Valiokunnan lausunto YmVL 23/2016 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): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- metsäneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Paula Perälä, ympäristöministeriö
- professori Kristiina Regina, Luonnonvarakeskus
- erikoistutkija Sampo Soimakallio, Suomen ympäristökeskus
- apulaisjohtaja Lauri Hetemäki, Euroopan metsäinstituutti
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- suojeluasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- suojeluasiantuntija Annukka Valkeapää, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Metsäteollisuus ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 20 päivänä heinäkuuta 2016 asetusehdotuksen maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta (Land use, land-use change and forestry, jäljempänä LULUCF) aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen- ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin (COM(2016) 479 final). Ehdotuksen tavoitteena on

määritellä, miten LULUCF-sektori sisällytetään EU:n ilmastopolitiikan puitteisiin vuodesta 2021 alkaen. Ennen vuotta 2020 EU:n on noudatettava Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden sääntöjä. Voimassa olevan EU:n sisäisen LULUCF-päätöksen (529/2013/EU) täytäntöönpano on käynnissä, ja sen avulla parannetaan maiden tilinpito/laskentajärjestelmiä vuoteen 2020 mennessä siten, että velvoitteiden asettaminen tulee mahdolliseksi.

EU-tasolla LULUCF-sektori sitoo kokonaisuutena enemmän kasvihuonekaasupäästöjä kuin tuottaa niitä. Hiilinielujen koko on keskimäärin noin 9 prosenttia (300 miljoonaa tonnia CO2 ekv.) kaikkien muiden sektoreiden tuottamista vuosittaisista päästöistä. Metsät ovat ylivoimaisesti suurin hiilinielu EU:ssa ja päästöistä suurin osuus syntyy maatalousmaiden ja rakennetun maan maankäytön seurauksena. Jäsenmaiden välillä on suurta vaihtelua hiilinielujen koon ja maankäyttöluokkien merkityksen suhteen. Suomessa metsät ovat merkittävä hiilinielu muiden maankäyttöluokkien ollessa päästölähteitä. Kokonaisuutena LULUCF-sektori sitoo Suomessa enemmän päästöjä kuin se tuottaa. Viime vuosina hiilinielun koko on ollut yli 30 prosenttia (yli 20 miljoonaa tonnia CO2 ekv.) kaikista Suomen tuottamista vuosittaisista päästöistä.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi lokakuussa 2014 vuoteen 2030 ulottuvat ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet ja sitovan tavoitteen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2030 mennessä vähintään 40 prosenttia vuoteen 1990 verrattuna. Tavoite on koko Euroopan unionin yhteinen ja se pyritään toteuttamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti siten, että vuoteen 2030 mennessä päästöt vähenevät päästökauppasektoriin kuuluvilla aloilla 43 prosenttia ja päästökaupan ulkopuolelle jäävillä aloilla (taakanjako) 30 prosenttia vuoden 2005 tasoon verrattuna.

LULUCF-sektorin osalta Eurooppa-neuvosto päätti, että "heti teknologian salliessa ja joka tapauksessa ennen vuotta 2020 laaditaan politiikka, joka koskee tapoja sisällyttää maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous vuoteen 2030 ulottuviin kasvihuonekaasupäästöjen hillitsemispuitteisiin.” Lisäksi neuvosto totesi, että maataloudessa ja maankäytössä hillitsemispotentiaali on pienempi ja että on tärkeää tarkastella parhaita tapoja optimoida sektorin osallistuminen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja hiilensidontaan, mukaan lukien metsittämistoimilla.

Nyt annetussa asetuksessa vahvistetaan maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat jäsenvaltioiden velvoitteet, joilla varmistetaan unionin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan vuosien 2021—2030 velvoitteen täyttyminen, sekä säännöt, jotka koskevat LULUCF-sektorin päästöjen ja poistumien laskentaa, tilinpitoa, tarkastamista ja sitä noudattavatko jäsenvaltiot kyseisiä velvoitteita. Jäsenmaan velvoitteena on varmistaa, että LULUCF-sektorin laskennalliset päästöt eivät ylitä sektorin laskennallisia poistumia.

