

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): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Lotta Heikkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- teollisuusneuvos Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomo Kalliokoski, ympäristöministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Elsi Katainen, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Ville Niinistö, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Henna Virkkunen, Euroopan parlamentti
- tutkimusprofessori Raisa Mäkipää, Luonnonvarakeskus
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- EU-metsäasioiden päällikkö Maija Rantamäki, Metsäteollisuus ry
- suojeluasiantuntija Liisa Toopakka, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Luontopaneeli
- Tilastokeskus
- Suomen metsäkeskus
- Suomen ilmastopaneeli
- Suomen ympäristökeskus
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry
- WWF Suomi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Euroopan metsäinstituutti

Valiokunnan lausunto MmVL 28/2021 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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

Soveltamisala

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

Toisella kaudella 2026-2030 soveltamisala on raportoidut päästöt ja poistumat kasvihuonekaasuinventaarion hallintomalliasetuksen mukaan ja YK:n ilmastomuutosta 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.

Velvoitteet ja tavoitteet

Kuten voimassa olevassa LULUCF-asetuksessa, kaudella 2021-2025 jäsenvaltiot on veloitettu 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.

Toiselle kaudelle asetetaan EU:n yhteinen tavoite sektorin kasvihuonekaasujen nettopoistumalle vuodelle 2030. Sen suuruus olisi -310 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Tällä muutoksella 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 parlamen-

Valiokunnan lausunto MmVL 28/2021 vp

tin 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.

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

Jäsenvaltioiden tulee esitellä kesäkuussa 2024 päivitettyt 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.

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 tilinpittoa koskevan artiklan muutos mahdollistaa puutuotteiden tulevan hiilisertifiointijärjestelmän.

Yleiset joustomahdollisuudet

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

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

Hoidetun metsämaan joustomahdollisuus

Voimassa olevassa LULUCF-asetuksessa olevan hoidetun metsämaan joustomahdollisuutta koskevan artiklan soveltamisaikaa rajoitetaan vain ensimmäiselle kaudelle 2021-2025. Asetusehdotuksen 13 b artiklassa määritetään kauden 2026-2030 joustomahdollisuudet.

Valiokunnan lausunto MmVL 28/2021 vp

Lisäkompensaatiot

Lisäkompensaatioita koskeva artikla käsittelee Suomelle käytettävissä olevaa erillisjoustoja, 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 hiilidioksidiekvivalenttitonista, joka on asetettu kaudelle 2021-2030. Nykyisen LULUCF-asetuksen erillisjoustoja ei sovelleta vuodesta 2026 eteenpäin lasketatavan muuttuessa. Jousto raportoidusta maankäytön muutoksesta metsästä muuksi maaksi otetaan huomioon vain vuoden 2017 loppuun asti. Komission muistio ei kerro perusteita tällä rajoituksella. Lisäksi edellytetään, että Suomi ei ole käyttänyt yksiköitä kaupankäynnissä tai tallettanut niitä seuraavalle kaudelle.

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.

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.

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 liittyy 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.

Valiokunnan lausunto MmVL 28/2021 vp

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 tulee 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.

Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisinilmastosopimukseen. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä 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 kunnianhimitason 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 kestäväällä, 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.

Valiokunnan lausunto MmVL 28/2021 vp

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 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdotuksen taustasta ja merkityksestä

Komission ilmastolain tavoitteita toteuttava 55-valmiuspaketti sisältää yhteensä 12 toisiinsa linkittyvää lainsäädäntöehdotusta, joista kahdeksan on olemassa olevien säädösten muutoksia ja neljä uusia ehdotuksia. Käsiteltävänä oleva valtioneuvoston selvitys koskee jo olemassa olevien säädösten muutosehdotuksia eli 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 forest) muuttamisesta. Maa- ja metsätalousvaliokunta on 55-valmiuspaketista antamassaan lausunnossa todennut pakeitin tavoitteiden saavuttamisen edellyttävän, että sen vaikutuksista Suomeen kokonaisuutena ja suomalaisiin elinkeinoihin ja kuluttajiin saadaan mahdollisimman kattavat selvitykset ja arviot (E 97/2021 vp — MmVL 23/2021 vp). Tarkasteltaessa eri lainsäädäntöehdotusten ristikkäisvaikutuksia tulee ottaa huomioon vaikutukset kotimaiseen maatalouteen ja elintarviketeollisuuteen sekä niiden luomaan arvonlisään ja merkitykseen huoltovarmuudelle ja elintarvikeomavaraisuudelle. Maatalouden kannattavuuskriisi voi uhata kotimaisen elintarviketuotannon vakautta ja on siten yhteiskunnallinen huoltovarmuuskysymys. Valiokunta korostaa, että vain kannattava maatalous mahdollistaa vaikuttavat ilmastotoimet.

