

## **Maa- ja metsätalousvaliokunta**

### **Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta LULUCF-asetuksen ja hallintomalliasetuksen muuttamisesta**

Suurelle valiokunnalle

#### **JOHDANTO**

##### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta LULUCF-asetuksen ja hallintomalliasetuksen muuttamisesta (U 49/2021 vp): Maa- ja metsätalousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä U 15/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

##### *Lausunto*

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 28/2021 vp

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Lotta Heikkinen, maa- ja metsätalousministeriö
- teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomo Kalliokoski, ympäristöministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Luonnonvarakeskus
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Metsäteollisuus ry
- Bioenergia ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

#### **VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ**

##### *Ehdotus*

Komissio julkaisi 14.7.2021 ehdotuksen (COM(2021) 554 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kas-

## Valiokunnan lausunto MmVL 16/2022 vp

vihuone-kaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energia-politiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) 525/2013 ja päätöksen 529/2013/EU muuttamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/841 (LULUCFasetus) muuttamisesta. Ehdotus on osa laajempaan ilmastoon liittyvään 55-valmiuspakettia.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston ympäristötyöryhmässä useita kertoja heinäkuusta 2021 lähtien. Ranskan ensimmäinen kompromissiehdotus LULUCF-asetusehdotuksen osalta annettiin 22.4.2022 (7985/22 REV 1). Ranska antoi viimeisimmän kompromissiehdotuksen 31.5.2022 (7985/22 REV 3).

### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 30.9.2021 toimitetussa U-kirjelmässä (U 49/2021 vp). U-kirjelmää täydennetään ja täsmennetään tällä U-jatkokirjeellä Ranskan 31.5.2022 antaman kompromissiehdotuksen (7985/22 REV 3) perusteella. Ranskan kompromissiehdotus sisältää useita eri elementtejä ja näitä on tarkasteltava kokonaisuutena.

### *Tavoitteet*

Valtioneuvosto arvioi, että Ranskan esittämät EU-tason ja jäsenvaltiokohtaiset tavoitteet vuosille 2026-2030 ovat yhtä kunnianhimoiset ilmastotavoitteen osalta kuin komission ehdotus ja voi siten hyväksyä tämän lähestymistavan. Valtioneuvosto pitää 5-vuotistarkastelua perusteltuna ottaen huomioon laskennan ja toimien riskit, epävarmuudet ja vuosittaiset vaihtelut LULUCF-sektorilla ja pitää 5-vuotistarkastelun säilyttämistä LULUCF-asetuksessa tärkeänä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan. Valtioneuvosto ei kuitenkaan pidä komission ehdotuksessa olevan asetusehdotuksen 13c artiklan rangaistusmenettelyn soveltamista LULUCF-sektorille tarkoituksenmukaisena. Ranskan kompromissiehdotus ei sisällä sanktiomekanismia.

LULUCF-tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi valtioneuvosto voi hyväksyä seuraamuksiin liittyen myös muun mahdollisen ratkaisun, jossa toteutuu ympäristöintegriteetti ja toiminnan toteuttamiskelpoisuus, kuten ympäristötyöryhmässä esillä olleen vaihtoehdon, jossa mahdollinen LULUCF laskennallinen alijäämä kaudella 2026-2030 katettaisiin taakanjakoasetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisella tavalla taakanjakosektorilta samoin kuin kaudella 2021—2025.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksessa kansallisen tason nielutavoitteen (2016—2018) ja lineaarisen kehityspolun määrittämiseen käytettyjä perusvuosia (2021-2023) hyväksyttävänä. Valtioneuvosto korostaa, että maankäyttösektorin kasvihuonekaasuinventaarioon liittyvä raportointija seuranta, mukaan lukien tekniset korjaukset ja tietojen uudelleen laskenta, tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaista hallitusten välisen ilmastopaneelin (IPCC) ohjeistuksen ja YK-ilmastosopimuksen raportointikäytäntöjen kanssa.

