Valiokunnan lausunto MmVL 30/2018 vp– E 120/2018 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Suomen ennakkovaikuttaminen EU:n ilmastopolitiikkaan

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Suomen ennakkovaikuttaminen EU:n ilmastopolitiikkaan (E 120/2018 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- metsäneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- akatemiaprofessori Timo Vesala, Helsingin yliopisto
- apulaisprofessori Aleksi Lehtonen, Luonnonvarakeskus
- lakimies Minna Ojanperä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja ilmastopäällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- ohjelmapäällikkö Jussi Nikula, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- asiantuntija Hanna Aho, Suomalaiset kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs Fingo ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Pariisin sopimuksen osapuolet ovat sitoutuneet tavoitteeseen lämpötilan nousun rajaamisesta selvästi alle 2 asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna, ja pyrkimykseen sen rajaamiseen 1,5 asteeseen. Pariisin sopimuksen tavoitteen saavuttamiseksi osapuolet ovat sitoutuneet vuoteen 2020 mennessä, eli käytännössä viimeistään vuoden 2020 aikana, sekä päivittämään ns. kansallisen päästövähennystavoitteensa (Nationally Determined Contribution, NDC) että laatimaan ja toimittamaan YK:lle pitkän aikavälin päästövähennysstrategiansa. EU laatii ja toimittaa jäsenvaltioiden puolesta yhteisen päästövähennystavoitteen.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2018 vp

Hallitustenvälinen ilmastopaneeli (IPCC) julkaisi 1,5 asteen erityisraporttinsa lokakuussa 2018. Yksi raportin keskeisimpiä johtopäätöksiä oli, että ilmastonmuutoksen peruuttamattomat haittavaikutukset ja riskit ovat merkittävästi suuremmat, jos maapallon lämpötila nousee 2 asteella verrattuna siihen, että lämpötilan nousu kyetään rajoittamaan 1,5 asteeseen. Tämä edellyttää päästövähennystavoitteiden kiristämistä sopimuksen osapuolilta aiemmin arvioitua nopeammassa aikataulussa. Sen vuoksi myös EU:n on syytä arvioida ilmastopolitiikkansa kunnianhimon riittävyyttä raportin tietojen valossa.

YK:n pääsihteeri järjestää syyskuussa 2019 YK:n ilmastohuippukokouksen, jonka tavoitteena on saada Pariisin sopimuksen osapuolet yhdessä kirittämään päästövähennystavoitteitaan siten, että 1,5 asteen tavoite on mahdollista saavuttaa. Osapuolten tämänhetkiset tavoitteet eivät riitä, vaan voivat johtaa yli 3 asteen lämpenemiseen. Maailmanlaajuinen päästökehitys ei näytä toteuttavan edes osapuolten tähän asti asettamia tavoitteita.

Pitkän aikavälin strategian osalta työ on jo käynnistynyt EU:ssa. Komissio julkisti 28.11.2018 tiedonannon ’EU:n strateginen pitkän aikavälin visio vauraasta, modernista, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta’. Valtioneuvosto on informoinut eduskuntaa tiedonannosta kirjelmällä E 100/2018 vp. Tiedonannon käsittely on käynnistynyt neuvostossa joulukuussa 2018.

EU:n Pariisin sopimukselle ilmoittama päästövähennystavoite perustuu Eurooppa-neuvostossa lokakuussa 2014 linjattuun vähintään 40% päästövähennykseen vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasolta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on EU:ssa viime vuosina päätetty mittavasta energia- ja ilmastolainsäädännöstä, jolla voidaan varmistaa tavoitteen saavuttaminen. Ilmastolainsäädännön peruspilarit ovat päästökauppadirektiivi, taakanjakoasetus sekä maankäyttösektoria koskeva asetus (ns. LULUCF-asetus). EU:n puhtaan energian pakettiin sisältyvät uusiutuvaa energiaa, energiatehokkuutta ja sähkömarkkinoita koskevat säädökset sekä EU:n energia- ja ilmastopolitiikan hallintomallia koskeva asetus. Komission vuoden 2019 työohjelmassa ei mainita 2030 päästövähennystavoitteen päivittämiseen liittyvää esitystä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pyrkii edistämään alla esitettyjen tavoitteiden saavuttamista vaikuttamalla seuraavan komission viisivuotiseen strategiseen ohjelmaan sekä nostamalla aiheita oikea-aikaisesti esille Eurooppa-neuvostossa, neuvostossa ja epävirallisissa ministerikokouksissa sekä muissa yhteyksissä, mm. kahdenvälisissä tapaamisissa. Edistyminen EU:n pitkän aikavälin strategian ja etenkin 2050 nettonollatavoitteesta sovun saavuttamisessa on Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella keskeinen ilmastopolitiikan prioriteetti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Nyt käsiteltävänä olevaan E-kirjeeseen (E 120/2018 vp) liittyen valiokunta yhtyy esitettyyn ilmastopolitiikan tilannearvioon ja pitää tärkeänä aktiivista, tasapainoista ja asioita edistävää EU-vaikuttamistyötä. Valiokunta nostaa jäljempänä esille valiokunnan toimialalta eräitä keskeisiä näkökohtia EU-vaikuttamisen näkökulmasta.