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että metsät ovat ilmastonmuutoksen torjunnassa keskeinen osa ongelmien ratkaisua. Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi päästöjen vähentäminen on ensisijaista, mutta sen lisäksi tulee myös vahvistaa pitkäjänteisesti metsien hiilivarastoja ja -nieluja. Tarkoituksenmukaisesti valituilla metsänhoitotoimilla on mahdollista kasvattaa metsien hiilensidontaa ja varmistaa metsien hiilivaraston lisääntyminen. Valiokunta on metsästrategiasta antamassaan lausunnossa muun ohella korostanut, että metsien taloudellinen hyödyntäminen on Suomessa kansantalouden, aluetalouden ja yksittäisten kansalaisten kannalta selvästi tärkeämpää kuin monissa Euroopan maissa (E 106/2021 vp — MmVL 21/2021 vp). Metsillä ja metsäteollisuudella on suuri merkitys Suomen ilmastoneutraaliustavoitteelle sekä talouden ja työllisyyden vahvistamiselle ja koko hyvinvointiyhteiskunnan turvaamiselle.

Valiokunnan lausunto MmVL 28/2021 vp

EU:lla on kansainvälisessä ilmastopolitiikassa mahdollisuus toimia esikuvana ja vaikuttaa globaalisti ilmastopolitiikan kehitykseen. Tuoreena saavutuksena kansainvälisestä ilmastopolitiikasta voidaan nostaa esiin Glasgow'n ilmastokokouksessa laadittu metsä- ja maankäyttösektorin julistus, jossa yli sata maata sitoutui lopettamaan metsäkadon vuoteen 2030 mennessä. Suomessa on 1920-luvulta lähtien tehty valtakunnan metsien inventointia (VMI), jonka ansiosta metsien tilasta on vertailukelpoista tietoa varsin pitkältä ajanjaksolta. Valiokunta korostaa, että VMI:n tietojen mukaan puuston kasvu on Suomessa ollut 1970-luvulta lähtien poistumaa suurempi. Vuosina 2009—2017 puuston vuosittainen kasvu on ylittänyt vuosittaisen poistuman noin 30 prosentilla. Puuston määrää ja kasvua koskevien lukujen valossa Suomen esimerkki osoittaa, että metsiä voidaan hyödyntää taloudellisesti samalla, kun lisätään myös niiden positiivisia ilmastovaikutuksia.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston kannassa esitetyllä tavoin, että nieluilla on merkittävä, mutta rajallinen rooli ilmastomuutoksen torjunnassa. EU:n ilmastopolitiikan painopisteen tulee olla päästöjen vähentämisessä. Näin on siitakin syystä, että maankäyttösektorin laskentaan liittyy enemmän epävarmuuksia ja epätarkkuuksia kuin muilla sektoreilla. Valiokunta toteaa lisäksi, että EU-alueen metsä- ja puutuoteniелut ovat kokonaisuudessaan sitoneet korkeimmillaan 11,3 prosenttia ja koko maankäyttösektori korkeimmillaan 7,6 prosenttia koko EU-alueen vuosittaisista kasviuonekaasupäästöistä ajanjaksolla 1990—2019. Maankäyttösektorin niелupotentiaalissa on kuitenkin suuria maakohtaisia eroja. Suurimmat maankäyttösektorin nettoniелut ovat Ruotsissa, Espanjassa, Puolassa, Ranskassa, Saksassa, Norjassa ja Suomessa.