## Valiokunnan lausunto MmVL 16/2022 vp

### *Joustot*

Valtioneuvosto katsoo, että joustojen kokonaisuudessa tulee pyrkiä saavuttamaan ratkaisu, jossa joustot ovat yksiselitteiset ja toteuttamiskelpoiset. Lisäksi tulee varmistaa, että LULUCF-sektorin mahdollista ylijäämää kaudella 2026—2030 on mahdollista käyttää joustoina taakanjakosektorille.

Arvion mukaan kaudelta 2021—2025 Suomelle ei näyttäisi maankäyttösektorilta syntyvän laskennallista ylijäämää. Täten valtioneuvosto voi hyväksyä Ranskan kompromissiehdotuksen, joka on komission ehdotuksen mukainen ja jossa kaudelta 2021—2025 mahdollisesti syntyvää ylijäämää ei voisi siirtää kaudelle 2026—2030.

### *Seuranta ja raportointi*

Valtioneuvosto tukee lisättyjen raportointivelvoitteiden (asetusehdotuksen liite III) muuttamista vapaaehtoisiksi.

### *Vuoden 2030 jälkeinen järjestelmä*

Valtioneuvosto tukee Ranskan ehdotusta siirtää päätöksenteko AFOLU-sektorin (agriculture, forestry and land-use) muodostamisesta ja mahdollisen tavoitteen asettamisesta erilliseen myöhemmän neuvotteluprosessiin.

### *Bioenergian hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, BECCS*

Valtioneuvosto voi hyväksyä Ranskan ehdotuksen, jonka mukaan BECCS-hiilensidontateknologiaa tarkastellaan myöhemmin, esimerkiksi sitten, kun komissio on antanut hiilen poistumia koskevan sertifiointiehdotuksensa.

## **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

Komission ilmastolain tavoitteita toteuttava 55-valmiuspaketti sisältää yhteensä 12 toisiinsa linkittyvää lainsäädäntöehdotusta, joista useita maa- ja metsätalousvaliokunta on tarkastellut lausussaan lainsäädäntöehdotuksista syksyn 2021 aikana annetuista valtioneuvoston selvityksistä. Lausunnossaan valtioneuvoston selvityksestä, joka koski komission ehdotusta muutoksesta maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin eli niin sanotun hallintomalliasetuksen ja LULUCF-asetuksen (land use, land use change and forestry) muuttamisesta, valiokunta korosti metsien roolia ilmastonmuutoksessa osana ongelmien ratkaisua (MmVL 28/2021 vp — U 49/2021 vp).

EU:n yhteinen nielutavoite vuoteen 2030 mennessä on komission ehdotuksen mukaan 310 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia (Mt). Tästä 310 Mt:n kokonaistavoitteesta Suomen osuus on ehdotuksen mukaan 17,8 Mt. Valiokunta toteaa, että komission esittämät hiilinielutavoitteet EU-tasolla ja Suomelle ovat erittäin kunnianhimoisia. Suomessa LULUCF-sektori on ollut kes-

