Valiokunnan lausunto MmVL 15/2017 vp─ U 55/2016 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (taakanjakoasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (taakanjakoasetus) (U 55/2016 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (taakanjakoasetus) (U 55/2016 vp): Maa- ja metsätalousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 10/2017 vp — U 55/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Jaana Kaipainen, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Merja Turunen, ympäristöministeriö
- tutkimusprofessori Kristiina Regina, 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 16/2016 vp

Valmis
5.0

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 55/2016 vp.

Seuraavassa kuvataan nykytilannetta neuvoston työryhmässä käytyjen keskustelujen valossa.

Komission vaikutusarviointi ja laskentamenetelmät

Valtioneuvosto on esittänyt sekä neuvoston työryhmässä että komission kanssa käydyissä kahdenvälisissä virkamiestason keskusteluissa useita kysymyksiä komission vaikutusarvioinneista ja niiden olettamien perusteella asetetuista jäsenvaltiokohtaisista päästövähennysvelvoitteista ja eräiden joustokeinojen käyttämismahdollisuuksista.

Komission kanssa käytyjen keskustelujen aikana on käynyt ilmi, että komission käyttämä referenssiskenaario 2016 eroaa merkittävästi Suomen omasta kansallisesta perusskenaariosta (TEM 2016/9) sekä VTT:n vuonna 2016 julkaisemasta perusskenaariosta. Komission referenssiskenaariossa 2016 taakanjakosektorin päästöt vähenevät aikaisemmin ja kumulatiiviset päästöt kaudella 2021—30 ovat selvästi pienemmät kuin kansallisissa skenaarioissa. Lisäksi komission referenssiskenaario 2016 arvioi Suomen kustannustehokkaan päästövähennyspotentiaalin suuremmaksi kuin komission referenssiskenaario 2013, minkä vuoksi Suomi ei ole saanut vähennystä 2030 päästövähennysvelvoitteeseensa ns. kustannustehokkuuskorjauksen perusteella. Toisaalta näistä eroista johtuen komissio on vaikutusarvioinnissaan myöntänyt epävarmuuksien mahdollisuuden ja päätynyt siihen, että Suomi kuuluu niiden jäsenvaltioiden joukkoon, jotka voivat hyödyntää ns. one-off mekanismia (2 % vuoden 2005 päästöistä vuosittain) kustannustehokkuuden parantamiseksi.

Varsinaisia virheitä ei komission laskelmissa ole pystytty todentamaan, sillä kansallisten skenaarioiden ja komission referenssiskenaarion vertailu on varsin haastavaa johtuen muun muassa mallien erilaisista oletuksista ja myös päästöjen erilaisesta luokittelusta. Samankaltaisia epäselvyyksiä ja tulkintavaikeuksia ovat Suomen lisäksi nostaneet esille useat muutkin jäsenvaltiot, mutta näillä huomautuksilla ei ole ollut vaikutusta komission laskelmiin ja niiden tulkintoihin eikä siten myöskään jäsenvaltiokohtaisiin päästövähennysvelvoitteisiin.

Keskeisiä neuvottelukysymyksiä : olemassa olevat joustot ja one-off

Komission vaikutusarvioinnin ja jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoitteiden käsittelyn jälkeen neuvoston työryhmän keskustelut ovat keskittyneet paljolti joustoihin, joiden avulla päästövähennysvelvoitteiden kustannustehokkuutta voitaisiin parantaa. Mahdollisuuksina on nähty jo olemassa olevien joustokeinojen, kuten lainaamisen, pankittamisen ja jäsenvaltioiden välisten siirtojen, vahvistaminen, sekä uudet joustokeinot kuten päästöoikeuksien rajoitettu siirto päästökaupasta taakanjakosektorille (ns. one-off mekanismi) sekä ns. LULUCF-jousto (ylijäämien siirto rajoitetusti LULUCF-sektorilta taakanjaon piiriin).

Olemassa olevien joustojen osalta päästöyksiköiden ajallisten joustojen (lainaaminen ja pankittaminen) tai päästöyksikköjen siirtojen tarpeellisuutta ei ole neuvoston työryhmässä kiistetty. Lainaamisen osalta muutamat jäsenvaltiot ovat ehdottaneet lainaamisen mahdollisuuden kasvattamista komission ehdotuksen 5 %:sta jopa 10 %:in, minkä puheenjohtajamaa on uusimmassa kompromissiehdotuksessaan ottanut osin huomioon. Toisaalta komissio ja monet muut jäsenvaltiot ovat katsoneet lainaamismahdollisuuden lisäämisen kasvattavan riskiä siitä, että jäsenvaltio ei myöhemmin kykene saavuttamaan sille asetettua päästövähennysvelvoitetta.