Maankäyttösektorin tarkastelu ensimmäisellä kaudella vuosina 2021—2025

Voimassa oleva LULUCF-asetus tarkastelee maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden kasviuonekaasulaskentaa kymmenvuotiskaudella 2021—2030. Komission ehdotus kattaa erikseen kolme viisivuotiskautta eli vuodet 2021—2025, 2026—2030 ja 2031—2035. Ensimmäisellä kaudella 2021—2025 maankäyttösektorilla säilyy komission ehdotuksen mukaan nykyinen laskentajärjestelmä. Komission ehdotuksessa selkiytetään myös Suomea koskevaa erillisjoustoа. Suomen on mahdollista käyttää erillisjoustona 5 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia kaudella 2021—2025. Valiokunta pitää nykyisen laskentajärjestelmän säilyttämistä ja Suomen erillisjouston selkiyttämistä kaudella 2021—2025 sääntelyn ennustettavuuden näkökulmasta myönteisenä ja kannatettavana.

Kaudella 2021—2025 jäsenvaltiot on voimassa olevan asetuksen mukaisesti veloitettu vastamaan siitä, että kasviuonekaasupäästöt eivät ylitä poistumia. Asetusehdotus ei enää mahdollista ylijäämäpoistumien tallettamista kauden 2021—2025 lopulla. Sen sijaan asetusehdotus mahdollistaa jäsenvaltion sijoittaa osa ylijäämästä maankäytön joustomekanismiin. Jäsenvaltioiden velvollisuudeksi tulee raportoida ylijäämäpoistumien kaupankäynnin voitoista, ja nämä voitot tulee sijoittaa ilmastohankkeisiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että suunnitelluilla mekanismeilla varmistetaan, että maankäyttösektorilla ryhdytään suunnitelmallisesti vähentämään päästöjä, eikä malli sisällä mahdollisuutta siirtää vastuita yhdestä jäsenmaasta toiseen. Maakohtaiset sitovat tavoitteet ovat tärkeitä maiden välisen ja eri maankäytön välisen oikeudenmukaisuuden kannalta.

Valiokunnan lausunto MmVL 28/2021 vp

Nykyisen järjestelmän kehittäminen vuosina 2026—2030

Kaudella 2026—2030 komissio ehdottaa siirtymistä nykyistä yksinkertaisempaan laskentajärjestelmään. Laskentajärjestelmän yksinkertaistaminen on kustannustehokkuuden ja käytettävyyden näkökulmasta kannatettavaa. Valiokunta korostaa, että samalla tulee huolehtia siitä, että maankäyttösektorin hiilinielut ja varastot otetaan todenmukaisesti huomioon ilmastolaskelmissa. Menneisyyteen katsovista referenssivuosista tulee päästä eroon, ja laskennat tulee perustaa siihen, mitä metsissä biologisesti tapahtuu. On myös tärkeä varmistaa, että maankäyttösektorille ehdotettujen politiikkatoimien vaikutukset näkyvät tulevissa inventaarioissa, jotta ne voidaan ottaa huomioon velvoitteiden toteuttamisen seurannassa. Joidenkin toimien osalta tämä voi edellyttää uusien lähtötietojen keräämistä ja uusien arviointimenetelmien kehittämistä.

EU:n yhteinen nielutavoite vuoteen 2030 mennessä on komission ehdotuksen mukaan 310 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia (Mt). Tämä 310 Mt:n kokonaistavoite jaetaan jäsenvaltioiden kesken, ja Suomen osuus on ehdotuksen mukaan 17,8 Mt. Suomessa LULUCF-sektori on ollut keskimäärin 19 Mt:n nettonielu vuosina 1990—2019 (Tilastokeskus 2021). Komission Suomelle esittämä nettonielutavoite vuodelle 2030 on kansainvälisessä vertailussa kohtuullinen. Tavoite on huomattavasti korkeampi Ruotsissa, Espanjassa, Puolassa, Italiassa, Ranskassa, Saksassa ja Romaniassa. Suomen tavoitteeksi vuodelle 2030 ehdotettu koko maankäyttösektorin nielu on kuitenkin korkeampi kuin Hiilineutraali Suomi 2035 — ilmasto- ja energiapolitiikan toimet ja vaikutukset -selvityksessä (HIISI-selvityksessä) vuodelle 2030 arvioitu nielu. Näin ollen Suomessa joudutaan tekemään tulevien kymmenen vuoden aikana merkittäviä toimenpiteitä, jotta vuoden 2030 nielutavoite saavutetaan.

