosilta 2016-2018 sekä jyvittämällä 42 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia jäsenvaltioille valtion hoidetun maan pinta-alan suhteessa koko EU:n hoidetun maan pinta-alaan. Suomen osuus olisi -17,8 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia.

Lisäksi komissio esittää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 663/2009 ja (EY) N:o 715/2009, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 94/22/EY, 98/70/EY, 2009/31/EY, 2009/73/EY, 2010/31/EU, 2012/27/EU ja 2013/30/EU, neuvoston direktiivien 2009/119/EY ja (EU) 2015/652 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 kumoamisesta (jäljempänä hallintomalliasetus) muuttamista. Muutosehdotuksen perusteella komissio antaa vuonna 2025 täytäntöönpanoasetuksen, jossa määritetään kehityspolku vuosien 2026-2029 jäsenvaltiokohtaisille tavoitteille niin että vuonna 2030 päästään asetusehdotuksessa olevaan tavoitteeseen. Kehityspolun perusteena käytetään vuosien 2021-2023 varmistettuja päästöjä ja poistumia.

Ilmastoneutraalius vuonna 2035

Kolmannella kaudella, vuodesta 2031 eteenpäin, LULUCF-asetuksen soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös taakanjakosektorin maatalouden ei-hiilidioksidipäästöjä (metaani ja typpidioksidi). Täten kaikki maankäyttösektorin kasvihuonekaasut olisivat saman laskenta- ja tilinpitojärjestelmän (AFOLU) piirissä. Vuonna 2035 uuden maankäyttösektorin (AFOLU) olisi tarkoitus olla hiilineutraali ja siitä eteenpäin tavoitellaan hiilinegatiivisuutta.

Jäsenvaltioiden tulee esitellä kesäkuussa 2024 päivitetyt kansalliset ilmasto- ja energiasuunnitelmansa, joissa maatalouden ja maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien vaikutus on otettu huomioon. Näiden suunnitelmien perusteella komissio ehdottaa vuoden 2025 loppuun mennessä jäsenvaltiokohtaiset tavoitteet ja EU:n laajuisia toimenpiteitä vuoden 2030 jälkeiselle ajalle. Vuoden 2030 jälkeisistä tavoitteista tehdään vaikutusten arviointi ja uusi lainsäädäntöehdotus.

2.3 Hiiltä varastoivien tuotteiden tilinpito

Komissio tulee liittämään uusia hiiltä varastoivien tuotteiden luokkia asetusehdotuksen liitteeseen V. Tätä varten komissio antaa myöhemmin delegoidun säädöksen. Hiiltä varastoivien tuotteiden tilinpitoa koskevan artiklan muutos mahdollistaa puutuotteiden tulevan hiilisertifiointijärjestelmän.

2.4 Yleiset joustomahdollisuudet

Asetusehdotus ei enää mahdollista ylijäämäpoistumien tallettamista kauden 2021-2025 lopulla. Sen sijaan asetusehdotus mahdollistaa jäsenvaltion sijoittaa osa ylijäämästä maankäytön joustomekanismiin (kuvattu alla).

Jäsenvaltioiden velvollisuudeksi tulee raportoida ylijäämäpoistumien kaupankäynnin voitoista ja nämä voitot tulee sijoittaa ilmastohankkeisiin.

2.5 Hoidetun metsämaan joustomahdollisuus

Voimassa olevassa LULUCF-asetuksessa olevan hoidetun metsämaan joustomahdollisuutta koskevan artiklan soveltamisaikaa rajoitetaan vain ensimmäiselle kaudelle 2021-2025. Asetusehdotuksen13 b artiklassa määritetään kauden 2026-2030 joustomahdollisuudet.

2.6 Lisäkompensaatiot

Lisäkompensaatioita koskeva artikla käsittelee Suomelle käytettävissä olevaa erillisjoustoa, josta on sovittu nykyisen LULUCF-asetuksen yhteydessä. Artiklan on tarkoitus selkeyttää erillisjouston tulkintaa.

Suomen on mahdollista käyttää erillisjoustona 5 miljoona hiilidioksidiekvivalenttitonnia kaudella 2021-2025. Tämä on puolet voimassa olevan LULUCF-asetuksen 10 miljoonasta hiilidioksidiekvivalenttitonnista, joka on asetettu kaudelle 2021-2030. Nykyisen LULUCF-asetuksen erillisjoustoa ei sovelleta vuodesta 2026 eteenpäin laskentatavan muuttuessa. Jousto raportoidusta maankäytön muutoksesta metsästä muuksi maaksi otetaan huomioon vain vuoden 2017 loppuun asti. Komission muistio ei kerro perusteita tällä rajoitukselle. Lisäksi edellytetään, että Suomi ei ole käyttänyt yksiköitä kaupankäynnissä tai tallettanut niitä seuraavalle kaudelle.

