

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilenpoistoja koskevan unionin sertifiointikehyksen perustamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilenpoistoja koskevan unionin sertifiointikehyksen perustamisesta (U 109/2022 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- teollisuusneuvos Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöneuvos Outi Honkatukia, ympäristöministeriö
- ohjelmajohtaja Anne Tolvanen, Luonnonvarakeskus
- ilmastopaneelin jäsen, tutkimusprofessori Kristiina Lång, Suomen ilmastopaneeli
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja ilmastopäälikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ympäristökeskus
- Pellervon taloustutkimus PTT
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen metsäkeskus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 30.11.2022 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilenpoistoja koskevan unionin sertifiointikehyksen perustamisesta (COM(2022) 672 final).

Euroopan komission ehdotus on ensimmäinen EU:n laajuisesta vapaaehtoisesta kehyksestä, jolla korkealaatuisia hiilenpoistoja voidaan sertifioida luotettavasti. Ehdotus edistää sekä innovatiivisia hiilidioksidin poistamistekniikoita ja hiiliviljelyratkaisuja, että EU:n ilmasto-, ympäristö- ja nollapäästötavoitteiden saavuttamista. Asetusehdotuksen olisi tarkoitus parantaa merkittävästi EU:n valmiuksia määrittää, seurata ja todentaa hiilenpoistoja. Läpinäkyvyydellä varmistettaisiin sidosryhmien ja teollisuuden luottamus ja estettäisiin viherpesua. Hiilenpoistoilla voitaisiin ja täytyisi saada aikaan selkeitä ilmastohyötyjä, ja komissio asettaa etusijalle hiilenpoistotoiminnot, joista olisi merkittävää hyötyä myös luonnon monimuotoisuudelle.

Luku 1 Yleiset säännökset

1 artiklassa säädettäisiin asetusehdotuksen kohteesta, aihepiiristä ja soveltamisalasta.

Hiilisertifiointin kehikon todettaisiin olevan vapaaehtoinen. Kehikossa määritettäisiin hiilenpoistojen laatukriteeristö EU:n sisällä tehtäviin hiilenpoistotoimenpiteisiin, hiilenpoistojen todentamisen ja sertifiointin säännöt sekä säännöt sertifiointijärjestelmien toimintaan ja komissiolla hyväksyttämiseen.

Soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin päästökauppadirektiiviin (2003/87/EY) kuuluvat päästöt lukuun ottamatta kestävästä biomassasta aikaansaatuja hiilidioksidipäästöjen varastointia. Tämä tarkoittaisi sitä, että bioenergian hiilidioksidin talteenotto ja varastointi (BECCS) olisi kehikon piirissä. Asetuksen piiriin eivät kuuluisi fossiilisten polttoaineiden polttamisesta aiheutuvat päästöt, sillä näiden päästöjen talteenotosta, käytöstä ja varastoinnista ei voi aiheutua hiilenpoistoja.

Määritelmät koskisivat muun muassa hiilenpoistoa ja siihen liittyviä toimintoja, toimijoita ja toimijaryhmiä, sertifikaatteja, sertifiointijärjestelmiä ja niiden auditointia, hiiliviljelyä, pysyviä hiilivarastoja ja hiilen varastointia tuotteisiin.

Sertifiointiin soveltuvien hiilenpoistojen tulisi aiheutua hiilenpoistotoimenpiteestä, joka täyttää 4—7 artiklan laatukriteerit. Samoin niiden olisi oltava itsenäisesti todennettuja 9 artiklan mukaisesti.

Luku 2 Laatukriteerit

Hiilenpoiston nettohyödyn laskemiseen käytettäisiin alla olevaa laskukaavaa. Hiilenpoiston tuoman nettohyödyn tulisi olla suurempi kuin nolla, kun perusuran hiilenpoistosta vähennetään toiminnan aiheuttama hiilenpoisto ja toiminnasta aiheutuneet kasvihuonekaasupäästöt. Tämän lisäksi pitäisi toteutua 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa kuvattu taloudellinen lisäisyysvaatimus.

