Lauri Hetemäki, VTT 14.10.2016
apulaisjohtaja, Euroopan metsäinstituutti (EFI)

Asiantuntijalausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (LULUCF)

Lausunto keskittyy vain tiettyihin ehdotuksen kohtiin: metsiin ja metsäalaan sekä näidenkin sisällä vain muutamiin keskeisiin tekijöihin.

Euroopan komission LULUCF ehdotus / 20.7.2016

Ehdotuksessa on useita hyviä puolia, kuten esimerkiksi:

- Ehdotus tunnustaa metsät ja metsäalan mahdollisuudet ilmastomuutoksen torjunnassa. Se mainitsee metsien hiilensidonnan, hiilen varastoinnin ja fossiilisten raaka-aineiden ja tuotteiden korvaamisen *(sink, storage, susbstitution)* merkityksen hillinnässä.
- Ehdotus lisää jonkin verran joustomekanismeja eri tilinpitosektorien välillä (LULUCF ja taakanjakosektorit). Tämä joustojen lisääminen mahdollistaa päästöjen vähentämisen kustannustehokkaammin
- Tunnustaa eri metsätuotteiden (mm. bioenergia ja puutuotteet) erot niiden kyvyssä varastoida päästöjä yli ajan.
- Ehdotus pyrkii parantamaan metsien vertailu tai viitetason *(forest reference level)* laskemista, läpinäkyvyyttä, vertailtavuutta ja tarkistamista.

LULUCF ehdotuksen puutteet

1. **Siiloutunut ilmastopolitiikka**. Pariisin ilmastosopimuksen ja EU:n ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää merkittävää *systeemistä* muutosta talouden rakenteissa ja yhteiskunnassa. Fossiilisesta hiilestä vapaaseen talouteen on mahdotonta päästä ilman rakenteellisia muutoksia monilla talouden ja yhteiskunnan lohkoilla. Tutkijat ja asiantuntijat ovat tulleet yhä enemmän siihen johtopäätökseen, että näitä rakenteellisia muutoksia ei saavuteta ilmastopolitiikalla ja toimilla, jotka tarkastelevat ilmastopolitiikka ja toimia omana erillisenä kokonaisuutena irrallaan talouden ja yhteiskunnan muista tavoitteista (Rogelj ym. 2016). Sen sijaan tärkeätä on suunnitella ilmastopolitiikkaa ja toimia huomioiden nämä muut tavoitteet ja pyrkiä löytämään synergiahyötyjä ilmastotavoitteiden ja muiden tavoitteiden välillä ja minimoida niiden väliset mahdolliset ristiriidat *(trade-offs)*. Tämä parantaa poliittisia edellytyksiä viedä toimet käytäntöön sekä saada talouden ja yhteiskunnan toimijat myös toteuttamaan ne käytännössä.

   Edellä kuvatun ”synergianäkökulman” puutteellisuus on yksi Euroopan Komission LULUCF ehdotuksen keskeisiä ongelmia. Ehdotus tarkastelee metsiin ja metsäalaan liittyvää LULUCF politiikka liiaksi erillisestä ilmastopoliittisesta ”siilosta” ilman riittävää kytkentää metsiin liittyviin muihin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Tämä heikkous tulee esille läpi koko ehdotuksen. Niinpä ehdotus ei mahdollista EU:n metsien ja metsäalan hyödyntämistä optimaalisesti ilmastonmuutoksen hillinnässä ja voi johtaa toimiin, joita ei pystytä tehokkaasti viemään läpi jäsenmaissa (Nabuurs ym. 2015, 2016). Eräs esimerkki joka heijastaa tätä puutetta on se, että LULUCF ehdotuksessa ei löydy linkkiä biotaloustavoitteisiin. Kuitenkin EU:lla on biotalousstrategia ja jäsenmailla kansallisia biotalousstrategioita. Näiden ja ilmastopolitiikan välille on löydettävissä monia synergiaetuja, samoin

