

**MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 21/2013 vp**

**Valtioneuvoston selvitys vihreästä kirjasta "Il-  
masto- ja energiapolitiikan puitteet vuoteen  
2030"**

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Suuri valiokunta on 12 päivänä kesäkuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen vihreästä kirjasta "Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuoteen 2030" (E 72/2013 vp) maa- ja metsätalousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Anne Vehviläinen, maa- ja metsätalousministeriö
- teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Metsäteollisuus ry.

**VALTIONEUVOSTON SELVITYS**

***Ehdotus***

Vihreän kirjan tavoitteena on käynnistää keskustelu ja kerätä sidosryhmien kantoja vuoteen 2030 ulottuvaa ilmasto- ja energiapolitiikan kehystä valmisteltaessa. Komission perusteluina aikaiselle liikkeelle lähdölle kehysten suunnittelussa on vakaan investointi-ilmapiirin luominen, vihreän talouden mahdollisuudet luoda kasvua ja työpaikkoja sekä vuoden 2015 kansainväliset ilmastoneuvottelut, joita ennen tulisi määrittellä EU:n neuvottelutavoitteet. EU:n pitkän aikavälin päästövähennys-, toimitusvarmuus- ja kilpailukykytavoitteiden ohella täytyy kehystä suunniteltaessa ottaa huomioon myös merkittävät muutokset sitten vuoden 2009, kuten käynnissä oleva talouskriisi ja sen heijastuminen in-

vestointeihin sekä toisaalta kotitalouksien energialaskuun ja yritysten kilpailukykyyn. Lisäksi tulee huomioida muutokset maailmanlaajuisilla energiamarkkinoilla ja EU:n ulkopuolisten maiden sitoutuminen päästövähennystavoitteisiin.

Vihreä kirja voidaan nähdä komission vuoden 2050 ulottuvien matalahiilitiekartan ja energiatiekartan jatkona. Tiekarttojen skenaariolaskelmien perusteella voidaan olettaa, että vuoden 2030 päästövähennystavoite EU:lle voisi olla luokkaa 40 % suhteessa vuoden 1990 tasoon ja uusiutuvan energian tavoite 30 %:n tasolla. Tiedonantojen ja niiden skenaariolaskelmien lisäksi tulee arvioida myös vuoden 2009 ilmasto- ja energiapaketissa luodun kehysten toimivuutta ja vaikutuksia uutta kehystä valmistel-

taessa. Skenaariolaskelmien ja vuoden 2009 ilmasto- ja energiapaketin ohella tulee vuoteen 2030 ulottuvaa kehystä pohdittaessa huomioida EU:n muut, toimitusvarmuusnäkökohdista liikkeelle lähteneet lainsäädäntöaloitteet yhtenäisistä sähkön ja maakaasun sisämarkkinoista sekä EU:n kasvava riippuvuus energian tuonnista.

Vihreä kirja lähtee liikkeelle tarvittavista tavoitteista ja niiden asettamisesta. Lisäksi käsitellään eri politiikkatoimien keskinäistä koherensia sekä politiikan vaikutuksia kilpailukyville. Keskeinen elementti on myös jäsenmaiden väliset erot ja niiden huomioonottaminen mahdollisten (uudelleen)jakomekanismien kautta. Vihreän kirjan lopussa on lukuisa määrä kysymyksiä, jotka koskevat edellä mainittuja osaluoteita. Vihreän kirjan tyyli on enemmän keskustelevalta kuin linjaava. Olennaiset asiat ja kysymykset nostetaan esiin, mutta johtopäätöksiä ei vielä esitetä. Vihreä kirja ei myöskään sisällä varsinaisia ehdotuksia vuoden 2030 tavoitteiden suhteen.

Vihreässä kirjassa todetaan selkeästi, että tarvittavista tavoitteista vallitsee eriäviä näkemyksiä. Yhtenä vaihtoehtona on tavoitteiden supistaminen ainoastaan päästötavoitteeseen. Keskeinen kysymys tässä pohdinnassa on tietenkin, mihin päämääriin pyritään asetettavilla tavoitteilla.

Vuoden 2030 päästötavoitteen asettamisen lähtökohdista pidetään vähähiilitehtokartan analyysiä, jonka perusteella kustannustehokas vähennystaso vuonna 2030 olisi 40 % verrattuna vuoden 1990 päästöihin. Päästökaupan osalta tämä tarkoittaisi n. 45 %:n päästövähennystä verrattuna vuoden 2005 tasoon, jolloin päästökauppa alkoi. Nykyinen 1,74 %:n vuotuinen päästövähennystahti kiihtyisi 3 %:n tasolle. Tässä oletuksena on, että päästökaupan ja ei-päästökaupan suhteellinen jako säilyisi myös uudessa paketissa.