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2018 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota EU-vaikuttamisen aikatauluihin ja käytettävissä olevaan tietopohjaan. Valtioneuvosto on nostanut tulevalle puheenjohtajuuskaudelle (2019) keskeiseksi ilmastopolitiikan prioriteetiksi EU:n pitkän aikavälin strategian sekä nettonollapäästötavoitteesta sovun saavuttamisen. Valiokunta katsoo, että komission pitkän aikavälin visio ja siihen liittyvät asiakirjat sisältävät erilaisia strategioita, joista osalla voidaan päästä nettonollapäästötavoitteeseen. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että erityisesti maankäyttösektoria ja metsiä (joissa ovat EU:n suurimmat kasvihuonekaasujen poistumat eli ns. nielut) koskevat komission käyttämä tietopohja ja tulevaisuusarviot ovat olleet varsin yleisellä tasolla eikä niiden yhteensopivuus tai käyttökelpoisuus maakohtaisella tasolla ole ollut erityisen onnistunut. On siis mahdollista, että tuleva poliittinen keskustelu nettonollapäästötavoitteesta vuonna 2019 tulee pohjautumaan puutteelliseen tietopohjaan erityisesti kasvihuonekaasujen poistumia eli nieluja koskien.

EU:n vuoden 2030 päästövähennystavoitteen noston osalta valiokunta korostaa valtioneuvoston kannan mukaisesti sitä, että komission tulee laatia esitys ja tätä tukeva analyysi. Arvioissa tulee tarkastella mm. sitä, miten tavoitteen nosto voidaan toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti ja oikeudenmukaisesti. Keskeisiä ovat myös parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon pohjautuvat maakohtaiset ja sektorikohtaiset arviot ml. maataloutta, maankäyttöä ja metsiä koskien. Valiokunta toteaa, että ilmastopolitiikka liittyy useaan muuhunkin politiikkalohkoon, ja pitää tärkeänä, että EU:n ilmastopolitiikan valmistelua tehdään laaja-alaisesti EU:n neuvoston eri kokoonpanoissa, kuten esimerkiksi maatalousneuvostossa sekä erilaisissa työryhmissä.

EU:n pitkän aikavälin strategian osalta valtioneuvosto nostaa esille 1,5 asteen tavoitteen saavuttamisen tärkeyden, joka EU:n osalta tarkoittaisi nettonollapäästötavoitteen saavuttamista vuoteen 2050 mennessä. Valiokunta pitää keskeisenä, että keskusteltaessa ns. nettonollapäästötavoitteesta (eli nielujen ja päästöjen tasapainosta), nettonieluja (maankäyttöluokan kasvuhuonekaasujen poistumia ja päästöjä) tulee tarkastella raportoitujen tietojen ja lukujen pohjalta, ei laskennallisten lukujen valossa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että EU:n maankäyttösektoria koskeva ns. LULUCF-asetus ja siihen liittyvät laskentasäännöt eivät ulotu vuoden 2030 jälkeiselle ajalle. Tämän lisäksi valiokunta pitää keskeisenä, että keskusteltaessa nettonollapäästötavoitteesta ja mahdollisesta EU:n tavoitteesta maankäyttösektorin nettonieluja (päästöjä ja poistumia) tarkastellaan jäsenmaakohtaisesti.

Valtioneuvosto korostaa oikeudenmukaista siirtymää kohti hiilineutraaliutta ja ilmastopolitiikan ja -toimien hyväksyttävyyttä. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus tulee ottaa politiikkatoimien valmistelussa huomioon, jottei joidenkin ryhmien maksutaakka nouse kohtuuttomaksi. Valiokunta yhtyy komission arvioihin, että mahdollisuus saavuttaa kustannustehokkaita ja toteuttamiskelpoisia päästövähennyksiä maataloudessa on rajallinen. Päästövähennyksiä voidaan kuitenkin saavuttaa tuotannon kestävällä tehostamisella, kotieläinten jalostuksella ja ruokinnalla sekä lannankäsittelymenetelmiä tehostamalla. Valiokunta korostaa sitä, että maatalouteen kohdistuvien ilmastotavoitteiden tulee olla johdonmukaisia globaalin ruokaturvan ja kannattavan maatalouden toimintaedellytyksien kannalta sekä kansallisen huoltovarmuuden kannalta. Valiokunta viittaa tältä osin myös Suomen kansalliseen ilmastolakiin, jonka mukaan maataloustuotantoon liittyvässä suunnittelussa on varmistettava, että ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvät toimet suunnitellaan ja toteutetaan niin, etteivät ne vaaranna kotimaista ruuan tuotantoa tai globaalia ruokaturvaa.

