Valiokunnan lausunto YmVL 17/2017 vp─ U 53/2016 vp

Ympäristövaliokunta

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): Ympäristövaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 11/2017 vp — U 53/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- metsäneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuija Talsi, ympäristöministeriö
- johtava tutkija Aleksi Lehtonen, Luonnonvarakeskus
- ympäristöjohtaja Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiassa lausunnon YmVL 23/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Tilanne neuvoston ympäristötyöryhmässä

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

Valmis
5.0

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.

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 joustokeinoksi 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2017 vp

Valtioneuvoston kanta

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

Valtioneuvosto 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.

Valtioneuvosto 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. Valtioneuvosto tulee pitämään jatkokäsittelyssä esillä ehdotettujen laskentasääntöjen arvioituja vaikutuksia ja esittää laskentasääntöihin sellaisia muutosehdotuksia, jotka mahdollistavat Suomen kannalta tasapainoisen lopputuloksen.

Laskentasäännöt

Valtioneuvosto 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.

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

Valtioneuvoston 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. Valtioneuvosto 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.

Valtioneuvosto 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. Valtioneuvosto 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. Valtioneuvosto korostaa myös, että metsien vertailutason tulee olla kansallisesti määriteltävissä sovittujen laskentasääntöjen puitteissa.

Kioton toisella velvoitekaudella toimeenpantu metsien vertailutasomenetelmä leikkaa merkittävästi metsistä saatavia laskennallista nieluhyötyä. Valtioneuvosto arvioi, että vastaavanlainen laskennallinen leikkaus toteutuisi komission ehdotuksen mukaan myös vuonna 2021 alkavalla velvoitekaudella. Valtioneuvosto 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.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että vertailutasot määritellään ja arvioidaan läpinäkyvästi ja tehokkaasti. Valtioneuvosto korostaa jäsenvaltioiden asiantuntijoiden roolia ja merkitystä arviointiprosessissa. Valtioneuvosto 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.

Valtioneuvosto 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. Valtioneuvosto 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.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission ehdotusta siitä että LULUCF -asetusehdotuksessa voidaan tasata päästöjä ja nieluja eri maakäyttöluokkien kesken. Valtioneuvosto pitää kiinnostavana komission ehdotusta siltä osin, että kaudella 2021—2025 LULUCF -sektorilla syntyvä nielujen nettoylijäämä voitaisiin siirtää kaudelle 2026—2030. Valtioneuvosto 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

Valtioneuvosto yhtyy komission esityksen lähtökohtaan, että LULUCF -sektorilta syntyvää nielujen nettoylijäämää voitaisiin käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen kaudella 2021—2030. Valtioneuvosto pitää perusteltuna ehdotuksessa esitettyä kokonaismäärää, joka on EU-tasolla yhteensä 280 Mt CO2 kaudelle 2021—2030 eikä esitä tämän koko-

naismäärän kasvattamista. Suomi voi myös hyväksyä komission ehdotuksen jakoperusteet joilla jouston määrä on jaettu eri jäsenmaille.

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) syntyvää ylijäämää voitaisiin rajoitetusti käyttää hyväksi taakanjakosektorilla.

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Viitaten asiassa aikaisemmin antamaansa lausuntoon (YmVL 23/2016 vp) ja yhtyen valtioneuvoston kantaan valiokunta korostaa edelleen tarvetta tarkastella maankäyttösektoriin liittyviä tavoitteita, laskentatapoja, asetuksen vaikutuksia sekä nielujen hyödyntämistä taakanjakosektorilla kokonaisuutena, joka tukee Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteita muodostaen samalla Suomen kannalta tasapainoisen kokonaisratkaisun. Valiokunta esittää aikaisemmin esittämänsä lisäksi seuraavaa.