Valiokunnan lausunto MmVL 37/2022 vp

Hiilenpoiston nettohyöty = perusuran hiilenpoisto - toiminnan aiheuttama hiilenpoisto - toiminnan aiheuttamat khk-päästöt > 0

Jos esimerkiksi hiilenpoistomenetelmän perusuran hiilenpoisto on -10 kt CO₂ ekv, toiminnasta aiheutuva hiilenpoisto -15 kt CO₂ ekv, toiminnan aiheuttama khk-päästö 2 kt CO₂ ekv, sallitaan tämä menetelmä hiilenpoiston sertifiointiin.

Hiiliviljelyä koskien nettokasvihuonekaasupoistumien laskennassa tulisi noudattaa LULUCF-asetuksen (EU 2018/841) kirjanpitosääntöjä. LULUCF-asetuksen ja hallintomalliasetuksen (EU 2018/1999) mukainen kasvihuonekaasuinventaario tukisi hiiliviljelyn toimien hiilenpoistumien laskentaa.

Hiilenpoistojen laskennan tulisi olla tarkoituksenmukaista, täsmällistä, kokonaisuuden kattavaa, yhtenevää, vertailukelpoista sekä läpinäkyvää. Perusuran muodostamisen tulisi vastata verrattavissa olevan perustoiminnan sosiaalisiin, taloudellisiin, ympäristöllisiin ja teknisiin olosuhteisiin maantieteelliset olosuhteet huomioiden. Perusuraa tulisi päivittää säännöllisesti. Hiilenpoistojen laskemisessa tulisi ottaa huomioon epävarmuudet tunnettujen tilastollisten menetelmien avulla.

Myös hiilenpoistotoiminnan lisäisyyden, pysyvyyden ja kestävyys osoittaminen määriteltäisiin asetusehdotuksessa. Toiminta olisi lisäistä, kun se sekä ylittää EU:n ja kansallisen tason sääntelyn vaatimukset että tapahtuu sertifiointin kannustuksesta. Pysyvyyden määrittelyssä tulisi ottaa huomioon riskit hiilenpoiston palautumisesta ilmakehään sekä noudattaa sopivaa riskinlievennysmenetelmää. Kestävyys osalta tulisi tarkastella ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista, vesivarojen kestävää käyttöä ja suojelua, kiertotalouteen siirtymistä, saastumisen ehkäisyä ja hallintaa sekä monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelua ja ennallistamista. Sertifiointin olisi hyvä kannustaa myös näihin tavoitteisiin liittyviä lisähyötyjä.

Sertifiointimenetelmän tulisi noudattaa edellä mainittuja laatukriteereitä. Hiilensidonnan toimenpiteistä säädettäisiin delegoiduissa säädöksissä koskien pysyvää hiilenvarastoa, hiiliviljelyä sekä tuotteiden hiilivarastoa. Näissä delegoiduissa säädöksissä otettaisiin huomioon hiilenpoiston vankkuus ja suhde ekosysteemien suojeluun ja ennallistamiseen; hallinnollisten kustannusten minimointi; asiaan kuuluva EU- ja kansallinen lainsäädäntö sekä asiaankuuluvat EU:n ja kansainvälisen tason sertifiointimenetelmät ja -standardit.

Luku 3 Sertifiointi

Sertifiointia koskevilla artikloilla säädettäisiin, miten sertifiointijärjestelmä voisi hakea esitetyn lainsäädännön vaatimustenmukaisuutta osoittavaa merkintää ja mitä aineistoa siihen tarvittaisiin; määritettäisiin vaatimukset sertifioiduille tahoille sekä jäsenvaltion velvollisuudesta valvoa sertifiointielinten toimintaa.

Luku 4 Sertifiointijärjestelmät

Sertifiointijärjestelmiä koskevassa luvussa säädettäisiin sertifiointijärjestelmien toiminnasta, rekistereistä, sertifiointijärjestelmien tunnustamisesta, hyväksymisestä ja raportointivaatimuksista.

