WWF Suomi
Lintulahdenkatu 10
00500 HELSINKI

Puh (09) 7740 100
wwf.fi
panda.org

14.10.2016

Viite: Eduskunta, ympäristövaliokunta, asiantuntijapyyntö 14.10.2016

Asia: WWF:n lausunto Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF) U 53/2016 vp

WWF kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Komission esitys LULUCF-sektorin asetuksesta vuodelle 2030 määritellään jäsenvaltioiden velvoitteet, joilla varmistetaan unionin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan vuosien 2021-2030 velvoitteen täyttyminen sekä LULUCF-säännöt, joilla velvoitteiden noudattamista seurataan.

WWF:n näkemyksen mukaan komission esitys pitää sisällään pääasiassa oikeansuuntaisia ehdotuksia ilmastonmuutoksen hillintään maankäyttösektorilla. Valtioneuvoston kirjelmässä ehdotetaan muutamia heikennyksiä komission esitykseen, joita WWF ei hyväksy.

EU säätää ensimmäisenä maailmassa LULUCF-sektorin hiilinielujen säilyttämisestä. Asetus on tehtävä erityisellä huolella, etteivät esitykseen jäävät heikkoudet kertaudu muualla maailmassa.

Metsien hiilinielujen vertailutaso on yksi LULUCF-paketin tärkeimpiä kysymyksiä. Valtioneuvoston kirjelmän suurin eriävä näkemys komission ehdotukseen koskee hiilinielun vertailutason asettamista ja laskentasääntöjä:

Komission esityksen mukaan metsien hiilinielut säilytetään keskimääräisellä historiallisella (1990-2009) tasolla huomioiden metsien ikäluokkarakenteen vaikutus hiilinielujen kehitykseen.

- Suomen metsien käytön osalta tämä tarkoittaa yksikertaisimmillaan lisähakkuutavoitteista luopumista ja hallitusohjelman mukaisten biotaloustavoitteiden uudelleenarviointia. Hakkuita olisi kuitenkin mahdollista jatkaa viime vuosien keskimääräisellä tasolla.
- *Tämä on pääosin linjassa Pariisin sopimuksen mukaisten ilmastotavoitteiden kanssa.*

Valtioneuvoston kannan mukaisesti taas metsien hiilinielujen vertailutason asettaminen tapahtuu kansallisesti ja vertailutason määrittämiseen sisällytetään uusia politiikkatoimia.

- Näin ollen Suomi voi merkittävästi määritellä mille tasolle vertailutaso asettuu.
- Jos hallitusohjelmaan kirjatut lisähakkuut toteutetaan, vertailutaso olisi vuonna 2025 noin puolet pienempi kuin viime vuosien hiilinielujen taso. Suomen metsät säilyisivät edelleen hiilinieluina. Tällöin kuitenkin hiilinielujen puolittamisen haitallinen ilmastovaikutus vastaisi Suomen koko liikennesektorin päästöjä (Liite 1).
- Tämä on erityisen haitallista, koska EU:n LULUCF-säädäntö asettaa esimerkin Kioton sopimuksen toisen kauden jälkeiselle ajalle käsitellä metsien hiilinieluja globaalissa ilmastopolitiikassa.
- *Metsien hiilinielujen pienentämisen mahdollisuus valtioneuvoston kannan mukaisesti estää mahdollisuudet päästä Pariisin sopimuksen tavoitteisiin.*

WWF:n näkemyksen mukaan vertailutaso tulee asettaa komission esityksen mukaisesti historialliseen toteumaan ja metsien ikäluokkarakenteeseen nojaten. Valtioneuvoston esittämiä politiikkatoimien sisällyttämistä vertailutason määrittelyyn ei voi missään tapauksessa hyväksyä. Kioton toisen kauden (2013-2020) vertailutasojen asettamisessa kokeiltiin politiikkatoimien sisällyttämistä ja tuloksena oli löysästi määritellyt vertailutasot, jotka EU:n tasolla sisältävät mahdollisuuden pienentää hiilinieluja yli 100 miljoonalla tonnilla ilman, että niihin kohdistuu sääntelyä.

Vertailutason asettamisessa komissiolla tulee olla delegoituna valta korjata jäsenmaiden ehdottamia vertailutasoja. Tämä on välttämätöntä vertailutasojen yhdenmukaisuuden ja sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi. Kioton toisen kauden vertailutasojen asettaminen kävi läpi asiantuntija-arvioinnin, mutta tämä ei estänyt vertailutasojen löysää määrittelyä. Sekä vertailutasojen määrittämisen kriteerit (historiallinen taso ja metsien ikäluokkajakauma) että prosessi (komission mahdollisuus korjata vertailutasoa jäsenmaiden ehdotuksen pohjalta) tulee olla tarkasti määritelty.