## Valiokunnan lausunto MmVL 16/2022 vp

kimäärin 19 Mt:n nettonielu vuosina 1990—2019. Tilastokeskuksen ja Luonnonvarakeskuksen tuoreiden ennakkolaskelmien mukaan Suomen maankäyttösektori oli kuitenkin vuonna 2021 ensimmäistä kertaa päästölähde. Muutos johtuu ennen kaikkea puuston kasvun alenemisesta, ja siihen vaikuttavat myös lisääntyneet hakkuut. Näiden muutosten seurauksena metsien hiilinielu on pienentynyt, eikä metsänielu riittänyt vuonna 2021 kompensoimaan maataloussektorin päästöjä. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että metsien hiilinielu vaihtelee Suomessa vuosittain suuresti myös alueellisesti. Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen vuoksi huoltovarmuuden ylläpito ja tuontiriippuvuuden vähentäminen on kevään 2022 aikana noussut entistä keskeisemmäksi, mikä edellyttää Suomessa lähivuosina myös metsävarojen ja peltoresurssin tehokasta käyttöä. Metsien hiilinielujen ja -varastojen pysyvyydestä on samalla pidettävä huolta. Huolehtimalla metsien kasvusta huolehditaan samalla tulevaisuuden hiilinieluista. Lisäksi valiokunta korostaa, että myös metsätuhoriskit tulee ottaa huomioon, kun tarkastellaan nieluja osana ilmastomuutoksen torjuntaa. Aktiivisella ja oikea-aikaisella kestäväällä metsänhoidolla on merkittävä rooli edistettäessä metsien terveyttä, ehkäistäessä metsätuhoja ja huolehdittaessa hiilinieluista. Valiokunta pitää perusteltuna, että komission ehdottamia hiilinielutavoitteita ei tässä tilanteessa nosteta, ja varmistetaan Suomelle asetetun kansallisen tavoitteen säilyminen ennakoidulla tasolla.

Voimassa oleva LULUCF-asetus tarkastelee maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden kasvihuonekaasulaskentaa kymmenvuotiskaudella 2021—2030. Komission ehdotus kattoi erikseen kolme viisivuotiskautta eli vuodet 2021—2025, 2026—2030 ja 2031—2035. Kauden 2021—2025 osalta maa- ja metsätalousvaliokunta on pitänyt nykyisen laskentajärjestelmän säilyttämistä ja Suomen erillisjouston selkiyttämistä sääntelyn ennustettavuuden näkökulmasta myönteisenä ja kannatettavana. Valtioneuvoston selvityksessä esitetyn arvion mukaan kaudelta 2021—2025 Suomelle ei näyttäisi maankäyttösektorilta syntyvän laskennallista ylijäämää. Täten Suomi voi valtioneuvoston kannan mukaan hyväksyä Ranskan kompromissiehdotuksen, joka on komission ehdotuksen mukainen ja jossa kaudelta 2021—2025 mahdollisesti syntyvää ylijäämää ei voisi siirtää kaudelle 2026—2030. Valiokunta pitää valtioneuvoston kannan mukaisesti tärkeänä varmistaa, että LULUCF-sektorin mahdollista ylijäämää kaudella 2026—2030 on mahdollista käyttää joustoina taakanjakosektorille. Puheenjohtajan kompromissiesityksessä jäsenmaiden nielubudjetti vuosille 2026—2030 ilmaistaan lisäksi määränä vuosittaisten tavoitteiden sijaan. Tämän katsotaan mahdollistavan laskennan kehittymiseen liittyvät tekniset korjaukset ja niihin liittyvien riskien hallinnan. Valtioneuvoston selvityksessä ehdotuksen on arvioitu olevan ilmastotavoitteen osalta yhtä kunnianhimoinen kuin komission alkuperäinen ehdotus. Ehdotetussa viisivuotistarkastelussa sektorin hiilitaseiden voimakkaat vuotuiset vaihtelut on mahdollista ottaa paremmin huomioon. Valiokunta pitää edellä esitettyihin Suomen metsänielussa tapahtuviin vuosittaisiin muutoksiin nähden ehdotettua viisivuotistarkastelua perusteltuna ja tärkeänä.

Komission ehdotukseen sisältyi rangaistusmenettely, jos jäsenvaltio ei saavuta asetettua vuoden 2030 tavoitettaan. Komission ehdotuksen mukaan puuttuva osuus kerrottuna 1,08:n suuruisella kertoimella olisi lisätty jäsenvaltion raportoituun kasvihuonekaasupäästöön seuraavana vuonna. Ranskan kompromissiehdotuksessa tämä rangaistusmenettely on poistettu. Valtioneuvoston kannan mukaan on tärkeää, että asetusehdotuksen tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan, mutta rangaistusmenettelyn soveltaminen ei LULUCF-sektorilla ole tarkoituksenmukaista. Valiokunta korostaa, että erillisen rangaistusmenettelyn poistamisesta huolimatta tavoitteet sitovat jäsenmaita, ja komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyn velvoitteensa laiminlyöneitä jäsenmaita koh-