Valiokunnan lausunto MmVL 37/2022 vp

Luku 5 Hallinnollisiin prosesseihin liittyvät säännökset

Asetusehdotuksen viimeiseen lukuun sisältyy säännöksiä liittyen toimivallan siirtoon. Sen lisäksi, että komissio voisi ehdotetun 8 artiklan mukaisesti antaa delegoituja säädöksiä koskien sertifiointin toimenpiteitä, voisi komissio 15 artiklan mukaan delegoiduilla säädöksillä myös muuttaa asetusehdotuksen liitettä II. Liitteessä II säädettäisiin sertifikaatin sisällön minimivaatimuksista. Siirretyn säädösvallan käyttämisestä säädettäisiin ehdotuksen 16 artiklassa.

Ehdotuksessa säädettäisiin myös täytäntöönpanovallan siirrosta komissiolle. Täytäntöönpanosäädöksiä voitaisiin hyväksyä 9, 11, 12, 13 ja 14 artikloiden nojalla. Näin ollen komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä muun muassa liittyen sertifiointijärjestelmien toimintaan ja hyväksymiseen. Komiteamenettelystä säädettäisiin ehdotuksen 17 artiklassa.

Asetusehdotuksen mukaan kolmen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta ja vuoden 2028 loppuun mennessä ja sen jälkeen kuuden kuukauden kuluessa Pariisin sopimuksen 14 artiklan nojalla sovitusta maailmanlaajuisesta tilannekatsauksesta komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän asetuksen täytäntöönpanosta.

Tämä asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Valtioneuvoston kanta

Yleinen suhtautuminen ehdotukseen

Valtioneuvosto pitää hyvänä EU-tason lähestymistapaa hiilenpoistoihin. Hiilen poisto ilmakehästä tukee kunnianhimoisten kansallisten ja EU-tason pitkän aikavälin ilmastotavoitteiden saavuttamista. Ehdotus jättää kuitenkin epäselväksi, miten tällä asetuksella voidaan edistää näiden kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamista.

Valtioneuvosto katsoo, että fossiilisten päästöjen vähentäminen tulisi olla ensisijaista ilmastotyössä. Valtioneuvosto toteaa, että vapaaehtoisia hiilenpoistoja ja niiden kannustimia ei tulisi käyttää korvaamaan fossiilisten päästöjen vähennystoimia.

Suomen ilmastopolitiikan kansalliset ja EU-tason tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja haastavia saavuttaa. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotusta ja sen soveltamista tulisi selkiyttää siten että jäsenvaltioiden aluerajojen sisällä syntyneet hiiliyksiköt olisivat pääasiassa käytettävissä jäsenvaltioiden velvoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen riippuen käytettävästä väittämästä.

Suomessa vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden hyvien käytäntöjen mukaan suositellaan käytettävän joko kumoutumisväittämiä tai kansallisia ilmastotukiväittämiä. Kumoutumisväittämä tarkoittaa tietyn kohteen tai tahon (organisaatio, tuote, palvelu) päästöistä aiheutuvan ilmastohaitan kumoutumista käyttämällä vähintään kyseisiä päästöjä vastaava määrä sellaisia ilmastoyksiköitä, joiden perustana olevia hillintätuloksia ei lasketa mukaan minkään maan ilmastotavoitteeseen. Kaksinkertainen hyväksiluku vältetään siten, että hillintätulos lasketaan vain kumoutumisväittämän esittäjälle. Kansallinen ilmastotukiväittämä tarkoittaa vapaaehtoisten ilmastotekojen tuke-

Valiokunnan lausunto MmVL 37/2022 vp

mista käyttäen ilmastoyksiköitä, joiden perustana olevat hillintätulokset lasketaan mukaan jonkin maan kansallisiin ilmastotavoitteisiin ja jotka siten nopeuttavat kyseisen maan ilmastotavoitteiden saavuttamista. Kaksinkertainen hyväksiluku vältetään siten, että hillintätulos lasketaan vain kyseisen maan kansallisiin ilmastotavoitteisiin.

Soveltamisala ja määritelmät

Valtioneuvosto painottaa, että hiilenpoistojen roolia suhteessa EU:n ilmastokehukseen ja muuhun EU:n lainsäädäntöön, niiden tavoitteisiin ja sääntelyyn tulisi selventää, jotta riittävä politiikkakoherenssi komission muiden aloitteiden ja asetusehdotusten välillä voidaan taata. Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota siihen, että asetuksen arvioimisraportoinnille ei ole määritelty tarkkaa ajankohtaa eikä asetuksessa aseteta muita jatkotoimia. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena selventää nämä jatkokäsittelyn puitteissa.

