Valiokunnan lausunto YmVL 3/2019 vp– E 38/2019 vp

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n LULUCF-asetuksen nojalla annettava rekisteriasetus sekä Suomen erillisjousto

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU:n LULUCF-asetuksen nojalla annettava rekisteriasetus sekä Suomen erillisjousto (E 38/2019 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- metsäneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Jarmo Muurman, ympäristöministeriö
- tutkimusprofessori Raisa Mäkipää, Luonnonvarakeskus
- puheenjohtaja Markku Ollikainen, Suomen ilmastopaneeli
- ryhmäpäällikkö Sampo Soimakallio, Suomen ympäristökeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Energiavirasto
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

LULUCF-asetus

Komissio antoi 20.7.2016 asetusehdotuksen maankäyttösektorin (Land Use, Land-Use Change and Forestry, LULUCF) sisällyttämiseksi EU:n ilmastopolitiikan kokonaisuuteen kaudelle 2021—2030. Kolmikantaneuvotteluissa neuvoston, parlamentin ja komission välillä saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys joulukuussa 2017. Asetus (EU) 2018/841 maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU)

N:o 525/2013 ja päätöksen N:o 529/2013/EU muuttamisesta (LULUCF-asetus) astui voimaan 30.5.2018. LULUCF-asetuksen 15 ja 16 artiklojen mukaisesti komissio antaa delegoituja säädöksiä asetuksen toimeenpanoa varten. Komissio julkaisi 8. tammikuuta 2019 luonnoksen delegoiduksi asetukseksi rekisteriasetuksen muuttamiseksi siten, että voidaan laatia säännöt LULUCF-asetuksen mukaisten päästöjen ja poistumien tilinpitoon sekä varmistamaan, että asetuksen 12 ja 13 artiklojen joustomahdollisuuksien käyttö kirjataan täsmällisesti.

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö ja Suomen kannat on kuvattu valtioneuvoston 15 päivänä syyskuuta 2016 eduskunnalle toimittamassa kirjelmässä (U 53/2016 vp), jatkokirjelmässä (UJ 11/2017 vp) sekä ympäristöneuvostoa varten valmistellussa perusmuistiossa (MMM2017-00593; 2.10.2017).

LULUCF-asetuksessa esitetään maankäytön laskentaa ja tilinpitoa koskevat sekä asetuksen vaatimusten toteutumista koskevat säännöt. 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, jäsenvaltio voi siirtää yksiköitä taakanjakosektorilta tai hankkia niitä toiselta jäsenvaltiolta LULUCF-tavoitteen saavuttamiseksi.

11 ja 12 artikloissa määritellään yleisistä joustokeinoista LULUCF-asetuksen tavoitteen saavuttamiseksi. Suomen erillisjousto on sisällytetty osaksi 13 artiklaa, joka sisältää määräykset hoidetulle metsämaalle asetetusta jäsenvaltiokohtaisesta joustosta. 13 artiklan 4 kohdan mukaisesti Suomi saa kompensoida enintään 10 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia (Mt CO_2 ekv.) edellyttäen, että se täyttää 13 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdissa luetellut edellytykset. Asetuksen johdantokappaleessa 26 perustellaan Suomen erillisjousto ja viitataan Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden toimeenpanoa koskeviin neuvoston (9.3.2012) päätelmiin runsasmetsäisten maiden erityispiirteistä. Nämä erityispiirteet koskevat erityisesti rajallisia mahdollisuuksia tasapainottaa päästöt poistumilla. Suomella on runsasmetsäisimpänä jäsenvaltiona ja erityisten maantieteellisten olosuhteidensa vuoksi erityisiä ongelmia tässä suhteessa. Näin ollen Suomelle olisi myönnettävä rajattu lisäjousto.

Kioton pöytäkirjan ensimmäisellä velvoitekaudella Suomen kaltaisten metsäisten maiden ongelma ratkaistiin kansainvälisellä laskentasäännöllä ja siihen liittyvällä poikkeuksella. Kioton toisella kaudella Suomen erilliskompensaatiota varten komissio siirsi 10 Mt CO_2 ekv. vastaavan määrän yksiköitä Suomen tilille. LULUCF-asetuksen johdantokappale 26 viittaa näihin aikaisempiin menettelyihin.

