Valiokunnan lausunto YmVL 18/2017 vp─ U 55/2016 vp

Ympäristövaliokunta

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): Ympäristövaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 10/2017 vp — U 55/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

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

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Kepa ry

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiassa lausunnon YmVL 24/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission vaikutusarviointi ja laskentamenetelmät

Suomi 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—2030 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—2025, 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 CO_2-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 (CO_2 -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 jäsen-

valtioille, 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 kokonaispäästöihin 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—2018 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—2030 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 ylijäämää 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—2018 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—2018 keskiarvoisten päästöjen on arvioitu olevan n. 29,7 Mt CO_2-ekv., kun taas vuoden 2020 päästötavoite on 28,4 Mt

CO_2-ekv. Koko päästövähennyskaudelle yhteenlaskettu, kumulatiivinen tiukennus Suomelle voisi olla lähes 6 Mt CO_2 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 CO_2 ekv.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston alustava kanta on esitetty eduskunnalle 15. syyskuuta 2016 toimitetussa kirjelmässä (U 55/2016 vp). Tällä jatkokirjeellä täydennetään ja täsmennetään Suomen 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 valtioneuvosto 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 toimien löytäminen ja tekeminen on haastavampaa. Valtioneuvosto 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 valtineuvosto pitää kertaluonteista ns. one-off -mekanismia erittäin tärkeänä ja katsoo, ettei sen tasoa tulisi ainakaan alentaa komission ehdottamasta 100 miljoonan CO_2 -ekvivalentti-tonnin (milj. t CO_2ekv.) 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 -joustoon 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 CO_2 ekv, kaudelle 2021—2030 eikä esitä tämän kokonaismäärän kasvattamista. Valtioneuvosto 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—2030 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

Viitaten asiassa aikaisemmin antamaansa lausuntoon (YmVL 24/2016 vp) ja yhtyen valtioneuvoston kantaan valiokunta korostaa tarvetta tarkastella taakanjakoasetusta ja maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevaan LULUCF-asetukseen liittyviä tavoitteita kokonaisuutena, joka tukee Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteita muodostaen samalla Suomen kannalta tasapainoisen kokonaisratkaisun. Valiokunta esittää aikaisemmin esittämänsä lisäksi seuraavaa.

Suomelle esitetty 39 %:n päästövähennysvelvoite tarkoittaisi noin 20 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin sallittua päästömäärää vuonna 2030. Velvoite on vaativa, ja sen saavuttaminen

edellyttää uusia päästövähennystoimia, joita määritetään parhaillaan valmisteilla olevassa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (ns. KAISU-suunnitelma). Kunnianhimoisen päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että käytettävissä olisi myös komission ehdottamia joustokeinoja, kuten LULUCF-sektorin ylijäämästä mahdollisesti saatava 4,5 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin jousto. Valiokunta toteaa, että Luonnonvarakeskuksessa tehtyjen arvioiden mukaan LULUCF-sektori ei ilman mittavia lisätoimia tuota vuosina 2021—2030 sellaista laskennallista nielua, joka voitaisiin käyttää joustona taakanjakosektorilla. Tämä johtuu keskeisesti ehdotetuista laskentasäännöistä, joiden vuoksi Suomen maankäyttösektori voi muodostua merkittäväksi laskennalliseksi päästöksi, vaikka maankäyttösektori kokonaisuudessaan olisi luonnontieteellinen nielu.

Valiokunta korostaa, että myös peltojen kykyä sitoa hiiltä tulisi edistää ja kannustaa siten maaperän hiilivarastojen lisäämiseen. Maataloussektorin päästövähennystavoite on hyvin haastava, sillä sille asetettu tavoite ei ole saavutettavissa ilman tuotannon tason alenemista. Maatalouden toimilla voi kuitenkin olla merkittävä vaikutus myös maankäyttösektorilla, jos toimia voitaisiin rahoittaa. Esimerkiksi nurmialan lisäämisellä turvemailla, turvemaiden metsityksellä ja maatalouden biokaasutuotannon edistämisellä olisi mahdollista saada 0,5 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin päästövähennys. Maataloudessa päätavoitteena tulee olla nettopäästöjen vähentäminen suhteessa tuotettuun yksikköön sekä pyrkiminen toimintojen kokonaistarkasteluun tilatasolla.Valiokunta toteaa, että päästöjä ja nieluja koskevat arviot sisältävät vielä huomattavia epävarmuuksia ja tämä tulisi ottaa taustatekijänä huomioon. Esimerkiksi viljelysmaan ja ruohikkoalueiden hiilivarastossa tapahtuvien muutosten tieteellisiä arviointimenetelmiä tulee kehittää kestävien ratkaisujen edistämiseksi.

