

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2018/842/EU sitovista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030 ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi (taakanjakoasetus) muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2018/842/EU sitovista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030 ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi (taakanjakoasetus) muuttamisesta (U 55/2021 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- tutkija Liisa Maanavilja, Luonnonvarakeskus
- ympäristöjohtaja Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- johtaja Jyrki Peisa, Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ilmastopaneeli
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Luontopaneeli

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen soveltamisala

Asetusehdotusta sovelletaan EU:n ilmasto- ja energiapuitteiden ns. päästökauppaan kuulumattoomaan sektoriin eli taakanjakosektoriin, johon sisältyy päästöjä muun muassa rakennussektorilta, maataloudesta, jätehuollosta ja liikenteestä. Asetusehdotus ei sellaisenaan koske maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta (LULUCF) aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjä ja poistumia. Näistä säädetään voimassa olevassa LULUCF-asetuksessa 841/2018/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/841, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 ja päätöksen N:o 529/2013/EU muuttamisesta. Komissio on antanut asetusehdotuksen (KOM/2021/554 lopullinen) myös LULUCF-sektoria koskevan asetuksen muuttamisesta osana EU:n 55-valmiuspakettia.

Komission taakanjakoa koskevalla asetusehdotuksella on yhtymäkohta lisäksi päästökauppadiirektiiviä koskevaan asetusehdotukseen. Komission ehdotus EU:n kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmän direktiivin 2003/87/EY, unionin kasvihuonekaasupäästöjen kappajärjestelmän markkinavakausvarantopäätöksen (EU) 2015/1814 ja asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta sekä Euroopan komission 14 heinäkuuta 2021 antama päätösehdotus unionin kasvihuonekaasupäästöjen kappajärjestelmän markkinavakausvarantopäätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta. Komissio ehdottaa päästökauppaa laajennettavaksi tieliikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen, mutta sektorit säilytettäisiin taakanjakosektorin soveltamisalalla. Komissio ehdottaa lisäksi, että asetusehdotuksen soveltamisalaa muutetaan siten, että se ottaa huomioon päästökaupan laajennuksen meriliikenteeseen.

Jäsenvaltiokohtaiset päästövähennystavoitteet

Ehdotus sisältää kullekin jäsenvaltiolle päivitetyn, määrällisen ja prosentteina ilmaistun päästövähennysvelvoitteen taakanjakosektorille vuodelle 2030 vuoteen 2005 verrattuna. Uudet velvoitteet astuisivat voimaan vuodesta 2023 alkaen. Vuotuiset päästökiintiöt hiilidioksidiekvivalentteina kauden 2021–2030 kullekin vuodelle vahvistettaisiin erillisellä täytäntöönpanosäädöksellä myöhemmin. Voimassa olevassa asetuksessa on vastaava kirjaus, jonka nojalla on annettu täytäntöönpanopäätös kiintiöistä. Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2020/2126, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, jäsenvaltioiden vuotuisen päästökiintiöiden vahvistamisesta kaudelle 2021–2030 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 mukaisesti. Vuosien 2021 ja 2022 nyt voimassa olevat päästökiintiöt eivät muuttuisi. Jäsenvaltioilla olisi voimassa olevan asetuksen kaltaisesti velvoite noudattaa sekä vuotuisia päästökiintiöitä että lineaarista päästövähennyspolkua.

Voimassa olevassa asetuksessa jäsenvaltioille asetetut velvoitteet vaihtelevat nolasta prosentista 40 %:iin. Komission esityksessä kiristettyjen päästövähennysvelvoitteiden vaihteluväli olisi 10 %:sta 50 %:iin.

Valiokunnan lausunto MmVL 29/2021 vp

Päästövähennysvelvoitteiden haarukka jäsenvaltioiden välillä säilyisi siis yhtä leveänä kuin voimassa olevassa asetuksessa. Yhdenkään jäsenvaltion velvoite ei komission esityksen mukaan pieneneisi.