## Valiokunnan lausunto MmVL 16/2022 vp

taan. Lähtökohtaisesti hiilinieluihin liittyvien velvoitteiden laiminlyönti on taloudellisten sanktioiden sijaan parempi pyrkiä korvaamaan uusilla toimilla ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että vuoden 2030 jälkeinen järjestelmä on monelta osin muutenkin vielä epäselvä. Kaudella 2031—2035 maatalouden päästöt taakanjakosektorilta on tarkoitus yhdistää LULUCF-laskentaan, jolloin syntyy uusi AFOLU-sektori (agriculture, forestry and land use). Valiokunta on pitänyt myönteisenä, että päästöjen ja nielujen yhdistäminen AFOLU-sektoriksi voi pidemmällä aikavälillä selkiyttää nykyistä vaikeaselkoista sääntelykokonaisuutta (MmVL 28/2021 vp — U 49/2021 vp). Valtioneuvoston kannassa tuetaan Ranskan ehdotusta siirtää päätöksenteko AFOLU-sektorin muodostamisesta ja mahdollisen tavoitteen asettamisesta erilliseen myöhempään neuvotteluprosessiin. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja korostaa samalla, että jokaisen maan tulee tehdä hiilensidontaa lisääviä toimia niin maataloudessa, metsätaloudessa kuin maankäytössäkin riippumatta maan maankäytön rakenteesta.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 16.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk  
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps  
jäsen Markku Eestilä kok  
jäsen Seppo Eskelinen sd  
jäsen Satu Hassi vihr  
jäsen Mikko Lundén ps  
jäsen Jari Myllykoski vas  
jäsen Anders Norrback r  
jäsen Jenni Pitko vihr  
jäsen Piritta Rantanen sd  
jäsen Jenna Simula ps  
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina

## Valiokunnan lausunto MmVL 16/2022 vp Eriävä mielipide

### Eriävä mielipide

#### Perustelut

Euroopan komissio antoi heinäkuussa 2021 niin kutsutun Fit for 55 -valmiuspaketin, jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä. Kuten TEM:n lausunnossa todetaan, valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, joten mahdolliset muutokset yhteen paketin osaan eivät saa johtaa koko paketin kunnianhimoitason vähenemiseen. Ensisijaisena tavoitteena paketissa on päästöjen vähentäminen.

Valmiuspaketin taloudelliset ja hallinnolliset kokonaisvaikutukset sekä vaikutukset kansalaisten arkeen ja jopa omaisuuden suojaan ovat mittavia, eikä niitä voi ohittaa. Fit for 55 -pakettiin sisältyvät esitykset, kuten LULUCF-asetusehdotus, on laadittu aikana ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan. Sodan suoria ja epäsuoria vaikutuksia koko EU:n ja jäsenvaltioiden energia- ja ilmastopolitiikkaan sekä EU:n yhtenäisyyteen muuttuneessa tilanteessa ei nähtävästi ole asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä juurikaan huomioitu.

Sodan on arvioitu jouduttavan siirtymää pois fossiilisista polttoaineista. Toisaalta CREA-tutkimusjärjestön mukaan Venäjän saamat tulot fossiilisten polttoaineiden myynnistä nousivat ennätyksellisen korkeiksi sen Ukrainassa aloittaman sodan ensimmäisen sadan päivän aikana. EU-maiden osuus tämän viennin arvosta oli 61%. Lisäksi Venäjän öljyviennistä huhti–toukokuussa 68% kuljetettiin eurooppalaisilla laivoilla. Eri Euroopan maissa on keskusteltu muun muassa jatkoajasta hiilivoimalle, mikä voi olla jollain aikavälillä geopolittisista syistä järkevää, mutta osoittaa energiansaannin ja ilmastopolitiikan kokonaisuuden merkittävät haasteet. Vaikea keskustelu fossiilisen maakaasun ja ydinvoiman asemasta EU:n ns. kestävä rahoituksen taksonomiassa on osoittanut ilmastopolitiikan haasteellisuuden.

