

Maa- ja metsätalousvaliokunta

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 maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- EU-erityisasiantuntija Jussi Soramäki, valtioneuvoston kanslia
- metsäneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Matti Kahra, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Paula Perälä, ympäristöministeriö
- johtava tutkija Risto Sievänen, Luonnonvarakeskus
- erikoistutkija Sampo Soimakallio, Suomen ympäristökeskus
- ympäristöjohtaja Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja ilmastopääällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- ohjelmapääällikkö Jussi Nikula, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry
- Euroopan metsäinstituutti

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetuksessa vahvistetaan jäsenvaltioiden velvoitteet, joilla varmistetaan unionin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan vuosien 2021—2030 velvoitteen täyttyminen, sekä LULUCF-säännöt, jotka koskevat tilinpitoa ja sen tarkastamista noudattavatko jäsenvaltiot kyseisiä velvoitteita. Asetuksen soveltamisala on sama kuin jo voimassa olevan LULUCF-päätöksen (529/2013/EU).

Kunkin jäsenvaltion sitoumuksena on varmistaa, että sen LULUCF-sektorilla ei ole laskennallisia nettopäästöjä asetuksessa säädettyjen laskentasääntöjen soveltamisen jälkeen ja joustomahdollisuudet huomioon ottaen. Komission mukaan tämä vastaa Eurooppa-neuvoston antamaa ohjeistusta, jossa todetaan, että maatalous- ja maankäyttöalalla hillitsemispotentiali on pienempi ja että on tärkeää tarkastella parhaita tapoja optimoida tämän alan osallistuminen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja hiilensidontaan.

LULUCF-sektorin kokonaistaseen osalta säädetään, että jäsenvaltiot voivat kompensoida alueellaan yhdestä tilinpitoluokasta aiheutuvat laskennalliset päästöt toisen tilinpitoluokan laskennallisilla poistumilla. Se myös antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden kerryttää tileihinsä laskennalliset nettopoistumat kahteen viisivuotiskauteen jaetulla ajanjaksolla. Ylimääräiset laskennalliset poistumat voidaan myös siirtää toiselle jäsenvaltiolle laskennallisen alijäämän kattamiseksi. Joustomahdollisuuksien käyttäminen edellyttää jäsenmailta asianmukaista valvontaa.

Ehdotuksiin sisältyy joustokeino, joka antaa mahdollisuuden LULUCF-sektorin tietyistä tilinpitoluokista (metsäkatot, metsitys, hoidetut viljelysmaat – ja ruohikkoalueet) peräisin olevien laskennallisten nettopoistumien rajalliseen käyttöön taakanjaossa. Käyttö on rajattu EU-tasolla enintään 280 miljoonaan hiilidioksidiekvivalenttitonniin. Suomen osalta enimmäismäärä on 4,5 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia 2021—2030 välisenä aikana. Tämä vastaisi enimmillään 1,3 prosentin joustoa taakanjakosektorin tavoitteen saavuttamiseen. Toisaalta, jos jäsenmaan LULUCF-sektorin laskennalliset päästöt ovat laskennallisia poistumia suuremmat, taakanjakosektorilta tulee siirtää yksiköitä LULUCF-tavoitteen saavuttamiseksi.

Esityksiin sisältyy mahdollisuus sisällyttää hoidettu metsämaa joustokeinoksi myöhemmässä vaiheessa, mikäli LULUCF-ehdotuksessa esitetyt kriteerit vertailutasoille asetetuista periaatteista täyttyvät.

Ehdotuksen mukaan merkittävimmät hoidetut maankäyttöluokat (viljelysmaa, ruohikkoalueet, hoidettu metsämaa sekä metsitetyt alueet ja metsäkatot) olisivat vuoden 2020 jälkeen pakollisena mukana laskennassa. Kosteikot olisivat edelleen vapaaehtoinen maankäyttöluokka, jotka jäsenmaa voi ottaa LULUCF-velvoitteen laskentaan mukaan. Komissio esittää siirtymistä aktiiviteettipohjaisesta (activity based) maankäyttöluokkiin perustuvaan (land based) malliin. Tämä olisi entistä yhdenmukaisempi ilmastopöytäkirjan raportoinnin kanssa, vähentäen siten komission mukaan jäsenmaiden hallinnollista raportointitaakkaa. Raportointi olisi vuosittain mutta laskentakausina olisivat vuodet 2021—2025 sekä 2026—2030 ja niitä koskevat vaatimustenmukaisuuskertomukset tulisi toimittaa komissiolle vuosina 2027 ja 2032.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2016 vp