Muutamat jäsenvaltiot ovat myös ehdottaneet mahdollisuutta lisätä jäsenvaltioiden oikeutta siirtää jo varhaisessa vaiheessa enemmän kuin 5 % päästöyksiköidensä ylijäämästä vuosittain toisille jäsenvaltioille. Komissio on vastustanut tätä huomauttaen, että jäsenvaltio voi siirtää kaiken ylijäämänsä ilman rajoituksia 5 vuoden velvoitteiden noudattamista koskevien "compliance"-syklien (2021—25, 2026—2030) jälkeen eli kun kyseisen 5-vuotiskausien ylijäämä on todennettu asetusehdotuksen artiklan 9 mukaisesti.

Yksi jäsenvaltio on ehdottanut lisäksi, että komission ehdotukseen sisältyvän päästöyksiköiden ylijäämän "pankittamiselle" eli ylimääräisten yksiköiden siirtämiselle seuraaville vuosille, asetettaisiin katto, joka olisi kauden alussa 15 % ja alentuisi lineaarisesti 5 %:iin. Perusteluna on esitetty, että runsaan ylijäämän pankittaminen alkukaudella vaarantaisi loppukaudella tarvittavat päästövähennystoimet, joita EU:n yhteisen - 30 %:n tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi.

Monet jäsenvaltiot ovat puoltaneet ns. hankemekanismin vahvistamista; tässä järjestelmässä jokin jäsenvaltio tai sen toiminnanharjoittava tekisi päästövähennyshankkeita toisessa jäsenvaltioissa; komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voi käyttää ETS-direktiivin (2003/87/EY) artiklan 24a(1) mukaisissa hankkeissa syntyviä päästövähennysyksiköitä taakanjaon päästövähennysvelvoitteen ja sen noudattamisen kattamiseen. Yksi jäsenvaltio on tehnyt asiaa koskevan täydennysehdotuksen, jonka mukaan hankeperiaatetta voitaisiin käyttää em. jäsenvaltioiden välisissä päästöyksiköiden siirroissa ja tällöin komissio voisi arvioida, voidaanko näissä tapauksissa ylittää tällaisille siirroille asetettu 5 %:n katto. Lisäksi kyseisen ehdotuksen mukaan päästöyksiköiden siirroista syntyvät tulot tulisi käyttää päästövähennyshankkeisiin EU:n alueella tai kolmansissa maissa. - Puheenjohtaja on ottanut tämän ehdotuksen huomioon osittain uusimmassa kompromissiehdotuksessaan.

Eurooppa-neuvoston lokakuun 2014 päätelmien edellyttämä ns. one-off - joustomekanismi olisi komission ehdotuksen mukaan määrältään korkeintaan 100 milj. t CO2-ekv., ja sitä voisi käyttää 9 pienehköä jäsenvaltiota, ml. Suomi, joiden päästövähennysvelvoite ylittää niiden kustannustehokkaan päästövähennyspotentiaalin. Muutama suurempi jäsenvaltio on alustavasti katsonut olevansa myös oikeutettu tämän jouston käyttöön, mutta komissio ja muutamat muut suuret jäsenvaltiot ovat vastustaneet tällaista käyttömäärän laajentamista. Toisaalta mikään jäsenvaltio ei ole vaatinut joustomekanismin poistamista kokonaan. Euroopan parlamentin ENVI-komitean raportoija ei myöskään ehdota tämän joustomekanismin poistamista tai supistamista; sen sijaan ITRE-komitean lausunnossa poistoa on esitetty.

Suomelle mahdollisuus hyödyntää tätä one-off -mekanismia on erittäin tärkeä päästövähennystoimien kustannustehokkuuden parantamiseksi ja siksi Suomi on tehnyt työryhmässä ehdotuksen jouston maksimimäärän kasvattamisesta komission ehdottamasta 100 miljoonasta tonnista (CO2

-ekv). 150 miljoonaan. Toistaiseksi tämä ei ole saanut kannatusta komissiolta tai muilta jäsenvaltiolta, mukaan lukien ne, joille tämä korotus saattaisi tuoda lisäjoustoa taakanjakosektorille. Päinvastoin muutama jäsenvaltio on katsonut, että jouston maksimäärää tulisi pikemminkin supistaa.