LULUCF-sektorilla metsien puusto ja kivennäismaametsien maaperä sekä puutuotteet ovat Suomessa olleet hiilinielu ja viljelymaat päästölähde. Myös taakanjakosektorilla raportoitava osuus maataloudesta on päästölähde. EU:n pinta-alasta lähes puolet on maatalousmaata, ja maaperän hiilivarastoa kerryttävien viljelymenetelmien käyttöönotolla voidaan kääntää maaperä hiilen lähteestä hiilinieluksi. Samalla on pidettävä huoli, että kyky tuottaa ruokaa kannattavasti turvataan. Vuoteen 2027 saakka ulottuva EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukikausi ei sellaisenaan sisällä viljelijöille kannusteita ottaa käyttöön kaikkia vaikuttavimpia ja kustannustehokkaimpia päästövähennyskeinoja. Valiokunta toteaa, että kannusteita maatalouden päästövähennyksiin on tärkeää sisällyttää kansallisessa toimeenpanosuunnitelmassa jo tähän tukikauteen, jotta maatalouselinkeinon joustava sopeutuminen ja tarvittavat muutokset ehditään toteuttaa kestävästi. Maatalouden ilmastotoimien vaikutuksia koskevaa tutkimusta ja mittausmenetelmiä tulee edelleen kehittää. Erityisesti turvemaiden päästöjen vähentäminen viljelymenetelmiä kehittämällä ja kotimaista ruoantuotantoa vaarantamatta on Suomessa tärkeä tutkimuskohde. Suoalueilla, suometsillä ja turvepelloilla on erittäin suuri alueellinen merkitys Suomessa. Valiokunta korostaa, että päästövähennykset tulee voida kansallisesti kohdentaa siten, että ne eivät vähennä suomalaisen ruoantuotannon kannattavuutta tai vaaranna huoltovarmuutta.

Valiokunta toteaa, että myös metsätuho- ja metsäpalo-uhat tulee ottaa huomioon, kun tarkastellaan nieluja osana ilmastonmuutoksen torjuntaa. Tuhot heikentävät jo nyt laajasti Venäjän, Euroopan ja Pohjois-Amerikan metsien hiilensidontaa, ja ilmastonmuutoksen seurauksena tuhojen voidaan odottaa entisestään lisääntyvän. Aktiivisella ja oikea-aikaisella kestäväällä metsänhoidolla on merkittävä rooli edistettäessä metsien terveyttä ja ehkäistäessä metsätuhoja. Jos hakkuita tai metsienkäsitte-

Valiokunnan lausunto MmVL 28/2021 vp

lymenetelmiä rajoitetaan tarpeettomasti, metsätuhoriskit lisääntyvät ja puuston kasvu alenee. Tutkimusten mukaan tehokkaita keinoja tuhojen välttämiseksi ja vaikutusten vähentämiseksi ovat sekapuuston lisääminen sekä taimikonhoidon ja harvennusten tekeminen ajallaan. Ekologisesti monimuotoiset metsät ovat elinvoimaisempia ja pystyvät sopeutumaan ilmastonmuutoksen tuomiin riskeihin paremmin.

Valiokunta katsoo, että LULUCF-ehdotuksen puutuoteartiklan laajentaminen uusiin tuotekategorioiden on kannatettavaa. Käyttöiltään erilaisten puutuotteiden ilmastohyötyjä koskevasta laskentamallista ei tule luoda liian monimutkaista, vaan mallin tulee kannustaa laajamittaiseen puunkäyttöön. VTT:n tekemän selvityksen mukaan Suomessa nykyään valmistetuilla metsäteollisuuden tuotteilla on 16 miljoonan hiilidioksiditonniin vuotuinen ja globaali substitutiovaikutus. Tämä tarkoittaa, että puusta valmistetut tuotteet korvaavat sellaisia tuotteita, joiden valmistus aiheuttaa enemmän päästöjä. Puuraaka-ainepohjaiset tuotteet voivat korvata fossiilipohjaisia tuotteita muun muassa kemian teollisuudessa, tekstiileissä ja pakkauksissa. Lisäksi puusta peräisin olevia ainesosia voidaan käyttää esimerkiksi vaatteiden, muovien, asfaltin, eläinten rehun ja liikennebiopolttoaineiden valmistuksessa. Suomen kansantalouden kannalta on tärkeää nostaa metsäteollisuustoimialojen arvonlisää, ja tätä tavoitetta tukee se, että puusta tehdään ensisijaisesti korkeamman jalostusasteen tuotteita, jotka uusiokäytetään tai kierrätetään ja vasta viimeiseksi hyödynnetään energiaksi. Valiokunta korostaa, että nielupolitiikan ei tule rajoittaa mahdollisimman pitkäikäisten ilmastoystävällisten puupohjaisten tuotteiden valmistamista Suomessa, vaan puuhun liittyvien innovaatioiden kehittämistä tulee tukea pitkäjänteisesti.