Valiokunta toteaa, että komission ja Suomen laskelmat eroavat toisistaan perusoletuksissa olevien eroavaisuuksien johdosta. Laskelmissa ei ole osoitettavissa olevia virheitä, vaan esimerkiksi talouskasvua, polttoaineiden hintakehitystä ja teknologista kehitystä osoittavissa perusoletuksissa on eroja, ja siksi ne tuottavat kustannustehokkaasta päästövähennyspotentiaalista olennaisesti erilaiset tulokset. Toisaalta kaikki laskelmat sisältävät tässä vaiheessa myös suuria epävarmuuksia.

Valiokunta viitaten energia- ja ilmastostrategiasta antamaansa lausuntoon (YmVL 1/2017 vp) toteaa myös tässä yhteydessä, että Suomen taakanjakosektorin päästövähennykset ovat osaltaan sidoksissa biotalouden tavoitteisiin ja biopolttoaineiden fyysisen osuuden kasvattamiseen 30 %:iin, jolla toteutetaan huomattava osa taakanjakosektorin päästövähennystavoitteesta. Valiokunta katsoo antamassaan lausunnossa, että näin voidaan edistää tehokkaasti vuoden 2030 päästövähennystavoitteiden saavuttamista, mutta sähköisen henkilöautoliikenteen läpimurron jälkeen päästövähennykset on saatava muualta ja biopolttoaineiden käyttö varattava raskaaseen pitkän matkan rahtiliikenteeseen, jossa niitä on vaikea korvata.

Keskeiset valtioneuvoston kirjelmässä esitetyt neuvottelukysymykset liittyvät mahdollisiin joustokeinoihin sekä päästövähennyspolun aloitusvuoden ja lähtötason määrittämiseen.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että jäsenvaltioiden välisten siirtojen mahdollisuutta voidaan lisätä jonkin verran, samoin ajallisten joustojen määrää. Jos edellisten vuosien ylijäämän siirtämiselle seuraaville vuosille eli ns. pankittamiselle asetettaisiin tiukka katto, varhaisempien

vuosien ylimäärää ei voisi käyttää täysimääräisesti ja kannuste varhaisiin toimiin poistuisi. Valiokunta katsoo, että sääntöjen tulisi kannustaa varhaisiin toimiin eikä rangaista niistä, sillä olennaista olisi saada kaikin mahdollisin keinoin päästövähennyksiä aikaan nopeasti.

Komission ehdotuksen mukaan päästövähennyspolun lähtötaso laskettaisiin vuosien 2016—2018 keskimääräisistä todennetuista päästöistä, mikä vastaa voimassa olevassa taakanjakopäätöksessä 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, jossa laskenta aloitettaisiin vuodesta 2021.

Uusien joustojen osalta valtioneuvosto pitää kertaluonteista ns. one-off-mekanismia erittäin tärkeänä ja katsoo, ettei sen tasoa tulisi ainakaan alentaa komission ehdottamasta 100 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin maksimimäärästä; pikemminkin tätä määrä voitaisiin nostaa jonkin verran ilman, että tämä vielä vaikuttaisi merkittävästi EU:n yhteisen päästövähennysvelvoitteen saavuttamiseen. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että lähtökohtaisesti voidaan tukea erilaisia vaihtoehtoja, joilla käytettävissä olevan one-off-jouston määrää ja jouston käytettävyyttä voidaan mahdollisesti lisätä. Valiokunta kuitenkin korostaa myös sitä, että pitkän aikavälin tavoitteet Pariisin sopimuksen mukaisesti tulevat edellyttämään yhä tiukentuvia toimia viimeistään vuoden 2030 jälkeen. Ottaen huomioon tarve valmistautua päästövähennysvelvoitteiden tason tiukentamiseen ei tulisi hyväksyä sitä, että päästövähennyskauden 2021—2030 alussa syntyisi huomattava määrä ylimääräisiä päästöyksiköitä. Tämä ns. kuuma ilma voisi myös osaltaan vaarantaa EU:n yhteisen 30 %:n tavoitteen saavuttamisen.