Komission ehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion tulisi päättää jo vuoteen 2020 mennessä, aikooko se joustomekanismia käyttää, ja tämän jälkeen päästöyksiköt siirtyisivät ao. jäsenvaltion päästökauppasektorin -sektorin huutokaupattavista yksiköistä sen taakanjako-tilille vuosittain, suhteessa 1/10 maksimäärästä. Muutamat jäsenvaltiot, jotka voivat mekanismia hyödyntää, ovat katsoneet, että päätöstä ei pitäisi joutua tekemään etukäteen koko kauden osalta, vaan 5 vuoden välein tai jopa vuosittain. ETS-markkinoilla tapahtuu muutoksia ja päästöyksiköiden hinta saattaa kasvaa niin, että mekanismin tavoite kustannustehokkuuden lisääjänä ei enää toimisi. Suomi on puolestaan tavoitellut sitä, että käyttämättä jääviä yksiköitä voitaisiin jakaa uudelleen jäsenvaltioille, joiden on vaikea saavuttaa velvoitetasoaan kustannustehokkaammin toimin. - Puheenjohtajamaan uusimpaan kompromissiehdotukseen sisältyy lauseke, jonka mukaan jäsenvaltio voisi tarkistaa one-off mekanismissa käyttämäänsä määrää 5 vuoden välein ja tällöin pitää se ennallaan tai mukauttaa se aiempaa alhaisemmaksi.

Keskeisiä neuvottelukysymyksiä: LULUCF-jousto

Maankäyttö, maakäytön muutos ja metsätalous-sektoria (LULUCF-sektori) koskevasta joustomekanismista on keskusteltu paljon myös taakanjakoasetuksen yhteydessä. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voi käyttää tietyistä LULUCF-asetuksen mukaisista maankäyttöluokista mahdollisesti syntyvää nettoylijäämää taakanjakoasetuksen päästövähennysvelvoitteen saavuttamiseen, jos sen päästöt ylittävät sen vuosittaiset päästövähennysvelvoitteet yhtenä tai useampana vuonna noudattamisen seurantaa koskevan tarkastelujakson (5 vuotta) aikana. Nämä maankäyttöluokat ovat metsien hävitys, metsitys sekä hoidettu viljelys- ja ruohikkomaa.

Useimmat jäsenvaltiot, ml. Suomi, hyväksyvät joustomekanismin maksimääräksi komission ehdottaman 280 miljoonaa tonnia. Kuitenkin muutama jäsenvaltio on ehdottanut maksimimäärän kasvattamista 425 miljoonaan tonniin, mitä komissio kuitenkin vastustaa erittäin voimakkaasti vedoten EU:n yhteisen päästövähennystavoitteen saavuttamiseen. Euroopan parlamentin ENVI-komitean raportoija sen sijaan ehdottaa joustomaksimimäärän rajoittamista 190 miljoonaan tonniin perusteluna muun muassa, että jouston suurempi määrä vaarantaisi EU:n yhteisen 2030 päästövähennysvelvoitteen saavuttamisen. Suomelle muutos merkitsisi, että komission ehdotuksen mukainen 4,5 miljoonan tonnin maksimijoustomäärä pienentyisi 3,1 miljoonaan tonniin.

Komission ehdotus jouston jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken perustuu laskelmiin siitä, kuinka suurta osaa maatalouden päästöt edustavat kunkin jäsenvaltiot taakanjakosektorin päästöistä. Useat jäsenvaltiot, ml. Suomi, hyväksyvät tämän laskentaperusteen tai pitävät sitä kokonaisuuden kannalta perusteltuna ja oikeudenmukaisena jakotapana, joka myös tunnustaa maatalouden muita vähäisemmän päästövähennyspotentiaalin Eurooppa-neuvoston lokakuun 2014 päätelmien mukaisesti. Kuitenkin muutamat jäsenvaltiot ovat katsoneet, että laskentaperusteita tulisi muuttaa maatalouden todellisten kokonaispäästöjen mukaiseksi ja/tai komission ehdotusta tarkemmalla jäsenvaltiokohtaisella jaottelulla. Nämä ehdotukset muuttaisivat merkittävästi joustomäärän jakautumista monien jäsenvaltioiden osalta ja ne olisivat Suomelle jonkin verran epäedullisempia kuin komission ehdottama laskentaperuste. Esimerkiksi maatalouden kokonais-

päästöihin ja "tasajakoon" jäsenvaltioiden kesken perustuen Suomen kokonaisjoustomääräksi tulisi 3,8- 3,9 miljoonaa tonnia ja tarkemmalla, lineaarisella jaottelulla laskettuna 4,1 miljoonaa tonnia. - Näiden Suomea koskevien lukuarvojen oletus on, että koko jouston maksimäärä on komission ehdottama 280 miljoonaa tonnia.