Valtioneuvosto suhtautuu alustavasti myönteisesti siihen, että ilmasta ja kestävästä biomassan käytöstä talteenotetun hiilidioksidin varastointi tai pitkäaikainen sidonta tuotteisiin on osa ehdotettua sääntelykehystä. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että neuvotteluissa pyritään luomaan riittävät kannusteet teknisille hiilenpoistoille ja näin ollen edellytyksiä kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden saavuttamiselle ottaen huomioon myös vaikutukset ekosysteemien hiilivarastoihin.

Valtioneuvosto huomauttaa, että asetuksen nimen tulisi heijastaa sen sisältöä. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen keskeisiä määritelmiä tulisi tarkentaa merkittävästi jo varsinaisessa asetuksessa. Keskeisten määritelmien tulisi olla vankkoja ja tarpeeksi kattavia ja selkeitä. Asetusehdotuksessa hiilenpoistuman määritelmässä on hiilenpoistotoimien lisäksi mukana myös hiilidioksidipäästöjen vähentäminen. Valtioneuvosto katsoo, että hiilenpoistuma tulisi määritellä hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) määritelmän mukaisesti ja hiilidioksidipäästöjen vähentäminen tulisi olla osa sääntelykehikkoa vain tarkkaan rajatusti.

Valtioneuvosto on valmis tarkastelemaan asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamista vapaaehtoiseen hiilimarkkinaa esimerkiksi siten, että se kattaa myös maankäyttösektorin päästöjä vähentäviä toimia. Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotuksen määritelmää hiiliviljelylle, joka mahdollistaa hiilen poistumien lisäksi myös päästöjen vähentämisen maankäyttösektorin toimenpiteillä, jolloin toimenpiteiden valitsemisessa ja kohdentamisessa voidaan huomioida erilaiset alueet, maaperät ja olosuhteet. Tämä hiiliviljelyn määritelmä on yhtenevä komission maa- ja metsätalouden valtiontukia koskevan asetuksen (2022/2472/EY) kanssa, joka on annettu joulukuussa 2022.

Laatukriteerit

Valtioneuvosto katsoo, että hiilenpoistojen sertifiointijärjestelmän tulisi tuottaa laadukkaita yksiköitä, jotka voivat samanaikaisesti edistää sekä ilmasto- että muita kestävästä kehityksen tavoitteiden saavuttamista.

Esitetyt laatukriteerit yksiköille kuten pysyvyys ja lisäisyys tulisi määritellä tarkemmin asetuksessa, varmistaen riittävän pysyvyyden, huomioiden myös riskit hiilenpoiston palautumisesta ilmakehään. Pysyvän varaston määritelmää ja menetelmiä tulisi tarkentaa ottaen huomioon, että eri

Valiokunnan lausunto MmVL 37/2022 vp

toimet tuottavat pysyvyydeltään erilaisia hiilenpoistumia. Tulisi myös selventää, miten vastuu poistojen mahdollisesta ennakoimattomasta kumoutumisesta toteutuisi.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että kriteerit hiilenpoistoyksiköille luodaan riittävällä tasolla. Kriteereissä tulisi ottaa huomioon riittävällä tarkkuudella lisäisyys, vankka perusura, vankka laskentamenetelmä, seuranta ja raportointi, aitous ja riippumaton todentaminen, pysyvyys, hiilivuodon välttäminen, ei merkittävää haittaa -periaate (DNSH-periaate) sekä kaksoislaskennan välttäminen. Laatuksikriteerien ei tulisi luoda ristiriitaa olemassa olevan lainsäädännön kanssa.