Valiokunta korostaa, että maankäyttö-, maankäytön muutos- ja metsätaloussektorin eli LULUCF-sektorin sisällyttäminen EU:n ilmastopolitiikkaan on välttämätöntä pyrittäessä toteuttamaan vuodelle 2030 asetettua 40 %:n päästövähennystä. Yksi Pariisin sopimuksen keskeisistä tavoitteista on, että tasapaino ihmistoiminnan aiheuttamien kasvihuonekaasupäästöjen ja nielujen aikaansaamien poistumien välillä saavutetaan vuosisadan jälkipuoliskolla. Ilmastopolitiikan tulee siten kannustaa metsien kestävään käyttöön sekä nielujen ylläpitämiseen ja vahvistamiseen. Päästöjen ja nielujen tasapaino tulisi ensisijaisesti saavuttaa LULUCF-asetuksen sisäisillä keinoilla ja joustomahdollisuuksilla. LULUCF-sektorista ei myöskään saisi aiheutua lisärasitetta taakanjakosektorille, jota koskeva esitys 39 %:n päästövähennysvelvoitteeksi vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä on jo itsessään vaativa. Keskeinen ongelma on edelleen ehdotetuissa laskentasäännöissä, joiden vuoksi maankäyttösektori voi muodostua merkittäväksi laskennalliseksi päästöksi, vaikka maankäyttösektori kokonaisuudessaan olisi luonnontieteellinen nielu.

Suomen olosuhteet poikkeavat useimmista muista jäsenmaista esimerkiksi siinä, että metsänhävitystä on vaikea välttää, kun metsää on valtaosa rakennettavasta maasta ja kaikissa maankäyttöluokissa on turvemaita, joiden päästöjä on vaikea kompensoida. Hoidetun metsämaan rajoitettu käyttö joustona voisi kannustaa tehokkaampaan nielujen ylläpitoon siellä, missä nielujen lisääminen on mahdollista. Myös Pohjoismaiden neuvoston yhteisiä kantoja tulisi pyrkiä tuomaan tehokkaasti esiin metsäisten maiden intressien edistämiseksi.

LULUCF-asetuksen ja taakanjakoasetuksen välillä on yhtymäkohtia, joten niitä tulee tarkastella kokonaisuutena. Komission lähtökohtana onkin se, että LULUCF-sektorilta syntyvää nielujen nettoylijäämää olisi mahdollista käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen kaudella 2021—2030. Valiokunta pitää myös kannatettavana, että puutuotteista (harvested wood products) syntyvää ylijäämää voitaisiin käyttää rajoitetusti hyväksi taakanjakosektorilla. Puuperäisten pitkäikäisten tuotteiden käyttöä, kuten puurakentamista, tulisi ilmastopoliittisilla perusteilla lisätä nopeasti. Puu kasvaa pohjoisessa hitaasti, ja arvokas puu kannattaa ensisijaisesti jalostaa tuotteiksi, joissa sen erityisominaisuudet hyödynnetään ja joita ei voi tuottaa etelän nopeakasvuisesta puusta. Puun erityisominaisuudet jäävät hyödyntämättä, jos se ohjataan suoraan polttoainekäyttöön, sillä puun polttamisessa käytetään vain sen biohiilisisältö.

Valiokunta toteaa, että Suomen ilmastopaneeli on vastikään julkistanut seitsemän väittämää metsien hyödyntämisen ilmastovaikutuksista. Väittämien takana on lähes 30 yliopistojen ja tutkimuslaitosten tutkijaa. Raportissa tunnistetaan metsänhoidon ilmastohyödyt ja toisaalta riskit. Muun ohella seuraavista näkemyksistä on yksimielisyys. Ensinnäkin metsänhoidolla on saatu lisättyä mineraalimaiden metsien runkopuun kasvua, ja ottamalla soita metsätalouskäyttöön on lisätty talousmetsien pinta-alaa. Toiseksi, pitkällä aikavälillä fossiilisten polttoaineiden korvaaminen metsäenergialla tuottaa ilmastohyötyjä, mikäli fossiilisten korvautuminen on pysyvää, metsämaa säilyy metsänä ja metsien kasvu pysyy ennallaan tai kasvaa tulevaisuudessa. Siihen, kuinka pitkästä aikavälistä on kysymys, ei ole yksiselitteistä vastausta. Kolmanneksi, suurimmat ilmastohyödyt puunkäytöllä saavutetaan puupohjaisilla pitkäikäisillä tuotteilla, joiden hiilisisältö pystytään pitämään pitkään käytössä ja jotka korvaavat elinkaarivaikutuksiltaan suuripäästöisiä tuotteita. Valiokunta katsoo, että tieteellistä näkemystä on perusteltua tuoda esille myös komission kanssa ja neuvostossa käytävissä keskusteluissa.