Jouston kokonaismäärän ja jakautumisen lisäksi toinen keskeinen avoinna oleva kysymys on, mitä maankäyttöluokkia voidaan hyväksyä käytettäväksi LULUCF- joustossa. Komission ehdotuksen mukaan metsänhoidosta mahdollisesti syntyviä nieluyksiköitä ei voisi käyttää taakanjakoasetuksen päästöalijäämän kattamiseen. Sen sijaan komissiolle annettaisiin valtuutus myöhemmin antaa asiaa koskeva delegoitu säädös, kun metsien vertailutasoja koskeva, LULUCF-asetuksen 8 artiklan mukainen delegoitu säädös on annettu.

Suomi on tehnyt ehdotuksen, jonka mukaan sekä metsänhoito että uutena maankäyttöluokkana puutuotteet (HWP) voitaisiin sisällyttää joustoon jo asetuksen tulleessa voimaan, eikä vasta myöhemmin delegoidulla säädöksellä. Komissio vastustaa metsänhoidon sisällyttämistä joustoihin todeten, että metsänhoidon laskentamenetelmät ovat vielä niin epävarmat, ettei metsänhoidon sisällyttäminen ole perusteltua ja asiaan voidaan palata komission ehdotuksen mukaisella delegoidulla säädöksellä. Komissio on vastustanut myös puutuotteiden sisällyttämistä joustoihin ja todennut, että puutuotteita koskeva keskustelu tulee käydä ensisijaisesti LULUCF-asetusta koskevissa neuvotteluissa.

Keskeisiä neuvottelukysymyksiä: päästövähennyspolku ja sen lähtötaso

Joustojen lisäksi neuvoston työryhmässä käytyjen neuvottelujen toinen keskeinen aihe on ollut vuosien 2021-2030 päästövähennyspolun lähtötaso ja sen laskennan aloitusvuosi, joilla on merkitystä jäsenvaltioiden lopulliseen päästöbudjettiin ja siten jäsenvaltioilta edellytettäviin päästövähennystoimiin. Komission ehdotuksen mukaan päästövähennyspolun lähtötaso laskettaisiin vuosien 2016-18 keskimääräisistä todennetuista päästöistä, mikä vastaa voimassa olevassa taakanjakopäätöksessä (406/209/EY) käytettyä metodologiaa. Päästövähennyspolun laskenta aloitettaisiin komission ehdotuksen mukaan jo vuodesta 2020. Tämä pienentäisi EU:n yhteistä, kumulatiivista päästöbudjettia ja samalla tiukentaisi kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä päästövähennysvelvoitetta jonkin verran verrattuna vaihtoehtoon, että laskenta aloitettaisiin vuodesta 2021.

Muutamat jäsenvaltiot ovat alustavasti katsoneet, että kauden 2021-30 päästövähennyspolun laskenta tulisi aloittaa vuodesta 2021 eikä jo vuodesta 2020 kuten komissio ehdottaa. Tätä laskentatapaa soveltamalla Suomen päästövähennysvelvoite saattaisi olla kumulatiivisesti eli koko kauden ajalle laskettuna n. 4,6 miljoonaan tonnia alhaisempi kuin komission ehdotuksen mukainen. Komissio kuitenkin vastustaa tätä ehdotusta, koska se vaikuttaisi merkittävästi EU:n yhteenlaskettuun, kumulatiiviseen päästötasoon vuodelle 2030 (lähes 250 miljoonaan tonnia) ja siten vaarantaisi Pariisin sopimuksen yhteisen velvoitteen saavuttamisen.

Sen sijaan monet jäsenvaltiot, jotka nykyisellä kaudella (2013-2020) saavat kasvattaa päästöjään, ovat katsoneet, että päästövähennyspolun lähtötasoksi tulisi asettaa kunkin jäsenvaltion vuoden 2020 päästövähennysvelvoite. Komissio ei hyväksy tätä todeten, että tällä tavoin uuden kauden (2021-30) alussa syntyisi suuri määrä (noin 530 miljoonaa tonnia) päästöyksiköiden yli-

jäämää eli "kuumaa ilmaa", joka vaarantaisi EU:n yhteisen päästövähennysvelvoitteen ja samalla Pariisin sopimuksen päästövähennyssitoumuksen saavuttamisen.

Yksi jäsenvaltio on puolestaan tehnyt ehdotuksen, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion lähtötasoksi määriteltäisiin yllämainituista vaihtoehdoista (2016-18 päästöjen keskiarvo eli komission ehdotus tai 2020 päästövähennysvelvoite) se, joka on sille tiukempi. Tällä tavoin EU:n yhteenlaskettu päästövähennys olisi suurin - tiukennus olisi lähes 140 miljoonaan tonnia - ja se takaisi parhaiten EU:n Pariisin sopimuksen mukaisen velvoitteen (NDC) saavuttamisen. - Alustavien laskelmien mukaan ehdotus merkitsisi Suomelle hieman yli 1 miljoonan päästövähennysyksikön tiukennusta lähtötasossa vuonna 2020; Suomen vuosien 2016-18 keskiarvoisten päästöjen on arvioitu olevan n. 29,7 Mt CO2-ekv., kun taas vuoden 2020 päästötavoite on 28,4 Mt CO2-ekv. Koko päästövähennyskaudelle yhteenlaskettu, kumulatiivinen tiukennus Suomelle voisi olla lähes 6 Mt CO2 ekv.

Euroopan parlamentin ENVI-komitean raportoijan Gerbrandyn mukaan päästövähennyspolun laskennan lähtövuotta tulisi päinvastoin siirtää komission ehdotusta aiemmaksi eli vuodesta 2020 vuoteen 2017. Tämä merkitsisi Suomelle n. 2 miljoonan tonnin tiukennusta jo kauden aloitusvuonna 2021 ja yhteenlaskettu, kumulatiivinen tiukennus olisi n. 9,5 Mt CO2 ekv.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston alustava kanta on esitetty eduskunnalle 15. syyskuuta 2016 toimitetussa kirjelmässä (U 55/2016 vp). Tällä jatkokirjeellä täydennetään ja täsmennetään valtioneuvoston kantaa siten kuin se on tarpeen neuvottelutilanteen kehittymisen vuoksi.

Valtioneuvosto on tarkastellut komission laatimia vaikutusarviointeja ja verrannut niitä vastaaviin kansallisiin arvioihin. Jäsenvaltioiden, Suomi mukaan lukien, kustannustehokkaaseen päästövähennyspotentiaaliin liittyvissä arvioissa on eroavaisuuksia, jotka johtuvat pääasiassa käytettyjen mallilaskelmien ja niiden lähtöoletuksien eroista. Sen vuoksi komission ja kansallisten laskelmien yksiselitteinen vertailu on hyvin vaikeaa. Suomen osalta suoranaisia virheitä ei komission laskemissa ole kuitenkaan voitu osoittaa. Valtioneuvosto pitää edelleen keskeisenä tavoitteenaan, että taakanjakosektorin tosiasiallinen päästövähennysvelvoite asettuu nimellistä velvoitetta alemmalle tasolle. Tähän pyritään toimimalla siten, että uudet joustomekanismit tulisi tarvittaessa olla täysimääräisesti Suomen käytettävissä.

Olemassa olevien joustojen osalta valtioneuvosto pitää komission ehdotusta hyvänä lähtökohtana, mutta on kompromissin saavuttamiseksi valmis tarkastelemaan vaihtoehtoja, joilla lisätään jäsenvaltioiden välisten siirtojen mahdollisuutta jonkin verran. Samoin valtioneuvosto on valmis hyväksymään ehdotuksia, jotka lisäävät ajallisten joustojen määrää jonkin verran. Sen sijaan valtioneuvsoto suhtautuu varauksellisesti siihen, että edellisten vuosien ylijäämän pankittamiselle asetettaisiin tiukka katto. Valtioneuvosto ei voi kannattaa sitä, että varhaisempien vuosien ylimäärää ei voisi käyttää täysimääräisesti. Siinä tapauksessa kannuste varhaisiin toimiin poistuisi ja tarve myöhemmin tehtäville päästövähennyksille kasvaa, jolloin uusien toiminen löytäminen ja tekeminen ovat haastavampaa. Valtioneuvsot on lisäksi valmis tarkastelemaan myönteisesti ehdotuksia, jotka koskevat niin sanottua hankemekanismia ja sen käytön edistämistä. Tällöin on

kuitenkin vältettävä turhaa hallinnollista taakkaa ja mekanismin käytön tulisi perustua vapaaehtoisuuteen.