Vihreässä kirjassa tunnustetaan, että vaikka tavoitteiden välillä on synergiaa, ne ovat olleet myös osittain päällekkäisiä. Erityisen ongelmallista on ollut energiatavoitteiden aiheuttama vaikutus päästökauppaan, jonka hintataso on romahtanut mm. harjoitetun uusiutuvan energian politiikan seurauksena. Myös energiatehokkuuden edistäminen eri politiikkatoimilla on vähen-

tänyt päästökaupalle jäävää päästövähennyspotentiaalia. Tämä taas on johtanut siihen, ettei päästökauppa kaikilta osin ole toiminut toivotulla tavalla. Tulevassa arkkitehtuurissa on paremmin otettava huomioon nämä kytkennät.

Uusiutuvan energian tavoitteesta todetaan, että sen tarpeellisuutta on arvioitava suhteessa siihen, mitä tehokkaalla päästökauppajärjestelmällä voidaan saada aikaan myös uusiutuvien edistämiseksi. Tavoitteen tarpeellisuutta on analysoitava monipuolisesti siten, että myös kestävyyskysymykset sekä kustannusvaikutukset ja teknologian kehittyminen otetaan huomioon.

Energiatehokkuuden edistäminen perustuu indikaatiivisiin tavoitteisiin sekä sitoviin määräyksiin. Vihreän kirjan mukaan mahdolliset sitovat tavoitteet on määriteltävä siten, että jäsenmaille jää riittävästi joustavuutta niiden toimeenpanossa. Keskeinen arvioitava asia on myös, missä määrin energiamarkkinat ja energian hinta edistävät energiatehokkuutta ilman erityisiä tavoitteita.

Kilpailukykyä käsittelevässä osuudessa tarkastellaan varsin monipuolisesti erilaisia energian hintaan vaikuttavia tekijöitä. Ilmastopolitiikan kannalta on tärkeä huomata, että kasvava joukko maita on asettanut itselleen päästötavoitteita ja on ottamassa käyttöön kansallisia politiikkatoimia, kuten päästökauppajärjestelmiä. EU:n päästökaupassa energiaintensiivisen teollisuuden huolet ns. hiilivuodosta on otettu huomioon varsin hyvin nykyisessä ilmasto- ja energiapaketissa. Vuoden 2030 kehysten kannalta on tarpeen arvioida nykyisen politiikan riittävyyttä tässä suhteessa. Vihreän kirjan arvion mukaan nykyiset toimet hiilivuodon riskin lieventämiseksi ovat ilmeisesti vallitsevassa tilanteessa riittäviä vuoden 2020 tavoitteiden kannalta. Asia on kuitenkin arvioitava uudestaan vuoden 2030 tavoitteiden osalta. Tähän liittyy myös kysymys kansainvälisten päästöyksiköiden käyttömahdollisuuksista EU:n tavoitteiden saavuttamisessa.

Vihreän kirjan julkaisemisen jälkeen (27.3.2013) alkaa konsultaatiiovaihe, joka kestää 2.7.2013 asti. Konsultaatioon voivat osallistua kaikki sidosryhmät, myös jäsenvaltiot.

**Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto toivottaa komission vihreän kirjan vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiisista kehyksistä tervetulleeksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että keskustelu vuoden 2020 jälkeisestä ilmasto- ja energiapolitiikasta EU:ssa alkaa mahdollisimman nopeasti tulevien tavoitteiden selkeyttämiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että vuoden 2020 jälkeisten päästövähennystavoitteiden tulee olla linjassa ns. kahden asteen yleisen lämpenemistavoitteen kanssa. Vihreä kirja on tärkeä avaus sille keskustelulle ja valmistelulle, jota vuoden 2030 päästötavoitteen asettaminen edellyttää. Keskustelu EU:n vuoden 2030 päästötavoitteen asettamisesta on tarpeen myös kansainvälisten ilmastoneuvottelujen kannalta. EU:n toiminta aktiivisena neuvotteluosapuolena edellyttää, että EU:n sisällä on päästy yhteiseen näkemykseen oman päästötavoitteen tasosta.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan uuden ilmastopimuksen neuvotteluissa vuoden 2020 jälkeisten EU:n päästövähennystavoitteiden tulee olla linjassa kahden asteen yleisen lämpenemistavoitteen kanssa. Lähtökohtana tällöin on, että päästötavoite on ilmastotieteen ja tarvittavan vähähiilisen kehityksen kannalta riittävän kunnianhimoinen.