Maankäyttösektorin poistumayksiköihin liittyy useita erityispiirteitä, joiden seurauksena niiden tuottamiseen ja käyttämiseen liittyy suurempia epävarmuuksia kuin muilla sektoreilla tuotettavissa päästövähennyksissä. Tämän seurauksena poistumayksiköiden sertifiointi vaatii erityistä laadunvarmistusta. Tämä tarkoittaa poistumien osalta mm. että perusuran menetelmien tulisi olla sellaisia, joilla pystytään varmistamaan riittävän luotettavasti tapahtunut ja oletettu perusura; todentamismenetelmien tulisi olla sellaisia, joilla voidaan varmentaa luotettavasti sidotut hiilenpoistot; pysyvyyden varmistaminen ja hiilenpoistojen vapautumisen tapahtumisen varalla tulisi olla menetelmät, joilla tällaiset tapahtumat pystytään huomioimaan, ottaen huomioon paikalliset ja alueelliset olosuhteet. Valtioneuvosto katsoo, ettei sääntelyn kohtuuton hallinnollinen taakka tulisi olla este maankäyttösektorin lisäisten ilmastoyksiköiden tuottamiselle vapaaehtoisille markkinoille.

Valtioneuvosto painottaa, että hiilenpoiston lisäksi saavutettavat oheishyödyt ovat lähtökohtaisesti tavoiteltavia. Valtioneuvosto katsoo, että sertifioidujen yksiköiden kestävyyttä koskevassa artiklassa 7 oleva viittaus neutraaliin vaikutukseen ja oheishyötyihin jää sisällöltään epäselväksi. Valtioneuvosto katsoo, että nämä olisi hyvä määritellä asetuksessa selkeästi.

Valtioneuvosto painottaa, että toimialakohtaisia standardeja tai olemassa olevia menetelmiä tulisi pyrkiä käyttämään sertifiointin kriteereiden osoittamiseen tai hiilisisällön arviointiin mahdollisuuksien mukaan, esimerkiksi puurakentamisessa.

Sertifioidujen ilmastoyksiköiden käyttö ja kaksoislaskenta

Ehdotuksessa ei käsitellä tarkasti, mihin yksiköitä tulisi käyttää. Valtioneuvosto katsoo, että vapaaehtoisella markkinalla kaksoislaskennan välttämiseksi EU-tavoitteiseen laskettavia yksiköitä ei tulisi käyttää vapaaehtoisella markkinalla kumoamisväittämiin (offset claim), kuten hiilineutraalisuus, vaan ilmastotekoväittämiin (contribution claim). Valtioneuvosto katsoo, että kaksoislaskennan merkitystä ehdotukselle tulisi tarkentaa.

Ehdotuksessa ei tarkemmin määritellä, miten tehdyt hiilenpoistotoimenpiteet vaikuttavat jäsenmaiden kasvihuonekaasuinventarioiden velvoitteiden täyttämiseen, sekä miltä osin yksiköiltä vaadittaisiin kansallisia mukautuksia. Kansallisesti tietyt hiilenpoistumat (esimerkiksi biohiili ja BECCS) ovat tällä hetkellä vielä kasvihuonekaasuinventaarion ulkopuolella ja siten niiden osalta olisi mahdollista käyttää myös kumoamisväittämiä. Sertifioidujen yksiköiden kasvihuonekaasujen laskentamenetelmät saattavat olla hyvin eri tarkkuustasolla kansallisten kasvihuonekaasuinventaarion menetelmien kanssa, joten niiden vaikutus kansallisen ja EU-tason päästölaskentaan

Valiokunnan lausunto MmVL 37/2022 vp

jää epäselväksi. Komission tulisi selkiyttää, miten varmistetaan, että sertifioitujen yksiköiden laskentamenetelmät tuottavat valtioiden velvoitteisiin laskettavia yksiköitä.

EU:n vihreiden väittämien ehdotus tulee osin määrittelemään markkinakysynnän vapaaehtoiselle hiilimarkkinalle ja miten ilmastoyksiköt ovat valtioiden käytettävissä. Valtioneuvosto katsoo, että näitä asetusehdotuksia tulisi käsitellä samanaikaisesti ja suhteessa toisiinsa.

Teknologianeutraalisuus

Valtioneuvosto painottaa, että hyvin moninaiset ja eri teknologisella kehitystasella olevat hiilenpoistomenetelmät saattavat vaatia erilaisia kannusteita ja vapaaehtoisella markkinalla erilaisten väittämien käyttämistä.