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

Taakanjakoasetus (U 55/2016 vp) 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 selvästi alle 2 asteen, lähelle 1,5 astetta. Komission ehdotus edellyttää jäsenmailta uusia toimia, joilla nopeutetaan päästövähennyksiä. Suomelle komission ehdotuksessa asetettu päästövähennystavoite on linjassa muille Pohjoismaille asetettujen tavoitteiden kanssa.

Suomen on yhdessä muiden maiden kanssa tehtävä kaikkensa, jotta Pariisin ilmastotavoite saavutetaan. EU:n tämänhetkiset päästövähennystavoitteet eivät siihen riitä, vaan niitä tullaan mitä todennäköisimmin kiristämään ensimmäisessä arvioinnissa vuonna 2018. Sitran teettämän selvityksen mukaan Pariisin ilmastotavoitteen saavuttamiseksi oikeudenmukaisella tavalla EU:n pitäisi vähentää päästöjään vuoteen 2030 mennessä 75 prosenttia ja Suomen 60 prosenttia verrattuna vuoteen 1990. (Sitra: What does the Paris Climate Agreement mean for Finland and the European Union, 2016).

Valtioneuvoston kannasta komission U-kirjelmään ja valiokunnan lausunnosta käy ilmi, ettei Suomessa ole vielä täysin ymmärretty, miten suuri uhka ilmastonmuutos on yhteiskunnille ja miten nopeita päästövähennyksiä ilmastonmuutoksen hillintä edellyttää. Niissä kyseenalaistetaan EU-komission Suomelle esittämä päästövähennystavoite ja esitetään Suomen tavoitteeksi jatkokäsittelylle, että joustoja eli velvoitteiden siirtoa päästökauppa- ja ei-päästökauppasektorin välillä saisi käyttää mahdollisimman paljon. Tosiasiallisesti tämä tarkoittaisi päästövähennysvelvoitteen löysentämistä eli sitä, että Suomi ei hoitaisi edes EU:n nykyisen ilmastotavoitteen mukaista osuuttaan. Jotta Pariisin sopimuksen ilmastotavoitteet voidaan toteuttaa, joustomahdollisuuksia ei tule lisätä. Päinvastoin Suomen tulisi ajaa sitä, että päästövähennysvelvoitteet muutetaan kunnianhimoisemmiksi, eli esimerkiksi sitä, että päästövähennysten lähtötasoksi valittaisiin kunkin jäsenmaan kohdalla komission esittämistä vaihtoehdoista tiukempi: joko vuoden 2020 päästötavoite tai päästöjen keskiarvo 2016—2018.

Valtioneuvoston kannassa mainitaan myös joustot ns. LULUCF-sektorilta taakanjakosektoreille. Suomen tavoitteena tulee olla se, että mikäli nämä joustot otetaan käyttöön, jouston tulee olla perusteltu ja joustojen ylärajan tulee olla mahdollisimman tiukka.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> *että Suomen tavoitteena tulee olla EU-tasolla kunnianhimoinen ilmastopolitiikka ja asetetun päästövähennysvelvoitteen täysimääräinen toteuttaminen ja se, että yläraja joustoille LULUCF-sektorin ja muiden sektorien välillä on mahdollisimman tiukka.*

Valiokunnan lausunto YmVL 18/2017 vp

Helsingissä 2.6.2017

Satu Hassi vihr
Silvia Modig vas
Riitta Myller sd
Susanna Huovinen sd
Anders Adlercreutz r