Maankäyttösektoriin ja erityisesti metsiin liittyen valiokunta ei voi hyväksyä sitä, että ilmastopolitiikan kautta metsätaloudelle ollaan asettamassa EU:ssa epätarkoituksenmukaisia tavoitteita. Ilmastonmuutoksen ongelmana on fossiilisten polttoaineiden käyttö, joten ensisijaista on näiden käytön rajoittaminen mahdollisimman nopeasti. Maankäyttösektorin toimenpiteillä, kestävästi tuotetulla biomassalla sekä nieluilla voidaan vaikuttaa monella eri tavalla ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Globaali väestönkasvu ja siirtyminen pois fossiilitaloudesta lisäävät kestävästi tuotettujen biomassojen tarvetta mm. ruoaksi, rehuksi, kuiduksi sekä tukemaan energia-, teollisuus- sekä rakennussektorin tuotantoa. Valiokunta katsoo komission tiedonannon mukaisesti, että eri keinoin voidaan kestävästi vastata biomassan lisääntyvään käyttötarpeeseen sekä samalla ylläpitää ja vahvistaa nieluja. Valiokunta korostaa sitä, että maankäyttösektorin ja erityisesti metsien nieluja tulee jatkossakin tarkastella jäsenmaakohtaisesti

Valiokunta katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että EU:n kokonaistavoitteen noston (55 % vuoteen 2030) tuomat lisäpäästövähennykset tulee kohdentaa pääosin päästökauppasektorille. Päästökauppasektorin, taakanjakosektorin ja LULUCF-sektorinvälisten joustojen kasvattamista tulee harkita säädöksiä uudelleen tarkasteltaessa. Valiokunta toteaa, että maankäyttösektoria koskeva EU:n LULUCF-asetus oli Suomelle keskeinen mutta erittäin hankala neuvottelukohta. Parhaillaan arvioidaan jäsenmaiden toimittamia metsien vertailutasoja ja asetusta aletaan soveltaa vuoden 2021 alusta. On mahdollista, että Suomelta tullaan kysymään näkökantoja koskien EU:n LULUCF-asetuksen tai siihen liittyvien joustojen mahdollista avaamista. Mikäli maankäyttösektorin joustoista tulee keskustelua, valiokunta toteaa, että metsille asetettava vertailutasomenetelmä leikkaa merkittävästi metsien hoidosta syntyvää laskennallista hyötyä. Koska maankäyttösektorilta syntyvää laskennallista nieluhyötyä rajoitetaan lisäksi tiukasti taakanjakosektorille, pitäisi valiokunta ensisijaisena sitä, että metsämaan hoidosta syntyvää nettonielun määrää rajoittava 3,5 %:n katto laskettuna perusvuoden päästöistä (LULUCF-asetuksen artikla 8.2) poistettaisiin tai sitä nostettaisiin merkittävästi. Valiokunta korostaa, että ilman tämän kattoluvun poistoa tai merkittävää nostamista metsien nettonielujen vahvistamisella ei Suomen kaltaiselle vähäpäästöiselle metsäiselle jäsenmaalle syntyisi edelleenkään kannustevaikutusta EU:n ilmastopolitiikan kautta. Lisäksi ilman tuon 3,5 %:n kattoluvun poistoa tai merkittävää nostamista, ei LULUCF-sektorin jousto (yksiköiden siirtoa) taakanjakosektorin tai päästökauppasektorin suuntaan olisi merkityksellistä.

Ilmastopolitiikan ja -toimien kustannustehokkuus on tärkeää, ja EU:lla on tärkeä merkitys kansainvälisen ilmastopolitiikan suunnannäyttäjänä. Valiokunta suhtautuu myönteisesti siihen, että EU tarkastelee myös kansainvälisten joustomekanismien mahdollista käyttöä. Tällöin esimerkiksi kolmansissa maissa toteutettavista maankäyttöön, metsiin ja maatalouteen liittyvistä hankkeista syntyviä päästöyksiköitä voitaisiin kenties käyttää kansallisten tavoitteiden saavuttamiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2018 vp