LULUCF-asetuksen kanssa samanaikaisesti annettiin myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030 (jäljempänä taakanjako) ja asetus EU:n seurantajärjestelmäasetuksen muuttamiseksi (COM(2016) 482 final). Taakanjakosektori sisältää mm. liikenteen, maatalouden, rakennusten lämmityksen ja jätesektorin päästöt ja se kattaa noin 60 % EU:n kokonaispäästöistä. LULUCF-sektori on mainittu yhtenä joustokeinona jäsenmaiden kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Taakanjakoasetusta ja joustomahdollisuuksia on käsitelty yksityiskohtaisesti aihetta käsittelevässä valtioneuvoston kirjelmässä.

Euroopan komissio valmistelee myös ehdotusta kestävästä bioenergiapolitiikasta vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Ehdotus annetaan vuoden 2016 loppupuolella samaan aikaan uudistetun uusiutuvan energian direktiivin (RES-direktiivi) kanssa. Bioenergian kestävyyttä koskeva ehdotus voi olla osa uudistettua RES-direktiiviä tai siitä erillinen lainsäädäntöehdotus ja/tai muu instrumentti.

EU:n ilmasto- ja energiapuitteiden toimeenpanemiseksi komissio on jo antanut 15 päivänä heinäkuuta 2015 ehdotuksen EU:n päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) muuttamisesta (COM(2015) 337 lopullinen). Lisäksi komissio antoi 20 päivänä heinäkuuta 2016 myös tiedonannon vähäpäästöisestä liikenteestä (COM(2016) 500 final).

Valtioneuvoston kanta

Yleiset linjaukset

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n omassa vuoden 2020 jälkeisessä ilmastopolitiikassa maankäyttösektorin (maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF) sisällyttämistapa tukee YK:n ilmastosopimuksen sitoumuksia ja Pariisin sopimuksen tavoitteita. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio on antanut ehdotuksen maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta ennen Pariisin sopimuksen ratifiointia yhdessä samanaikaisesti annetun taakanjakosektoria koskevan ehdotuksen kanssa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että LULUCF-sektori säilyy omana erillisenä pilarinaan EU:n ilmasto- ja energiakehyksessä. Erillinen LULUCF-pilari mahdollistaa parhaiten sen, että maankäyttösektorin erityispiirteet voidaan ottaa huomioon.

Valtioneuvoston mielestä lähtökohtana on tarkastella maankäyttöä sekä maa- ja metsätaloutta kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti, jotta samalla edistetään myös muita keskeisiä politiikkatavoitteita, jotka koskevat mm. biotaloutta, vähäpäästöisyyttä, maaseudun kehittämistä, ruuantuotannon kannattavuutta ja kilpailukykyä, uusiutuvaa energiaa ml. bioenergiaa sekä puhtaita ratkaisuja ja luonnon monimuotoisuutta.

Valtioneuvosto kannattaa komission esitystä siltä osin, että biomassan päästöt lasketaan LULUCF-sektorin sisällä, eikä niitä lasketa toista kertaa päästökaupassa ja taakanjakosektorilla.

Valtioneuvosto on tyytyväinen siihen, että komission esityksissä pyritään kiinnittämään huomiota maatalouden kustannustehokkaan ja toteuttamiskelpoisen päästövähennyspotentiaalin rajallisuuteen ja siihen, että maatalouteen suoraan kohdistuvien ilmastotavoitteiden tulee olla johdonmukaisia kannattavan maatalouden toimintaedellytyksien sekä kansallisen huoltovarmuuden ja globaalin ruokaturvan kannalta.