Jäsenvaltiokohtaisten päästövähennysvelvoitteiden määräytyminen on komission ehdotuksessa samankaltainen kuin voimassa olevassa taakanjakosetäuksessa. Kansalliset päästövähennysvelvoitteet määritellään pääsääntöisesti suhteellisesti perustuen asukasta kohden laskettuun bruttokansantuotekriteeriin (BKT/asukas -kriteeri). Kustannustehokkuutta koskevat näkökohdat on otettu huomioon soveltuvien osien niiden jäsenvaltioiden kohdalla joiden BKT/asukas – luku ylittää EU:n keskiarvon. Komission vaikutusarvioinnin mukaan näitä valtioita ovat Alankomaat, Belgia, Tanska, Saksa, Ranska, Irlanti, Luxemburg, Ruotsi, Itävalta ja Suomi.

Komission vaikutusarvioinnissa edellä mainitut jäsenvaltiot on jaettu neljään ryhmään sen mukaan kuinka suuri ero BKT/asukas- kriteerin perusteella lasketun päästövähennysvelvoitteen ja komission arvioiman kustannustehokkaan päästövähennyspotentiaalivälillä on. Korkein mahdollinen päästövähennysvelvoite, minkä jäsenvaltio voi saada on esityksen mukaan kuitenkin 50 %.

Ryhmässä yksi, johon kuuluvat Ranska, Luxemburg ja Ruotsi, ero on laskentaskenaariossa pieni (alle viisi prosenttia). Nämä kolme jäsenvaltiota saivat komission ehdotuksen mukaan 0,5 %:n verran lisätaakkaa verrattuna BKT/asukas-kriteerillä laskettuun päästövähennysvelvoitteeseensa. Toisen ryhmän muodostaa neljä jäsenvaltiota (Saksa, Belgia, Alankomaat ja Suomi), joissa ero on tätä suurempi, mutta kuitenkin alle 10 %. Näiden jäsenvaltioiden tavoitteisiin sovellettaisiin BKT/asukaslukuun pohjautuvaa laskentaa. Suomen osalta kustannustehokkuuskorjaus ei siis vaikuta päästövähennysvelvoitteeseen. Kolmannen ryhmän muodostaisivat Itävalta ja Tanska, joissa mainittu ero asettuu 15 %:n pintaan. Tällöin jäsenvaltiot saavat helpotusta päästövähennysvelvoitteeseensa 3 %:n verran. Neljännessä ryhmässä on Irlanti, jonka ero on yli 20 %, jonka päästövähennysvelvoite kevenee 9 %:iin. Minkään jäsenvaltion tavoitetta ei ole kuitenkaan korotettu yli 12 %:ia. Keskimäärin jäsenmaiden vähennysvelvoitteet nousevat n. 11 prosenttiyksiköä. Esimerkiksi Suomen velvoite nousee nykyisestä 39 %:sta tasolle 50 %.

Komission ehdotuksen muutokset joustokeinoihin

Voimassa olevaan asetukseen sisältyy joustoja ja niitä koskevia sääntöjä. Näitä ovat ns. ajalliset joustot, jotka tarjoavat mahdollisuuden tasapainottaa peräkkäisten vuosien päästömäärien vaihteluita tallettamalla, siirtämällä sekä lainaamalla päästökiintiöitä. Lisäksi on mahdollista siirtää päästöyksiköitä jäsenmaiden välillä. Kertaluonteinen päästöoikeuksien siirto päästökaupasta (ns. 'one-off' jousto) sekä ns. LULUCF-jousto tarjoavat myös joustomahdollisuuksia joillekin jäsenmaille. Joustojen ensisijaisena tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan velvoitteensa kustannustehokkaasti.

Kertaluonteinen päästöoikeuksien siirto päästökaupasta taakanjakosektorille säilyy samana. Joustolla pyritään komission mukaan vastaamaan korkeimmat päästövähennystavoitteet saaneiden jäsenvaltioiden kustannustehokkuuteen liittyviin huoliin. Näitä maita ovat voimassa olevan asetuksen mukaan Luxemburg, Ruotsi, Tanska, Suomi, Alankomaat, Itävalta, Belgia, Irlanti ja Malta. Komissio ehdottaa, että nyt ainoastaan Maltaan one-off joustoa kasvatetaan seitsemään

Valiokunnan lausunto MmVL 29/2021 vp

prosenttiin. Luxemburg ja Irlanti voisivat siirtää enintään neljä prosenttia ja muut maat määrän, joka olisi enintään kaksi prosenttia vuoden 2005 taakanjakosektorin päästöistä käytettäväksi taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen kattamiseen. Suomi lukeutuu tähän kahden prosentin joukkoon.