Valtioneuvosto arvioi omassa näkemyksessään, että Ranskan esittämät EU-tason ja jäsenvaltiokohtaiset tavoitteet vuosille 2026—2030 ovat yhtä kunnianhimoiset ilmastotavoitteen osalta kuin komission ehdotus ja valtioneuvosto voi siten hyväksyä lähestymistavan. Komission esittämät hiilinielutavoitteet -310 Mt EU-tasolla sekä -17,8 Mt Suomelle vuoteen 2030 mennessä ovat erittäin kunnianhimoisia. Nielujen rooli ilmastomuutoksen torjunnassa on rajallinen. Mm. öljyteollisuus omista intresseistään käsin haluaa painottaa nielujen merkitystä. Kuten kulunut vuosi on osoittanut, maankäyttösektorin hiilinieluihin liittyy merkittävää epävarmuutta, joka osin on juuri seurausta ilmastomuutoksesta. Haaste on jokaiselle metsäiselle EU-maalle yhteinen. Kuten Metsäteollisuus toteaa lausunnossaan, ”ennustettavan toimintaympäristön takaamiseksi on tärkeä varmistaa, ettei nielutavoitteiden perusvuosien muuttaminen nosta Suomelle asetettua kansallista nielutavoitetta”.

Valiokuntaryhmät pitävät puheenjohtajamaa Ranskan kompromissiesityksiä koskien esimerkiksi ajallista joustavuuden merkittävää lisäämistä oikeansuuntaisina. Ranskan esitys eikä sen paremmin valtioneuvoston kanta kuitenkaan juuri tarkastele LULUCF-asetuksen kokonaisuuden realistisuutta muuttuneessa tilanteessa eikä sen vaikutuksia huoltovarmuuteen ja energiaomava-

**Valiokunnan lausunto MmVL 16/2022 vp**  
**Eriävä mielipide**

raisuuteen Euroopassa tai toisaalta kasvaneiden energiaomavaraisuustavoitteiden vaikutuksia LULUCF-sektoriin.

Sodan ja energiantuontiin liittyvien rajoitusten ja pakotteiden vuoksi ensi talvi on Euroopan energiahuollon kannalta kriittinen ja näyttää paljon suuntaa sille, millaisia ratkaisuja jäsenmaat tekevät lyhyellä tähtämellä. Tämä tulee huomioida Fit for 55 -paketin eri osien edistämisen aikataulussa. Siksi LULUCF-asetuksen ja muiden Fit for 55 -paketin osien edistämisessä tulee tarvittaessa ottaa aikalisä, kunnes selviää, minkälaisia ratkaisuja EU-jäsenmaat tekevät ja pysyvätkö jäsenmaat tiukentuvien tavoitteiden perässä.

Vaikka Suomen ja muiden jäsenmaiden kannalta uusi esitys on aikaisempaa parempi, tulisi komission, EU:n neuvoston ja valtioneuvoston selkeämmin avata näkemyksiään muuttuneessa tilanteessa ja tarvittaessa tinkiä vuoden 2030 hiilinielutavoitteesta siltä osin kuin se on esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta välttämätöntä. Yhteistä maankäyttösektorin ilmastotavoitetta ei tule nostaa eikä Suomen hyväksyä komission pohjaesitystä suurempaa taakkaa itselleen kannettavaksi asetuksen jatkoneuvotteluissa.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16.6.2022

Peter Östman kd  
Markku Eestilä kok  
Ritva Elomaa ps  
Mikko Lundén ps  
Jenna Simula ps