

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 30 päivänä marraskuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilenpoistoja koskevan unionin sertifiointikehyksen perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2.2.2023

Maa- ja metsätalousministeri Antti Kurvinen

Neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI HIILENPOISTUMIEN SERTIFIOINNIN SÄÄNTELYKEHIKOKSI

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

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

Ehdotetun sääntelyn taustalla on EU:n ilmastolainsäädäntö ja -tavoitteet. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119 puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi (jäljempänä eurooppalainen ilmastolaki) edellyttää, että Euroopan unionista tulisi ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä. Tämä edellyttää, että kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään merkittävästi ja että välttämättömät päästöt ja poistumat on tasapainotettava Euroopan unionissa viimeistään vuoteen 2050 mennessä, jonka jälkeen on tavoitteena päästä negatiivisiin päästöihin. Tavoitteen saavuttamiseksi tulisi sekä luonnon ekosysteemien että teollisuuden osaltaan poistaa ilmakehästä useita satoja miljoonia tonneja hiilidioksidia vuodessa.

EU:ssa sovittiin ilmastoneutraaliustavoitteesta vuodelle 2050 vuonna 2019. Mahdollisista poluista kohti ilmastoneutraaliutta laadittiin kaikkiaan yhdeksän skenaariota, joista kaikki pitivät sisällään hiilidioksidin talteenottoon, käyttöön ja varastointiin liittyviä ratkaisuja. Useisiin skenaarioihin sisältyi hiilidioksidin talteenotto bioenergian tuotannosta ja ilmasta sekä synteettisten materiaalien valmistus. Asetusehdotuksen kontekstikuvauksessa todetaan, että hiilidioksidia tulisi poistaa sekä hiiliviljelyn että teollisten hiilenpoistotoimien avulla, jotta ilmaston lämpeneminen voidaan pysäyttää 1,5 asteeseen.

Asetusehdotuksen hiilenpoistojen sertifiointin sääntelykehikoksi on tarkoitus kannustaa hiilensidontaan ja lisätä hiilen kiertoja luonnon monimuotoisuutta ja nollapäästötavoitteita täysimääräisesti kunnioittaen.

Aloitteen päätavoitteet ovat:

- (i) varmistaa hiilenpoistojen korkea laatu EU:ssa ja
- (ii) perustaa EU:n hallinnoima sertifiointijärjestelmä ehkäisemään viherpesua soveltamalla ja panemalla täytöntöön asianmukaisesti EU:n laatuvaatimusten kriteerit luotettavalla ja yhdenmukaisella tavalla koko unionissa.

Komission asetusehdotus perustuu tai sillä on merkittävä rooli seuraavien ilmastomuutosta koskevien EU-säädösten osalta:

Hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskeva CCS-direktiivi 2009/31/EY muodostaa lainsäädäntökehikon hiilidioksidin (CO₂) pysyväälle geologiselle varastoinnille. CO₂:n varastointi CCS-direktiivin mukaisesti sisältyy päästökauppaan ja mahdollisista vuodoista on palautettava päästöoikeuksia. Hiilenpoistojen sertifiointikehikolla varmistetaan, että uusiutuvan

energian hiilidioksidin talteenotolla ja varastoinnilla (BECCS) ja suoraan ilmasta talteen otetun hiilidioksidin varastoinnilla ja talteenotolla (DACCS) tuotettavien hiilenpoistojen määrä on yhdenmukainen päästökaupan päästöjen tarkkailuasetuksen kanssa sekä komission innovaatorahastoa varten kehittämien BECCS:iä ja DACCS:ia koskevien menetelmien kanssa.

Hiiliviljelyä ja hiiltä sitovia tuotteita koskevat tarkat hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) ohjeistuksen mukaiset seuranta- ja raportointisäännöt. Niistä säädetään maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloussektoria koskevassa LULUCF-asetuksessa (EU) 2018/841. LULUCF-asetuksessa ohjataan maantieteellisesti paikannettuun, edulliseen ja ajallisesti täsmälliseen maankäytön seurantaan. Tämän asetusehdotuksen tavoite on antaa jäsenvaltioille tehokkaampaa ja tulosperusteista tukea EU-tason vuoden 2030 maankäyttösektorin nettonielutavoitteen (-310 miljoonaa tonnia CO₂ ekv) saavuttamiseen.