Jäsenvaltiot voivat käyttää voimassa olevan asetuksen mukaan asetuksessa määritellyn enimmäismäärän maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, eli ns. LULUCF-sektorin poistoyksiköitä (nielusta) kattamaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta. Kaikki jäsenvaltiot voisivat käyttää LULUCF-joustoja, mutta jokaiselle jäsenvaltiolle määriteltäisiin taakanjakoa koskevassa asetuksessa enimmäismäärä kyseisen poistoyksikön käytölle. Komission mukaan jäsenvaltioiden luvut on määriteltävä sen perusteella kuinka suurta osaa maatalouden päästöt edustavat koko taakanjakosektorin päästöistä.

LULUCF-jousto voimassa olevassa asetuksessa ei kata maaluokista hoidettua metsämaata. Komissio ehdottaa, että soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan kaikkia maankäyttöluokkia. Jotta eurooppalaisen ilmastolain tavoite vähintään 55 % päästövähennystavoitteen saavuttamisesta vuoteen 2030 mennessä toteutuu, LULUCF-sektorin poistuman osuus tulee rajata 225 Mt CO₂-ekv. Komissio ehdottaa myös, että LULUCF-jousto rajattaisiin kahteen viiden vuoden kauteen, Jäsenmaille jouston hyödyntäminen taakanjakosektorin velvoitteen kattamiseen edellyttää LULUCF-sektorille asetetun velvoitteen ylittämistä.

Uutena joustokeinona komissio esittää vapaaehtoista, EU-tason lisäistä varantoa (additional reserve), joka perustuu maankäyttösektorin mahdolliseen EU-tasolla syntyvään ylijäämään ja sen käyttämiseen taakanjakosektorin tavoitteiden täyttämiseen tiettyjen kriteereiden täytyessä. Liittyminen tähän järjestelyyn olisi jäsenmaille vapaaehtoista. Jouston hyödyntäminen edellyttäisi kuitenkin, että jäsenmaa luovuttaa oman LULUCF-sektorin ylijäämänsä varantoon käytettäväksi.

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 ilmastopimukseen. 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 kunnianhimoitason 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.

Valiokunnan lausunto MmVL 29/2021 vp

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.

Maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen torjumisen vuoksi on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot etenevät Pariisin ilmastositoumusta varten antamansa päästövähennyssitoumuksen toimeenpanossa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unioni toimeenpanee Pariisin sopimukseen antamansa ja eurooppalaiseen ilmastolakiin kirjatun velvoitteen vähintään 55 % ilmastotavoitteesta vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja tavoitteen ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä. Tämä edellyttää myös taakanjakoasetuksen ja maakohtaisten päästövähennysvelvoitteiden päivittämistä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että päästökaupan ulkopuolisten toimialojen päästövähennysvelvoitteita koskevan taakanjakoasetuksen soveltamisala on tarkoitus pitää pääpiirteissään nykyisenkaltaisena ja että tieliikenne ja rakennusten lämmitys säilyvät edelleen taakanjaon piirissä vuoteen 2030 asti. Valtioneuvosto pitää myönteisenä kehityssuuntaa, jossa nykyisenkaltaiseen jäsenmaakohtaiseen jyvitykseen perustuvan taakanjakosektorin painoarvo EU:n ilmastopolitiikan kokonaisuudessa vähenisi tulevaisuudessa. Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomelle esitetty päästövähennysvelvoite (50 %) vuoteen 2030 on kunnianhimoinen. Taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteiden pääasiallisena jyvitysperusteena pysyy BKT/asukasluku, eikä esimerkiksi kustannustehokkuus.

Valtioneuvosto toteaa, että Suomen oman hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä edellyttää joka tapauksessa lisää toimia myös taakanjakosektorilla. Suomen uusi velvoite kuitenkin tarkoittaa, että päästövähennyksiä tulee taakanjakosektorilla löytää tähän asti suunniteltua enemmän ja nopeammin.