Ehdotuksen rajapinta kansainvälisen tason sääntelyyn

Valtioneuvosto katsoo, että nyt luotavassa EU:n sisäisessä hiilenpoiston viitekehyksessä tulisi huomioida YK:n alaisen hiilimarkkinamekanismin säännöt ja suositukset sekä niiden toimeenpanossa tunnistetut haasteet. Globaalin mekanismin aloittaessa toimintansa EU-sääntelyä tulisi tarvittaessa päivittää vastaamaan globaalin mekanismin vaatimuksia.

Sertifiointimenetelmät

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että hiiliviljelyn ja hiilimarkkinoiden menestyksekkääksi kehittämiseksi ja pitkän aikavälin liiketoimintanäkymien luomiseksi on olennaista yhdenmukaistaa tieteellisiin menetelmiin perustuen menetelmät ja säännöt, joilla mitataan, raportoidaan ja todennetaan talteen otetut hiiliyksiköt.

Sertifiointikehyksen tulisi olla myös riittävän yksinkertainen ja läpinäkyvä. Sertifiointikehyks tulisi suunnitella niin, että siinä huomioidaan nykyiset kansalliset aloitteet, jotka sisältävät samoja toimia, ja jos mahdollista, että se olisi yhteensopiva niiden kanssa.

Hiilenpoistomenetelmät ja -markkina on kehittyvässä vaiheessa ja kaikkia menetelmiä ei vielä välttämättä ole olemassa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että lainsäädäntö edistää hiilensidonnan ja -markkinoiden kehittymistä ja parantaa markkinoiden luotettavuutta.

Toimivallan siirto komissiolle

Valtioneuvosto katsoo, että toimivallan siirtoa koskevien säännösten tulisi olla selkeitä, täsmällisiä, oikeasuhtaisia ja tarkkarajaisia. Lähtökohtaisesti ehdotetut delegointisäännökset (8 ja 15 artiklat) ovat tarpeellisia ja perusteltuja. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota säädösvalan siirtoa koskevan sääntelyn laajuuteen, jonka perusteella on vaikea arvioida, millaista ja kuinka pitkälle menevää tulevaisuudessa annettava sääntely olisi ja millaisia vaikutuksia sillä olisi.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa, vaikka toimivallan siirrosta säädettäisiin tarkkarajaisemmin ja täsmällisemmin. Olisi tarkoituksenmukaista, että ase-

Valiokunnan lausunto MmVL 37/2022 vp

tusehdotuksen 8 ja 15 artikloja täsmennettäisiin ja selkeytettäisiin tai vaihtoehtoisesti käytettäisiin täytäntöönpanosäädöksiä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että delegoituja säännöksiä laadittaessa on kiinnitettävä huomiota ja pyrittävä kirjaamaan asetukseen jäsenvaltioiden erilaisiin lähtötilanteisiin ja olosuhteisiin sekä kokonaiskestävyyteen huomioiden ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökulmat.

Ottaen huomioon toiminnan tämän hetkisen volyymin sekä markkinoiden kehittyvän vaiheen, valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotukseen sisältyvän säädösvallan siirron tulisi olla sen tavoitteisiin nähden oikeasuhtaista. Säädösten tulisi mahdollistaa ja edistää ilmastovaikutteisia toimenpiteitä.

Menetelmiä koskevien delegoituihin säädöksiin olisi sisällytettävä laaja valikoima käytäntöjä ja mahdollisuuksien mukaan myös arvio toimien lisähyötyjen (co-benefits) taloudellisesta arvosta. Tarvitaan näiden lisähyötyjen luonteen täsmennystä ja sen arvioimista, kuinka ne voitaisiin ottaa huomioon vaarantamatta järjestelmän yksinkertaisuutta ja selkeyttä.