Komission esittämässä luonnon ennallistamista koskevassa asetusehdotuksessa (COM(2022) 304 final) on monia synergiaetuja hiilenpoistotoimien osalta nyt käsittelyssä olevaan komission ehdotukseen, erityisesti hiiliviljelyn ja luonnon ennallistamistoimenpiteissä. Komission mukaan ehdotettuun hiilen sertifiointikehykseen sisällytettävät poistot edesauttavat ennallistamistavoitteiden saavuttamista.

Ehdotuksen mukaan EU:n yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) tukee viljelijöitä, jotka sitoutuvat tiettyihin ympäristö- ja ilmastotoimiin tai investointeihin. YMP sisältää tiettyjä ympäristöön ja ilmastoon liittyviä perusvaatimuksia, joita viljelijöiden tulee noudattaa tukien saamiseksi (hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset (GAEC; Good agricultural and environmental conditions)). Nämä vaatimukset ylittävät lakisääteiset vaatimukset. Osa näistä vaatimuksista on tärkeitä hiilen sitomisen ja hiilivaraston ylläpitämiseksi nurmilla ja turvepelloilla. YMP:in toimilla voidaan edesauttaa hiilisertifiointiin piiriin tulevien hiilenpoistotoimien tehostamista. Hiilidioksidipoistojen lisäksi voidaan saada aikaiseksi muiden kasvihuonekaasujen poistojen sivuhyötyinä (co-benefits).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (RED) sisältää kestävyyskriteerit bioenergialle, joita toteuttavat joko kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tai komission tunnustamat yksityissektorin sertifiointijärjestelmät. Näitä järjestelmiä voitaisiin mahdollisesti hyödyntää sen osoittamisessa, että tässä asetusehdotuksessa esitetyt hiilenpoistojen laatukselliset kriteerit täyttyvät.

EU:n metsästrategia luo poliittisen kehyksen EU:n metsien kasvulle, terveydelle, monimuotoisuudelle ja kestävyydelle (resilience), mikä edistää biologista monimuotoisuutta, lisää hiilenpoistojen luonnollisilla nieluilla, turvaa toimeentuloa maaseudulla ja tukee kestävästä metsäbiotaloutta.

Osana kiertotalouden toimintasuunnitelmaa komissio on antamassa alkuvuodesta 2023 aloitteen vihreistä väittämistä. Tässä vaiheessa aloitteen sisältö on vielä auki, mutta aloitteessa asetettaneen kriteereitä ja vaatimuksia yritysten tuotteita ja palveluita koskevalle viestinnälle ja käytetyille väittämille. Aloite sisältää mahdollisesti myös vaatimuksia metodologialle, joihin yritykset perustavat vihreät väittämänsä. Hiilenpoistojen sertifiointia koskevalla ehdotuksella on tiivis rajapinta vihreitä väittämiä koskevaan aloitteeseen.

Pitkäikäisten rakennustuotteiden hiilisisällön arviointi on jo osa normaalia liiketoimintaa eurooppalaisten standardien pohjalta. Standardi EN 15804 määrittelee rakennustuotteiden ympäristövaikutusten arvioinnin, jonka yksi osa on eloperäinen hiilisisältö.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

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.

$$\text{Hiilenpoiston nettohyöty} = \text{perusuran hiilenpoisto} - \text{toiminnan aiheuttama hiilenpoisto} - \text{toiminnan aiheuttamat khk-päästöt} > 0$$

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.

$$-10 - (-15) - (+2) = 3 > 0$$

Hiiliviljelyä koskien nettokasvihuonekaasupoistumien laskennassa tulisi noudattaa LULUCF-asetuksen (EU 2018/841) kirjanpitosääntöjä. LULUCF-asetuksen ja hallintomalliasetuksen (EU 2018/1999) mukainen kasvihuonekaasuinventaarioruokasi 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 huomioon. 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. Kestävyyden osalta tulisi tarkastella ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista, vesivarojen kestävä 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. Hiilensidonnain 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 koskevissa artikloissa säädettäisiin, miten sertifiointijärjestelmä voisi hakea esitetyn lainsäädännön vaatimustenmukaisuutta osoittavaa merkintää ja mitä aineistoa siihen tarvittaisiin; määritettäisiin vaatimukset sertifiointitahoille sekä jäsenvaltion velvollisuudesta valvoa sertifiointielinten toimintaa.