Kustannustehokkuuden näkökulmasta ja ottaen huomioon sähköntuotannon keskeisen roolin vihreässä siirtymässä, nyt ehdotettua suurempi osuus EU:n päästövähennyksistä voitaisiin hakea kiinteiden kohteiden päästökaupan puolelta (energiantuotanto, teollisuus). Mikäli tämä ei ole mahdollista, joustoa päästökaupasektorin ja taakanjakosektorin välillä tulisi taakanjakoasetuksessa voida lisätä erityisesti niiden maiden osalta, joille komissio ehdottaa korkeimpia päästövähennysvelvoitteita.

Valtioneuvosto korostaa, että EU-lainsäädännössä tulee huomioida päästövähennysten kustannustehokkuus eri sektoreilla ja eri jäsenmaissa. Kustannustehokkuuden edistämiseksi taakanjakosektorilla on tärkeää mahdollistaa joustojen käyttö. Ehdotuksen mukaan nykyiseen taakanjakoasetuksen EU:n sisäiset joustokeinot olisivat ehdotuksen mukaisesti käytettävissä jatkossakin. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että nykyistä päästökaupasektorin kertaluonteista ns. one-off-joustopotentialia tulisi kasvattaa korkeimman kansallisen tavoitteen omaaville jäsenmaille sekä pohtia käyttämättä jääneen one-off-joustopotentialia muiden siitä kiinnostuneiden jäsenmaiden hyväksi. Valtioneuvosto korostaa, että one-off-joustokeino nykyisellään (2 % Suomen osalta) on asetettu aiemman eli huomattavasti nykyistä alemman jäsenmaakohtaisen ta-

Valiokunnan lausunto MmVL 29/2021 vp

voitteen saavuttamisen tueksi (Suomi 39 %), ja täten Suomelle kohdennetun jouston tasoa olisi perusteltua nostaa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission esitystä, jossa kaikki maankäyttöluokat voivat tuottaa maankäyttösektorilta syntyvää ylijäämää hyödynnettäväksi joustona taakanjakosektorilla. Valtioneuvosto on avoin tarkastelemaan LULUCF-sektorilta syntyvän jouston kasvattamista taakansektorille kaudella 2026-2030.

Valtioneuvosto on avoin tarkastelemaan ehdotusta uudesta vapaaehtoisesta lisäisestä varannosta (additional reserve). Sen puitteissa mahdollistettaisiin EU:n yhteiseen varantoon vapaaehtoiselta pohjalta kerättyjen, kauden lopussa käyttämättömien LULUCF yksiköiden käyttäminen jonkin jäsenmaan taakanjakosektorin tavoitteen täyttämiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenmaa voi halutessaan jättäytyä tämän järjestelyn ulkopuolelle.

Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdotuksen mukaisen tavan määritellä päästövähennyspolku taakanjakosektorille vuosille 2021–2030 sekä ehdotuksen tarkastella vuotuisia päästökiintiöitä uudelleen vuonna 2025. Valtioneuvosto muistuttaa, että muutos 2023 alkaen edellyttää, että asetus astuisi voimaan vuonna 2023.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena ja yhtyy komission arvioon ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuudesta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdotus EU:n taakanjakoasetuksen (2018/842/EU) muuttamisesta sisältyy EU:n 55-valmiuspakettiin yhtenä yhteensä 12 lainsäädäntöehdotuksesta. Asetusta sovelletaan niihin päästöihin, jotka eivät kuulu EU:n päästökauppadirektiivissä säädetyn päästökauppajärjestelmän tai maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloussektoria (LULUCF) koskevan asetuksen soveltamisalaan. Näitä sektoreita ovat muun muassa liikenne- ja maataloussektori ja rakentaminen. Yhteensä EU:n taakanjakosektori vastaa 60 prosentista EU:n kaikista kasvihuonekaasupäästöistä. Komissio on antanut ehdotuksen taakanjakoasetuksen uudistamisesta, jotta asetus on linjassa EU:n ilmastolain ja vuodelle 2030 sovitun vähintään 55 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamisen kanssa.