Maankäyttösektorin laajentuminen vuosina 2031–2035

Kaudella 2031-2035 maatalouden päästöt taakanjakosektorilta on tarkoitus yhdistää LULUCF-laskentaan, jolloin syntyy uusi AFOLU-sektori (agriculture, forestry and land use). Tämä tarkoittaa, että LULUCF-asetuksen soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös taakanjakosektorin maatalouden ei-hiilidioksidipäästöjä eli metaani- ja typpidioksidipäästöjä. Laskennan laajentuminen koskemaan koko AFOLU-sektoria mahdollistaa maatalouden ilmastotoimenpiteiden kokonaisvaltaisemman tarkastelun, koska tällä hetkellä maatalouden ilmastoimia tarkastellaan osana sekä taakanjako- että LULUCF-sektoria. Valiokunta pitää myönteisenä, että päästöjen ja nielujen yhdistäminen AFOLU-sektoriksi voi pidemmällä aikavälillä selkiyttää nykyistä vaikeaselkoista sääntelykokonaisuutta. AFOLU-sektorin tavoitteeksi asetetaan päästöneutraalius vuoteen 2035 mennessä ja sen jälkeen hiilinegatiivisuus. Komission näkemyksen mukaan AFOLU-sektorin oletetaan vuonna 2050 sitovan ne päästöt, joita ei muiden sektoreiden lisätoimilla voida enää vähentää.

Komission esityksessä ei vielä kuvata uuden AFOLU-sektorin toteutuksen yksityiskohtia. Komissio aikoo ehdottaa vuoden 2025 loppuun mennessä jäsenvaltiokohtaisia tavoitteita ja EU:n laajuisia toimenpiteitä vuoden 2030 jälkeiselle ajalle. Tällöin maatalouden päästöt tulee sovittaa yhteen metsien hiilinielujen kanssa siten, ettei se johda maatalouden päästövähennystoimien heikentymiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että jokainen maa tekee hiilensidontaa lisääviä toimia niin maataloudessa, metsätaloudessa kuin maankäytössäkin riippumatta maan maankäytön rakenteesta. Esimerkiksi suurten maatalousmaiden ei tule voida jättää omia päästövähennyksiään tekemättä metsäisten maiden, kuten Suomen, hiilinieluja hyödyntämällä. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteissä otetaan huomioon maankäytön kokonaisvai-

Valiokunnan lausunto MmVL 28/2021 vp

kutukset, mikä tarkoittaa esimerkiksi monimuotoisuusvaikutusten huomioon ottamista metsitetävien alueiden valinnassa.

Hallintomallia koskevassa muutosehdotuksessa esitettyjen raportointivelvoitteiden arvioidaan alustavasti tuovan merkittävästi lisätoita kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmän vastuuyksiköille eli erityisesti Luonnonvarakeskukselle ja Tilastokeskukselle. Komission ehdotuksen mukaiset raportointivelvoitteet voivat kohdistua osittain varsin pieniin ja vähämerkityksisiin alueisiin ja edellyttää laajoja kansallisia resursseja ja tutkimusta. Valiokunta katsoo, että komission ehdotuksen toteutuskelpoisuus vaatii lisäselvityksiä ja tarkempaa tarkastelua tietojen saatavuudesta ja tuottamisesta sekä arviota uuden tietojärjestelmän kehittämisen kustannusvaikutuksista ja hyödyistä. Turhia hallinnollisia kustannuksia ja lisäresurssien tarvetta tulee välttää.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 19.11.2021

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 Heli Järvinen vihr
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina