MUISTIO SUURELLE VALIOKUNNALLE

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

Suomen kannat on esitetty edellä mainitussa asiakirjassa. Tämän hetkiseen neuvottelutilanteeseen liittyen maa- ja metsätalousministeriö haluaa erityisesti nostaa vielä esille:

Kioton pöytäkirja ja Pariisin sopimus nostavat maankäyttösektorin eli nielujen roolin esille erillisenä asiakohtana. Pariisin sopimuksen mukaan ihmistoiminnasta aiheutuvien päästöjen ja nielujen tulisi olla tasapainossa vuosisadan jälkipuolella.

EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan tulee edistää metsien kestävää hoitoa ja käyttöä sekä niiden monipuolisten ilmastohyötyjen lisäämistä, kuten nielujen ylläpitoa ja vahvistamista pitkällä aikajänteellä sekä uusiutumattomien raaka-aineiden ja fossiilisten polttoaineiden korvaamista uusiutuvilla raaka-aineilla.

Maatalouden kustannustehokas ja toteuttamiskelpoinen päästövähennyspotentiaali on rajallinen. Maatalouteen suoraan kohdistuvien ilmastotavoitteiden tulee olla johdonmukaisia kannattavan maatalouden toimintaedellytyksien sekä kansallisen huoltovarmuuden ja globaalin ruokaturvan kannalta.

Asetusehdotus ei ole jäsenvaltioiden kannalta oikeudenmukainen ja tasapainoinen. Jäsenmaiden erilaiset tavoitteet, kansalliset lähtökohdat ja olosuhteet tulisi ottaa paremmin asetuksessa huomioon.

Ehdotettujen laskentasääntöjen vuoksi Suomen maankäyttösektori voi muodostua merkittäväksi laskennalliseksi päästöksi, vaikka maankäyttösektori kokonaisuudessaan olisi luonnontieteellinen nielu. Käsittelyssä on etsittävä sellaisia ratkaisuja, joka ovat laajalti jäsenmaiden hyväksyttävissä ja mahdollistavat myös Suomen kannalta tasapainoisen lopputuloksen.

KESKEISET NEUVOTTELUKYSYMYKSET

Suomi on vaikuttanut aktiivisesti LULUCF asetusehdotuksen käsittelyyn. Suomi on tehnyt useita tekstiehdotuksia ja vienyt asiaa eteenpäin myös poliittisella tasolla. Suomen kannalta keskeiset neuvottelukohdat liittyvät hoidetun metsämaan laskentaan (vertailutaso) sekä metsäyksiköiden käyttöön liittyviin rajoitteisiin ja joustoihin.

Puheenjohtaja julkisti ensimmäisen ns. kompromissitekstiehdotuksensa 24.4.2017. Tässä esityksessä, joka sisältää pääosin teknisiä korjauksia, ei ole vielä riittävällä tavalla huomioitu Suomen ja muiden metsäisten jäsenvaltioiden näkökulmia. Työryhmäkäsittelyssä on edetty hitaasti Maltan puheenjohtajuuskaudella. Seuraava neuvoston ympäristötyöryhmän kokous pidetään 23.5. Maltan tavoitteena on edelleen saada asiasta yleisnäkemys kesäkuun ympäristöneuvoston kokouksessa.

Metsien vertailutason asettamisen kriteerit

Pääasialliset laskentavaihtoehdot ovat komission esityksen mukainen metsien historiallisen käytön intensiteettiin pohjautuva lähestymistapa sekä eräiden jäsenvaltioiden ehdottama ja Kioton pöytäkirjan toisella velvoitekaudella käytössä oleva tulevaisuuteen katsova vertailutaso, joka sisältäisi myös hyväksyttyjen politiikkatoimien vaikutukset. Historiallisen käytön intensiteettiin perustuvissa laskentatavoissa käytettäisiin vertailujaksona joko vuosia 1990–2009 tai vaihtoehtoisesti vuosia 2000–2015.