Helsingissä 6.3.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2018 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmä E 120/2018 vp Suomen ennakkovaikuttaminen EU:n ilmastopolitiikkaan sisältää valtioneuvoston esittämän kannan ”edistyminen EU:n pitkän aikavälin strategian ja etenkin 2050 nettonollatavoitteesta sovun saavuttamisessa on Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella keskeinen ilmastopolitiikan prioriteetti.” Valiokunta on lausunnossaan nostanut omalta toimialaltaan keskeiseksi kokemiaan näkökohtia.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan kantaan päästökaupan kehittämisen tärkeydestä osana ilmastonmuutoksen tehokasta torjuntaa on helppo yhtyä. Päästökaupan parempi toimivuus on tae päästöjen leikkaamiseksi ilmaston lämpenemisen hidastamisen puolesta. Toimintamekanismien kehittäminen ja lisäpäästövähennyksien kustannustehokas löytäminen päästökauppasektorilta edesauttavat myös fossiilisten polttoaineiden käytön alasajoa sekä energiaintensiivisen teollisuuden päästöjen vähentämistä.

Päästökauppa-, taakanjako- ja LULUCF-sektorien välisten joustojen korostaminen ei sen sijaan ole kannatettava tavoite. Lieviä joustomekanismeja voidaan luoda, mutta samalla on varmistettava, että kunnianhimoisen päästökauppasektorin vahvistaminen ei saa vesittyä joustoilla siten, että se johtaa fossiilipäästöjen kasvuun. Samalla mahdolliset hiilivuotoriskit tulee huomioida päästökaupassa ja ne on minimoitava.

Valiokunta korostaa sitä, että maankäyttösektorin ja erityisesti metsien nieluja tulee jatkossakin tarkastella jäsenmaakohtaisesti. On kuitenkin selvää, että vastaavaan tapaan kuin kasvihuonekaasupäästöjä koskevia poliittisia päätöksiä ei voida tehdä eri maissa toisistaan riippumatta, ei myöskään metsien käyttöä sekä hiilivarastoja ja hiilinieluja koskevia poliittisia päätöksiä voida tehdä eri maissa toisistaan riippumatta.

Mikäli poliittiset tavoitteet eri maissa johtavat metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävän käytön ylittävään metsävarojen käytön kasvuun, on maiden välinen metsäpolitiikan koordinaatio tarpeen. Metsien hakkuutaso Suomessa tulisi varovaisuusperiaatteen mukaisesti pyrkiä palauttamaan tasolle (noin 65 milj. m^3 vuodessa), jolla se oli kuluvan vaalikauden alkaessa. Metsänkäsittelymenetelmiä tulee kehittää suuntaan, joka pidentää kiertoaikaa, kasvattaa puuston ja maaperän hiilivarastoa sekä pitää hiiltä ilmakehästä sitovan nieluvaikutuksen positiivisena ilmastonmuutoksen kannalta ratkaisevat lähivuosikymmenet.

Suomen kannassa on syytä korostaa, että tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiorahoituksen yhteydessä on syytä muistaa riippumattomien, uusimpiin tieteellisiin menetelmiin pohjaavien kasvihuonekaasupäästöjen seuranta- ja todentamismenetelmien tärkeys. Niiden rooli korostuu erityisesti luonnontieteellisten, biologisten lähteiden ja nielujen arvioinnissa kattaen metsät, suot, maatalousmaat ja vesistöt. Menetelmien kehittämiseen ja laajempaan käyttöönottoon liittyy merkittäviä liiketoimintamahdollisuuksia, joita Suomen tulee edistää.

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2018 vp

EU:n tulevalla rahoituskehyskaudella on varmistettava, että kaikki EU-rahoitus on ilmastokestävää. EU:n budjetista 40 prosenttia tulee ohjata edistämään dekarbonisaatiota eli irtautumista fossiilisista polttoaineista. Hankkeita, jotka perustuvat fossiilisiin polttoaineisiin, ei tule rahoittaa lainkaan.

Sitran ja Suomen ilmastopaneelin selvitykset korostavat, että Suomen on mahdollista nostaa vuoden 2030 päästövähennystavoitettaan 60 prosenttiin. Tämä tavoite on kannatettava ja olisi vahvemmin linjassa 1,5 asteen lämpenemistavoitteen kanssa. Nykyiset toimet eivät ole riittäviä suhteessa Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteisiin.

Tulevana EU-puheenjohtajamaana Suomen tulee näyttää erimerkkiä ilmastopolitiikasta, joka on kunnianhimoista, suojelee ihmisiä ilmastonmuutoksen haitoilta ja hyödyttää yhteiskuntaa laajasti.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa huomioon tässä esitetyt näkökohdat.

Helsingissä 6.3.2019

Hanna Halmeenpää vihr