Niin sanottujen uusien joustojen osalta valtioneuvosto pitää kertaluonteista ns. one-off -mekanismia erittäin tärkeänä ja katsoo, ettei sen tasoa tulisi ainakaan alentaa komission ehdottamasta 100 miljoonan CO2 -ekvivalentti-tonnin (milj. t CO2ekv.) maksimimäärästä; pikemminkin tätä määrä voitaisiin nostaa jonkin verran ilman, että tämä vielä vaikuttaisi merkittävästi EU:n yhteisen päästövähennysvelvoitteen saavuttamiseen. Valtioneuvosto on siten valmis lähtökohtaisesti tukemaan erilaisia vaihtoehtoja, joilla Suomen käytettävissä olevan one-off -jouston määrää ja jouston käytettävyyttä voidaan mahdollisesti lisätä. Käytettävyyden kannalta voisi olla hyödyllistä, että kertaluonteisen jouston käytöstä ei tarvitsisi päättää kokonaisuudessaan jo ennen päästövähennyskauden alkua, kuten komissio on ehdottanut. Valtioneuvosto onkin valmis tarkastelemaan myönteisesti ehdotuksia, joiden mukaan jäsenvaltio voisi tarkastella ja mukauttaa one-off -jouston käyttöä 5 vuoden välein tai jopa vuosittain.

Maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevaan asetusehdotukseen (LULUCF-asetus) liittyen valtioneuvosto pitää hyvänä komission esityksen lähtökohtaa, että LULUCF-sektorilta syntyvää nielujen nettoylijäämää voitaisiin käyttää rajoitetusti joustona taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen kaudella 2021—2030. Valtioneuvosto pitää myös perusteltuna ehdotuksessa esitettyä jouston kokonaismäärää, joka on EU-tasolla yhteensä 280 Mt CO2 ekv, kaudelle 2021—2030 eikä esitä tämän kokonaismäärän kasvattamista. Suomi voi myös hyväksyä komission ehdotuksen jakoperusteet, joilla jouston määrä on jaettu eri jäsenvaltioille.

Valtioneuvosto 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. Valtioneuvosto pitää myös kannatettavana, että puutuotteista (harvested wood products, HWP) syntyvää nettoylijäämää voitaisiin käyttää rajoitetusti hyväksi taakanjakosektorilla.

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

Päästövähennysten laskennan ja lähtötason osalta valtioneuvosto katsoo, että kokonaisratkaisun saavuttamiseksi on tärkeä löytää kaikkia jäsenvaltioita tyydyttävä ratkaisu taakanjakoasetuksen velvoitekauden lineaarisen päästövähennyspolun lähtötasosta ja laskennan aloitusvuodesta. Valtioneuvosto pitää tavoitteenaan sitä, että jäsenvaltioiden päästövähennysten lineaarinen polku määräytyisi komission ehdottamalla tavalla niin, että EU:n yhteisen, Pariisin sopimuksen mukaisen päästövähennyssitoumuksen saavuttaminen ei vaarannu. Valtioneuvosto ei siten pidä suotavana sitä, että päästövähennyskauden 2021-30 kauden alussa syntyisi huomattava määrä ylimääräisiä päästöyksiköitä, mikä voisi vaarantaa EU:n yhteisen -30 % tavoitteen saavuttamisen. Toisaalta valtioneuvosto ei kannata ehdotuksia, jotka tiukentaisivat jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoitteita yli sen, mitä komissio on ehdottanut ja mikä on välttämätöntä Pariisin sopimuksen mukaisen päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta uudistaa EU:n taakanjakoa koskevassa lausunnossaan (MmVL 16/2016 vp — U 55/2016 vp) esittämänsä kannanotot ja korostaa edelleen voimakkaasti sitä, ettei komission soveltama jäsenvaltioiden kustannustehokkuutta koskeva ryhmittely ole onnistunut lähestymistapa, vaan tekninen edelläkävijyys ja toimenpiteiden etupainotteisuus hiilineutraalisuuteen pyrittäessä on huomioitava kattavammin EU-velvoitteita ja kannustinjärjestelmiä säädettäessä. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää välttämättömänä, että taakanjakosektorin tosiasiallinen päästövähennysvelvoite asettuu nimellistä velvoitetta alemmalle tasolle. Tähän tulee pyrkiä toimimalla mm. siten, että joustomekanismit ovat täysimääräisesti Suomen käytettävissä. Valiokunta toteaa, että jatkokirjelmässä (UJ 10/2017 vp) on täydennetty valtioneuvoston kantaa siten kuin se on tarpeen neuvottelutilanteen kehittymisen vuoksi. Valiokunta pitää valtioneuvoston täydennettyjä kannanottoja perusteltuina.

Komission ehdotus ns. taakanjaoksi sisältää jokaiselle jäsenvaltiolle määrällisen, prosentteina ilmaistun päästövähennysvelvoitteen päästökaupan ulkopuoliselle sektorille vuodelle 2030 vuoteen 2005 verrattuna. Komissio esittää Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti, että jäsenvaltioiden osuudet taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteista vaihtelisivat 0—40 prosentin välillä. Komission esityksen mukaan jäsenvaltiokohtaiset päästövähennysvelvoitteet asetettaisiin lähtökohtaisesti asukaskohtaisen bruttokansantuotteen (BKT/asukas) eli maksukyvyn perusteella. Valiokunta toteaa, että komissio esittää Suomelle päästökaupan ulkopuoliselle sektorille päästövähennysvelvoitteeksi erittäin korkeaa 39 prosenttia jäsenvaltioiden keskiarvon ollessa Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaisesti 30 prosenttia.

Ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvät toimet tulee suunnitella ja toteuttaa kokonaisvaltaisesti sekä johdonmukaisesti siten, että ne edistävät samanaikaisesti muitakin keskeisiä politiikkatavoitteita, kuten biotaloutta, uusiutuvaa energiaa (ml. bioenergia), puhtaita ratkaisuja, maaseudun kehittämistä sekä luonnon monimuotoisuutta. Valiokunta pitää keskeisenä sitä, että taakanjaon lopputuloksena on sellainen ratkaisumalli, joka kannustaa metsien kasvusta ja hiilinieluista huolehtimiseen sekä puun kestävän käytön lisäämiseen. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan korostaa erityisesti sitä, että metsien hoito ja metsistä syntyvät pitkäkestoiset puutuotteet (harvest wood products, hwp) on sisällytettävä joustoihin.

Taakanjakosektorille maatalouteen liittyvistä päästöistä kuuluvat eläimistä, lannasta ja maaperästä tulevat metaani- ja dityppioksidipäästöt. Valiokunta toteaa, että maatalouden kustannustehokas ja toteuttamiskelpoinen päästövähennyspotentiaali on rajallinen, koska päästöt muodostuvat hajallaan olevista biologisista lähteistä. Maatalouden toimet ilmastonmuutoksen hillinnässä on tärkeä suunnitella ja toteuttaa siten, etteivät ne vaaranna huoltovarmuutta, kotimaista maataloutta tai globaalia ruokaturvaa. Koska tulevaisuudessa ruuan kysyntä tulee kasvamaan väestön kasvun myötä, on jatkossa kiinnitettävä huomiota erityisesti tuotannon tehostamiseen eli päästöjen vähentämiseen tuotettua litraa tai kiloa kohden.

Valiokunta ei pidä oikeudenmukaisena sitä, että joustokiintiö jaettaisiin jäsenmaille vain maatalouden päästöjen perusteella, koska tämä saattaa estää suomalaisen maatalouden laajenemista tulevaisuudessa. Komission esityksessä vaaditaan korkean BKT:n mailta, kuten Suomelta, suuria taakanjakosektorin päästövähennyksiä, mutta annetaan samalla joustomahdollisuuksia lähinnä

suurten maatalousmaiden käyttöön. Valiokunta katsoo, että joustokiintiötä tulee kasvattaa ja lisäjouston jakoperuste jäsenmaille tulee olla hoidettu metsäpinta-ala. Hoidetun metsämaan ja puutuotteiden nielun rajoitettu käyttö joustona voisi kannustaa tehokkaampaan nielun ylläpitoon siellä, missä nielujen lisääminen on mahdollista. Komission perustelu, että metsänhoidon hiilivarastojen laskenta olisi erityisen epävarmaa, on epälooginen. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan vähintään yhtä paljon epävarmuuksia sisältyy ehdotukseen mukaan valittujen kategorioiden arvioihin.

Valiokunta korostaa, että olemassa olevat ja ehdotetut uudet joustokeinot, kuten joustomahdollisuus LULUCF- ja taakanjakosektorin välillä, ovat keskeisessä roolissa kustannustehokkaan toimeenpanon kannalta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että 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. Komission esityksiin sisältyy valiokunnan arvion mukaan myös riski, että LULUCF-sektorista muodostuisi laskennallinen päästölähde, joka tulisi kompensoitavaksi taakanjakosektorilta. Tämä riski laskennallisesta päästöstä tulee jatkoneuvotteluissa ehdottomasti pyrkiä poistamaan. Valiokunta painottaa lopuksi, että taakanjako- ja LULUCF-asetuksen keskinäistä joustosuhdetta ja yksiköiden hyödyntämisen järjestystä on edelleen selkiinnytettävä ja varmistettava kokonaisuudessaan joustojen riittävyys.