Hoidetun metsämaan laskutapa on yksi keskeisistä laskentasääntöihin liittyvistä avoimista neuvottelukysymyksistä. Hoidetusta metsämaasta saatavan laskennallisen nieluhyödyn rajoittaminen komission ehdottamalla tavalla vertailuvuoden lisäksi erillisellä perusvuoden kokonaispäästöihin sidotulla 3,5 %:n suuruisella kattoluvulla olisi Suomen kannalta ongelmallinen, ja esimerkiksi metsäpinta-alaan pohjautuva jakotapa tuottaisi korkeamman kattoluvun. Suomessa hoidetuksi metsämaaksi lasketaan kaikki talouskäytössä olevat metsät eli käytännössä kaikki muu metsämaa kuin suojelualueet. Valiokunta korostaa, että metsiä koskevan laskentamallin tulisi kannustaa kestävään metsätalouteen, mutta myös perustua selkeisiin ja mitattaviin suureisiin.

Metsien ns. vertailutason asettamiseen liittyy toinen vaikea avoinna oleva asiakokonaisuus. Päävaihtoehdot ovat komission esityksen mukainen metsien historiallisen käytön intensiteettiin perustuva lähestymistapa sekä eräiden jäsenvaltioiden ehdottama tulevaisuuteen katsova vertailutaso, joka sisältäisi myös hyväksyttyjen politiikkatoimien vaikutukset. Tähän asti maat ovat voineet itse määrittää vertailutason, johon on voinut sisältyä uusimpien hyväksyttyjen kansallisten politiikkojen vaikutuksia. Valiokunta korostaa, että mallin tulisi kannustaa kestävään metsätalouteen, olla läpinäkyvä ja tehokas. Lisäksi tulisi varmistua siitä, ettei malli johtaisi ratkaisuihin, joissa päästövelvoitteita toteutetaan päästöjä ulkoistamalla. Kansallisten intressien ohella huomiotta ei myöskään voida jättää mahdollisten laskentasääntöjen muutosten vaikutuksia globaalisti. Globaalin ilmastonmuutoksen hillinnän onnistumiseksi sääntöjen tulee johtaa tavoiteltuun lopputulokseen, sovellettiin niitä missä tahansa maailman maassa.

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2017 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 2.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Eriävä mielipide

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmässä U 53/2016 vp otetaan kantaa ns. LULUCF-sektorin laskentasääntöihin eli maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden sisällyttämiseen Euroopan unionin päästövähennystavoitteisiin vuoden 2020 jälkeen. Komission ehdotus on tarpeellinen, sillä sektorin sisällyttäminen ilmastotavoitteisiin mahdollistaa paremmin sen, että päästövähennystavoitteet ovat kunnianhimoisia. Valtioneuvosto ja ympäristövaliokunta esittävät kannoissaan kuitenkin tyytymättömyytensä komission esitykseen. Pidämme kuitenkin komission ehdotusta pääpiirteissään perusteltuna.

Tutkijoiden keskuudessa on vahva yksimielisyys siitä, että metsähakkuiden lisääminen ei vähennä kasvihuonekaasujen nettopäästöjä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Keväällä 2017 julkaistut Euroopan tiedeakatemioiden raportti, Suomen ilmastopaneelin raportti ja 68 suomalaisen johtavan metsä- ja ympäristötutkijan julkilausuma toteavat saman: hallituksen suunnittelema hakkuiden ja puunkäytön lisääminen eivät auta vähentämään ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden nousua useisiin vuosikymmeniin tai edes tämän vuosisadan aikana. Onkin tärkeää, että LULUCF-sektorin laskentasäännöt huomioivat täysimääräisesti metsien- ja maankäytön nettoilmastovaikutukset myös lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä, sillä kasvihuonekaasujen globaalit päästöt on saatava nopeaan laskuun jo lähivuosikymmeninä, jotta voisimme estää ilmastonmuutoksen kiihtymisen katastrofaaliseksi.

Valtioneuvoston kannan mukaan metsienkäytön vertailutasojen tulisi olla kansallisesti määritettävissä ja ottaa huomioon tulevaisuuden metsänkäyttösuunnitelmat. Tämä tarkoittaisi, että EU:n jäsenmaat saisivat asettaa nielujen vertailutasot selvästi nykyisiä ja historiallisia toteutuneita tasoja alemmaksi. Toisin sanoen EU:n maaperään ja metsiin sisältyvää hiilinielua voitaisiin todellisuudessa pienentää ilman, että se kirjattaisiin näkyviin päästöjen raportoinnissa. Tämä olisi harhaanjohtavaa, koska ilmakehän kannalta hiilinielun pieneneminen vastaa päästöä.