2.7 Maankäytön joustomahdollisuudet vuosina 2026-2030

Maankäytön joustomahdollisuudet vuosina 2026-2030 artikla korvaa voimassa olevan LULUCF-asetuksen 10 artiklan, joka käsittelee luonnonhäiriöiden tilinpitoa, ja korvaa myös vuodesta 2025 eteenpäin nykyisen LULUCF-asetuksen 13 artiklan metsämaan joustomahdollisuuksista laskentajärjestelmän muuttuessa .

Kaudella 2026-2030 joustomekanismin yksikköjä voidaan hyödyntää kaikissa maankäyttöluokissa, eli se ei ole rajoitettu vain metsämaahan. Voimassa olevan LULUCF-asetuksen liitteessä VII määritellyistä maakohtaisista joustoista on käytössä puolet kaudella 2026-2030.

Käyttämättömät yksiköt voidaan jakaa komission päätöksellä ja rekisterin kautta jäsenvaltioille, jotka ovat osoittaneet tarpeensa johtuvan luonnontuhoista.

2.8 Tavoitteiden hallinto

Ehdotus sisältää rangaistusmenettelyn, jos jäsenvaltio ei saavuta tavoitettaan: jos jäsenvaltio ei saavuta asetettua 2030 tavoitettaan, puuttuva osuus kerrottuna 1,08 suuruisella kertoimella lisätään jäsenvaltion raportoituun kasvihuonekaasupäästöön seuraavana vuonna.

2.9 Hallintomalliasetuksen (EU) 2018/1999 muutos

Ehdotuksen mukaiset muutokset voimassa olevassa LULUCF-asetuksessa aiheuttavat muutostarpeen myös voimassa olevaan hallintomalliasetukseen (EU) 2018/1999, sillä se sisältää säännökset kasvihuonekaasupäästöjen ja –poistumien sekä jäsenvaltioiden tavoitteiden seurannalle ja raportoinnille.

Hallintomalliasetuksen 4 artiklaan liittää jäsenvaltiokohtaiset tavoitteet vuodelle 2030 ja vuoden 2035 hiilineutraalisuus velvoitteen hallintomalliasetukseen. Muutosehdotus hallintomalliasetuksen 38 artiklaan 38 tukee kansallisen inventaariodatan käyttöä kansallisten tavoitteiden muodostamisessa kehityspuolelle vuosille 2026-2030. Muutos hallintomalliasetuksen liitteen V osaan 3 lisää toimenpiteitä seurannan ja raportoinnin tarkkuuden parantamiseksi.

2.10 Komissiolle siirrettävä toimivalta

Ehdotuksen 4 artiklan 3 kappaleessa komissio ehdottaa, että se tulee antamaan täytäntöönpanosäädöksen jäsenmaiden kasvihuonekaasujen lineaarisesta kehityspolusta ja vuosittaisista poistumatavoitteista. Täytäntöönpanoasetusta varten komissio tarkastelee vuosien 2021, 2022 ja 2023 vuosien kansallisia kasvihuonekaasuinventaarioita, jotka toimivat kehityspolkujen perustana.

Ehdotuksen 9 artiklan 2 kappaleessa komissio ehdottaa, että se tulee antamaan delegoidun säädöksen, joka koskee muutosta puutuotteiden tilinpidosta hiiltä varastoivien tuotteiden tilinpidoksi. Komission mukaan tämä laajentaa tuoteluokkia, joiden hiilensidontavaikutus otetaan mukaan kasvihuonekaasujen tilinpidossa.

Ehdotuksen 15 artiklan 1 kappaleessa komissio ehdottaa, että se tule antamaan täytäntöönpanoasetuksia, joilla komissio määrittää hallintomalliasetuksen mukaisten rekisterien toimintaa. Rekistereitä muokataan koskemaan jäsenmaiden päästöjen ja poistumien määrää tilinpito- ja raportointiluokissa, teknisiä korjauksia koskien jäsenmaiden kehityspolkujen määrittämistä vuosina 2026-2029, ehdotuksen joustomahdollisuuksia ja rangaistusmenettelyä koskien.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191–193 artiklassa vahvistetaan ja määritetään EU:n toimivalta ilmastonmuutoksen alalla. Tämän ehdotuksen oikeusperustana on SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta: Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan unionin toimista 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. SEUT-sopimuksen 191 artiklan mukaisesti Euroopan unioni edistää muun muassa seuraavien tavoitteiden saavuttamista: ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen; sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena.