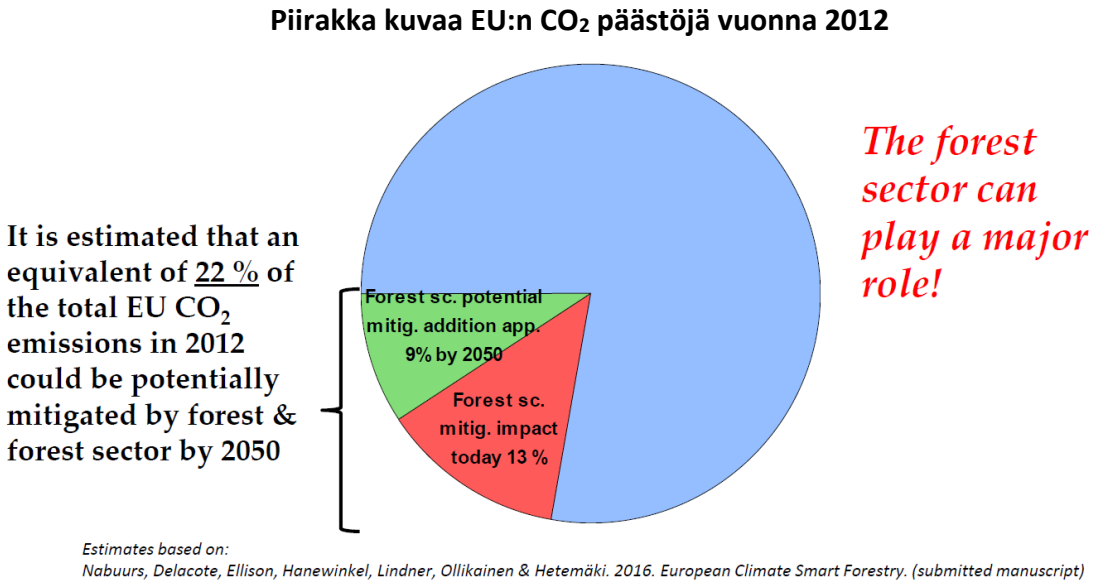
kuin myös muiden tavoitteiden, kuten metsien monimuotoisuuden.

Edellä mainittu synergianäkökulman puute korostuu myös siksi, että LULUCF ehdotus johtaisi väistämättä toimiin joilla voisi olla merkittävä vaikutus esimerkiksi jäsenmaiden biotalouspolitiikkaan ja kansalliseen metsäpolitiikkaan, mutta niiden merkitystä ei ehdotuksessa ole otettu huomioon.

2. **Riittämättömät joustot**. Edellä todettiin, että LULUCF ehdotuksessa on pyrkimys lisätä joustoja LULUCF sektorin ja taakanjakosektorin välillä ilmastonmuutoksen hillinnässä. Taloustieteilijät ovat varsin yksimielisiä siitä, että joustojen lisääminen eri sektorien välillä edesauttaa kustannustehokasta ilmastonmuutoksen hillintää (Ekholm ym. 2015). Se antaa paremman mahdollisuuden tehdä ilmastonmuutoksen hillintätoimia siellä, missä ne ovat kaikkien edullisimpia toteuttaa. Tämä mahdollistaa sen, että pystytään tekemään enemmän ilmastonmuutoksen hillintää liittyviä toimia samalla määrällä resursseja.

   Nabuurs ym. (2015, 2016) esittävät, että EU:n metsien ja metsäsektorin hyödyntämistä ilmastomuutoksen hillinnässä voitaisiin merkittävästi lisätä (ks. Kuva).

Kuva. EU:n metsien ja metsäsektorin ilmastonmuutoksen hillintävaikutukset ja mahdollisuudet



Komission ehdotukseen sisältyy joustokeino, joka antaa hyvin rajoitetun mahdollisuuden LULUCF –sektorilta peräisin olevien laskennallisten nettopoistumien rajallisen käytön taakanjakosektorilla. Käyttö on kuitenkin rajattu EU-tasolla enintään 280 miljoonaan hiilidioksidiekvivalenttitonniin. Suomen osalta enimmäismäärä on 4,5 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia 2021–2030 välisenä aikana. Tämän on arvioitu vastaavan enimmillään runsaan prosentin joustoa taakanjakosektorin tavoitteen saavuttamiseen (Valtioneuvosto kirjelmä 2016). Näiden rajoitteiden poistamien mahdollistaisi metsien ja metsäsektorin hyödyntämisen ilmastomuutoksen hillintään tehokkaammin kuin nyt esitetty ehdotus mahdollistaa. Kuvan 9 prosentin lisävaikutusta ei saavuteta ilman näiden rajoitteiden poistamista (Nabuurs ym. 2016).