Komission ehdotus perustuu siihen, että 61 prosenttia päästövähennyksistä suunnataan päästökauppaan ja 39 prosenttia taakanjakosektorille. Valiokunta pitää perusteltuna, että päästövähennykset painottuvat selkeästi enemmän päästökaupan puolelle. Komission ehdotuksen mukaan liikenne ja lämpö säilyvät edelleen myös taakanjakoasetuksen piirissä, vaikka niille tulisi myös päästökauppa. Päästökaupan laajentaminen liikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen vaatii vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Taakanjakosektorilla jäsenvaltiokohtaisten päästövähennysvelvoitteiden jakotapa säilyy komission ehdotuksessa ennallaan. Jäsenmaiden vuodesta 2023 alkaen sovellettaviksi ehdotetut uudet päästövähennysvelvoitteet vaihtelevat välillä 10–50 prosenttia. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kannassa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan komission taakanjakosektorille esittämä Suomen kansallisen päästövähennystavoitteen nosto nykyisestä 39 prosentista 50 prosenttiin vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä on kunnian-

Valiokunnan lausunto MmVL 29/2021 vp

himoinen. Valiokunta korostaa, että maatalouden ilmastotoimet tulee toteuttaa ruoantuotannon kannattavuutta heikentämättä. Vain kannattava maatalous mahdollistaa vaikuttavien ilmastotoimien toteuttamisen.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että tietoa tavoitteiden mukaisen päästökehityksen vaikutuksista energiajärjestelmään, kansantalouteen ja työllisyyteen, luonnonvarojen käyttöön, luonnon monimuotoisuuteen, rakennettuun ympäristöön ja ihmisten terveyteen on tulossa vielä syksyllä 2021 Hiilineutraali Suomi 2035 — ilmasto- ja energiapolitiikan toimet ja vaikutukset -hankkeen (HIISI) myötä. Valiokunta korostaa, että vaikutusarvioinneissa on kiinnitettävä huomiota myös ruokaturvaan ja huoltovarmuuteen sekä maatalouden kannattavuuteen, jolle ilmastomuutos jo aiheuttaa haasteita vaikeasti ennakoitavien sääilmiöiden kautta. Suomen huoltovarmuudesta tulee huolehtia sekä ruokaturvan että energiantuotannon osalta. Maatalouden perustehtävä on tuottaa ruokaa, ja vain kannattava maatalous mahdollistaa vaikuttavien ilmastotoimien toteuttamisen.

Valiokunta toteaa, että taakanjakosektorille maatalouden päästöistä sisältyvät tuotantoeläinten ruoansulatuksen metaanipäästöt, lannankäsittelyn metaani- ja dityppioksidipäästöt, maatalousmaiden dityppioksidipäästöt, kalkituksen ja urean käytön hiilidioksidipäästöt sekä oljen pellolla polton metaani- ja dityppioksidipäästöt. Näiden päästöjen vähentäminen on erittäin vaikeaa ilman tuotannossa tapahtuvaa vähenemistä ja voi aiheuttaa tuotannossa merkittäviä lisäkustannuksia, kuten nautojen ruoansulatuksen metaanipäästöjen vähentäminen ruokinnallisilla keinoilla. Eloperäisten maiden päästöistä ja mahdollisesta päästövähennyksestä valtaosa tulee hiilidioksidipäästöistä, jotka luetaan LULUCF-sektorille, kun puolestaan viljelysmaiden ja ruohikkoalueiden hiilidioksidipäästöt kuuluvat maankäyttösektorille. Maatalouden tukipolitiikka on vaikuttanut ja sillä voidaan vaikuttaa merkittävästi tilojen pellonkäyttöön. Valiokunta korostaa, että maatalouden tukijärjestelmien kehittämisessä tulee kannustaa aktiivisen ruoan tuotannon ohella ilmastotoimien toteuttamiseen. Nykyiset laskentamenetelmät ovat puutteellisia ja perustuvat monelta osin vain arvioihin eivätkä siten välttämättä anna todenmukaista kuvaa päästöistä ja hiilinieluista. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteiden ja peltojen hiilensidonnan mahdollisuuksista sekä mittausten kehittämistä tarvitaan vielä lisätutkimusta. Valiokunta katsoo, että tutkimusta on tarpeen suunnata myös keinoihin, joilla aktiiviviljelyssä säilytettävien turvemaiden päästöjä voidaan hillitä. Maatalouden ilmastotoimet tulee voida toteuttaa alueellisesti, sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ruoantuotannon kannattavuutta heikentämättä.