Luku 4 Sertifiointijärjestelmät

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

Luku 5 Hallinnollisiin prosesseihin liittyvät säännökset

Komissiolle siirrettävä toimivalta

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.

Uudelleen tarkastelu ja voimaantulo

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.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

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

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa esitetty oikeusperusta (SEUT 192 artiklan 1 kohta) on lähtökohtaisesti asianmukainen, sillä ehdotuksella myötävaikutetaan SEUT 191 artiklan 1 kohdassa määriteltyjen unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Valtioneuvosto toteaa kuitenkin, että jatkokeskittelyssä tulisi seurata ja oikeudellisesti arvioida esitetyn sääntelyn ulottuvuutta, yksityiskohtaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta suhteessa jäsenvaltioiden päättävältäan metsäpolitiikassa (erityisesti esityksessä ehdotetun toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn osalta).

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Toissijaisuusperiaatteen (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, SEU, 5 artiklan 3 kohta) mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain jos ja siltä osin, kuin suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kohteena ovat suunnitellun toiminnan tavoitteet. Periaatteen arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia. Olennaista on arvioida, voidaanko tietty toiminta sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin EU:n tasolla.

Ilmastonmuutos on valtioiden rajat ylittävä ongelma, jota ei voida ratkaista pelkästään kansallisella tai paikallisella toiminnalla. Ilmastotoimet on lähtökohtaisesti koordinoitava EU:n ja mikäli mahdollista maailmanlaajuisella tasolla. Komission mukaan ehdotetut EU-tason

toimet ovat perusteltuja toissijaisuusperiaatteen nojalla SEUT 191 artiklan tavoitteiden mukaisesti. Komissio katsoo myös, että hiilenpoistojen sertifiointissa kansallisen tason toimet loisivat hajanaisen kokonaisuuden, joka pahentaisi ongelmaa enemmän kuin toisi ratkaisuja.

Unionin toiminnan laajuuden ja intensiteetin asianmukaisuutta arvioidaan puolestaan suhteellisuusperiaatteen avulla. Suhteellisuusperiaatetta koskevan SEU 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio katsoo asetusehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi, koska ehdotus komission mukaan rajoittuu tarpeellisiin toimiin, joita tarvitaan hiilenpoistojen sertifiointin sääntelykehikkoa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission mukaan ehdotuksella luotaisiin hiilenpoistojen kriteerit, sertifiointia ja todentamista koskevat tarpeelliset säännöt ja menettelyt sekä sertifiointijärjestelmien hyväksymiskehikko.

Valtioneuvosto katsoo, että hiilenpoistojen vapaaehtoisesta sertifiointista on tarkoituksenmukaista säätää EU:n tasolla ja asetusehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asetusehdotus sisältää laajat toimivallan siirtoa koskevat säännökset. Niiden osalta on asetusehdotuksen perusteella vaikea arvioida, millaista ja kuinka pitkälle menevää tulevaisuudessa annettava sääntely olisi ja millaisia vaikutuksia sillä olisi erityisesti metsäpolitiikan näkökulmasta. Näin ollen valtioneuvosto kiinnittää suhteellisuusperiaatteen osalta huomiota siihen, että komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan liittyvä 8 ja 15 artikloiden sääntely saattaisi johtaa liian pitkälle menevään ja liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn ehdotuksen tavoitteisiin nähden.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa, vaikka säädösvaltan siirrosta säädettäisiin tarkkarajaisemmin ja täsmällisemmin. Erityisen ongelmallista on, jos liitteissä I ja II olevia asioita, mihin liittyen toimivalta siirrettäisiin komissiolle, käytettäisiin myöhemmin muiden asioiden pohjana tai kriteereinä.