Valtioneuvosto katsoo myös, että LULUCF-sektorilta saatavilla joustoilla tulisi voida kompensoida muiden toimialojen, esimerkiksi liikenteen päästöjä. Lisäksi valtioneuvosto ja valiokunta eivät tue komission ehdotusta siitä, että hoidetusta metsämaasta saatavia hyötyjä LULUCF-tavoitteen saavuttamiseksi rajoitettaisiin 3,5 prosentin kattoluvulla. Joustot, joille ei asetettaisi yläarajaa, yhdistettynä siihen, että hiilinielujen vertailutaso määriteltäisiin poliittisella päätöksellä, uhkaavat tehdä LULUCF-sektorista keinon, jonka varjolla laiminlyödään päästöjen vähentäminen muilla sektoreilla, kuten maataloudessa, liikenteessä ja jätehuollossa. Valtioneuvoston kanta tarkoittaa siis, että maa, joka on asettanut hiilinieluille alhaisen vertailutason tai metsänhakkuille korkean ennusteen, voisi ansaita laskennallisia päästökauppakompensaatio-oikeuksia, vaikka hakkuut sen metsissä olisivat tosiasiallisesti lisääntyneet.

Tehokkaan ilmastonsuojelun varmistamiseksi LULUCF tulisi ensisijaisesti pitää omana sektorinaan, eikä tulisi sallia joustoja eli päästövähennysten vaihtoa sen ja muiden sektorien kanssa. Jos joustoja kuitenkin päädytään ottamaan käyttöön, Suomen tulisi ajaa komission ehdottaman kattoluvun 280 Mt sijaan esimerkiksi Ruotsin ehdottamaa, tiukempaa kattolukua 140 Mt. Valtioneu-

voston kanta joustojen täysimääräisestä hyödyntämisestä tarkoittaisi sitä, että Suomen päästövähennystavoite olisi tosiasiallisesti kunnianhimoton. Tällainen ilmastonsuojelusta tinkiminen on kestämätöntä, etenkin kun EU:n tähän mennessä hyväksymät EU:n ilmastotavoitteet eivät vastaa Pariisin ilmastosopimuksen mukaista ilmastonmuutoksen hillintää 1,5 ja 2 asteen välille.

Metsienkäytön vertailutason tulee perustua hiilinielun todellisiin toteutuneisiin tasoihin ja maankäytön muutosten aiheuttamat ilmastovaikutukset tulee huomioida. EU-maiden ei tule voida asettaa vertailutasoja kansallisella poliittisella päätöksellä ilman ulkopuolista arviointia hiilinielun tosiasiallisesta kehityksestä. LULUCF-sektorin laskentasääntöjen tulee olla sellaiset, ettei vuosittainen hiilinielu pienene vaan mieluummin kasvaa. Laskentasääntöjen tulee kannustaa kestävään metsä- ja biotalouteen ja varmistaa nieluvaikutuksen pysyminen vähintään samalla tasolla kuin aiemmin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> *että Suomen tavoitteena tulee olla LULUCF-sektorin pitäminen omana tavoitekokonaisuutenaan ilman mahdollisuutta helpottaa sen avulla muiden sektorien päästövähennysvelvoitteita ns. joustoilla. Mikäli jousto kuitenkin otetaan käyttöön, Suomen tulee ajaa sille mahdollisimman tiukkaa kattolukua. Lisäksi Suomen tulee tavoitella metsien käytön vertailutason määrittämistä siten, että se ottaa huomioon toiminnan todelliset nettovaikutukset ilmastoon ja kannustaa metsien hiilivaraston kasvattamiseen sekä kestävään metsä- ja biotalouteen. Jäsenmaiden hiilinielujen vertailutasojen tulee perustua ulkopuoliseen riippumattomaan arviointiin hiilinielujen todellisesta kehityksestä eikä kansalliseen poliittiseen päätökseen, joka olisi tieteellisestä näkökulmasta mielivaltainen.*

Helsingissä 2.6.2017

Satu Hassi vihr
Silvia Modig vas