Rekisteriasetukset

EU:n päästökauppajärjestelmän ja taakanjaon rekisteritoiminnot on keskitetty Euroopan unionin rekisterijärjestelmään (jäljempänä unionin rekisteri). Rekisteri on unionin perustama ja ylläpitämä rekisteri, jolla pidetään täsmällisesti kirjaa päästökaupan ja taakanjaon päästöyksiköistä. Rekisteri toimii myös Kioton pöytäkirjan mukaisista päästöyksiköistä kirjaa pitävänä kansallisena rekisterinä.

Komissio on 12.3.2019 antanut delegoidun asetuksen (EU) 2109/1122 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY täydentämisestä unionin rekisterin toiminnan osalta, jolla on tarkoitus mukauttaa unioin rekisteriä neljättä (2021—2030) päästökauppakautta varten. Edellä mainittua rekisteriasetusta on täydennetty taakanjakoasetuksen edellyttämien muutosten johdosta kaudelle 2021—2030 komission 13.3.2019 antamalla delegoidulla asetuksella delegoidun asetuksen (EU) 2019/1122 muuttamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 mukaisen unionin rekisterin toiminnan osalta. Asetukset ovat astuneet voimaan 22.7.2019.

LULUCF-asetus (artikla 15) edellyttää muutoksia unionin rekisteriin, jotta voidaan laatia säännöt LULUCF-asetuksen mukaisten päästöjen ja poistumien määrän kirjaamisesta kussakin jäsenvaltiossa kunkin maankäyttöön liittyvän tilinpitoluokan osalta ja varmistamaan, että LULUCF-asetuksen 12 ja 13 artiklan mukaisten joustomahdollisuuksien käyttämisen osalta tehtävä tilinpito unionin rekisterin kautta on täsmällistä.

LULUCF-asetuksen edellyttämien muutosten johdosta komissio on 8. tammikuuta 2019 julkaissut luonnoksen komission delegoidusta asetuksesta rekisteriasetuksen muuttamiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää keskeisenä tavoitteena sitä, että Suomen nettonielu kasvaa. Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa korostetaan tarvetta laatia kokonaisvaltainen maankäyttösektorin ilmasto-ohjelma, jolla selvitetään keinot maankäyttösektorin päästöjen vähentämiseksi ja hiilinielujen vahvistamiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Valiokunta korostaa, että riippumatta LULUCF-asetuksen ja laadittavana olevan rekisteriasetuksen teknisistä, tilinpitoon liittyvistä laskennallisista ratkaisuista, olennaista on ryhtyä hallitusohjelman mukaisiin toimiin maaperän hiilinielujen ja -varastojen vahvistamiseksi.

Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahdessa asteessa verrattuna esiteolliseen aikaan ja pyrkiä toimiin, joilla lämpeneminen saataisiin rajattua alle 1,5 C-asteen. Lisäksi tavoitteena on pysäyttää kasvihuonekaasujen päästöjen kasvu mahdollisimman pian ja vähentää päästöjä siten, että ihmisen aiheuttamat kasvihuonekaasujen päästöt ja nielut ovat tasapainossa tämän vuosisadan jälkipuoliskolla. Päästöjen vähentämisen lisäksi hiilidioksidia on pystyttävä myös poistamaan ilmakehästä, ja tätä kautta hiilinielujen merkitys osana ilmastotoimia korostuu.

Valiokunta toteaa, että hallitusohjelman keskeinen tavoite on Suomen hiilineutraalius vuonna 2035 ja hiilinegatiivisuus nopeasti sen jälkeen nopeuttamalla päästövähennystoimia ja vahvistamalla hiilinieluja. Vastaavasti Suomen EU-puheenjohtajakauden päätavoite on EU:n ilmastotavoitteen kunnianhimon tason nostaminen siten, että EU nostaa päästövähennystavoitettaan 55 %:iin vuonna 2030 verrattuna vuoden 1990 tasoon ja saavuttaa hiilineutraaliuden vuonna 2050.