Asetuksessa esitetään tilinpitosäännöt, jotka koskevat maankäytön muutoksia metsämaasta muuhun maankäyttöön (metsäkato) ja muusta maankäytöstä metsämaaksi (metsitys). Näihin maankäytön muutoksiin liittyvään laskentaan sovelletaan brutto-netto-lähestymistapaa eli päästöt ja poistumat lasketaan tilinpitokaudella kokonaisuudessaan. Ehdotuksessa metsitys- ja metsäkato-alueita seurataan 20 vuoden ajan. Vaihtoehtoisesti jäsenvaltio voi käyttää 30 vuoden seurantajaksoa, jos sen käytölle on perusteet. Lähestymistapa poikkeaa päätöksestä 529/2013/EU, jossa seurattiin alueita, joilla metsitys tai metsäkato oli tapahtunut 1990 tai sen jälkeen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n omassa vuoden 2020 jälkeisessä ilmastopolitiikassa maankäyttösektorin (maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF) sisällyttämistä pa tukee YK:n ilmastopimuksen 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 taakanjakosektorin 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 päästövähennyspotentiaalın 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 määrittämät toimenpiteet tulee säilyttää kansallisen päätäntävällän piirissä. Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle ehdotettuja delegoituja säädöksiä tulee vielä tarkastella. Yleisenä huomiona valtioneuvosto katsoo, että mahdolliset säädösvalın siirrot on määriteltävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2016 vp

Valtioneuvosto kannattaa komission pyrkimystä LULUCF tilinpito- ja laskentasääntöjen yksinkertaistamiseen ja läpinäkyvyyden parantamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että siirtyminen kohti YK:n ilmastopimuksen raportoinnin tyyppistä kattavampaa laskentaa LULUCF-sektorilla on perusteltua vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Siirtyminen ilmastopimuksen 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 kestäväan 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 nou-seva.

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.

Valtioneuvosto yhtyy komission esityksen lähtökohtaan, että LULUCF-sektorilta syntyviä yksiköitä voitaisiin käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen kaudella 2021—2030. Valtioneuvosto ei yhdy komission esitykseen siltä osin, että metsämaan hoidosta syntyviä nieluyksiköitä ei kuitenkaan voisi käyttää taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttami-

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2016 vp

seksi. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan metsien kasvihuonekaasujen inventaariotiedot ovat ainakin Suomessa riittävän tarkat, jotta metsät voidaan sisällyttää EU:n ilmastokehukseen.

Valtioneuvosto toimii aktiivisesti sen suuntaisesti, että LULUCF-sektorin laskentasääntöjä saataisiin muutettua Suomen näkökantojen mukaisesti ja, että myös metsistä syntyviä nieluyksiköitä voitaisiin käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin veloitteen saavuttamiseen kaudella 2021—2030.

Valtioneuvosto on huolestunut EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan uskottavuudesta, jos Suomen kaltainen maa, jonka LULUCF-sektori tuottaa merkittävän ilmastohyödyn, saisi epätasapainoisten laskentasääntöjen takia ylimääräisen päästövähennystaakan taakanjakosektorilla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että LULUCF-sektoriin liittyviä moninaisia tavoitteita ja asetusten vaikutuksia, laskentatapoja sekä nielujen hyödyntämistä taakanjakosektorilla tarkastellaan kokonaisuutena ja, että EU:n yhteisymmärryksessä saavutetaan Suomea tyydyttävä tasapainoinen kokonaisratkaisu.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission esityksen yleiset lähtökohdat

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. Valiokunta pitää lähtökohtana sitä, että säännöksillä pyritään tukemaan Pariisin ilmastopimuksen sitoumuksia ja tavoitteita.