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotukseen sisältyvän toimivallan siirron vaikutukset eivät tarpeeksi hyvin ole ennakoitavissa. Olisi tarkoituksenmukaista, että asetusehdotuksen 8 ja 15 artikloja täsmennettäisiin ja selkeytettäisiin tältä osin. Kun komission ehdotuksessa siirrettäisiin säädösvaltaa komissiolle niin, että komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä, on keskeistä arvioida tällaisen sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta. Lainsäätäjällä ei ole velvollisuutta siirtää säädösvaltaa komissiolle, vaikka se pitäisi tarpeellisenä yksityiskohtaista ja teknistä sääntelyä. Lainsäätäjä voi halutessaan antaa asiaa koskevan sääntelyn kaikilta osin myös itse perussäädöksessä.

Valtioneuvosto katsoo, että säädösvaltan siirtäminen komissiolle hiilenpoistojen sertifiointia koskevan asetuksen yhteydessä olisi sinänsä perusteltua, mutta asetuksen valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota säädösvaltan siirron tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksessa jää epäselväksi, mitä kaikkea komissiolle siirrettävä säädösvalta pitää sisällään. Valtioneuvosto pitää suhteellisuusperiaatteen kannalta tärkeänä, että komissiolle siirrettävä toimivalta on riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

4 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotusta on tarkoituksenmukaista arvioida Suomen perustuslain omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n ja ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n kannalta.

Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken (HE 309/1993 vp.) Komission asetusehdotuksella pyritäisiin edistämään sekä innovatiivisia hiilidioksidin poistamistekniikoita ja hiiliviljelyratkaisuja, että EU:n ilmasto-, ympäristö- ja nollapäästötavoitteiden saavuttamista. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa hiilenpoistojen korkea laatu EU:ssa ja perustaa EU:n hallinnoima sertifiointijärjestelmä ehkäisemään viherpesua. Käytännössä aloite liittyy erityisesti ilmastopolitiikan edistämiseen. Näin ollen ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa edistävän perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun ympäristöperusoikeuden toteutumista. Samoin asetusehdotuksen tavoitteiden voidaan katsoa edistävän julkiselle vallalle osoitetun, perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetyn velvoitteen täyttymistä turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Perustuslain omaisuuden suoja koskevan 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Tällaisiin omaisuuden suojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp). Pykälän 1 momentin mukainen omaisuuden suoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan.

Asetusehdotus koskee hiilenpoistoa ja sen sertifiointia, joten se näin ollen liittyy myös metsiin ja maa-alueiden omistajiin. Ehdotettu sertifiointijärjestelmä olisi vapaaehtoinen eikä se näin ollen suoraan asettaisi vaatimuksia esimerkiksi maanomistajille. Maanomistajat ja maankäyttö olisivat kuitenkin keskeisessä osassa hiilenpoiston toteuttamisessa, ja maanomistaja voisi käytännössä esimerkiksi toimia yksiköiden myyjänä ja tehdä sopimuksia yksiköiden ostajien kanssa. Niiden toimijoiden, jotka haluavat käydä kauppaa yksiköillään EU:n sisäisillä markkinoilla, olisi mahdollista noudattaa asetuksessa ehdotettua sääntelyä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on useamman kerran käsitelty ympäristövastuusäännöksen suhdetta erityisesti omaisuuden suojaan ja katsottu, että perustuslain ympäristösäännöksellä ei perusteta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. (PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 44/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 38/1998 vp, s. 3, PeVL 21/1996 vp, s. 2)

Perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua omaisuuden suoja arvioitaessa on otettava huomioon se, että komission asetusehdotuksessa on kyse vapaaehtoisesta sertifiointijärjestelmästä. Järjestelmä ei välittömästi aseta velvoitteita esimerkiksi maanomistajille. Sääntelyehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta keskeistä on myös se, että hiilensertifiointista säättämistä EU-tasolla voidaan pitää sinänsä tarkoituksenmukaisena ja sääntelyn liittyvät tavoitteet ovat perusteltuja. Asetusehdotuksella olisi tarkoitus parantaa merkittävästi EU:n valmiuksia määrittää, seurata ja todentaa hiilenpoistoa. Läpinäkyvyydellä pyritäisiin varmistamaan myös sidosryhmien ja teollisuuden luottamus ja estettäisiin viherpesua. Toisaalta on otettava huomioon myös se, että asetusehdotus sisältää laajat toimivallan siirtoa koskevat säännökset ja niiden osalta on asetusehdotuksen perusteella vaikea arvioida millaista ja kuinka pitkälle menevää tulevaisuudessa annettava sääntely olisi.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa hyvin hankala, koska asetusehdotuksen yksityiskohdat selkiytyvät vasta neuvottelujen edetessä. Voidaan kuitenkin katsoa, että asetusehdotuksella on mahdollista edistää EU:n ilmastotavoitteita, jos tätä sertifiointikehikkoa voidaan hyödyntää laajasti jäsenvaltioissa. Tämän todellista potentiaalia on hankala arvioida, koska ei tiedetä, mihin sertifioituja ilmastoyksiköitä tarkalleen ottaen tullaan ja saadaan käyttää. Käyttötapa tulisi selventää ja niiden vaikutukset selvittää tarkemmin neuvottelujen edetessä.

Hiilisertifiointi olisi toimijoille vapaaehtoista. Kuitenkin niiden toimijoiden, jotka haluavat käydä kauppaa yksiköillään EU:n sisäisillä markkinoilla, tulisi noudattaa tätä lainsäädäntöä.

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

Pellervon taloustutkimus (PTT) ja Hiilensidonta ry julkaisivat marraskuussa 2022 tilaston¹ Suomessa tuotetuista maankäyttösektorin hiilikompensaatioyksiköistä vuoden 2022 alkupuoliskolla (1.1.-30.6.2022). Tilastoitujen yksiköiden laatua ei ollut rajoitettu, joten on epävarmaa täyttävätkö kaikki yksiköt komission ehdotuksen mukaiset kriteerit. Alkuvuonna 2022 Suomessa oli tuotettu 41 kilotonnia hiilidioksidiekvivalenttia kompensatioyksiköitä. Vertailua varten voidaan todeta, että kansallisella tasolla esimerkiksi maankäyttösektorilla yksiköiden volyymit ovat miljoonia tonneja hiilidioksidiekvivalenteja.

Suomalaiset toimijat voivat toteuttaa asetusehdotukseen sisältyvää biogeenisen hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia sekä hiiltä sitovien tuotteiden valmistusta. Vaikutukset riippuvat hiiltä varastoivien tuotteiden yksityiskohtaisesta määrittelystä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen linjausten mukaisesti maankäyttösektorin lisätoimenpiteillä saavutetaan vähintään 3 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuosittaista päästövähennystä vastaava nettomäärä vuonna 2035. Maankäyttösektorin päästövähennyksiin ja poistumien lisäämisen tähtääviä toimenpiteitä valmistellaan ja tullaan jatkossa toteuttamaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman mukaisesti. Osa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimista, kuten joutoalueiden metsitys tai lannoitus, voisi potentiaalisesti olla hiilisertifioinnin alaista toimintaa.

Ehdotuksen vaikutuksia Suomen päästötaseeseen on vaikea arvioida, koska ehdotuksessa ei säädetä yksiköiden käytöstä kumoamisväittämiin. Kumoutumisväittäjä 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. Jos ehdotuksen mukaisia yksiköitä käytettäisiin kumoutumisväittämiin, kaksoislaskennan välttämiseksi Suomen päästötaseeseen olisi tehtävä vastaava mukautus. Vastaava mukautus tarkoittaa, ettei vapaaehtoiseen kompensatioon käytettävää hillintätulosta lasketa isäntämaan tavoitteeseen. Kumoamisväittämiin käytetyt yksiköt eivät olisi käytettävissä Suomen kansallisten tai EU-tason tavoitteiden saavuttamiseen.