On äärimmäisen tärkeää, että EU pitää huolen metsien hiilinielujen kunnollisesta sääntelystä Kioton toisen kauden jälkeisen LULUCF-käytäntöjen muotoutuessa globaalissa ilmastopolitiikassa seuraavina vuosina.

Nykyisiä Suomen metsien verraten suuria hiilinieluja ei voida katsoa hyvityskelpoiseksi asiaksi vaikka nykyinen hiilinielujen kasvu johtuukin aiemmista metsätaloustoimista (laajamittaiset hakkuut ja soiden ojitukset menneinä vuosikymmeninä). Tämä johdosta ikäluokkarakenne on muuttunut niin, että meillä on paljon nuoria metsiä, jotka kasvavat ja sitovat hiiltä nopeasti.

Nämä toimet ovat kuitenkin aiheuttaneet aiemmin merkittäviä päästöjä, jotka tulisi myös tasapuolisuuden nimissä huomioida. Nykyisillä nieluilla ei siis voi perustella metsien lisäkäyttöä.

WWF:n kanta on, että komission esitys tulee säilyttää sellaisenaan metsien hiilinielun vertailutason asettamisen osalta.

Joustojen osalta WWF esittää seuraavia parannuksia sekä komission esitykseen että valtioneuvoston kantaan.

Pariisin sopimuksen tavoitteisiin pääsemiseksi kaikilla sektoreilla on saavutettava päästövähennyksiä kiireellisesti. WWF katsoo, että joustoja tai kannustimia ei voida asettaa niin, että ne mahdollistavat toisen sektorin tavoitetason löystymisen. Komission ehdotus antaisi jäsenmaille oikeuden käyttää kompensaatioon 280 miljoonan hiilidioksiditonnin edestä LULUCF-sektorin hiilinieluja, joka käytännössä vähentää taakanjakosektorin päästövähennystavoitetta määrällä, joka vastaa 4,5-kertaisesti Suomen päästöjä. Esityksessä komission tarjoamat joustot mahdollistavat käytännössä päästövähennystavoitteen pienentämistä taakanjakosektorilla ilman varmuudella saavutettavia ilmastohyötyä. LULUCF-laskennassa on vielä kohtalaisen paljon epävarmuutta ja maankäyttösektorien hiilivarastojen pysyvyydestä ei ole takuita esimerkiksi myrskytuhojen, tuholaisepidemian ja metsäpalojen tapauksissa.

Vastoin valtioneuvoston kantaa **WWF katsoo, että metsätalouden hiilinieluja ei tule lukea mukaan taakanjakosektorin joustomekanismeihin.** Jos metsätalouden hiilinielujen ja taakanjakosektorin välinen joustomekanismi olisi voimassa, niin löysästi asetettu vertailutaso mahdollistaisi taakanjakosektorin päästöjen kompensaation metsätalouden hiilinieluilla samaan aikaan kun nämä nielut todellisuudessa pienevät. WWF ei kannata hoidetun metsämaan hoidon sisällyttämistä joustojen piiriin vaan suosittelee pitämään metsämaan hoidosta saatavat nieluhyödyt taakanjakosektorin joustokeinojen ulkopuolella. Politiikantoimia nielujen varjelemiseksi ja lisäämiseksi tulisi tarkastella erillisinä toimenpiteinä, jotka ovat selkeästi lisätoimia päästövähennystavoitteiden ohella.

Komission ehdottama erillinen LULUCF-pilari, mutta erillään taakanjaosta ja ilman joustomekanismeja, voisi parhaimmillaan tarjota ympäristön kannalta myönteisiä toimia kunkin sektorin sisällä. Samalla voisimme myös varmistaa sen, että esimerkiksi eurooppalainen liikennesektori ohjataan kohti hiilettömyyttä nopealla tahdilla ilman porsaanreikien tuomaa hidastetta.