Komission asetusehdotuksessa esitetään määritettäväksi maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevat jäsenvaltioiden veloitteet, joilla varmistetaan unionin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan vuosien 2021—2030 veloitteen täyttyminen. Ehdotukseen sisältyvät myös säännöt, jotka koskevat LULUCF-sektorin päästöjen ja poistumien laskentaa, tilinpitoa ja tarkastamista ja sitä, noudattavatko jäsenvaltiot kyseisiä veloituksia.

Valiokunta pitää LULUCF-ehdotuksen erittäin keskeisenä puutteena sitä, että siitä ei löydy kiinteää yhteyttä EU:n biotalousstrategiaan tai kansallisiin biotalousstrategioihin. Synergianäkökulman puute korostuu myös siksi, että LULUCF-ehdotus nykyisessä muodossaan johtaisi toimiin, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi jäsenmaiden biotalouspolitiikkaan ja kansalliseen metsäpolitiikkaan. Biotalousstrategioiden ja ilmastopolitiikan välille on löydettävissä monia synergiaetuja, joita tulee arvioida komission esityksen jatkokäsittelyssä.

Hiilinielut

Maapallon metsillä on keskeinen rooli ilmastomuutoksen hillinnässä. Metsät ja muu biomassa sitovat yhteyttämisen tuloksena hiilidioksidia ilmakehästä, ja ne toimivat merkittävinä hiilinieluinä. Metsät ovat EU:n kaikkein suurin hiilinielu. LULUCF-sektorin päästöistä suurin osuus syn-

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2016 vp

tyy maatalousmaiden ja rakennetun maan maankäytön seurauksena. EU:n hiilinielujen suuruus on keskimäärin noin 9 prosenttia (300 milj. tonnia CO₂ ekv.) kaikkien muiden sektoreiden tuottamista vuosittaisista päästöistä. EU:n tasolla LULUCF-sektori sitoo kokonaisuutena enemmän kasvihuonekaasupäästöjä kuin tuottaa niitä.

Valiokunta toteaa, että EU-maat ovat hyvin erilaisissa tilanteissa metsien hiilinielujen osalta. Toisissa maissa metsiä on hävitetty, ja niissä metsittämällä alueita uudelleen voidaan nieluja merkittävästi lisätä. Osassa maita metsien ikääntyminen pienentää puuston kykyä sitoa ilmakehästä hiiltä ja näin riski metsien muuttumisesta jopa päästölähteeksi kasvaa. Tässä tilanteessa on yhteinen etu, että eri maiden metsien vertailutasojen lähtötilanne arvioidaan tarkasti ja vaikutukset ilmastomuutokseen selvitetään riippumattomien asiantuntijoiden toimesta. Arviointiprosessissa tieteilisellä näytöllä tulee kyetä oikaisemaan mahdollisten aineistojen epätäydellisyydestä tai muista virheistä johtuvia johtopäätöksiä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä huolehtia EU:ssa laajemminkin sekä päästöjä että nieluja koskevien lähtötietojen oikeellisuudesta ja vertailukelpoisuudesta.

Suomessa metsät ovat erittäin suuri hiilinielu muiden maankäyttöluokkien ollessa lähinnä päästölähteitä, ja valiokunta korostaakin, että LULUCF-sektori sitoo erityisesti Suomessa huomattavasti enemmän päästöjä kuin se tuottaa. Viime vuosina Suomen hiilinielun koko on ollut yli 30 prosenttia (yli 20 miljoonaa tonnia CO₂ ekv.) kaikista maamme tuottamista vuosittaisista päästöistä. Suomen metsien hiilinielun eli ilmakehästä metsien kasvuun sitoutuvan hiilidioksidin määrä on vaihdellut vuodesta 1990 lähtien 22—50 miljoonan tonnin välillä hiilidioksidiekvivalentteina arvioituna, joka vastaa vuositasolla 30—60 prosenttia Suomen vuosittaisista kokonaispäästöistä.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä lähtökohtana sitä, että EU:n omassa ilmastopolitiikassa LULUCF-sektorin sisällyttämistapa tukee jatkossa YK:n ilmastopimuksen sitoumuksia ja Pariisin sopimuksen tavoitteita yhdenmukaisella, oikeudenmukaisella ja vertailukelpoisella tavalla. Valiokunta kannattaa sektorin säilymistä omana erillisenä pilarinaan EU:n ilmasto- ja energiakehyksessä, koska erillinen LULUCF-pilari mahdollistaa parhaiten sen, että maankäyttösektorin erityispiirteet voidaan ottaa huomioon.