Valtioneuvosto korostaa, että ilmastopolitiikan tulee kannustaa metsien kestävään käyttöön ja niiden monipuolisten ilmastohyötyjen lisäämiseen kuten nielujen ylläpitoon ja vahvistamiseen sekä uusiutumattomien raaka-aineiden ja fossiilisten polttoaineiden korvaamiseen.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että ehdotus kohdistuu jäsenvaltioille eikä sisällä suoria velvoitteita yksittäisille toimijoille. Valtioneuvosto korostaa sitä, että metsäpolitiikka ja sen määrit-

tämät toimenpiteet tulee säilyttää kansallisen päätäntävallan piirissä. Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle ehdotettuja delegoituja säädöksiä tulee vielä tarkastella. Yleisenä huomiona valtioneuvosto katsoo, että mahdolliset säädösvallan siirrot on määriteltävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Laskentasäännöt

Valtioneuvosto kannattaa komission pyrkimystä LULUCF tilinpito- ja laskentasääntöjen yksinkertaistamiseen ja läpinäkyvyyden parantamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että siirtyminen kohti YK:n ilmastosopimuksen raportoinnin tyyppistä kattavampaa laskentaa LULUCF-sektorilla on perusteltua vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Siirtyminen ilmastosopimuksen mukaiseen maankäyttöluokittaiseen raportointi- ja tarkastelumenettelyihin voi parantaa raportoinnin kustannustehokkuutta ja osaltaan edesauttaa Pariisin sopimuksen toimeenpanoa ja sektorin toimenpiteiden läpinäkyvyyttä.

Valtioneuvosto on erittäin tyytymätön komission esityksiin koskien LULUCF-sektorin laskentasääntöjä. Komission esitys ei ole valtioneuvoston näkemyksen mukaan kokonaisuudessa riittävän tasapainoinen, sillä erityisesti metsien ilmastovaikutuksen laskennallinen rooli on nähty komission esityksessä liian rajoitetusti, kun toisaalta esimerkiksi metsäkadosta aiheutuvat päästöt on laskettu täysimääräisinä. Valtioneuvosto on huolissaan siitä, että komission esittämät laskentasäännöt voivat aiheuttaa Suomen kaltaiselle maalle laskennallisesti merkittävän päästön, vaikka maankäyttösektori ja metsät olisivatkin kokonaisuudessaan luonnontieteellinen nielu.

Valtioneuvosto katsoo, että LULUCF-sektorin toimista mahdollisesti syntyvät laskennalliset nieluhyödyt ja päästöt eivät ole tasapainossa.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan komission metsiä koskeva laskentaehdotus ei tarjoa riittävän selkeitä mahdollisuuksia kannustaa kestävään metsätalouteen ja puutuotteiden käyttöön. Valtioneuvosto katsoo, että LULUCF-sektorin laskentasääntöjä erityisesti metsien osalta tulee vielä tarkastella ja kehittää.

Valtioneuvosto yhtyy komission esitykseen siltä osin, että viljelysmaan ja ruohikkoalueiden vertailuvuosina käytetään vuoden 1990 sijaan myöhempien vuosien keskiarvoa, kuten esimerkiksi vuosien 2005—2007, vaikka arvioiden mukaan Suomen viljelysmaan päästökehitys onkin nouseva.

Valtioneuvosto korostaa, että mahdollisesti käytettävä metsien vertailutaso tulee olla kansallisesti määriteltävissä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että metsien vertailutason määrittämisessä pitäisi sallia uusien politiikkatoimien sisällyttäminen ja vertailutason määrittäminen tulisi tehdä läpinäkyvästi. Suomi on korostanut että kansallisesti asetettujen vertailutasojen tulisi olla johdonmukaisia kansallisten metsä- ja uusiutuvan energian politiikkojen kanssa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission ehdotusta siitä, että eri maankäyttöluokkien kesken on joustomahdollisuus päästöjen ja nielujen tasoittamiseksi. Valtioneuvosto pitää kiinnostavana komission ehdotusta siltä osin, että kaudella 2021—2025 syntyviä nieluyksiköitä voitaisiin tallettaa

kaudelle 2026—2030. Valtioneuvosto katsoo, että nieluyksiköiden mahdollinen siirto jäsenmaiden kesken edellyttää vielä lisätarkasteluita.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio antoi heinäkuussa 2016 asetusehdotuksen maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta (Land use, land-use change and forestry, jäljempänä LULUCF) aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen ja -poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin. Asetusehdotuksessa esitetään määritettäväksi maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat EU:n jäsenvaltioiden velvoitteet, joilla varmistetaan unionin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan vuosien 2021—2030 velvoitteen täyttyminen. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että EU:n omassa vuoden 2020 jälkeisessä ilmastopolitiikassa maankäyttösektorin sisällyttämistapa tukee YK:n ilmastosopimuksen sitoumuksia ja Pariisin sopimuksen tavoitteita.