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena ehdotuksia toimivallan siirrosta komissiolle siltä osin kuin ne toteutetaan komission täytäntöönpanosäädöksillä. Asiaa tulee tarkastella neuvottelujen kuлуessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsitellessään komission tiedonantoa hiilen kestävästä kiertokoluista valiokunta on pitänyt tärkeänä, että vapaaehtoisen hiilensidonnan markkinaehtoiselle edistämiseksi luodaan toimivat vapaaehtoiset säännöt (MmVL 5/2022 vp — E 4/2022 vp). Euroopan komission asetusehdotus on ensimmäinen säädösehdotus EU:n laajuisesta vapaaehtoisesta sääntelykehikosta, jolla perustetaan EU:n sertifiointijärjestelmä. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä korkealaatuisia hiilenpoistoja ilmakehästä edistämällä teollisia hiilidioksidin poistamistekniikoita ja hiiliviljelyratkaisuja. Tarkoituksena on parantaa merkittävästi EU:n valmiuksia määrittää, seurata ja todentaa hiilenpoistoja, mikä lisää toiminnan läpinäkyvyyttä ja estää viherpesua. Hiilenpoistoilla tavoitellaan selkeitä ilmastohyötyjä, ja etusijalle ehdotetaan asetettavaksi hiilenpoistotoiminnot, joista on merkittävää hyötyä myös luonnon monimuotoisuudelle.

Asetusehdotuksen tarkoituksena on edistää EU:n ilmasto-, ympäristö- ja nollapäästötavoitteiden saavuttamista. Valiokunta on hiilen kestäviä kiertokulkuja käsittelevästä komission tiedonannosta koskien todennut, että hiiliviljelytoimien edistämisen lähtökohdaksi on EU:n ilmastotavoitteiden ohella otettava ruokaturva ja elintarvikkeiden huoltovarmuus. Vakavat kriisit, kuten pandemia ja Venäjän sotatoimet Ukrainassa, ovat tuoneet esiin valtioiden keskinäisen riippuvuuden energian, lannoitteiden ja muiden maatalouden tuotantopanosten sekä ruoantuotannon suhteen. Kotimaisen ruoan saatavuus on ensisijaisesti turvattava, ja myös hiiliviljelytoimien tulee palvella tätä tavoitetta. Nämä tavoitteet eivät ole vastakkaisia, vaan päinvastoin osa hiiliviljelykeinoista parantaa maatalousmaan viljelykuntoa, vesitaloutta ja resilienssiä. (MmVL 5/2022 vp)

Valiokunnan lausunto MmVL 37/2022 vp

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan fossiilisten päästöjen vähentämisen tulee olla ilmastotyössä ensisijaista. Lähtökohtaisesti vapaaehtoisia hiilenpoistoja ja niiden kannustimia ei tule käyttää korvaamaan fossiilisten päästöjen vähennystoimia. On kuitenkin tärkeää luoda markkinaehtoiset kannustimet hiilensidonnalle. Järjestelmän täytyy olla uskottava. Valtioneuvoston kannan mukaan kaksoislaskennan välttämiseksi EU-tavoitteeseen laskettavia ilmastoyksiköitä ei tule käyttää vapaaehtoisilla markkinoilla kumoamisväittämiin, kuten hiilineutraalisuus, vaan ilmastotekoväittämiin. Suomessa vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden hyvien käytäntöjen mukaan kaksinkertainen hyväksiluku vältetään siten, että hillintätulos lasketaan vain kumoutumisväittämän esittäjälle. Kansallinen ilmastotukiväittäjä tarkoittaa vapaaehtoisten ilmastotekojen tukemista käyttäen ilmastoyksiköitä, joiden perustana olevat hillintätulokset lasketaan mukaan jonkin maan kansallisiin ilmastotavoitteisiin ja jotka siten nopeuttavat kyseisen maan ilmastotavoitteiden saavuttamista. Kaksinkertainen hyväksiluku vältetään siten, että hillintätulos lasketaan vain kyseisen maan kansallisiin ilmastotavoitteisiin.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että asetusehdotusta ja sen soveltamista tulee selkiyttää siten, että jäsenvaltioiden aluerajojen sisällä syntyneet hiiliyksiköt ovat pääasiassa käytettävissä jäsenvaltioiden velvoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen riippuen käytettävästä väittämästä. Kaiken kaikkiaan valiokunta katsoo, että kaksoislaskennan merkitystä ehdotukselle tulee tarkentaa. Asetusehdotuksessa ei tarkemmin määritellä, miten tehdyt hiilenpoistotoimenpiteet vaikuttavat jäsenmaiden kasvihuonekaasuinventaarioiden velvoitteiden täyttämiseen sekä miltä osin yksiköiltä vaadittaisiin kansallisia mukautuksia. Sertifioitujen yksiköiden kasvihuonekaasujen laskentamenetelmät saattavat olla hyvin eri tarkkuustasolla kansallisten kasvihuonekaasuinventaarion menetelmien kanssa, joten niiden vaikutus kansallisen ja EU-tason päästölaskentaan jää epäselväksi. Valtioneuvoston kannan mukaan on epäselvää, miten varmistetaan, että sertifioitujen yksiköiden laskentamenetelmät tuottavat valtioiden velvoitteisiin laskettavia yksiköitä.