Laskentasäännöt

Komission ehdotuksessa esitetään säännöt, jotka koskisivat maankäytön laskentaa ja tilinpitoa sekä jäsenvaltioiden velvoitteiden seurantaa. Valiokunta painottaa sitä, että esityksen keskeiset Suomelle aiheutuvat ongelmat liittyvät LULUCF-sektorille esitettyihin laskentasääntöihin ja hiilinielujen huomioon ottamiseen.

Valiokunta korostaa sitä, että komission metsiä koskeva laskentaehdotus ei kannusta riittävästi metsäisiä jäsenmaita kestävään metsätalouteen sekä puutuotteiden käytön lisäämiseen ja hiilensidontaan tätä kautta. Esityksen mukaan metsämaan hoidosta syntyviä nieluyksiköitä ei voitaisi hyödyntää taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamisessa. Valiokunta toteaa, että metsien kasvihuonekaasujen inventaariotiedot ovat ainakin Suomessa riittävän tarkat ja pitkäaikaiset aikasarjat, jotta metsät voitaisiin sisällyttää EU:n ilmasto-kehukseen.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2016 vp

Valiokunta toteaa, että esityksen mukaan osa metsistä muihin maankäyttöluokkiin siirtyneistä alueista olisi muun kuin YK:n ilmastopöytäkirjan raportoinnin mukaista. Valiokunta pitää tärkeänä, että päästövaikutukset kohdistetaan todellisten maankäyttöluokkien alle (esim. rakentaminen), jotta tehtyjen maankäyttöpäätösten vaikutukset nähtäisiin selkeästi oikeissa alakategorioissa maankäytön muutoksina, eikä vain osana metsäkatoa, kuten komission esityksessä on todettu.

Valiokunta korostaa voimakkaasti sitä, että EU:n ilmastopolitiikan tulee edistää metsien kestävä käyttöä ja niiden monipuolisten ilmastohyötyjen lisäämistä, kuten nielujuen ylläpitoa ja vahvistamista sekä uusiutumattomien raaka-aineiden ja fossiilisten polttoaineiden korvaamista uusiutuvilla raaka-aineilla. Komission esittämät laskentasäännöt aiheuttaisivat esitetyssä muodossa laskennallisesti merkittävän päästön, vaikka maankäyttösektori ja metsät ovat kokonaisuudessaan Suomessa luonnontieteellinen nielu. LULUCF-sektorin toimista mahdollisesti syntyvät laskennalliset nieluhyödyt ja päästöt ovatkin komission esityksessä epätasapainossa.

Maankäyttöä sekä maa- ja metsätaloutta tulee ilmastopolitiikassa tarkastella kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti, jotta samalla edistetään myös muita keskeisiä politiikkatavoitteita, jotka koskevat mm. biotaloutta, vähäpäästöisyyttä, maaseudun kehittämistä, ruoantuotannon kannattavuutta ja kilpailukykyä. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan kannattaa komission esitystä siltä osin, että biomassan päästöt lasketaan LULUCF-sektorin sisällä eikä niitä lasketa toista kertaa päästökaupassa ja taakanjakosektorilla.

Valiokunta pitää tärkeänä myös päivittää maatalousmaan laskentasäännöt. Nykyisellään mukaan laskettava maatalouden hiilensidonta rajoittuu vain pintamaahan eikä sadon määrää huomioida riittävästi. Lisäksi mm. pysyviä nurmia koskevat säännöt heikentävät hiilensidontaa. Valiokunta pitää keskeisenä ilmastomuutoksen hillitsemiseen liittyvien toimien suunnittelemista ja toteuttamista niin, etteivät ne vaaranna huoltovarmuuden kannalta täysin välttämätöntä kotimaista ruoan tuotantoa tai heikennä globaalia ruokaturvaa.