Valiokunta toteaa, että Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2014 vuoteen 2030 ulottuvat ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet ja sitovan tavoitteen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2030 mennessä vähintään 40 prosenttia vuoteen 1990 verrattuna. Valiokunta viittaa Pariisin sopimuksen hyväksymistä koskevaan mietintöönsä (YmVM 11/2016 vp—HE 200/2016 vp), jossa todetaan, että EU:n nykyinen tavoite vähentää päästöjä 40 prosenttia vuoteen 2030 ja 80—95 prosenttia vuoteen 2050 mennessä ei ole uusien arvioiden mukaan riittävä, vaan tavoitetasoa on jatkossa nostettava.

EU:n ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää merkittävää systeemistä muutosta talouden rakenteissa ja yhteiskunnassa. On tärkeätä suunnitella ilmastopolitiikkaa ja -toimia huomioiden yhteiskunnan tavoitteet kokonaisuutena ja pyrkiä löytämään synergiahyötyjä eri tavoitteiden välillä. Valiokunta katsoo, että maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätaloutta koskeva LULUCF-sektori tulee niveltää entistä kiinteämmäksi osaksi ilmastopolitiikkaa. Valiokunta korostaa, että koko EU:n lainsäädäntö tulee saada tukemaan systeemistä siirtymistä kohti vähähiilistä taloutta. Tämän hetken yhtenä haasteena on esimerkiksi öljyn alhaisesta hinnasta johtuva fossiilisten polttoaineiden käytön edullisuus. Vaikka ilmastopolitiikan pääpainon tulee olla fossiilisten polttoaineiden päästöjen vähentämisessä, edellyttää Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteiden saavuttaminen nykytiedon valossa myös metsien hiilinielujen säilyttämistä ja vahvistamista globaalisti.

Komission ehdottama ratkaisumalli LULUCF-sektorille kattaa merkittävimmät maankäyttöluokat ja niihin liittyvien päästövaikutusten laskentasäännöt. Erityisesti hoidetun metsämaan osalta laskentasäännöt esitetään vain periaatteellisella tasolla, jonka vuoksi ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia Suomelle ei voida arvioida vielä tässä vaiheessa. Valiokunta kannattaa komission pyrkimystä LULUCF-sektorin tilinpito- ja laskentasääntöjen yksinkertaistamiseen ja läpinäkyvyyden parantamiseen. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan katsoo, että siirtyminen kohti YK:n ilmastosopimuksen raportoinnin tyyppistä kattavampaa laskentaa LULUCF-sektorilla on perusteltua vuoden 2020 jälkeiselle ajalle.

Valiokunnan lausunto YmVL 23/2016 vp

Valiokunta toteaa, että metsänielujen maakohtaiset vertailutasot ratkaisevat hyvin pitkälle sen, minkä tyyppiseen metsien hoitoon ne ohjaavat. Asetettavat vertailutasot määrittelevät, kuinka paljon puuta voi käyttää ilman, että nielun väheneminen johtaa päästörasitteeseen. Hyvin alhaiset vertailutasot mahdollistaisivat puunkäytön voimakkaan lisäämisen nielujen kustannuksella. Korkeammat vertailutasot saattavat puolestaan ohjata vahvemmin toimenpiteisiin metsien nielujen lisäämiseksi ja sellaisiin päästövähennystoimenpiteisiin, jotka eivät heikennä nieluja. Tällöin nielujen ylläpito on mahdollista nähdä päästövähennysten rinnalla tarvittavana toimena, jonka avulla ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden rajoittamista voidaan tehostaa. Hyvin korkealle asetettavat vertailutasot voivat puolestaan johtaa ratkaisuihin, joissa päästövelvoitteita toteutetaan esimerkiksi päästöjä ulkoistamalla. Valiokunta katsoo, että onnistuneesti asetetuilla vertailutasoilla voidaan EU:ssa lisätä halukkuutta tarkastella hiilinieluja kiinteänä osana ilmastopolitiikkaa.