Tavoitteen asettaminen vuoden 2030 päästötasolle olisi tärkeä elementti sekä päästökaupan että sen ulkopuolisten sektoreiden toimijoiden pitkän aikavälin suunnittelun ja varautumisen näkökulmasta. Käynnissä olevassa keskustelussa päästökaupan rakenteellisesta uudistuksesta vuoden 2030 tavoitteen asettaminen on nähty yhtenä mahdollisuutena päästökaupan toimivuuden vahvistamiseksi myös nykyisellä kaudella 2013—2020.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan on arvioitava perusteellisesti, onko päästövähennystavoitteen lisäksi tarpeen asettaa myös muita energiapolitiikkaan liittyviä vastaavia tavoitteita. Ainoastaan yhden ohjausvaikutuksiltaan suunnitellusti toimivan tavoitteen eli päästövähennystavoitteen asettaminen johtaa todennäköisesti parhaimpaan kustannustehokkuuteen. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n uusiutuvan energian

käytölle asettama tavoite toisi ennakoitavuutta investoijille ja teknologian kehittäjille. EU:n yhteisen tai jäsenvaltiokohtaisen uusiutuvan energian tavoitteen tulisi olla ohjeellinen tai sitovan tavoitteen maltillinen, jotta kansalliselle energiapolitiikalle ja kansallisten olosuhteiden mahdollisille muutoksille jäisi riittävästi liikkumatilaa.

Valtioneuvosto katsoo, että kolme erillistä EU-tasolla asetettua tavoitetta estävät toimien optimoinnin. Siksi mahdollisen EU:n energiatehokkuustavoitteen tulisi olla ohjeellinen ja kansallisen tavoitteen Suomen itsensä määrittelemä. Energiatehokkuutta edistetään EU:ssa jo nykyisin laajalti ja tulevaisuudessa vielä entistä enemmän yhteisin toimin, mm. laitteiden energiatehokkuusvaatimuksin.

Uusiutuvien energiamuotojen ohjaukeinojen jatkuessa 2020-luvulla on valtioneuvoston käsityksen mukaan pyrittävä tukijärjestelmiä ohjaavan lainsäädännön harmonisointiin EU-tasolla sekä paranevaan kustannustehokkuuteen. Jäsenmaan tulee kuitenkin edelleen voida päättää, mitä uusiutuvia energiamuotoja jäsenvaltiossa tuetaan. Tukijärjestelmien harmonisointi ei valtioneuvoston mielestä tulisi olla velvoittava. Tukitasoista päätettäessä pitää voida ottaa huomioon myös kansalliset olosuhteet, koska eri uusiutuvien energiamuotojen kannattavuus vaihtelee alueittain. Tulisi myös varmistaa, etteivät ympäristötuen suuntalinjat muodosta hallinnollista estettä kustannustehokkaille tukijärjestelmille.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että energiain- tensiivisen teollisuuden toimintaan liittyvää hiilivuodon riskiä arvioidaan myös vuoden 2030 kehysten valmistelun yhteydessä ja varaudutaan jatkamaan tai kehittämään nykyisiä toimia hiilivuodon riskin lieventämiseksi. Asia riippuu ratkaisevasti siitä, kuinka hyvin pystytään lähivuosisina etenemään kohti kattavaa uutta kansainvälistä ilmastopimusta asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kattavan ilmastopimuksen aikaansaaminen on hiilivuoto-ongelman lieventämisen kannalta keskeinen elementti.

Valtioneuvosto katsoo, että vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan suunnittelussa on

tärkeätä kiinnittää huomiota siihen, miten voidaan kustannustehokkaalla tavalla edistää puhtaan teknologian kehittämistä ja siihen liittyvää innovaatiotoimintaa. Päästökaupan huutokauppatulojen käyttö voi tässä yhteydessä olla tärkeä elementti.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, ettei vihreässä kirjassa käsitellä maankäyttö-,

maankäytön muutos- ja metsätaloussektorin eli ns. LULUCF-sektorin roolia tulevassa ilmasto- ja energiapolitiikassa. Valtioneuvosto toteaa, että jo nykyisessä ilmasto- ja energiapaketissa on varauduttu siihen, että tämä sektori jollakin tavalla otetaan huomioon tulevien päästötavoitteiden asettamisessa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Vihreässä kirjassa EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteista vuoteen 2030 korostetaan, että vuonna 2030 kehysten on oltava riittävän kunnianhimoiset pidemmän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi ottaen kuitenkin huomioon talouskriisin seuraukset ja energiamarkkinoilla tapahtunut kehitys mukaan lukien uusiutuviin energialähteisiin, liuskekaasuun ja ydinvoimaan liittyvät suuntaukset. Valiokunta korostaa, että on tärkeää rakentaa polkua kohti vuoden 2050 tavoitteita mahdollisimman varhain, koska EU:n teollisuuspolitiikan ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamisen kannalta on erittäin olennaista, että päätökset ovat ennakoitavissa mahdollisimman hyvin ja politiikka on johdonmukaista sekä parantaa EU:n teollisuuden kilpailukykyä. Asian jatkovalmistelussa on ehdottomasti varmistettava, että energian kilpailukykyinen hinta saa päätöksenteossa riittävän painoarvon. Valiokunta toteaa, että vihreä kirja on luonteeltaan kysyvä, ei linjaava asiakirja.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että EU panostaa erityisesti kansainvälisiin ilmastoneuvotteluihin, jotta saadaan mahdollisimman pian kaikkia osapuolia tasapuolisesti sitova globaali ilmastopöytäkirja. Tällä tavoin voidaan tehokkaasti hillitä ilmastomuutosta ja varmistaa, ettei ilmastopolitiikka vääristä kilpailua EU:n ja muiden maanosien toimijoiden välillä.