3. **Metsien vertailutaso**. Edellä todettiin, että ehdotus pyrkii parantamaan metsien vertailu tai viitetason *(forest reference level)* laskemista, läpinäkyvyyttä, vertailtavuutta ja tarkistamista. Se mille tasolle vertailutaso määritellään vaikuttaa kuitenkin siihen, missä määrin metsiä ja metsäsektoria voidaan hyödyntää ilmastomuutoksen hillintään ja muihin yhteiskunnan tavoitteisiin (kuten biotalous). Metsien vertailutason määrittäminen on pitkälti poliittinen valinta, johon tutkimus sinänsä ei anna selvää ohjetta. Nabuursin ym. (2015, 2016) viesti on kuitenkin se, että vertailutaso ei saisi rajoittaa metsiä ja metsäsektorin käyttöä ilmastomuutoksen hillintään. Sen määrittämisessä tulisi myös ottaa huomioon se, että metsien ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen ovat keskenään naimisissa, ne voivat tukea tosiaan. Ilmastomuutokseen sopeutuminen voi edellyttää erilaisia metsänhoitotoimenpiteitä kuin aiemmin, mikä puolestaan voi olla syy muuttaa metsien vertailutasoa aiemmasta.

Johtopäätökset

- Euroopan komission LULUCF ehdotus tunnustaa EU:n metsien ja metsäsektorin moninaiset tavat hillitä ilmastonmuutosta *(hiilen sidonta, varastointi ja korvaavuus)*. Aiempaan politiikkaan verrattuna se myös lisää hieman joustavuutta LULUCF ja taakanjakosektorien välillä, mikä on omiaan lisäämään toimien kustannustehokkuutta. Ehdotus pyrkii myös parantamaan metsien vertailu tai viitetason *(forest reference level)* laskemista, läpinäkyvyyttä, vertailtavuutta ja tarkistamista.
- **Metsien ja metsäsektorin näkökulmasta ehdotuksen keskeiset puutteet liittyvät liian kapeaan tarkastelukulmaan *(siiloutunut ilmastopolitiikka)*, riittämättömiin joustomekanismeihin sekä epävarmuuteen siitä, miten metsien vertailutaso *(forest reference level)* määritellään. Yhteenvetona voidaan todeta, että ehdotus ei nykyisellään mahdollista EU:n metsien ja metsäsektorin hyödyntämistä ilmastomuutoksen hillintää siinä määrin kuin se olisi mahdollista. Ehdotus ei myöskään ota riittävästi huomioon tarvetta laatia ilmastopolitiikka siten, että se pyrkisi löytämään synergiaetuja ilmastomuutoksen hillinnän sekä metsiin ja metsäalaan liittyvien muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden välillä.**

Viitteet

Tommi Ekholm – Juha Honkatukia – Tiina Koljonen – Jani Laturi – Jussi Lintunen – Johanna Pohjola – Jussi Uusivuori 2015. EU:n 2030 ilmasto- ja energiakehys – arvio LULUCF-sektorin sisällyttämisen mahdollisuuksista ja ristiriidoista Suomelle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 6/2015.

Göran Berndes, Bob Abt, Antti Asikainen, Annette Cowie, Virginia Dale, Gustaf Egnell, Marcus Lindner, Luisa Marelli, David Paré, Kim Pingoud & Sonia Yeh. 2016. Forest biomass, carbon neutrality and climate change mitigation. From Science to Policy 3. European Forest Institute.

Gert-Jan Nabuurs, Philippe Delacote, David Ellison, Marc Hanewinkel, Marcus Lindner, Martin Nesbit, Markku Ollikainen & Annalisa Savaresi. 2015.A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets. From Science to Policy 2. European Forest Institute.

Gert-Jan Nabuurs, Philippe Delacote, David Ellison, Marc Hanewinkel, Marcus Lindner, Markku Ollikainen & Lauri Hetemäki. 2016. European Climate Smart Forestry. Käsikirjoitus julkaisuprosessissa *(Science).*

Lauri Hetemäki 2015. Metsien käytöllä voidaan leikata ilmastopäästöjä. Vieraskynä, *Helsingin Sanomat*, 18.12.2015.

Joeri Rogelj, Michel den Elzen, Niklas Höhne, Taryn Fransen, Hanna Fekete, Harald Winkler, Roberto Schaeffer, Fu Sha, Keywan Riahi & Malte Meinshausen 2016. Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2 °C. *Nature 534, 631–639.*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF), Maa- ja metsätalousministeriö, 15.9.2016.