Suomessa metsät ovat erittäin merkittävä hiilinielu muiden maankäyttöluokkien ollessa päästölähteitä. Kokonaisuutena LULUCF-sektori sitoo Suomessa enemmän päästöjä kuin se tuottaa. Viime vuosina hiilinielun koko on ollut yli 30 prosenttia (yli 20 milj. tonnia CO_2 ekv.) kaikista Suomen tuottamista vuosittaisista päästöistä. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston näkemykseen katsoo, että komission esitys ei ole kokonaisuudessaan riittävän tasapainoinen, sillä erityisesti metsien ilmastovaikutuksen laskennallinen rooli on nähty komission esityksessä liian rajoitetusti, kun toisaalta esimerkiksi metsäkadosta aiheutuvat päästöt on laskettu mukaan täysimääräisinä. Valiokunta katsoo, että maankäyttömuutosten päästövaikutukset tulee kohdistaa todellisten maankäyttöluokkien alle (esim. rakentaminen), jotta vaikutukset nähtäisiin oikeissa alakategorioissa maankäytön muutoksina eikä vain osana metsäkatoa, kuten komission esityksessä on todettu. Laskentasääntöjen tulee olla yksinkertaisia ja ymmärrettäviä sekä perustua luonnontieteelliselle pohjalle.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston kantaan yhtyen, että metsien vertailutason tulee olla kansallisesti määritettävissä ja että vertailutason määrittäminen tehdään läpinäkyvästi. Valiokunta pitää tärkeänä, että vertailutaso asetetaan riittävän kunnianhimoiselle tasolle, jotta se kannustaa metsänielujen säilyttämiseen ja lisäämiseen. Valiokunta painottaa myös sitä, että metsäpolitiikka ja sen määrittämät toimenpiteet tulee säilyttää kansallisen päätäntävallan piirissä EU:n vuonna 2015 hyväksymän metsästrategian mukaisesti. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä päivittää maatalousmaan laskentasäännöt siten, että peltojen hiilensidonta huomioidaan riittävästi ja kannustetaan maaperän hiilivarastojen kasvattamiseen.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että ilmastopolitiikan tulee kannustaa metsien kestävään käyttöön ja niiden monipuolisten ilmastohyötyjen lisäämiseen, kuten nielujen ylläpitoon ja vahvistamiseen sekä uusiutumattomien raaka-aineiden ja fossiilisten polttoaineiden korvaamiseen uusiutuvilla raaka-aineilla. Puuperäisten pitkäikäisten tuotteiden käyttöä on kyettävä voimakkaasti lisäämään, jotta saadaan ilmastohyötyjä varastoituneen hiilen määrän kasvun ja uusiutumattomien raaka-aineiden korvaamisen kautta. Tällöin voidaan myös lisätä puusta saatavien tuotteiden arvonlisää. Siirtymistä kiertotalouteen tulee vauhdittaa, jotta samalla voidaan leikata voimakkaasti päästöjä ja ohjata kehitystä kohti vähähiilistä taloutta. Päästövähennykset tulee suunnata siten, että päästöjen alentamisessa otetaan rajahyödyt mukaan ja keskitetään vähennykset kustannustehokkaasti.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan komission metsiä koskeva laskentaehdotus ei kokonaisuutena arvioiden tarjoa riittävän selkeitä mahdollisuuksia kannustaa kestävään metsätalouteen ja puutuotteiden käyttöön. Valiokunta katsoo myös, että LULUCF-sektorin laskentasääntöjä erityisesti metsien osalta tuleekin vielä tarkastella ja kehittää. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan korostaa, että LULUCF-sektoriin liittyviä moninaisia tavoitteita ja asetuksen vaikutuksia, laskentatapoja sekä nielujen hyödyntämistä taakanjakosektorilla tulee jatkovalmistelussa tarkastella kokonaisuutena ja että yhteisymmärryksessä EU:n kanssa on pyrittävä Suomea tyydyttävään tasapainoiseen kokonaisratkaisuun.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 10.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk
varajäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio

Valiokunnan lausunto YmVL 23/2016 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmässä U 53/2016 vp otetaan kantaa maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden eli ns. LULUCF-sektorin sisällyttämiseen Euroopan unionin päästövähennystavoitteisiin vuoden 2020 jälkeen. Ehdotus on tarpeellinen, sillä sektorin sisällyttäminen ilmastotavoitteisiin mahdollistaa päästövähennystavoitteiden paremman kokonaiskunnianhimon.

Valtioneuvosto ja ympäristövaliokunta esittävät kannoissaan tyytymättömyytensä komission esityksiin LULUCF-sektorin laskentasäännöistä. Kritiikin mukaan metsien hiilinieluvaikutus on nähty liian rajoitetusti, kun taas metsäkadosta aiheutuvat päästöt on laskettu täysimääräisinä.

Suomen ympäristökeskuksen tutkijoiden Sampo Soimakallion ja Mikael Hildénin mukaan (lausunto valiokunnalle ja HS 31.10.2016) se, että maat voisivat polttaa biomassaa energiaksi ilman nielun pienentymisen kautta tulevaa päästörasitetta ja samanaikaisesti saisivat hyvitystä nollaa suuremmasta nielusta, pienentäisi Suomen tarvetta vähentää päästöjään eli heikentäisi Suomen ilmastotavoitteiden kunnianhimoa ja siten vaikeuttaisi Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamista. Paperilla voitaisiin siis näyttää, että ilmastovelvoitteita on saavutettu, vaikka on pienennetty metsien hiilinielua. Soimakallion mukaan puun korjuumäärien kasvattaminen saattaa kuitenkin itse asiassa pienentää nielua enemmän kuin puun energiakäytöllä voidaan korvata fossiilisia päästöjä tarkastelujakson aikana, eli toisin sanoen kokonaisvaikutus toimisi ilmastonsuojelua vastaan.

Tutkijoiden mukaan komission esitys ei estä älykästä biotaloutta vaan pyrkii säilyttämään unionin ilmastopolitiikan uskottavuuden. Komissio esittää, että maat eivät voi laskea metsiensä hiilinieluja täysimääräisesti hyväkseen, eli siltä osin tilanne jatkuisi entisellään. Toisaalta komission esitys ei myöskään aseta puunkäytölle täysimääräisesti sitä päästörasitetta, joka sen nielua pienentävästä vaikutuksesta tosiasiassa aiheutuu. Vain jos nielu pienenee alle asetettavan vertailutason, maa joutuu vähentämään päästöjä muin toimin.

Valtioneuvoston ja ympäristövaliokunnan kantojen mukaan metsienkäytön vertailutasojen tulisi olla kansallisesti määritettävissä. Tällöin EU:n jäsenmaat saattaisivat asettaa nielujen vertailutasot selvästi nykyisiä ja historiallisia todellisia tasoja alemmaksi, minkä seurauksena EU:n maaperään ja metsiin sisältyvä hiilinielu todellisuudessa pienenisi. Ilmakehän kannalta tämä vastaisi päästöä, joka kuitenkin jätettäisiin ilmoittamatta päästöjen raportoinnissa.