Ilmastonmuutos on valtioiden rajat ylittävä ongelma, jota ei voida ratkaista pelkästään kansallisella tai paikallisella toiminnalla. Ilmastotoimet on koordinoitava EU:n ja mikäli mahdollista maailmanlaajuisella tasolla. Komission mukaan EU-tason toimet ovat perusteltuja toissijaisuusperiaatteen nojalla kuten esitetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa. Lisäksi komission mukaan EU-tason toiminta tuo kustannustehokkuutta vuoden 2030 ja pitkän aikavälin tavoitteiden päästövähennysten tavoitteiden saavuttamisessa.

Komissio katsoo ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi, koska ehdotus rajoittuu tarpeellisiin toimiin, joita tarvitaan EU:n päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi kustannustehokkaalla tavalla varmistaen reiluuden ja ympäristötilan huomioon ottamisen.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen kaikkia vaikutuksia Suomelle on vaikea arvioida tässä vaiheessa. Tämä johtuu joustokeinojen lopulliseen käyttöön ja sektorikohtaisiin velvoitteisiin liittyvistä seikoista, jotka tarkentuvat koko 55-valmiuspaketin myöhemmässä käsittelyvaiheessa. Myös maankäyttösektorin

päästöjen ja poistumien muutoksiin liittyvät vaihtelut, jotka liittyvät luonnonprosesseihin ja markkinoiden kehitykseen sekä raportointitiedon kehittämiseen, hankaloittavat ehdotuksen tarkkojen vaikutusten määrittämistä.

Valtioneuvoston tilaamassa Hiilineutraali Suomi 2035 – ilmasto- ja energiapolitiikan toimet ja vaikutukset –selvityksessä (ns. HIISI-selvityksessä, aineisto julkaistaan syksyllä 2021) arvio Suomen maankäyttösektorin nielun kooksi nykyisin toimin on -16,5 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuonna 2030. Asetusehdotuksen velvoite vuodelle 2030 Suomelle (-17,754 miljoona hiilidioksidiekvivalenttitonnia) on suurempi, joten tehdyn selvityksen skenaarion mukaan pelkillä nykyisillä toimilla emme tulisi saavuttamaan EU-velvoitettamme.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen linjausten mukaisesti maankäyttösektorin lisätoimenpiteillä saavutetaan vähintään 3 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuosittaista päästövähennystä vastaava nettomäärä vuonna 2035. Maankäyttösektorin päästövähennyksiin ja poistumien lisäämisen tähtääviä toimenpiteitä valmistellaan ja jatkossa tullaan toteuttamaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman mukaisesti. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman on määrä valmistua vuoden 2021 lopussa. Osaa toimenpiteistä toteutetaan jo, muun muassa tuhkalannoituksen lisäämistä turvemailla, joutoalueiden metsitystä tuetaan sekä Metsähallituksen omistajapoliittisiin linjauksiin tuotiin ilmastopainotukset.

Ehdotuksen mukaan laskentajärjestelmää yksinkertaistetaan ja tavoitteena on myös vähentää jäsenvaltioille raportoinnista aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia yhdenmukaistamalla raportointia kansainvälisten kasvihuonekaasuraportointivaatimusten mukaisiksi. Komission vaikutusarviossa esittämät luvut kuitenkin poikkeavat hieman kansainvälisesti käytetystä raportoinnista. Ero koskee jäsenvaltiokohtaisen maankäyttösektorin tavoitteen jyvittämisen perusteena käytettyä hoidetun maan pinta-alan määrittelyä. Suomen kohdalla määrittelyn ero johtaa 0,053 miljoona hiilidioksidiekvivalenttitonnia suurempaan nielutavoitteeseen kuin jos käytettäisiin hallitustenvälisen ilmastopaneelin (IPCC) kasvihuonekaasujen raportointiohjeen mukaisia pinta-alalukemia.

Asetusehdotuksessa ja sen liitteessä 3 esitellyt raportointivelvoitteet tuovat alustavan arvion mukaan merkittävästi lisätöitä kasvihuonekaasujen kansallisen inventaariojärjestelmän vastuuorganisaatioille (Luonnonvarakeskus ja Tilastokeskus) laskentaan ja raportointiin.

Ehdotuksesta ei aiheudu muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 (luonnon- ja ympäristönsuojelu), 15 (maa- ja metsätalous) ja 22 (elinkeinotoiminta) kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asetusehdotusta käsitellään ympäristöneuvostossa ja sen alaisessa ympäristötyöryhmässä. Ehdotusta esiteltiin ympäristötyöryhmän heinäkuun kokouksissa.