Valiokunta katsoo, että EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen, joka on ilmastomuutoksen torjumisessa olennaisin toimenpide, tulee olla keskeinen sitova tavoite. EU:ssa ei tule asettaa sellaista kokonaisvaltaista sitovaa uusiu-

tuvan energian tavoitetta, joka johtaa kolmansista maista tuotavan bioenergian kasvuun, vaan pääpainon tulee olla globaaleissa päästövähennyksissä. Valiokunta painottaa lisäksi energialähteiden valintaan liittyvän päätösvallan säilyttämistä EU:ssa kansallisina.

Energiatehokkuuden edistäminen on perusteltua sekä energiaomavaraisuuden että ympäristönsuojelun näkökulmasta. Energiatehokkuuden parantamismahdollisuudet vaihtelevat laajasti niin eri maiden kuin eri energian loppukäyttösektorien välillä. Useat päällekkäiset ohjauskeinot johtavat tehostomuuteen.

Valiokunta painottaa metsäteollisuuden asemaa osana alan globaalia kilpailua, ja sitä kautta se on yksi hiilivuotoriskiala. Energiaintensiivisen teollisuuden kilpailukyky globaaleilla markkinoilla voi olla ongelma myös korkeammilla päästöoikeuksien hinnoilla. Näistä seikoista johtuen hiilivuototoimialoille, kuten metsäteollisuudelle, on kilpailukykyyn varmentamiseksi jaettava jatkossa maksuttomat päästöoikeudet täysimääräisesti. Lisäksi on säädettävä EU-tasolla jäsenmaita velvoittava päästökaupan epäsuorien kustannusvaikutusten kompensatiojärjestelmä, kunnes teollisuudella on maailmanlaajuisesti yhtenäiset ja kustannuksiltaan tasaveritaiset ilmastovelvoitteet. Valtioneuvoston kannassa hiilivuotokysymys on asianmukaisesti huomioitu, mutta edellä todettuun viitaten siinä tarvitaan myös vahvaa kannanottoa velvoittavasta kompensatiojärjestelmästä.

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston näkemykseen korostaa voimakkaasti myös tukijärjestelmiä ohjaavan EU-lainsäädännön harmonisoin-

tiin liittyen sitä, että jäsenmaan tulee edelleen voida päättää, mitä uusiutuvia energiamuotoja tuetaan, sekä ottaa huomioon myös kansalliset olosuhteet, koska eri uusiutuvien energiamuotojen kannattavuus vaihtelee alueittain. Bioenergiaa ja puunkäyttöä koskevan politiikan on tuettava maamme metsäsektorin menestystä. Bioenergia ja etenkin puu on jatkossa erittäin keskeinen uusiutuvan energian lähde EU:ssa. Puubiomassan kestävä käytön lisääminen tulee varmistaa kaikin keinoin. Suomessa metsäteollisuus on jo nykyisin erittäin merkittävä bioenergian tuottaja ja ala on investoinut voimakkaasti bioenergian tuotantoon, joten alalla on keskeinen rooli uusiutuvan energian lisäämisessä. Va-

liokunta pitää välttämättömänä, että EU:n lainsäädännössä lähtökohtana on tulevaisuudessa-kin puun hiilineutraalisuus. Nykyistä lähtökoh-  
taa tulee puolustaa voimakkaasti, jotta uusiutu-  
va puu säilyttää etulyöntiaseman suhteessa il-  
mastomuutosta aiheuttaviin fossiilisiin poltto-  
aineisiin ja uusiutumattomiin raaka-aineisiin.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk  
vpj. Lauri Heikkilä /ps  
jäs. Heikki Autto /kok  
Markku Eestilä /kok  
Satu Haapanen /vihr  
Lasse Hautala /kesk  
Reijo Hongisto /ps

Anne Kalmari /kesk  
Pirkko Mattila /ps (osittain)  
Jari Myllykoski /vas  
Arto Satonen /kok  
Katja Taimela /sd  
Tytti Tuppurainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.