Valiokunta toteaa, että LULUCF-asetukseen liittyen komissio päättää sekä jäsenmaiden hoidetun metsämaan vertailutasosta että jäsenmaiden joustomahdollisuuksien ja Suomelle myönnetyn erillisjouston käytöstä. Metsämaan vertailutason kiinnittämistä koskeva päätös on asiallisesti

merkittävämpi kuin joustojen käyttöä koskeva päätös. Koska komissio päättää hoidetun metsämaan vertailutason kiinnittämisestä vasta vuonna 2020 ja koska puuston kasvu, hakkuukertymä ja puuston kokonaispoistuma vaihtelevat, myös arviot hoidetun metsämaan vertailutason saavuttamisesta vaihtelevat. Tilanteen arvioiminen on siksi tällä hetkellä vaikeaa. Huomioon on myös otettava, että metsänielun kasvuarviot perustuvat malleihin, ja siksi niihin liittyy etenkin pitemmällä aikavälillä epävarmuuksia.

Selkeää joka tapauksessa on, että LULUCF-asetuksella maankäyttösektorista on tullut osa ilmastopolitiikkaa päästökaupan ja taakanjako-asetuksen kattamien sektoreiden rinnalla. Asetuksessa määritellyt joustot maankäyttösektorin ja taakanjakosektoreiden välillä sekä eri jäsenmaiden välillä kuitenkin sallitaan. Jokaisen jäsenmaan tulee pääsääntöisesti varmistaa, että LULUCF-sektorin päästöt ja poistumat ovat tasapainossa.

Kun komissio on asettanut metsien hiilinielun vertailutason, ovat metsänhoitotoimin saavutettavat päästövähennykset ja puuston kasvua ja hiilinieluja vahvistavat toimet kannattavia. Metsien hiilinielun vertailutason asettaminen vaikuttaa välittömästi myös maatalouden ilmastotavoitteisiin osana maankäyttösektoria. Ilmastolain täydentäminen onkin tästä syystä välttämätöntä, sillä maankäyttösektori ei sisälly lain nykyiseen soveltamisalaan. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan nielupolitiikka otetaankin osaksi ilmastolain päivittämistä ja strategiaa kohti hiilineutraaliutta. Valiokunta kiirehtii ilmastolain muuttamista koskevaa lainvalmistelua.

Oleellista on ehkäistä metsäkatoa eli metsämaan ottamista muuhun maankäyttöön. Valiokunta korostaa tarvetta toteuttaa ripeästi hallitusohjelman mukaisia toimia, joilla vähennetään painetta metsäpinta-alan pienenemiseen, kuten kehittää kannusteita biokaasun valmistamiseen eläintilojen lannasta ja lannoitteen valmistamiseen biokaasun jäännösjakeesta sekä selvittää mahdollisuudet ottaa käyttöön maankäyttömuutosmaksu.

Valiokunta korostaa, että metsien hiilinielua kasvattaa osaltaan myös turvemaiden ja muusta maankäytöstä vapautuvien alueiden metsitys. Valiokunta korostaa, että ohjauskeinoja ja kannustimia kehittämällä voidaan vahvistaa metsien ja maaperän hiilinieluja ja -varastoja. Myös monipuolisten metsien kasvatus- ja käsittelytapojen edistämisellä voidaan saada hyviä tuloksia.

Tähän saakka pellonraivauksen ja maanviljelyn aiheuttamat päästöt on kompensoitu metsien hiilinielulla, joten maanviljelyn päästöjen vähentämiseen ei ole ollut tehokasta kannustinta. Maatalousmailla toteutettavat päästövähennystoimet voivat kuitenkin olla suhteellisen edullisia. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan suurin päästövähennys olisi saatavissa pellonraivauksen vähentämisellä turvemailla ja turvepeltojen kasvipeitteisyyden lisäämisellä sekä turvepeltojen pohjaveden pinnan nostamisella. Viljelyä olisi myös pyrittävä ohjaamaan turvepelloilta kivennäismaille. Käytännössä toteutettavat ratkaisut edellyttävät myös valittavien toimenpiteiden sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä ekologisen kestävyyden ohella.