Ehdotuksen käsittely neuvoston ympäristötyöryhmässä alkoi 10 päivänä syyskuuta 2021.

Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ja raportoijasta ei vielä ole tietoa.

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei tässä vaiheessa ole tietoa.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Komission ehdotus esiteltiin maatalous- ja elintarvikejaostolle (EU18) ja metsäjaostolle (EU14) 16 päivänä heinäkuuta 2021.

Komission ehdotus esiteltiin ympäristöjaoston (EU23), maatalous- ja elintarvikejaoston (EU18), metsäjaoston (EU14), liikennejaoston (EU22), energia- ja Euratom-jaoston (EU21), budjettijaoston (EU34) sekä verotusjaoston (EU9) laajojen kokoonpanojen yhteiskokouksessa 11 päivänä elokuuta 2021.

Komission ehdotus esiteltiin metsäjaostolle (EU14) 16 päivänä elokuuta 2021.

U-kirjelmän luonnos käsiteltiin maatalous- ja elintarvikejaoston (EU18), metsäjaoston (EU14) ja ympäristöjaoston (EU23) kirjallisessa menettelyssä 25-26 päivä elokuuta 2021.

EU-ministerivaliokunnan käsittely oli 24 päivänä syyskuuta 2021.

8 Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastosopimukseen. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55% ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimotason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto korostaa, että nieluilla on merkittävä, mutta rajallinen rooli ilmastonmuutoksen torjunnassa.

Valtioneuvosto katsoo, että LULUCF-ehdotuksessa tulisi kannustaa varastojen ja nielujen vahvistamiseen voimassa olevaa lainsäädäntöä paremmin sekä mahdollistaa niiden huomioonottaminen taakanjakosektorilla joustoina kuten nykyisessä järjestelmässä. Suomi pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa maankäyttösektorin hiilinielut ja varastot otetaan todenmukaisesti huomioon ilmastolaskelmissa. Komission ehdotus vastaa näitä lähtökohtia.

Valtioneuvosto toteaa, ettei asetusehdotuksella näytettäisi luotavan järjestelmää, jolla muiden maiden päästövähennystavoitteita kompensoitaisiin suomalaisten nielujen avulla. Valtioneuvosto pitää kuitenkin jatkoneuvotteluissakin edelleen tärkeänä yleistä periaatetta, jonka mukaan EU-tasoisessa LULUCF-sektorin sääntelyssä ei tule luoda tilannetta jossa jokin maa voi hyötyä Suomen metsänieluista ja jättää niiden avulla päästövähennyksiä tekemättä.

8.1 Kausi 2021-2025:

Valtionneuvosto pitää hyvänä sääntelyn ennustettavuuden näkökulmasta, että kaudella 2021-2025 jatketaan voimassa olevan LULUCF-asetuksen mukaisen laskentatavan soveltamista. Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että komission asetusehdotuksessa selkiinnytetään Suomelle myönnetyn erillisjouston käyttöä.

8.2 Kausi 2026-2030:

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta siirtyä yksinkertaisempaan laskentajärjestelmään, joka perustuu maankäyttösektorin raportoituihin päästö- ja poistumatietoihin. Raportointitiedon käyttäminen LULUCF-asetuksen seurannassa selkeyttää maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien laskentaa sekä keventää raportoinnista ja laskennasta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvosto toteaa, että eurooppalaisen ilmastolain vuoden 2030 nettopäästövähennystavoitteessa hyväksi luettava nielujen aikaansaamien poistumien määrä on -225 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Valtioneuvosto toteaa lisäksi, että LULUCF-asetuksen muutosehdotuksessa ehdotettu EU-tason poistumatavoite -310 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia on korkeampi kuin viime vuosien jäsenvaltioiden raportoima yhteenlaskettu nettonielun määrä (keskimäärin 268 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuosina 2016-2018). Tavoite tukee osaltaan nielujen vahvistamista osana Pariisin ilmastosopimuksen toimeenpanoa ja EU:n hiilineutraaliuden saavuttamista vuonna 2050. Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun -310 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin EU:n yhteisen velvoittavan nielutavoitteen, mutta ei puolla sen tarkastamista ylöspäin nyt annetun komission ehdotuksen jatkoneuvotteluissa. Valtioneuvosto korostaa, että ilmastolainsäädännön ensisijaisena tavoitteena tulee olla päästöjen vähentäminen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kunkin jäsenvaltion vastuulla on jäsenmaille määritellyn nielutavoitteen saavuttaminen.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen perusteita jäsenmaakohtaisen nielutavoitteiden muodostamiseksi ymmärrettävänä. Suomelle esitetty maankäyttösektorin velvoite -17,754 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodelle 2030 on yhdensuuntainen Suomen oman kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen kanssa. Valtioneuvosto katsoo, että komission Suomelle esittämä vuoden 2030 asetukseen kirjattu velvoite on riittävä, eikä näe perusteita sen määrälliselle korottamiselle nyt annetun komission ehdotuksen jatkoneuvotteluissa. Valtioneuvosto pitäisi lisäksi hyvänä, jos kullekin jäsenvaltiolle asetettaisiin tavoite saavuttaa vähintään maankäyttösektorin hiilineutraalisuus vuoteen 2030 mennessä. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä jäsenmaakohtaisen määrittelyn liitteen 2 mukaisesti osana 55-valmiuspaketin kokonaisratkaisua.