Valtioneuvosto katsoo myös, että LULUCF-sektorilta saatavilla joustoilla tulisi voida kompensoida päästöjä muilla sektoreilla. Joustot yhdessä itse asetetun nielujen vertailutason kanssa uhkaavat tehdä LULUCF-sektorista keinon jättää tekemättä päästövähennystoimia muilla sektoreilla, kuten maataloudessa, liikenteessä ja jätehuollossa. Asettamalla nieluille alhaisen vertailutason tai korkean hakkuuennusteen maat voisivat ansaita laskennallisia päästökauppakompensaatio-oikeuksia, vaikka hakkuut niiden metsissä olisivatkin tosiasiallisesti lisääntyneet. Olisi ilmastopolitiikan etu, että riippumattomat asiantuntijat selvittäisivät eri maiden hiilinielujen vertailutasojen ja niiden vahvistamisprosessin tarkkuutta ja avoimuutta.

Myös Syke, Suomen luonnonsuojeluliitto ja WWF ovat lausunnoissaan valiokunnalle vastustaneet kritiikkiä, jota valtioneuvosto esittää komission ehdottamille laskentasäännöille ja ulkopuolelta määrätylle vertailuvuodelle.

Tehokkaasti toimivan ilmastonsuojelun varmistamiseksi LULUCF tulisi pitää omana sektorinaan, eikä tulisi sallia päästövähennysten vaihtoa muiden sektorien kanssa. Valtioneuvoston kanta joustojen täysimääräisestä hyödyntämisestä tarkoittaisi Suomen päästövähennystavoitteen muuttamista vähemmän kunnianhimoiseksi. Tällainen päästötavoitteesta tinkiminen on kestämätöntä. On huomattava, että tähän mennessä hyväksytyt EU:n ilmastotavoitteet eivät vastaa Pariisin ilmastosopimuksen asettamaa lämpenemisrajaa. Esimerkiksi Sitran mukaan EU:n vuoden 2030 päästövähennystavoitetta pitäisi itse asiassa tiukentaa 75 prosentin vähennykseen vuoden 1990 tasosta, mikäli Pariisin ilmastotavoitteet aiotaan toteuttaa oikeudenmukaisella tavalla. (Sitra: What does the Paris Climate Agreement mean for Finland and the European Union, 2016)

LULUCF-sektorille tulisikin määrittää oma tavoitetaso, kansalliset päästöjen hillintäsuunnitelmat ja kannustimet tarvittaville toimille. Metsienkäytön vertailutason määrittelyn tulee perustua todellisiin toteutuneisiin tasoihin ja maankäytön aiheuttamat todelliset ilmastovaikutukset tulee huomioida. EU-maiden ei tule voida asettaa vertailutasoja kansallisesti ilman ulkopuolista arviointia siitä, miten hiilinielu tosiasiassa on kehittynyt. LULUCF-sektorin laskentasääntöjen tulee olla sellaiset, ettei vuosittaisen hiilinielun koko pienene vaan mieluummin kasvaa. Laskentasääntöjen tulee kannustaa kestävään metsä- ja biotalouteen ja varmistaa nieluvaikutuksen pysyminen vähintään samalla tasolla kuin aiemmin. Metsien hakkuiden voimakas lisääminen pienentää metsien muodostamaa hiilinielua. Ilmaston näkökulmasta se on yhtä paha asia kuin vastaavan kokoinen kasvihuonekaasujen päästö.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> *että Suomen tavoitteena on oltava LULUCF-sektorin pitäminen omana tavoitekokonaisuutenaan ilman mahdollisuutta helpottaa sen avulla muiden sektorien päästövähennysvelvoitteita. Lisäksi Suomen tulisi tavoitella metsienkäytön vertailutason määrittämistä siten, että määrittämisessä huomioidaan toiminnan todelliset ilmastovaikutukset ja kannustetaan metsien hiilivaraston kasvattamiseen sekä kestävään metsä- ja biotalouteen. Jäsenmaiden hiilinielujen vertailutasojen tulee perustua ulkopuoliseen riippumattomaan arviointiin hiilinielujen todellisesta kehityksestä eikä kansalliseen poliittiseen päätökseen, joka olisi tieteellisestä näkökulmasta mielivaltainen.*

Helsingissä 10.11.2016

Satu Hassi vihr
Silvia Modig vas