- Suomi on tukenut vaihtoehtoa, jossa vertailutasoon voidaan sisällyttää myös vuoden 2009 jälkeen hyväksyttyjen politiikkatoimien vaikutukset ja joka mahdollistaa metsien lisääntyvän ja kestävän käytön Kansallisen metsästrategian (2015) ja Energia- ja ilmastostrategian (2016) mukaisesti. Asetusehdotuksen metsiä koskeva laskentamalli ei tarjoa riittävän selkeitä mahdollisuuksia kannustaa kestävään metsätalouteen, puutuotteiden käyttöön ja uusiutuvan energian kestävään käyttöön.
- Metsien vertailutason kiinnittäminen aikaisempaan metsien käytön intensiteettiin on ehdotuksena epäselvä ja ongelmallinen. Metsien käytön intensiteetti vaihtelee jäsenvaltioiden kesken erittäin paljon ja sen vuosittaiset vaihtelut maiden sisällä ovat erittäin suuria. Laskentatapa on edullinen maille, joilla on ollut ehdotetulla vertailukaudella korkea käyttöaste ja rankaisee alhaisen käyttöasteen jäsenmaita.
- Työryhmäkäsittelyssä on esitetty useita erilaisia kompromissiehdotuksia, esimerkiksi:
  - Politiikkatoimien vaikutukset voidaan sisällyttää, mutta silloin metsistä saatavia yksiköitä ei voisi käyttää taakanjakosektorilla joustona ja kokonaisjousto taakanjakosektorille olisi pienempi (140 Mton 280 Mton sijaan).
  - Politiikkatoimien vaikutukset voidaan huomioida vertailutasossa, mutta kauden lopussa, jos hakkuut ovat olleet ennakoitua vähäisempiä, vertailutasoon tehdään vastaava korjaus.
  - Noudatetaan Kioton pöytäkirjan 2. velvoitekauden mallia, jolloin maa voi päättää sitooko vertailutason pelkästään historialliseen käyttöasteeseen vai sisällyttääkö myös politiikkatoimia.
  - Näiden lisäksi on ehdotettu, mm. että vertailutaso asettaminen voisi pohjautua metsien käytön intensiteetin trendiin tai ainespuun ja energiapuun käyttösuhteen vakioimista jollakin tavalla.

Kattoluku metsämaasta saatavalle hyödylle

Asetusehdotuksessa hoidetusta metsämaasta saatavaa nieluhyötyä rajoitetaan kattoluvulla, joka on 3,5 prosenttia perusvuoden (1990) kokonaispäästöistä. Tällä tavalla laskettu kattoluku leikkaa komission tekemän arvion mukaan nieluhyötyä vain neljällä metsäisellä maalla (Suomi, Ruotsi, Latvia ja Itävalta). Usea jäsenmaa on ehdottanut 3,5 prosentin kattoluvun poistamista.

- Suomi on tukenut ensisijaisesti 3,5 prosentin kattoluvun poistamista tai vaihtoehtoisesti kattoluvun laskemisperustan muuttamista, esimerkiksi suhteuttamalla se metsäpinta-alaan.
- Kioton toisella velvoitekaudella toimeenpantu metsien vertailutasomenetelmä leikkaa merkittävästi metsistä saatavia laskennallista nieluhyötyä. Suomi on arvioinut, että vastaavanlainen laskennallinen leikkaus toteutuisi komission ehdotuksen mukaan myös vuonna 2021 alkavalla velvoitekaudella. Lisäksi maankäyttösektorin nieluista saatavan hyödyn käyttöä rajoitetaan taakanjakosektorilla.
- *Kompromissiehdotuksia ovat mm. kattoluvun nostaminen 7 prosenttiin perusvuoden päästöistä tai vaihtoehtoisesti laskentaperusteen muuttaminen. Esillä olevia vaihtoehtoja ovat muun muassa metsäpinta-alaan suhteutettu kattoluku tai toteutuvaan nieluun suhteutettu kattolukuprosentti.*

Erillinen puutuotelaskenta

Asetusehdotuksessa puutuotteiden (HWP) laskenta on sisällytetty metsien vertailutasoon. Suomi on usean muun jäsenmaan kanssa ehdottanut, että puutuotteet voitaisiin laskea erillisenä luokkana, jolloin hiilen sitou-

tumisesta pitkäaikaisiin puutuotteisiin saataisiin suurempi hyöty ja luotaisiin siten entistä vahvempia kannusteita puutuotteille. Laskenta olisi tällöin myös yhdenmukainen ilmastosopimuksen soveltaman raportoinnin kanssa sekä komission ehdottamalle tavalle laskea metsitetyiltä alueilta syntyvät puutuotteet.

- *Mahdollisena kompromissina Suomi on ehdottanut, että maat voisivat halutessaan valita laskevatko puutuotteet erikseen vai sisällyttävätkö ne vertailutasoon.*

Metsien vertailutasojen arviointi ja tarkistaminen

Metsien vertailutasojen arviointi ja uudelleenlaskenta on asetusehdotuksessa määritetty komission tehtäväksi. Enemmistö jäsenmaista kannattaa sitä, että jäsenmaat asettavat ja tarvittaessa uudelleenlaskevat itse vertailutasot. Samoin jäsenmaiden asiantuntijoiden roolia halutaan vahvistaa vertailutason arviointiprosessissa.

- Suomi kannattaa jäsenmaiden roolin vahvistamista arviointiprosessissa sekä sitä, että jäsenmaat itse tarvittaessa laskevat uudelleen vertailutasot.
- *Puheenjohtajamaan kompromissiehdotus on vienyt arviointiprosessia lievästi parempaan suuntaan vahvistamalla jäsenmaiden asiantuntijoiden roolia arviointiprosessissa. Puheenjohtajamaan muutosehdotukset vertailutason uudelleenlaskemiseksi sekä asettamiseksi ovat epäselviä sen osalta, mikä olisi jäsenmaiden ja komission toimivalta ja suhde.*

Maatalousmaa (viljelysmaa, ruohikkoalueet)

Maatalousmaan (viljelysmaa ja ruohikkoalueet) laskennassa päästöjen kehitystä verrattaisiin vuosien 2005–2007 keskiarvoon. Vaihtoehtoiseksi vertailuarvoksi jäsenmaat ovat ehdottaneet pidempää ajanjaksoa, varhaisempia tai myöhäisempiä ajanjaksoja tai ajanjakson sitomista yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) kausiin.

- Suomelle soveltuvia ovat joko asetusehdotuksessa esitetty (2005-2007) tai sitä myöhemmät vuodet. Luonnonvarakeskuksen tekemän arvion mukaan Suomen viljelysmaan päästökehitys on vuoteen 2030 asti nouseva.
- *Nykyisessä tilanteessa lähimpänä kompromissia näyttäisi olevan asetusehdotuksen mukainen vertailukausi. Kompromisseiksi voisi muodostua myös pidemmän ajanjakson käyttäminen tai jäsenmaiden vapaus valita vertailukausi.*

Kosteikot

Asetusehdotuksessa kosteikkojen laskenta esitetään jäsenmaille vapaaehtoisena. Pieni määrä jäsenmaita haluaa kosteikkojen laskennan pakolliseksi.

- Suomi on tukenut kosteikkojen vapaaehtoisuutta, koska kosteikkomaiden kasvihuonekaasujen arviointimenetelmät eivät ole vielä kovinkaan kehittyneitä ja niiden antamat tulokset ovat vielä epävarmoja. Tämä olisi johdonmukainen myös EU:n näkökannan kanssa kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa.
- *Varsinaisia kompromisseja ei ole vielä työryhmässä haettu.*

Joustot LULUCF- ja taakanjakosektorin välillä

Asetusehdotuksessa esitetään, että LULUCF -sektorilta syntyvää nielujen nettoylijäämää voitaisiin käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen kaudella 2021 - 2030. EU:n osalta kokonaisjousto on kaudelle 2021 – 2030 yhteensä 280 Mt CO2, joka jyvitettäisiin jäsenmaiden kesken.

- Suomelle ehdotettu taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite (-39 %) on erittäin kunnianhimoinen. Suomi pitää hyvänä esitettyä joustomahdollisuutta LULUCF- ja taakanjakosektorin välillä, jolloin maankäyttösektorilta olisi mahdollista saada rajoitetusti joustoa taakanjakosektorin velvoitteen täyttämiseen. Suomi on pitänyt perusteltuna esitettyä jouston kokonaismäärää (280 Mton, 2021-2030).
- Suomi on ehdottanut, että metsät ja puutuotteet (Harvested Wood Products) tulevat välittömästi mukaan rajoitettuun LULUCF -joustoon taakanjakosektorille. Suomen on vaikea saada muista maankäyttöluokista nettonieluyksiköitä hyödynnettäväksi joustona taakanjakosektorilla.
- Taakanjakoasetuksen ja LULUCF -asetuksen keskinäistä joustosuhdetta ja yksiköiden hyödyntämisen järjestystä tulisi edelleen selkiinnyttää. LULUCF -asetuksen päästöjen ja nielujen tasapaino tai nielujen nettoylijäämä tulisi saavuttaa lähtökohtaisesti LULUCF -asetuksen mukaisella laskennalla tai asetukseen sisältyvällä joustomahdollisuudella.