Maankäyttösektorin toimenpiteiden pitkäjänteisen luonteen ja sääntelyn ennakoitavuuden vuoksi valtioneuvosto pitäisi hyödyllisenä, jos vuosien 2026-2029 nielutavoitteen kehityspolku määritettäisiin jo osana tämän asetusehdotuksen käsittelyä. Täten ei muodostuisi tarvetta ko-

mission esittämällä tavalla 4 artiklan 3 kappaleessa oleville täytäntöönpanoasetuksille jäsenvaltioiden kasvihuonekaasujen lineaarisesta kehityspolusta ja vuosittaisista poistumatavoitteista. Komission esityksessä valitut tarkastelujaksot ja jakotapa tavoitteiden jäsenmaakohtaisissa määrittelyissä voivat johtaa siihen, että jäsenmaiden kesken on merkittäviä eroja tavoitetasoissa. Valtioneuvosto toteaa, että maankäyttösektorin laskentajärjestelmässä on huomioitava laskennan ja toimien riskit, epävarmuudet ja vuosittaiset vaihtelut. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena tarkastella mahdollisten luonnontuhojen huomioonottamista laskennassa ja on avoin tarkastelemaan komission esitystä uusiksi maankäytön joustomahdollisuuksiksi. Valtioneuvosto toteaa, että maankäyttösektorin sisäisiä sekä taakanjakosektorin välisiä joustoja tulee edelleen selvittää käsittelyn edetessä.

Valtioneuvosto toteaa, että maankäyttösektorin liittyvä raportointi ja seuranta tulee olla mahdollisimman tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta sekä yhdenmukaista hallitusten välisen ilmastopaneelin (IPCC) ohjeistuksen ja YK-ilmastosopimuksen raportointikäytäntöjen kanssa. Täten valtioneuvosto arvioi komission esityksen liitteessä 3 ehdottamaa raportointivelvoitteen laajentamisesta jatkokäsittelyssä suhteessa sen mahdollisesti jäsenmaille aiheuttamaan lisätaakkaan.

8.3 Kausi 2031-2035

Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon, että maatalouden päästöjen vähentäminen on haastavaa. Valtioneuvosto on valmis tarkastelemaan komission ehdotusta ilmastolaskenta-arkkitehtuurin muutokseksi, jolla taakanjakosektorin maatalouden päästöt siirretään maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kanssa yhteiseen AFOLU-sektoriin vuoden 2030 jälkeisellä ajalla. AFOLU-sektorin käyttäminen laskennassa mahdollistaa maatalouden ilmastotoimenpiteiden kokonaisvaltaisemman tarkastelun, koska tällä hetkellä maatalouden ilmastoimia tarkastellaan osana sekä taakanjako- että LULUCF-sektoria. Valtioneuvosto on valmis tarkastelemaan AFOLU-sektorin laskentatavan tarkempaa kehittämistä komission tulevan ehdotuksen pohjalta. Valtioneuvosto muodostaa kannan tähän esitykseen, kun komissio esittelee sen. On tärkeä pyrkiä varmistamaan, että kukin maa edistää ilmastotoimenpiteitä kaikilla sektoreilla.

8.4 Komission toimivaltaan liittyvät kannat koskien 9 ja 15 artiklaa

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyvien valtuutussäännösten tulee olla selkeitä ja tarkkarajaisia. Lähtökohtaisesti ehdotetut delegointisäännökset ja täytäntöönpanosäännökset koskien 9 artiklan 2 kappaletta ja 15 artiklan ensimmäistä kappaletta täyttäisivät nämä vaatimukset ja olisivat perusteltuja. Niiden asianmukaisuutta arvioidaan kuitenkin vielä tarkemmin jatkokäsittelyssä.