Päästöt ja hiilinielut laskennallisissa vaikutusarvioissa

Valiokunta viittaa asiantuntijakuulemisessa esitettyihin Luonnonvarakeskuksen laskelmiin, joiden mukaan Suomessa LULUCF-sektorista aiheutuisi komission esityksen mukaisilla laskelmillä lisärasite, vaikka metsämme kasvavat pitkäaikaisten puun tuotantoon suuntautuneiden investointien seurauksena tällä hetkellä huomattavasti enemmän kuin niitä käytetään. Erityisesti metsien ilmastovaikutuksen laskennallinen rooli on komission asetusehdotuksessa arvioitu liian rajoitetusti, kun toisaalta esimerkiksi metsäkadosta aiheutuvat päästöt laskettaisiin mukaan täysimääräisinä. Nyt ehdotettu komission ratkaisumalli suosisi maita, joiden kokonaispäästöt ovat aikaisemmin olleet suuret, eikä ehdotettu malli kannusta riittävästi hyvään metsänhoitoon tai biotalouden edistämiseen.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että LULUCF-sektorin kasvihuonekaasupäästöjen osalta komission vaikutusarviossa esittämät luvut poikkeavat merkittävästi Luonnonvarakeskuksen tekemistä vastaavista arvioista samoilla lähtöoletuksilla. Komission tekemän laskelman mukaan viljelysmaiden päästöt pienenevät nykytasolta 5 miljoonaa tonnia CO₂ ekv. kohti 4,4 miljoonaa tonnia CO₂ ekv. vuoteen 2030 mennessä. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan nämä viljelysmaiden päästöt kuitenkin kasvavat samalla ajanjaksolla 5 miljoonasta tonnista CO₂ ekv.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2016 vp

6 miljoonaan tonniin CO₂ ekv. johtuen pääosin aiempina vuosina raivattujen turvepeltojen siirtymisestä metsäkatoluokasta viljelysmaiden luokkaan. Komission arviossa metsäkadon päästöt pienenevät 5 miljoonasta tonnista CO₂ ekv. 1,1 miljoonaan tonniin CO₂ ekv. vuoteen 2030 mennessä, kun taas Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan metsäkadon päästöt laskevat 3,5 miljoonasta tonnista CO₂ ekv. 3 miljoonaan tonniin CO₂ ekv. vuoteen 2030 mennessä.

Lopputuloksena komissio arvioi Suomen saavan enintään 1,3 prosenttia eli 4,5 miljoonaa tonnia CO₂ ekv. hyötynä kaudella 2021—2030, joka olisi käytettävissä taakanjaon päästövähennystavoitteen saavuttamiseen. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan komission arvioimaa joustomahdollisuutta ei synny lainkaan, vaan tarvitaan päinvastoin merkittäviä lisätoimenpiteitä, jotta LULUCF-sektorista ei tule päästövähennystaakkaa lisäävä tekijä. Laskelmien suurimmat erot johtuvat ilmeisesti metsäkadon arvioinnista ja viljelysmaiden hoidon päästöistä. Valiokunta pitää täysin välttämättömänä, että komission kasvihuonekaasupäästöjen vaikutusarviointia täydennetään ja korjataan asian jatkokäsittelyssä.

Valiokunta on aiemmin lausunnossaan (MmVL 49/2014 vp — VNS 9/2014 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että tietämys muun ohella Suomen luonnonolosuhteista, ilmastosta ja metsätaloudesta on EU:ssa puutteellista. Tietämyksen lisäämiseksi on ryhdyttävä konkreettisiin toimenpiteisiin. Valiokunta on mainitussa lausunnossaan pitänyt välttämättömänä, että Suomi perustaa erityisen toimen (ns. metsäattasea) metsäalan tietämyksen lisäämiseksi EU:ssa. Valiokunta pitää edelleen tärkeänä metsäattasean toimen perustamista. Myös komissiolta on edellytettävä EU:n jäsenmaiden metsäolosuhteiden parempaa osaamista ja tuntemusta.

Yhteenveto

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin täysin välttämätöntä tarvetta muuttaa komission esitystä asian jatkovalmistelussa siten, että siinä huomioidaan paremmin luonnontieteellinen tosiasia, että metsät säilyvät nieluna aina, jos niiden käyttö on pienempää kuin niiden kasvu. Valiokunta ilmaisee vakavan huolensa siitä, että Suomen kaltainen metsien hiilinieluilla merkittävän ilmastohyödyn tuottava maa saisi esitettyjen epätasapainoisten laskentasääntöjen takia ylimääräisen laskennallisen päästövähennystaakan taakanjakosektorilla. Valiokunta pitää täysin välttämättömänä komission vaikutusarvioiden pikaista tarkistamista ja korjaamista sekä edellyttää laskelmien taustalla olevien oletusten ja tietoaineistojen avointa esittämistä. Asian päättäminen komission esittämien laskelmien perusteella aiheuttaisi kielteisiä vaikutuksia metsien hyödyntämiseen mm. biotaloustavoitteet huomioon ottaen ja heikentäisi siten maamme kansantaloutta.