WWF yhtyy pääosin seuraaviin valtioneuvoston linjauksiin ja esittää seuraavia lisähuomioita:

- Myös WWF pitää hyvänä, että LULUCF -sektori säilyy omana erillisenä pilarinaan EU:n ilmasto- ja energiakehyksessä
- Esityksen oikeusperusta on asianmukainen myös WWF:n mielestä.
    - Ilmastopolitiikka kuuluu EU:n toimivaltaan. Metsäpolitiikka on puolestaan kansallisen toimivallan alaista. Valtioneuvosto toteaa, että metsätalouden harjoittamista koskevia tavoitteita ja siihen liittyvää oikeusperustaa on tarpeen arvioida erityisen tarkasti. WWF näkee asian ongelmattomana ja oikeusperustan pitävänä: Komission esitys ei käsittele metsäpolitiikkaa. Siinä säädetään ainoastaan metsienkäytön ilmastovaikutuksista, mikä kuuluu EU:n toimivaltaan.
- ”Valtioneuvosto kannattaa komission esitystä siltä osin, että biomassan päästöt lasketaan LULUCF -sektorin sisällä, eikä niitä lasketa toista kertaa päästökaupassa ja taakanjakosektorilla”
    - WWF panee ilolla merkille, että valtioneuvosto tunnustaa tieteellisen tosiseikan ja puhuu biomassan (ja bioenergian) päästöistä.
    - Valtioneuvoston linjaus on periaatteessa looginen, mutta WWF huomauttaa, että tämä järjestely pätee vain kotimaisen bioenergian lisäkäyttöön (ei ota siis huomioon nykyisiä bioenergian päästöjä) ja vain silloin, kun metsien hiilinielujen vertailutaso on asetettu historiallinen toteuma ja metsien ikäluokkajakauma huomioiden (komission esityksen mukaisesti).
    - Biomassan päästöt eivät tule lasketuksi LULUCF-sektorin sisällä, jos valtioneuvoston kanta vertailutason asettamisesta politiikkaperustaisesti menisi läpi.
    - Valtioneuvoston kannassa on sisäinen ristiriita: Jos metsien hiilinielun vertailutason asettamisessa saa ottaa ennakoivasti huomioon bioenergian (tai muuta metsäbiomassan) käyttöä lisäävät politiikkatoimet ja näiden hiilinielua pienentävän vaikutuksen, niin vertailutaso asettuu alemmaksi. Näin ollen hiilinielua voisi pienentää vertailutasoon asti ilman, että siihen kohdistuu mitään sääntelyä. Biomassan päästöjä ei silloin huomioitaisi missään.
- ”Valtioneuvosto korostaa, että ilmastopolitiikan tulee kannustaa metsien kestävään käyttöön ja niiden monipuolisten ilmastohyötyjen lisäämiseen kuten nielujen ylläpitoon ja vahvistamiseen sekä uusiutumattomien raaka-aineiden ja fossiilisten polttoaineiden korvaamiseen”
    - WWF huomauttaa, että bioenergian, puurakentamisen ja muiden metsäpohjaisten ratkaisujen tuottamat ilmastohyödyt, silloinkin kun ne korvaavat fossiilisia polttoaineita ja uusiutumattomia materiaaleja, eivät ole

itsestään selviä. Muutamissa tutkimuksissa[1] metsien käytön lisääminen on osoittautunut ilmaston kannalta haitalliseksi toimeksi johtuen juuri lisähakkuiden aiheuttamasta metsien hiilinielujen pienenemisestä.

Maailman Luonnon Säätiö - World Wide Fund For Nature, Suomen rahasto sr (WWF)



Jari Luukkonen, suojelujohtaja (jari.luukkonen@wwf.fi)