Valiokunnan saamassa lausuntopalautteessa on tuotu esiin, että maankäyttösektorin hiilensidontatoimenpiteet, jotka kuuluvat sertifioinnin piiriin, tulee määritellä tarkasti luetteloimalla. Esimerkiksi Suomessa sertifioinnin piiriin voi kuulua metsien pidennetty kiertoaika, turvemaametsien lannoittaminen ja jatkuvapeitteinen kasvatusta, metsitystoimenpiteet, turvemaiden vettäminen ja soiden ennallistaminen. Vastaavasti asetusehdotuksessa voidaan määritellä toimenpiteet, joita ei voida sisällyttää sertifioinnin piiriin. Valiokunta pitää näitä sinänsä mahdollisina keinoina selkiyttää asetusehdotuksen säännöksiä.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty hiilenpoistotoimenpiteen vaikutuksen laskentaan. Sen toteutukseen esitetään laskukaavaa, jossa perustasosta vähennetään toimenpiteellä aikaansaatuja hiilipoistojen kokonaismäärä sekä toimenpiteestä aiheutuneiden kasvihuonekaasupäästöjen lisäys. Riskinä on, että toimenpiteen vaikutukset lasketaan kyseiselle alueelle vahvasti keskiarvoistavilla menetelmillä, jolloin toimenpiteen todellinen vaikutus on joko ali- tai yliarvio. Myös luotettavien epävarmuusarvioiden tuottaminen tilastollisilla menetelmillä yksittäisen toimenpiteen vaikutuksille on haaste. Lisäksi keskeistä on erottaa toisistaan päästöjen vähentäminen ja sen aikajänne sekä hiilen pysyvä poisto. Suurin osa maankäyttösektorin toimenpiteistä kykenee ainoastaan vähentämään päästöjä. Toimenpiteestä riippuen vähennysten aikajänne voi vaihdella merkittävästi. Siten järkevintä olisi, että sertifiointi on määräaikainen ja tarkistettavissa. Tämä on asianmukaisesti huomioitu valtioneuvoston kannassa, jonka mukaan laatukriteerit ilmastoyksiköille,

Valiokunnan lausunto MmVL 37/2022 vp

kuten pysyvyys ja lisäisyys, tulee määritellä tarkemmin asetuksessa, sillä eri toimet tuottavat kes-
toltaan erilaisia hiilenpoistumia.

Valiokunnan mielestä on kiitettävää, että valtioneuvoston kirjelmässä on arvioitu asetusehdotuk-
sen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin sekä erityisesti omaisuudensuojaan. Valtioneuvoston
kirjelmässä on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotettu sertifiointijärjestelmä
on vapaaehtoinen ja luotettava. Asetusehdotuksella tulee olemaan joko välittömästi tai välillises-
ti vaikutusta metsien ja maa-alueiden omistajiin. Se ei kuitenkaan sisällä suoranaisia vaatimuksia
maanomistajille. Maanomistajat voivat toimia ilmastoyksiköiden myyjinä ja tehdä sopimuksia
yksiköiden ostajien kanssa. Kysymys on yhteisten pelisääntöjen luomisesta EU:n sisämarkkinoil-
le. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännöt laaditaan toimiviksi ja ne kannustavat markkinaehtoi-
sesti kohdentamaan hiilenpoistotoimenpiteitä sinne, missä niitä on tarkoituksenmukaisinta tehdä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 23.2.2023

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 Janne Heikkinen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola