Valiokunnan lausunto MmVL 14/2017 vp─ U 53/2016 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF) (U 53/2016 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF) (U 53/2016 vp): Maa- ja metsätalousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 11/2017 vp — U 53/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Jaana Kaipainen, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Merja Turunen, ympäristöministeriö
- tutkija Tarja Tuomainen, Luonnonvarakeskus
- ympäristöjohtaja Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja ilmastopäällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon MmVL 15/2016 vp

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2017 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Tilanne neuvoston ympäristötyöryhmässä

Suomen kannalta keskeiset neuvoteltavat asiakohdat liittyvät hoidetun metsämaan laskentaan (artikla 8) ja ns. metsien vertailutason asettamiseen.

Hoidetusta metsämaasta saatavan laskennallisen nieluhyödyn rajoittaminen perusvuoden päästöistä lasketulla 3,5 prosentin kattoluvulla (artikla 8.2) johtaisi EU:n tasolla nieluhyödyn rajoittamiseen noin 198 miljoonaan hiilidioksidiekvivalenttitonnin määrään vuodessa. Suomen osuus EU:n kokonaismäärästä olisi 2,5 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodessa. Tämän kattoluvun poistamisen rinnalle on esitetty vaihtoehtoisia kattoluvun laskentasääntöjä, mm. perustuen maan metsäpinta-alaan. Metsäpinta-alaan pohjautuva jakotapa tarkoittaisi, että Suomelle muodostuva kattoluku olisi huomattavasti korkeampi.

Vertailutason asettamisessa (artikla 8.3) esillä olevat pääasialliset laskentavaihtoehdot ovat komission esityksen mukainen metsien historiallisen käytön intensiteettiin pohjautuva lähestymistapa sekä eräiden jäsenvaltioiden ehdottama 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. Metsien vertailutason kiinnittäminen aikaisempaan käytön intensiteettiin on ehdotuksena epäselvä ja ongelmallinen. Metsien käytön intensiteetti vaihtelee jäsenvaltioiden kesken erittäin paljon ja sen vuosittaiset vaihtelut maiden sisällä ovat erittäin suuria.

Metsien vertailutasojen arvioinnin osalta useat jäsenvaltiot ovat esittäneet kansallisten asiantuntijoiden roolin vahvistamista sekä kansallista päätäntävaltaa vertailutason asettamiseksi. Komission tehtäväksi arviointiprosessissa esitetään vertailutason uudelleenlaskennan sijaan muun muassa synteesin tekemistä, korjausehdotusten antamista tai jäsenvaltion niin halutessa avun antamista vertailutason laskemiseksi (artikla 8.5). Delegoitujen säädösten sijaan on esitetty asetusehdotuksen muuttamista siten, että voidaan soveltaa toimeenpanosäännöksiä (mm. artikla 8.6).

Eräät jäsenvaltiot ovat ehdottaneet, että puutuotteet (harvested wood products) laskettaisiin erillisenä kategoriana eikä niitä sisällytettäisi metsien vertailutasoon. Näin noudatettaisiin hallitustenvälisen ilmastopaneelin ohjeistusta ja YK:n ilmastosopimuksen raportointikäytäntöä, parannettaisiin metsien vertailutason läpinäkyvyyttä sekä vahvistettaisiin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia kannustaa puutuotteiden pitkäkestoiseen käyttöön. Lisäksi on ehdotettu uusien puutuoteluokkien lisäämistä tarkastelun piiriin. (artikla 9)

Maatalousmaan (viljelysmaan ja ruohikkoalueiden) laskennassa (artikla 7) 2005—2007 vuosien keskiarvon sijaan vertailujaksoksi esitetään pidempää ajanjaksoa, myöhäisempää ajanjaksoa tai sitomista yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) kausiin.

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2017 vp

Ehdotuksen (COM(2016) 479 final) keskeinen sisältö

Asetuksessa esitetään jäsenvaltioita koskevat LULUCF - säännöt, jotka koskevat maankäytön laskentaa ja tilinpitoa sekä sen tarkastamista noudattavatko jäsenvaltiot kyseisiä velvoitteita.

Kunkin jäsenvaltion velvoitteena on varmistaa, että sen LULUCF-sektorilla ei ole laskennallisia nettopäästöjä asetuksessa säädettyjen laskentasääntöjen soveltamisen jälkeen ja joustomahdollisuudet huomioon ottaen. Jos jäsenvaltion LULUCF -sektorin laskennalliset päästöt ovat laskennallisia poistumia suuremmat, toiselta jäsenvaltiolta tai taakanjakosektorilta tulee siirtää yksiköitä LULUCF -tavoitteen saavuttamiseksi.

Ehdotuksen mukaan merkittävimmät hoidetut maankäyttöluokat (viljelysmaa, ruohikkoalueet, hoidettu metsämaa sekä metsitetyt alueet ja metsäkatoalueet) olisivat vuoden 2020 jälkeen pakollisena mukana laskennassa. Kosteikot olisivat edelleen vapaaehtoinen maankäyttöluokka. Komissio esittää siirtymistä aktiviteettipohjaisesta (activity based) laskennasta kohti maankäyttöluokkia perustuvaa (land based) mallia.

Maankäytön muutokset metsämaasta muuhun maankäyttöön (metsäkato) ja muusta maankäytöstä metsämaaksi (metsitys) laskentaan sovelletaan brutto-netto-lähestymistapaa eli päästöt ja poistumat lasketaan tilinpitokaudella kokonaisuudessaan. Ehdotuksessa metsitys- ja metsäkatoalueita seurataan 20 vuoden ajan. Vaihtoehtoisesti jäsenvaltio voi käyttää metsityksen osalta myös 30 vuoden seurantajaksoa, jos sen käytölle on perusteet.

Hoidetun viljelymaan ja hoidetun ruohikkoalueiden sekä näihin siirtyvät maankäyttöluokat sekä vapaehtoisena lasketun hoidettujen kosteikkojen osalta tiliä pidetään päästöistä ja poistumista, joita verrataan historiallisiin viitearvoihin käyttämällä vuosien 2005—2007 keskimääräistä tasoa.

Hoidetun metsämaan osalta esitetään vertailutasojen käyttöä. Kansallisesti määritettävän metsien vertailutason (forest reference level) tulisi ehdotuksen mukaan pohjautua nykyiseen metsien hoitoon ja käyttöintensiteettiin siten, kun se on dokumentoitu vuosille 1990—2009 metsän tyypeittäin ja ikäluokittain. Lisäksi ehdotuksessa vahvistetaan EU:n hallintokehys, jota käytetään vuoden 2020 jälkeen Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden voimassaolon päätyttyä. Säännöksillä pyritään komission mukaan parantamaan vertailutasojen ja niiden vahvistamisprosessin tarkkuutta ja avoimuutta. Prosessiin olisi kuuluttava sidosryhmien kuuleminen jäsenvaltioissa ja tarkistusmenettely, jossa käytetään apuna jäsenvaltioiden asiantuntijoita. Komissiolle esitetään mahdollisuutta uudelleen laskea jäsenvaltioiden vertailutaso.

Luonnontuhojen osalta jäsenvaltiot voivat jättää tiettyjen ehtojen mukaisesti tilinpitonsa ulkopuolelle luonnollisista häiriötekijöistä (metsäpalot, tuholaiset jne.) aiheutuvat päästöt.

Taakanjakoa koskevaan asetusehdotukseen sisältyy joustokeino, joka antaa mahdollisuuden LULUCF - sektorin tietyistä tilinpitoluokista (metsäkato, metsitys, hoidetut viljelysmaat ja hoidetut ruohikkoalueet) peräisin olevan nielujen nettoylijäämänrajalliseen käyttöön taakanjaossa. Käyttö on rajattu EU-tasolla enintään 280 miljoonaan hiilidioksidiekvivalenttitonniin. Suomen osalta enimmäismäärä on 4,5 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia 2021—2030 välisenä aikana. Taakanjako- ja LULUCF-ehdotuksiin sisältyy mahdollisuus sisällyttää hoidettu metsämaa jous-

tokeinoksi myöhemmässä vaiheessa delegoidun säädöksen avulla, mikäli LULUCF -ehdotuksessa esitetyt kriteerit vertailutasoille asetetuista periaatteista täyttyvät.

Ehdotuksessa esitetään vaatimukset jäsenvaltioille asianmukaisen seurannan varmistamiseksi tilinpitoa varten sekä säädetään komission tekemistä säännöllisistä vaatimustenmukaisuuden tarkastuksista. Laadun varmistamiseksi komissiota avustaa Euroopan ympäristökeskus. Ehdotuksessa annetaan komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä asianmukaisten menettelyjen mukaisesti. Kaikkia asetuksen osia tarkastellaan uudelleen vuonna 2024 ja sen jälkeen.

Valtioneuvoston kanta

Tässä jatkokirjeessä täsmennetään ja täydennetään valtioneuvoston U-kirjelmässä (U 53/2016 vp) määriteltyjä kantoja vastaamaan asetusehdotuksesta käytävien neuvottelujen nykytilannetta.

Suomi pitää tärkeänä, että LULUCF -sektoriin liittyviä moninaisia tavoitteita, laskentatapoja, asetuksen vaikutuksia sekä nielujen hyödyntämistä taakanjakosektorilla tarkastellaan kokonaisuutena ja että EU:n neuvotteluissa saavutetaan Suomea tyydyttävä tasapainoinen kokonaisratkaisu.

Vaikutusarviot ja tietopohja

Valtioneuvosto ja eduskunnan valiokunnat ovat kiinnittäneet huomiota komission ja Luonnonvarakeskuksen tekemien vaikutusarvioiden eroihin. Valtioneuvosto katsoo, että Luonnonvarakeskuksen arviot antavat tässä vaiheessa riittävän pohjan arvioida ehdotuksen ja siinä esitettyjen laskentasääntöjen vaikutuksia Suomelle.

Suomi on edelleen huolissaan siitä, että komission esittämien laskentasääntöjen vuoksi Suomen maankäyttösektori voi Luonnonvarakeskuksen arvioiden mukaan muodostua merkittäväksi laskennalliseksi päästöksi, vaikka maankäyttösektori kokonaisuudessaan olisi luonnontieteellinen nielu. Suomi tulee pitämään jatkokäsittelyssä esillä ehdotettujen laskentasääntöjen arvioituja vaikutuksia ja esittää laskentasääntöihin sellaisia muutosehdotuksia, jotka mahdollistavat Suomen kannalta tasapainoisen lopputuloksen.

Laskentasäännöt

Suomi yhtyy komission esitykseen siinä, että viljelysmaan ja ruohikkoalueiden vertailuvuosina käytetään vuoden 1990 sijaan myöhempien vuosien, kuten esimerkiksi vuosien 2005-2007, keskiarvoa. Luonnonvarakeskuksen tekemän arvion mukaan Suomen viljelysmaan päästökehitys on vuoteen 2030 asti nouseva. Suomi katsoo, että viljelysmaan ja ruohikkoalueiden hiilivarastossa tapahtuvien muutosten arviointimenetelmiä tulee kehittää edelleen tieteellisen tiedon pohjalta.

Suomi toteaa, että kosteikkomaiden kasvihuonekaasujen arviointimenetelmät eivät ole vielä kovinkaan kehittyneitä ja niiden antamat tulokset ovat vielä epävarmoja. Täten Suomi yhtyy komission ehdotukseen siltä osin, että hoidettujen kosteikkomaiden sisällyttäminen laskentaan olisi jäsenvaltioille vapaaehtoista.

Suomen käsityksen mukaan asetusehdotuksen metsiä koskeva laskentamalli ei tarjoa riittävän selkeitä mahdollisuuksia kannustaa kestävään metsätalouteen, puutuotteiden käyttöön ja uusiutuvan energian kestävään käyttöön eikä siirtymiseen kohti vähäpäästöistä, biotalouteen vahvasti nojaavaa yhteiskuntaa. Suomi katsoo, että LULUCF -sektorin laskentasääntöjä erityisesti metsien osalta tulee vielä tarkastella ja kehittää kokonaisvaltaisesti. Keskeinen kysymys on, kuinka hoidettu metsämaa lasketaan ja kuinka ns. vertailutaso asetetaan.

Suomi toteaa, että Kioton pöytäkirjan toisella velvoitekaudella maat ovat voineet määrittää itse vertailutason, joka on voinut pohjautua joko pelkästään toteutuneeseen metsien kasvihuonekaasutaseeseen tai siihen on voitu sisällyttää uusimpien hyväksyttyjen kansallisten politiikoiden vaikutuksia. Suomi katsoo, että EU:n mahdollisesti soveltaman metsien vertailutasomenetelmän tulisi sallia myös kansallisissa strategioissa (kuten Kansallisessa metsästrategiassa 2025 (2015) ja Kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa (2016)) linjattujen politiikkatoimien vaikutusten sisällyttämisen vertailutasoon. Suomi korostaa myös, että metsien vertailutason tulee olla kansallisesti määriteltävissä sovittujen laskentasääntöjen puitteissa.

Kioton toisella velvoitekaudella toimeenpantu metsien vertailutasomenetelmä leikkaa merkittävästi metsistä saatavia laskennallista nieluhyötyä. Suomi arvioi, että vastaavanlainen laskennallinen leikkaus toteutuisi komission ehdotuksen mukaan myös vuonna 2021 alkavalla velvoitekaudella. Suomi ei tue komission ehdotusta siltä osin, että hoidetusta metsämaasta saatavia laskennallisia hyötyjä LULUCF -tavoitteen saavuttamiseksi rajoitettaisiin vertailutasomenetelmän lisäksi erillisellä perusvuoden kokonaispäästöihin sidotulla 3,5 prosentin suuruisella kattoluvulla.

Suomi pitää tarpeellisena, että vertailutasot määritellään ja arvioidaan läpinäkyvästi ja tehokkaasti. Suomi korostaa jäsenvaltioiden asiantuntijoiden roolia ja merkitystä arviointiprosessissa. Suomi toteaa, että jäsenvaltioiden asettamia, kaudelle 2021—2025 ajoittuvia vertailutasoja, ei ole vielä käytettävissä ja pitää perusteltuna, että uudet vertailutasot asetettaisiin toimeenpanoasetuksen eikä delegoitujen säädösten muodossa.

Suomi korostaa edelleen, että EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan tulisi 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. Suomi pitää tärkeänä, että metsistä syntyvät, erityisesti pitkäkestoiset tuotteet eli puutuotteet (harvested wood products) voidaan sisällyttää laskentaan omana luokkana. Tällöin laskenta olisi yhdenmukainen komission ehdottamalle tavalle laskea metsitetyiltä alueilta syntyvät puutuotteet.

Suomi pitää hyvänä komission ehdotusta siitä että LULUCF -asetusehdotuksessa voidaan tasata päästöjä ja nieluja eri maakäyttöluokkien kesken. Suomi pitää kiinnostavana komission ehdotusta siltä osin, että kaudella 2021—2025 LULUCF -sektorilla syntyvä nielujen nettoylijäämä voitaisiin siirtää kaudelle 2026—2030. Suomi katsoo, että nielujen ylijäämän mahdollinen siirto jäsenvaltioiden kesken on lähtökohtaisesti askel oikeaan suuntaan järjestelmän toimeenpanon kustannustehokkuuden parantamiseksi. EU:n LULUCF -laskentasääntöjen tulisi kuitenkin mahdollisimman hyvin heijastella päästöjen ja nielujen todellista kokoa eikä Suomelle siten pitäisi syntyä tarvetta hankkia nieluyksiköitä muilta jäsenvaltioilta.

Jousto LULUCF:n ja taakanjakosektorin välillä

Suomi yhtyy komission esityksen lähtökohtaan, että LULUCF -sektorilta syntyvää nielujen nettoylijäämää voitaisiin käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen kaudella 2021—2030. Suomi pitää perusteltuna ehdotuksessa esitettyä kokonaismäärää, joka on EU-tasolla yhteensä 280 Mt CO2 kaudelle 2021—2030 eikä esitä tämän kokonaismäärän kasvattamista. Suomi voi myös hyväksyä komission ehdotuksen jakoperusteet joilla jouston määrä on jaettu eri jäsenmaille.

Suomi katsoo, että hoidetusta metsämaasta syntyvää nielujen ylijäämää tulisi voida käyttää joustona taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseksi heti taakanjakoasetuksen ja LULUCF -asetuksen tullessa voimaan eikä tätä tulisi jättää myöhemmin mahdollisesti annettavan delegoidun säädöksen varaan. Suomi pitää myös kannatettavana, että puutuotteista (harvested wood products) syntyvää ylijäämää voitaisiin rajoitetusti käyttää hyväksi taakanjakosektorilla.

Suomi katsoo, että taakanjakoasetuksen ja LULUCF -asetuksen keskinäistä joustosuhdetta ja yksiköiden hyödyntämisen järjestystä olisi edelleen selkiinnytettävä. Suomi katsoo, että LULUCF -asetuksen päästöjen ja nielujen tasapaino tai nielujen nettoylijäämä tulisi saavuttaa lähtökohtaisesti LULUCF -asetuksen mukaisella laskennalla tai asetukseen sisältyvällä joustomahdollisuudella.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta on lausunnossaan (MmVL 15/2016 vp — U 53/2016 vp) pitänyt täysin välttämättömänä komission esityksen muuttamista asian jatkovalmistelussa siten, että siinä huomioidaan paremmin se luonnontieteellinen tosiasia, että metsät säilyvät nieluna aina, jos niiden käyttö on pienempää kuin niiden kasvu. Valiokunta myös ilmaisi vakavan huolensa siitä, että Suomen kaltainen metsien hiilinieluilla merkittävän ilmastohyödyn tuottava maa saisi esitettyjen epätasapainoisten laskentasääntöjen takia ylimääräisen laskennallisen päästövähennystaakan taakanjakosektorilla. Valiokunta piti täysin välttämättömänä komission vaikutusarvioiden pikaista tarkistamista ja korjaamista sekä edellytti laskelmien taustalla olevien oletusten ja tietoaineistojen avointa esittämistä. Lisäksi valiokunta totesi, että asian päättäminen komission esittämien laskelmien perusteella aiheuttaisi kielteisiä vaikutuksia metsien hyödyntämiseen mm. biotaloustavoitteet huomioon ottaen ja heikentäisi siten maamme kansantaloutta.

Valiokunta piti lausunnossaan myös tärkeänä, että maatalousmaan laskentasäännöt päivitetään. Nykyisellään mukaan laskettava maatalouden hiilensidonta rajoittuu vain pintamaahan eikä sadon määrää huomioida riittävästi. Lisäksi mm. pysyviä nurmia koskevat säännöt heikentävät hiilensidontaa. On löydettävä ratkaisuja, jotka mahdollistavat orgaanisten maiden hyödyntämisen niin maa- kuin metsätaloudessa. Keskeistä on ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvien toimien suunnitteleminen ja toteuttaminen niin, etteivät ne vaaranna huoltovarmuuden kannalta täysin välttämätöntä kotimaista ruoan tuotantoa tai heikennä globaalia ruokaturvaa.

Valiokunta uudistaa edellä mainitussa lausunnossaan lausumansa.

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2017 vp

Valiokunta toteaa, että nyt asiaa koskevassa jatkokirjeessä täsmennetään ja täydennetään valtioneuvoston U-kirjelmässä (U 53/2016 vp) määriteltyjä kantoja vastaamaan asetusehdotuksesta käytävien neuvottelujen nykytilannetta. Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta pitää tärkeänä, että LULUCF-sektoriin liittyviä moninaisia tavoitteita, laskentatapoja, asetuksen vaikutuksia sekä nielujen hyödyntämistä taakanjakosektorilla tarkastellaan kokonaisuutena, ja pitää täysin välttämättömänä, että EU:n neuvotteluissa saavutetaan Suomea tyydyttävä tasapainoinen kokonaisratkaisu.

Jatkokirjeessä valtioneuvosto katsoo, että Luonnonvarakeskuksen arviot antavat tässä vaiheessa riittävän pohjan arvioida ehdotuksen ja siinä esitettyjen laskentasääntöjen vaikutuksia Suomelle. Komission esittämien laskentasääntöjen vuoksi Suomen maankäyttösektori voi Luonnonvarakeskuksen arvioiden mukaan muodostua merkittäväksi laskennalliseksi päästöksi, vaikka maankäyttösektori kokonaisuudessaan olisi luonnontieteellinen nielu. Edellä todettuunkin viitaten valiokunta pitää välttämättömänä, että Suomi pitää jatkokäsittelyssä esillä ehdotettujen laskentasääntöjen arvioituja vaikutuksia ja esittää laskentasääntöihin sellaisia muutosehdotuksia, jotka mahdollistavat Suomen kannalta tasapainoisen lopputuloksen.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siinä, että asetusehdotuksen metsiä koskeva laskentamalli ei tarjoa riittävän selkeitä mahdollisuuksia kannustaa kestävään metsätalouteen, puutuotteiden käyttöön ja uusiutuvan energian kestävään käyttöön eikä siirtymiseen kohti vähäpäästöistä, biotalouteen vahvasti nojaavaa yhteiskuntaa. LULUCF-sektorin laskentasääntöjä erityisesti metsien osalta tulee vielä muuttaa ja kehittää kokonaisvaltaisesti. Keskeinen kysymys on, kuinka hoidettu metsämaa lasketaan ja kuinka ns. vertailutaso asetetaan. Metsien kasvua lisäämällä ja metsittämällä ns. joutomaita voidaan sekä lisätä puunkäyttöä että kasvattaa metsien hiilivarastoa. Puuperäisten tuotteiden ilmastomyönteisyys on otettava huomioon ja kannustettava niiden lisääntyvään käyttöön. Vaikka puusta voidaan valmistaa myös biopolttoaineita, puuta on ensisijaisesti hyödynnettävä sellaisten tuotteiden valmistamiseen, joilla voidaan korvata uusiutumattomista raaka-aineista valmistettuja tuotteita.

Jatkokirjeessä on tuotu esiin, että Kioton pöytäkirjan toisella velvoitekaudella maat ovat voineet määrittää itse vertailutason, joka on voinut pohjautua joko pelkästään toteutuneeseen metsien kasvihuonekaasutaseeseen tai siihen on voitu sisällyttää uusimpien hyväksyttyjen kansallisten politiikkojen vaikutuksia. Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta katsoo, että EU:n mahdollisesti soveltaman metsien vertailutasomenetelmän tulee sallia myös kansallisissa strategioissa (kuten Kansallisessa metsästrategiassa 2025 (2015) ja Kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa (2016)) linjattujen politiikkatoimien vaikutusten sisällyttäminen vertailutasoon. Metsien vertailutason tulee olla kansallisesti määriteltävissä sovittujen laskentasääntöjen puitteissa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Kioton toisella velvoitekaudella toimeenpantu metsien vertailutasomenetelmä leikkaa merkittävästi metsistä saatavia, laskennallista nieluhyötyä. Valtioneuvoston kannassa on arvioitu, että vastaavanlainen laskennallinen leikkaus toteutuu komission ehdotuksen mukaan myös vuonna 2021 alkavalla velvoitekaudella. Suomen ei tule hyväksyä komission ehdotusta siltä osin, että hoidetusta metsämaasta saatavia laskennallisia hyötyjä LULUCF-tavoitteen saavuttamiseksi rajoitettaisiin vertailutasomenetelmän lisäksi erillisellä perusvuoden kokonaispäästöihin sidotulla 3,5 prosentin suuruisella kattoluvulla.

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2017 vp

Valiokunta korostaa, että vertailutasot on määriteltävä ja arvioitava läpinäkyvästi ja tehokkaasti. Jäsenvaltioiden asiantuntijoilla tulee olla merkittävä rooli ja merkitys arviointiprosessissa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jäsenvaltioiden asettamia, kaudelle 2021—2025 ajoittuvia vertailutasoja ei ole vielä käytettävissä. Valtioneuvoston kannan mukaisesti on perusteltua, että uudet vertailutasot asetetaan toimeenpanoasetuksen eikä delegoitujen säädösten muodossa.

Valiokunta painottaa sitä, että 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. On välttämätöntä, että metsistä syntyvät, erityisesti pitkäkestoiset tuotteet eli puutuotteet (harvested wood products, hwp) voidaan sisällyttää laskentaan omana luokkanaan. Jatkokirjeestä käy ilmi, että tällöin laskenta olisi yhdenmukainen komission ehdottamalle tavalle laskea metsitetyiltä alueilta syntyvät puutuotteet.

Valiokunta katsoo komission esityksen mukaisesti, että viljelysmaan ja ruohikkoalueiden vertailuvuosina tulee käyttää vuoden 1990 sijaan myöhempien vuosien, kuten esimerkiksi vuosien 2005—2007, keskiarvoa. Jatkokirjeestä käy ilmi, että Luonnonvarakeskuksen tekemän arvion mukaan Suomen viljelysmaan päästökehitys on vuoteen 2030 asti nouseva. Valiokunta korostaa, että viljelysmaan ja ruohikkoalueiden hiilivarastossa tapahtuvien muutosten arviointimenetelmiä tulee kehittää edelleen tieteellisen tiedon pohjalta. Jatkokirjeessä on todettu, että kosteikkomaiden kasvihuonekaasujen arviointimenetelmät eivät ole vielä kovinkaan kehittyneitä ja niiden antamat tulokset ovat vielä epävarmoja. Valiokunta katsoo, että hoidettujen kosteikkomaiden sisällyttäminen laskentaan tulee olla jäsenvaltioille vapaaehtoista komission esityksen mukaisesti.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta pitää hyvänä komission ehdotusta siitä, että LULUCF-asetusehdotuksessa voidaan tasata päästöjä ja nieluja eri maankäyttöluokkien kesken. Nielujen ylijäämän mahdollisesta siirtämisestä jäsenvaltioiden kesken valiokunta katsoo valtioneuvoston kantaan viitaten, että EU:n LULUCF-laskentasääntöjen tulee mahdollisimman hyvin heijastella päästöjen ja nielujen todellista kokoa, eikä Suomella siten ole tarvetta hankkia nieluyksiköitä muilta jäsenvaltioilta.

Komission esitys siitä, että LULUCF-sektorilta syntyvää nielujen nettoylijäämää voitaisiin käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen kaudella 2021—2030, on oikean suuntainen. Hoidetusta metsämaasta syntyvää nielujen ylijäämää tulee voida käyttää joustona taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseksi heti taakanjakoasetuksen ja LULUCF -asetuksen tullessa voimaan, eikä tätä tule jättää myöhemmin mahdollisesti annettavan delegoidun säädöksen varaan. Puutuotteista (hwp) syntyvää ylijäämää on myös voitava käyttää hyväksi taakanjakosektorilla.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta katsoo, että taakanjakoasetuksen ja LULUCF-asetuksen keskinäistä joustosuhdetta ja yksiköiden hyödyntämisen järjestystä on edelleen selkiinnytettävä. LULUCF-asetuksen päästöjen ja nielujen tasapaino tai nielujen nettoylijäämä tulee saavuttaa lähtökohtaisesti LULUCF-asetuksen mukaisella laskennalla tai asetukseen sisältyvällä joustomahdollisuudella.

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2017 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 1.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

jäsen Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Jukka Kopra kok (osittain)
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Jari Myllykoski vas
varajäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2017 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Eriävä mielipide valiokunnan lausuntoon asiassa U 53/2016 vp. Maankäyttö-, maankäytön muutos- ja metsäsektori eli LULUCF-sektori tullaan sisällyttämään EU:n päästövähennystavoitteisiin vuodesta 2020 eteenpäin. Tämä on positiivista, sillä sektorin sisällyttäminen ilmastopoliittiseen kehikkoon mah-dollistaa päästövähennystavoitteiden noston kokonaisuutena. Nyt LULUCF-sektorista uhkaa kuitenkin tulla keino korvata toimenpiteitä muilla sektoreilla, kuten maataloudessa, liikenteessä ja jätehuollossa. Tehokkaan ilmastopolitiikan varmistamiseksi LULUCF tulisi pitää omana sektorinaan, eikä päästövähennysten vaihtoa muiden sektorien kanssa tulisi sallia.

Tutkimustieto korostaa selkeästi, että metsien lisäkäyttö vähentää hiilinielua. Hiilinielun väheneminen puolestaan lisää nettopäästöjä ilmakehään lähivuosikymmeninä. Edellä mainittua näkökulmaa ovat painottaneet muun muassa Ilmastopaneelin vuonna 2015 valmistunut laaja selvitys, tänä keväänä julkaistu 68 tutkijan yhteinen avoin kirje ja Euroopan tiedeakatemioiden tuore juuri valmistunut raportti. Ilmastopaneeli on myös ottanut aiheeseen vastikään kantaa.

Valtioneuvoston kanta on, että LULUCF-sektorilta saatavilla joustoilla tulisi voida kompensoida päästöjä muilla sektoreilla. Valtioneuvosto vastustaa komission esitystä joustoille asetettavasta kattoluvusta. Joustot yhdessä itse asetetun nielujen vertailutason kanssa uhkaavat tehdä LULUCF-sektorista keinon jättää tekemättä päästövähennystoimia muilla sektoreilla, kuten maataloudessa, liikenteessä ja jätehuollossa. Asettamalla nieluille alhaisen vertailutason tai korkean hakkuuennusteen maat voisivat ansaita laskennallisia päästökauppakompensaatio-oikeuksia, vaikka hakkuut niiden metsissä olisivatkin tosiasiallisesti lisääntyneet.

Suomen kanta on, että LULUCF-sektorin joustot tulisi hyödyntää täysimääräisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa kokonaispäästötavoitteen alentamista. Päästötavoitteesta tinkiminen on kestämätöntä tilanteessa, jossa EU:n tavoitteet eivät vastaa Pariisin ilmastosopimusta. Lisäksi suuret joustomahdollisuudet taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin välillä olisivat ilmastopoliittisesti kestämättömiä, ja ne heikentävät EU:n päästövähennystavoitteiden kunnianhimon tasoa.

LULUCF-sektorille tulisikin määrittää oma tavoitetaso, kansalliset hillintäsuunnitelmat sekä kannustimet tarvittaville toimille. Metsienkäytön vertailutason määrittelyssä tulee huomioida maankäytön aiheuttamat todelliset ilmastovaikutukset. Jäsenmaiden ei tule voida asettaa vertailutasoja kansallisesti ilman ulkopuolista arviointia hiilinielun todellisesta kehityksestä. LULUCF-sektorin laskentasääntöjen tulee olla sellaiset, ettei vuosittaisen hiilinielun koko pienene vaan mieluummin kasvaa. Laskentasääntöjen tulee kannustaa kestävään metsä- ja biotalouteen ja varmistaa nieluvaikutuksen pysyminen vähintään samalla tasolla kuin aiemmin. Metsien hakkuiden voimakas lisääminen pienentää metsien muodostamaa hiilinielua. Ilmaston näkökulmasta se on yhtä kestämätöntä kuin päästöjen tuottaminen.

Valiokunnan lausunto MmVL 14/2017 vp

Mielipide

Edellä olevan perusteella katson,

että Suomen tavoitteena tulisi olla LULUCF-sektorin pitäminen omana tavoitesektorinaan ilman mahdollisuuksia joustoihin muiden sektoreiden kanssa. Lisäksi Suomen tulisi tavoitella metsienkäytön vertailutason määrittämistä siten, että määrittämisessä huomioidaan toiminnan todelliset ilmastovaikutukset ja kannustetaan metsien hiilivaraston kasvattamiseen sekä kestävään metsä- ja biotalouteen. Jäsenmaiden ei tule voida asettaa myöskään vertailutasoja kansallisesti ilman ulkopuolista arviointia hiilinielun todellisesta kehityksestä.

Helsingissä 1.6.2017

Johanna Karimäki vihr