Valiokunta toteaa lopuksi, että Suomen maankäyttösektoria koskevaa politiikkaa joudutaan tulevina vuosikymmeninä mukauttamaan kiristyviin ilmastotavoitteisiin. Myös LULUCF-asetus on dynaaminen instrumentti, sillä se sisältää asetuksen uudelleentarkastelun mahdollistavan artiklan, jonka mukaan asetusta tarkastellaan uudelleen ottaen huomioon muun muassa kansainväli-

nen kehitys ja toimet, joilla pyritään saavuttamaan Pariisin sopimuksen pitkän aikavälin tavoitteet.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 23.10.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hannu Hoskonen kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Inka Hopsu vihr (osittain)
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Sari Multala kok (osittain)
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Taee sd (osittain)
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Euroopan komissio on antanut eduskunnalle ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi koskien maankäyttösektoria (maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF) sekä sen erillisjoustoa (E 38/2019 vp). Isossa kokonaiskuvassa perussuomalaisten valiokuntaryhmä sekä eduskuntaryhmä tukevat komission pyrkimyksiä yksinkertaistaa laskentasääntöjä LULUCF-sektorilla ja täten parantaa niiden läpinäkyvyyttä.

Vaikka komission esityksen tavoite on kannatettava, valiokuntaryhmämme katsoo, ettei nyt tehty esitys ole kokonaisuudessaan riittävän tasapainoinen etenkään metsien osalta, ehdotettu malli kun suosisi ryhmämme mielestä maita, joiden kokonaispäästöt ovat aikaisemmin olleet suuret, eikä se kannusta riittävästi hyvään metsänhoitoon.

Näemme, että metsien hiilinielujen myönteisen ilmastovaikutuksen laskennallinen rooli on komission esityksessä nähty nyt liian rajoitetusti. Näin ollen Suomessa LULUCF-sektorista ja etenkin metsistämme aiheutuisi maallemme lisärasite, vaikka metsämme kasvavat tällä hetkellä huomattavasti enemmän kuin niitä käytetään. Haluammekin valiokuntaryhmänä painottaa, että LULUCF-sektorin laskentasääntöjä tulee edelleen kehittää maiden tasapuolisen kohtelun nimissä.

Lisäksi sekä valiokuntaryhmämme että eduskuntaryhmämme painottaa, että metsien vertailutason tulee olla kansallisesti määritettävissä, eikä Brysselin. Meille perussuomalaisille on erityisen tärkeää, että metsäpolitiikka säilyy jatkossakin kansallisen päätäntävallan piirissä aivan niin kuin unionin metsästrategiakin määrää. Näemmekin, että komission ehdotus nykymuotoisena jättää edelleen todellisen jouston käyttömahdollisuudet liiaksi komission käsiin, ja täten me perussuomalaiset emme voi nyt tehtyä esitystä kannattaa.

Toisaalta haluamme valiokuntaryhmänä kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että komission Suomelle taakanjakoesityksessä ehdottama 39 %:n päästövähennysvelvoite on aivan liian kunnianhimoinen, emmekä me perussuomalaiset voi sitä hyväksyä.

Lopuksi toteamme valiokuntaryhmänä, että komission käyttämät oletukset ja laskelmat ovat eräiltä osin täysin epäonnistuneita ja Suomen kannalta kohtuuttomia. Hyvänä huonona esimerkkinä tästä toimii juuri maataloussektori. Jos ehdotus etenee jatkossakin näin, niin se ajaa maamme maatalouden sekä viljelijät entistäkin huonompaan tilanteeseen. Tämän johdosta perussuomalaisten valiokuntaryhmä näkee, että maallemme räätälöidyn erillisjouston tulisikin olla täysimääräisesti käytettävissä kaikilla sektoreilla. Nyt näin ei ole, ja siksikään emme voi hyväksyä nyt tehtyä esitystä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ei yhdy valtioneuvoston kantaan, vaan ottaa edellä olevat asiat huomioon Suomen neuvottelutavoitteina.

Helsingissä 23.10.2019

Mauri Peltokangas ps
Petri Huru ps
Sheikki Laakso ps