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 Susanna Koski kok
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2017 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Eriävä mielipide valiokunnan lausuntoon asiassa U 55/2016 vp. Taakanjakoasetus on osa Euroopan komission esitystä ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Taakanjakosektori kattaa päästökaupan ulkopuoliset alat lukuun ottamatta maankäyttöä, jolle asetetaan erilliset tavoitteet. Pariisin ilmastosopimuksen tavoite on rajoittaa ilmaston lämpeneminen alle 2 asteen pyrkien kohti 1,5 astetta. Komission ehdotus edellyttää jäsenmailta uusia, päästövähennyksiä nopeuttavia toimia, koska nykyisillä politiikoilla ei ole mahdollista saavuttaa riittäviä päästövähennyksiä. Suomelle asetettu päästövähennystavoite on linjassa muille Pohjoismaille asetettujen tavoitteiden kanssa.

Pariisin sopimus on historiallinen onnistuminen kansainväliseltä yhteisöltä. Sen avulla ilmastonmuutos on mahdollista pysäyttää ennen katastrofaalisia vaikutuksia. Suomen on muiden maiden rinnalla tehtävä kaikkensa, jotta Pariisin tavoitteet saavutetaan. EU:n tämänhetkiset päästövähennystavoitteet eivät tule riittämään, vaan niitä tullaan mitä todennäköisimmin kiristämään ensimmäisessä arvioinnissa vuonna 2018.

Valtioneuvoston kannasta komission U-kirjelmään ja valiokunnan lausunnosta käy ilmi, ettei Suomessa ole vielä täysin ymmärretty, mitä ilmastonmuutoksen torjunta tarkoittaa. Suomelle esitettyä päästövähennystavoitetta pidetään liian suurena. Suomen tavoitteeksi jatkokäsittelylle esitetään sitä, että joustoja hyödynnettäisiin mahdollisimman paljon, jotta tosiasiallinen päästövähennysvelvoite asettuisi nimettyä velvoitetta pienemmäksi. Todellisuudessa Suomella ei ole kuitenkaan varaa joustojen hyödyntämiseen, kun pyrkimyksenämme tulee olla kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden saavuttaminen.

Hallituksen ilmastopolitiikka ei ole tällä hetkellä riittävän kunnianhimoista. Enää ei ole mahdollista etsiä keinoja päästövähennysten minimoimiseen. Tavoitteena tulee olla päästöjen vähentäminen mahdollisimman nopeasti, Suomelle asetetut velvoitteet täysimääräisesti toteuttaen. Vain niin voidaan onnistua ilmastonmuutoksen pysäyttämisessä. Tiukempien ilmastopäästötavoitteiden toteuttaminen vaatii myös panostamista uusiin ja uusiutuvaa energiaa hyödyntäviin teknologiamuotoihin, kuten aurinkoenergiaan, tuulivoimaan ja peltobiomassaan hyödyntäviin maatilakokoluokan biokaasulaitoksiin.

Valiokunta on lausunnossaan ottanut voimakkaasti kantaa myös LULUCF-sektorin joustojen käyttöönoton puolesta taakanjaossa. Valiokunta on huolissaan, että Suomen metsätalouden kannalta EU:n kaavailemien joustokeinojen mittaluokan riittämättömyys LULUCF-sektorin ja taakanjaon välillä vaikeuttaa Suomen biotaloustavoitteiden saavuttamista. Komission esittämät LULUCF-sektorin laskentasäännöt ovat kohtalaiset, ja niillä voidaan varmistaa, ettei vuosittaisen hiilinielun koko pienene kohtuuttomasti. Joustomahdollisuudet taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin välillä olisivat ilmastopoliittisesti kestämättömiä, ja ne heikentävät EU:n päästövähennystavoitteiden kunnianhimon tasoa.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2017 vp

Eriävä mielipide

Edellä olevan perusteella katson,

että maa-ja metsätalousvaliokunnan olisi tullut todeta, että Suomen tavoitteena on oltava asetetun päästövähennysvelvoitteen toteuttaminen täysimääräisenä ilman joustoja.

Helsingissä 1.6.2017

Johanna Karimäki vihr