¹ <https://www.ptt.fi/ptt-ja-hiilensidonta-ry-julkistivat-ensimmaisen-tilaston-hiilikompensaatioista-tavoitteena-lisata-tietoa-ja-avoimuutta-markkinoilla/>

Hiilisertifiointin toimenpiteillä ei saa olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia monimuotoisuuteen ja asetusehdotuksessa kannustetaan toimenpiteisiin, joilla on myönteinen vaikutus monimuotoisuuteen.

Rekisteristä aiheutuu valtiolle hallinnollisia kustannuksia (perustamisen, ylläpidon ja järjestelmäkehityksen kulut ja henkilöresurssit), jos kansallinen sertifiointijärjestelmä päätetään perustaa valtion ylläpitämänä. Paikkaan sidottujen hiilitasetietojen raportoinnista ja seurannasta on säädetty LULUCF-asetuksen uudistaminen yhteydessä. Valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset katetaan julkisten talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Komission ehdotuksella voi olla merkitystä uusiutuvan energian direktiiviin (RED) sisältyvien biomassojen energiakäytön kestävyyskriteerien todentamisen kannalta. Asetuksesta ei selviä, mitä seuraa, jos RED:n järjestelmiin tuodaan uusia tarkastuskohteita. Seurauksena voisi olla merkittävääkin hallinnollista lisätaakkaa.

Ehdotuksesta ei ole vielä tunnistettu muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asetusehdotusta käsitellään ympäristöneuvostossa ja sen alaisessa ympäristötyöryhmässä.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen käsittelystä vastaa ympäristön, kansanterveyden ja elintarviketurvallisuuden valiokunta (ENVI). Mietinnön laatijana toimii Lidia Pereira (EPP).

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei tässä vaiheessa ole tietoa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Komission ehdotus esiteltiin ympäristöjaostolle (EU23) 13 päivänä joulukuuta 2022.

Komission ehdotus esiteltiin maatalous- ja elintarvikejaostolle (EU18) 12 päivänä tammikuuta 2023.

Komission ehdotus esiteltiin metsäjaostolle (EU14) 12 päivänä tammikuuta 2023.

U-kirjelmän luonnos käsiteltiin maatalous- ja elintarvikejaoston (EU18), metsäjaoston (EU14), ympäristöjaoston (EU23) ja kilpailukykyjaoston (EU8) kirjallisessa menettelyssä 17.-20. tammikuuta.

U-kirjelmän käsittely EU-ministerivaliokunnassa 27 päivänä tammikuuta 2023.

9 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. Kumoutumisväittäjä 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 ilmastotukiväittäjä tarkoittaa vapaaehtoisten ilmastotekojen tukemista käyttäen ilmastoyksiköitä, joiden perustana ovat 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 ilmastokehikseen ja muuhun EU:n lainsäädäntöön, niiden tavoitteisiin ja sääntelyyn tulisi selventää, jotta riittävä politiikkakohereenssi komission muiden aloitteiden ja asetusehdotusten välillä voidaan taata. Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota siihen, että asetuksen arvioimisraportoinnille ei ole määritetty 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 valtioneuvostoa 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 kestävän 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 toimet tuottavat pysyvyydeltään erilaisia hiilenpoistumia. Tulisi myös selvittää, 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. Laatukriteerien 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 sertifioidun 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 kriteerien osoittamiseen tai hiilisisällön arviointiin mahdollisuuksien mukaan, esimerkiksi puurakentamisessa.

Sertifioitujen ilmastoyksiköiden käyttö ja kaksoislaskenta

Ehdotuksessa ei käsitellä tarkasti, mihin yksiköitä tultaisiin käyttämään. Valtioneuvosto katsoo, että vapaaehtoisella markkinalla kaksoislaskennan välttämiseksi EU-tavoitteeseen 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 kasvihuonekaasuinventaarioiden 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. Sertifioitujen yksiköiden kasvihuonekaasujen laskentamenetelmät saattavat olla hyvin eri tarkkuustasolla kansallisten kasvihuonekaasuinventaarion menetelmien kanssa, joten niiden vaikutus kansallisen ja EU-tason päästölaskentaan 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 kehitystasolla 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 säädösvallan 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 asetusehdotuksen 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 ilmastovaikuttaisia 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 kuluessa.