Suomen päästövähennysmahdollisuudet nojaavat vahvasti lisääntyvään ja monipuoliseen puunkäyttöön. Valiokunnan arvion mukaan ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee hyödyntää kattavammin EU:n metsät ja metsäsektori ilmastonmuutoksen hillinnässä. Metsien tilinpito- ja laskentasäännöt on EU:ssa kokonaisuudessaan suunniteltava ja toteutettava siten, että säännöt ovat tasapuoliset ja kannustavat metsien hiilinielun ylläpitoon, jolloin ne eivät myöskään rajoita kestävän metsätalouden toimintaedellytyksiä.

Valiokunta pitää välttämättömänä EU:n LULUCF-sektoria ja taakanjakoa koskevien ratkaisujen tekemistä tavalla, joka aidosti kannustaa kestävään metsien kasvatukseen ja uudistamiseen. Valiokunta painottaa sitä, että metsien kasvua ja hoitoa tehostamalla voidaan samanaikaisesti sekä

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2016 vp

lisätä puun ja erityisesti pitkäikäisten puutuotteiden käyttöä että kasvattaa metsien hiilivarastoa. Valiokunta pitää täysin välttämättömänä lähtökohtana EU:n metsäpolitiikan ja sen määrittämien toimenpiteiden säilyttämistä kansallisen päätäntävällän piirissä EU:n vuonna 2015 hyväksymän metsästrategian mukaisesti.

Valiokunta korostaa sitä, että LULUCF-sektoriin liittyviä moninaisia tavoitteita ja asetuksen vaikutuksia, laskentatapoja sekä nieluja hyödyntämistä taakanjakosektorilla on tarkasteltava kokonaisuutena, ja siten Suomen ja EU:n on yhteisymmärryksessä välttämätöntä saavuttaa tasapainoinen kokonaisratkaisu, joka on myös ilmastopolitiikan perusteiden mukainen. Valiokunta korostaa myös vahvasti sitä, että jatkossa asetettava metsien käyttöä ja nieluja arvioiva ns. vertailutaso tulee olla kansallisesti määriteltävissä ottaen huomioon Pariisin ilmastotavoitteet. Kansallisesti asetettavien vertailutasojen on ehdottomasti myös oltava johdonmukaisia metsä- ja uusiutuvan energian politiikkojen kanssa. Valiokunta pitää lisäksi erittäin tärkeänä päivittää tässä yhteydessä myös maatalousmaata koskevat laskentasäännöt.

Valiokunta pitää välttämättömänä myös eri maankäyttöluokkien joustomahdollisuutta päästöjen ja nieluja tasoittamiseksi. Valiokunta ei yhdy komission esitykseen siltä osin, että metsämaan hoidosta syntyviä nieluksiköitä ei voitaisi käyttää taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseksi. LULUCF-sektorin laskentasääntöjä on muutettava Suomen perusteltujen ja luonnontieteelliseen pohjaan perustuvien lähtökohtien mukaisesti ja niin, että metsistä syntyviä nieluksiköitä on voitava käyttää taakanjakosektorin velvoitteen saavuttamiseen kaudella 2021—2030. Valiokunta painottaa, että metsien nieluja kehittymistä tulee tarkastella useamman vuoden ajanjaksoissa. Puuperäisten tuotteiden merkittävät ilmastohyödyt (varastoitunut hiili, päästöintensiteettien ja uusiutumattomien raaka-aineiden korvaaminen) on myös otettava huomioon ja kannustettava niiden lisääntyvään käyttöön ja hiilensidontaan sekä tätä kautta tehokkaaseen ilmastomuutoksen hillintään.