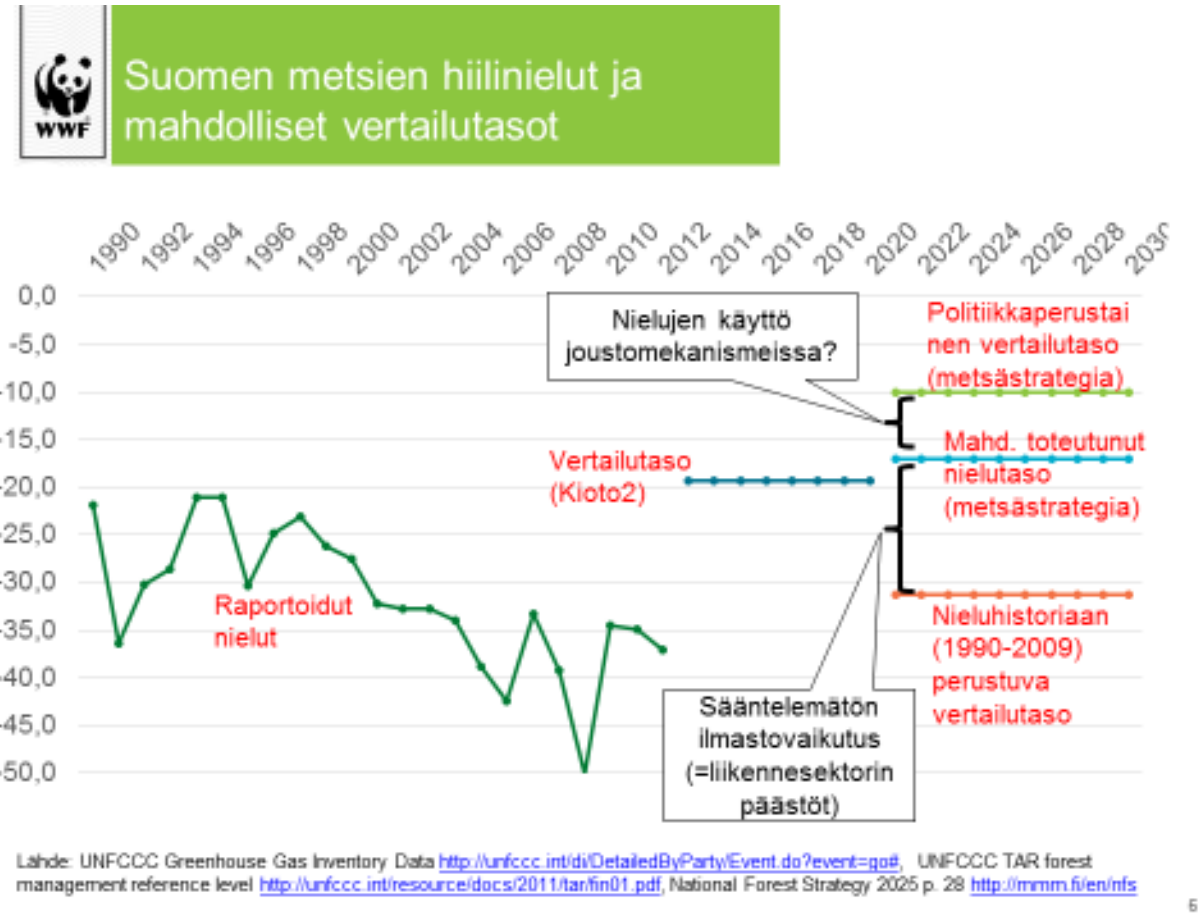
Jussi Nikula, ohjelmapäällikkö (jussi.nikula@wwf.fi)



Annukka Valkeapää, suojeluasiantuntija (annukka.valkeapaa@wwf.fi)

[1] Sievänen ym. 2016. Metsät biotalouden raaka-aineena ja hiilinieluna, Metsätieteen aikakausikirja 2/2016 & Soimakallio ym. 2016 Climate Change Mitigation Challenge for Wood Utilization—The Case of Finland, Environ. Sci. Technol.

Liite 1.



Esimerkki mahdollisesta tilanteesta, jossa hiilinielun vertailutason asettamisessa on sallittu politiikkatoimien huomiointi sekä hiilinielujen sisällyttäminen joustomekanismiin. Suomen voi olla mahdollista asettaa vertailutasoksi esimerkiksi Kansallisessa metsästrategiassa mainittu hiilinielujen tavoitetaso 10-17 Mt vuonna 2025. Jos vertailutasoksi asetetaan 10 Mt ja toteutunut nielutaso vuonna 2025 on 17 Mt, niin metsien käytön lisäys on aiheuttanut Suomen liikennesektorin päästöjä vastaavan haitallisen ilmastovaikutuksen, jota ei löysän vertailutason asettamisen vuoksi ole säännelty millään tavalla. Lisäksi jos valtioneuvoston esitys metsien hiilinieluyksikköjen sisällyttämisestä joustomekanismiin toteutuisi, tässä esimerkissä toteutuneen nielun (17 Mt) ollessa suurempi kuin asetettu vertailutaso (10 Mt) syntyy nieluyksiköitä, joita voi olla rajoitetusti mahdollista käyttää taakanjakosektorin velvollisuuksien saavuttamiseen. Toisin sanoen valtioneuvoston komission esitykseen ajamien muutosten myötä on mahdollista, että hiilinielujen radikaalin pienentämisenkin tilanteessa niistä on vielä mahdollista saada kompensaatiohyötyjä taakanjakosektorilla, jos vertailutaso on asetettu vielä alemmas.