Valiokunta toteaa, että biokaasu ja ravinnekierrätys linkittyvät useisiin maatalouden päästölähteisiin ja päästövähennystoimiin. Tällä hetkellä biokaasun vuosituotanto on Suomessa 1 TWh, joka tuotetaan pääosin biojätteistä, kaatopaikkakaasuista ja puhdistamolijätteistä. Kasvatettaessa biokaasun vuosituotantoa tavoiteltavaan 4 TWh:iin suurin kasvupotentiaali on maatalouden tähteiden ja jätteiden hyödyntämisessä (noin 2 TWh), minkä lisäksi myös yhdyskuntien biojätteissä ja puhdistamolijätteissä sekä uusissa syötteissä ja tekniikoissa on merkittävää kasvupotentiaalia. Valiokunnan saaman arvion mukaan tavoiteltavassa 4 TWh:n biokaasun vuosituotannossa biometaanin osuus olisi huomattava, ja se suuntautuisi erityisesti liikennesektorille. Biometaanin ominaisuuksiltaan fossiilisen metaanin kaltainen, ja sitä voidaan käyttää ajoneuvoissa, syöttää kaasuverkkoon ja hyödyntää teknisesti vaativissa teollisissa prosesseissa. Raakakaasusta voidaan puolestaan tuottaa suoraan sähköä ja lämpöä.

Valiokunnan lausunto MmVL 29/2021 vp

Valiokunta on EU:n 55-valmiuspaketista antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä, että löydetään erityisesti sellaisia toimia, jotka samanaikaisesti parantavat maatalouden ekologista ja taloudellista kestävyyttä (E 97/2021 vp — MmVL 23/2021 vp). Energiantuotannon ekologisen kestävyiden edistäminen tarjoaa samalla keinon maataloustuotannon taloudellisen kestävyiden parantamiseksi. Maatilayrittäjillä tulee olla mahdollisuus osallistua uusiutuvan energian tuotantoon ja edistää samalla energian alueellista huoltovarmuutta hajautetun tuotannon myötä. Eläintilojen lannan hyödyntämisellä biokaasutuotannossa on useita myönteisiä ympäristövaikutuksia, sillä se edistää ravinnekiertoa ja vähentää tarvetta raivata uutta peltoa. Parhaimmillaan biokaasutuotannon avulla voidaan edellä kuvatulla tavoin myös tukea liikennesektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamista. Kun kuljetusetäisyydet Suomessa ovat pitkiä, on kansallisen kilpailukyvyyn kannalta tärkeää huolehtia, että liikenteeseen liittyvät kustannukset eivät nouse kohtuuttomasti. Liikenteen perusennusteen ja Fossiilittoman liikenteen tiekartta -periaatepäätöksen mukaan henkilökaasujoneuvojen lukumäärä vuonna 2030 on välillä 30 000 — 130 000 ja raskaiden kaasujoneuvojen lukumäärä välillä 2 000 — 6 000. Kaasujoneuvot voivat ajaa kotimaisella biokaasulla, ja useiden arvioiden mukaan vuonna 2030 suurin osa tieliikennekaasusta tulisi olemaan biokaasua. Valiokunta katsoo, että taakanjakosektorilla tulee tukea ja kannustaa kotimaisen biokaasutuotannon lisäämistä.

Energiantuotannon ja metsätalouden kannalta merkittävä kysymys on harvennuspuun, hakkuutähteiden ja metsäteollisuuden sivutuotteiden käyttö energiantuotannossa. Luonnonvarakeskuksen tilastojen mukaan lämpö- ja voimalaitoksissa käytettiin kiinteitä puupolttoaineita vuonna 2020 noin 19,3 miljoonaa kiintokuutiometriä. Pääosa metsähakkeesta, 4,1 miljoonaa kuutiometriä, valmistettiin pienpuusta eli karsitusta tai karsimattomasta rangasta. Puupolttoaineet olivat vuonna 2020 Suomen merkittävin energialähde ja kattoivat energian kokonaiskulutuksesta 28 prosenttia. Valiokunta korostaa, että puun kysyntä ja hintakehitys ohjaavat energiantuotantoa heikompilaatuisen puun käyttöön eikä puuta Suomessa kasvateta ensisijaisesti energiakäyttöön. Valiokunnassa on parhaillaan käsiteltävänä myös EU:n 55-valmiuspakettiin sisältyvä uusiutuvan energian direktiivin muutosehdotus (U 59/2021 vp) ja päästökauppadirektiivin markkinavakaavarantopäätöstä koskeva muutosehdotus (U 60/2021 vp), joiden vaikutuksia tulee tarkastella yhdessä taakanjakosektoria koskevan ehdotuksen kanssa.