Valiokunta on valtioneuvoston tavoin erittäin tyytymätön komission esityksiin koskien LULUCF-sektorin laskentasääntöjä. 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 täysimääräisinä. Valiokunta on huolissaan siitä, että komission esittämät laskentasäännöt voivat aiheuttaa Suomen kaltaiselle metsäiselle maalle laskennallisesti merkittävän päästön, vaikka maankäyttösektori ja metsät olisivatkin kokonaisuudessaan luonnontieteellinen nielu.

Valiokunta pitää asian jatkovalmistelussa täysin välttämättömänä valtioneuvoston hyvin aktiivista ja laaja-alaista vaikuttamista EU:ssa, jotta asetusehdotuksen laskentasääntöjä muutetaan asian jatkovalmistelussa metsät ja luonnontieteelliset nielut paremmin huomioiviksi siten, että samalla edistetään ilmastopolitiikan tavoitteita siirryttäessä kohti vähähiilistä taloutta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2016 vp

Helsingissä 26.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jari Leppä kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Jukka Kopra kok (osittain)
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Jari Myllykoski vas (osittain)
jäsen Mats Nylund r
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2016 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Eriävä mielipide valiokunnan lausuntoon asiassa U 53/2016 vp. Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsä-sektori eli LULUCF-sektori tullaan sisällyttämään EU:n päästövähennystavoitteisiin vuodesta 2020 eteenpäin. Tämä on positiivista, sillä sektorin sisällyttäminen ilmastopoliittiseen kehikkoon mahdollistaa päästövähennystavoitteiden noston kokonaisuutena. Nyt LULUCF-sektorista uhkaa kuitenkin tulla keino korvata toimenpiteitä muilla sektoreilla, kuten maataloudessa, liikenteessä ja jätehuollossa. Tehokkaan ilmastopolitiikan varmistamiseksi LULUCF tulisi pitää omana sektorinaan, eikä päästövähennysten vaihtoa muiden sektorien kanssa tulisi sallia.

Suomen kanta on, että LULUCF-sektorin joustot tulisi hyödyntää täysimääräisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa kokonaispäästötavoitteen alentamista. Päästötavoitteesta tinkiminen on kestävätkäntä tilanteessa, jossa EU:n tavoitteet eivät vastaa Pariisin ilmastopöimusta. Lisäksi suuret joustomahdollisuudet taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin välillä olisivat ilmastopoliittisesti kestämtttömiä, ja ne heikentävät EU:n päästövähennystavoitteiden kunnianhimon tasoa.

LULUCF-sektorille tulisikin määrittää oma tavoitetaso, kansalliset hillintäsuunnitelmat sekä kannustimet tarvittaville toimille. Metsienkäytön vertailutason määrittelyssä tulee huomioida maankäytön aiheuttamat todelliset ilmastovaikutukset. Jäsenmaiden ei tule voida asettaa vertailutasoja kansallisesti ilman ulkopuolista arviointia hiilinielun todellisesta kehityksestä. LULUCF-sektorin laskentasääntöjen tulee olla sellaiset, ettei vuosittaisen hiilinielun koko piene-ne vaan mieluummin kasvaa. Laskentasääntöjen tulee kannustaa kestävään metsä- ja biotalou-teen ja varmistaa nieluvaikutuksen pysyminen vähintään samalla tasolla kuin aiemmin. Metsien hakkuiden voimakas lisääminen pienentää metsien muodostamaa hiilinielua. Ilmaston näkökul-masta se on yhtä kestämtöntä kuin päästöjen tuottaminen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katson,

että maa- ja metsätalousvaliokunnan olisi tullut todeta, että Suomen tavoitteena on oltava LULUCF-sektorin pitäminen omana tavoitesektorinaan ilman mahdollisuuksia joustoihin muiden sektoreiden kanssa. Lisäksi Suomen tulisi tavoitella metsienkäytön vertailutason määrittämistä siten, että määrittämisessä huomioidaan toiminnan todelliset ilmastovaiku-tukset ja kannustetaan metsien hiilivaraston kasvattamiseen sekä kestävään metsä- ja bio-talouteen. Jäsenmaiden ei tule voida asettaa myöskään vertailutasoja kansallisesti ilman ul-kopuolista arviointia hiilinielun todellisesta kehityksestä.

Helsingissä 26.10.2016

Johanna Karimäki vihr