Komission ehdotuksen mukaan käytettävissä oleva kertaluonteinen päästöoikeuksien siirto päästökaupasta taakanjakosektorille säilyy samana Suomelle. Jouston määrä, jota voi käyttää taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen, on enintään kaksi prosenttia vuoden 2005 taakanjakosektorin päästöistä. Valiokunta katsoo, että päästökaupan ja taakanjakosektorin välinen jousto tulee toteuttaa tavalla, joka ei lisää teollisuuden hiilivuotoriskiä eikä suomalaisen teollisuuden kustannuksia suhteessa muihin jäsenmaihiin. Lisäksi taakanjakoasetusehdotuksessa kuvataan joustot maankäyttö- ja taakanjakosektorin välillä. Jäsenvaltiot voisivat jatkossakin käyttää voimassa olevan asetuksen mukaan asetuksessa määritellyn enimmäismäärän niin sanotun LULUCF-sektorin poistoyksiköitä (nielusta) kattamaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta. Komission ehdottamassa uudessa asetuksessa tämä LULUCF-jousto jaetaan kuitenkin kahteen viisivuotiskaksoon, joille kummallekin on käytössä 50 prosenttia kokonaisjouston määrästä. Valiokunta toteaa, että Suomen on näin ollen mahdollista käyttää maankäyttösektorilta mahdollisesti ylijääviä yksiköitä kunnianhimoisen taakanjakosektorin tavoitteen saavuttamiseksi. Samalla tulee varmistaa metsien hiilivarastojen ja -nielujen pitkäjänteinen vahvistaminen. On keskeistä, että maankäyttösektorin hiilivarastoja ja nieluja hallinnoidaan kansallisella tasolla, eikä järjestelmän tule

Valiokunnan lausunto MmVL 29/2021 vp

mahdollistaa EU:n ilmastotavoitteiden toteuttamista koskevien velvoitteiden siirtämistä jäsenmaasta toiseen.

Asetusehdotukseen sisältyy uutena joustona jäsenmaille vapaaehtoinen EU:n lisäinen varanto (additional reserve) ylijäämänielujen käyttöön taakanjakosektorin velvoitteiden täyttämiseksi. Valiokunta katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että uusi, vapaaehtoinen lisäinen varanto on hyväksyttävissä siinä muodossa, että sen puitteissa mahdollistetaan EU:n yhteiseen varantoon vapaaehtoiselta pohjalta kerättyjen, kauden lopussa käyttämättömien LULUCF-yksiköiden käyttäminen jonkin jäsenmaan taakanjakosektorin tavoitteen täyttämiseen tarkoin määrättyjen kriteerien täyttyessä. Valiokunta korostaa, että liittymisen tähän järjestelyyn tulee olla jäsenmaille vapaaehtoista.

Komissio on ehdottanut osana 55-valmiuspakettia ja maankäyttösektoria koskevaa LULUCF-asetusta, että maatalouden päästöt irrotettaisiin taakanjakosektorista ja ruoantuotannon päästöjä tarkasteltaisiin yhdessä metsätalouden ja muun maankäytön kanssa 2030-luvulla (niin sanottu AFOLU-sektori). Valiokunta pitää myönteisenä, että päästöjen ja nielujen yhdistäminen AFOLU-sektoriksi voi pidemmällä aikavälillä selkiyttää nykyistä vaikeaselkoista sääntelykokonaisuutta. Samalla tulee huolehtia siitä, että jokainen maa tekee 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 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 Arto Satonen kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina