

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvi-huonekaasupäästöjään osana yhteisön kasvi-huonekaasupäästöjen vähentämissitoumusten täyttämistä vuoteen 2020 mennessä (EU taakanjako)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 6 päivänä maaliskuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään osana yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusten täyttämistä vuoteen 2020 mennessä (EU taakanjako) (U 8/2008 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöjohtaja Veikko Marttila, maa- ja metsätalousministeriö
- finanssisihteeri Marjut Vierimaa, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Juha Turkki, työ- ja elinkeinoministeriö

- neuvotteleva virkamies Jaakko Ojala, ympäristöministeriö
- professori Hannu Ilvesniemi, Metsäntutkimuslaitos
- erikoistutkija, tekniikan tohtori Heikki Lehtonen, MTT Taloustutkimus
- professori Martti Esala, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT)
- tutkimusjohtaja Kai Sipilä, Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT
- toimitusjohtaja Pasi Holm, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos
- tutkimuspäällikkö Jyri Seppälä, Suomen ympäristökeskus
- asiamies Ilpo Mattila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ympäristösuojelupäällikkö Jouni Nissinen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- energia- ja ympäristöpäällikkö Stefan Sundman, Metsäteollisuus ry
- yksikönpäällikkö Timo Määttä, Motiva Oy.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— WWF Finland

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotus koskee ilmasto- ja energia-paketin ns. päästökauppaan kuulumattomia sektoreita ja niille jäsenmaakohtaisesti asetettavia velvoitteita. Komission lähtökohtana on EU:n -20 prosentin päästövähennystavoitteen jakaminen päästökauppasektorin ja sen ulkopuolelle jäävien sektoreiden välillä (-21 % ja -10 %). Kyseinen jako perustuu kustannustehokkuuteen. Komission mukaan päästökaupan alueella on enemmän halvempia päästövähennyskeinoja (erityisesti sähköntuotannossa). Huomioon on otettu myös uusiutuvien energialähteiden lisäämistavoite (RES-tavoite) ja positiivisten markkinavaikutusten aikaansaamiseksi tarvittava hiihtonnin hinta.

Laskelmat perustuvat vuoden 2005 verifiointeihin päästötietoihin. Jäsenmaakohtaisessa velvoitteiden jaossa on käytetty BKT/capita kriteeriä eli maksukykyä, mutta kuitenkin niin, että kenenkään velvoite ei ole suurempi kuin -20 prosenttia ja kukaan jäsenmaa ei saa ylittää +20 prosentin lisäystä vuoteen 2020 mennessä. Kriteerin suoraan käyttöön liittyy muutamia poikkeuksia. Komissio on mm. ottanut huomioon jäsenmaan tiedossa olevia toimia, jotka vaikuttavat keskeisesti vähennysten toteutukseen, sekä tilanteet, joissa jäsenmaalle koituisi selvästi suurempia kustannuksia. Myös tasauksen käyttö (-20/+20 %) on osittain muiden kriteereiden ottamista mukaan, sillä eräät jäsenmaat olisivat muuten saaneet paljon korkeamman taakanjakoluvun.

Ehdotukseen sisältyy tiettyjä toimeenpanon joustavuutta lisääviä elementtejä. Niitä ovat: mahdollisuus käyttää Kioton kaudella 2008—2012 hankittuja päästöyksiköitä (3 % jäsenvaltion vuoden 2005 päästökaupan ulkopuolella olevista kasvihuonekaasupäästöistä) veloitteen täyttämiseen ja mahdollisuus tasapainottaa (lainata tai siirtää) peräkkäisten vuosien välillä vuosivaihteluita (2 %). Myös Kioto-kaudella rekisteröidyistä hankkeista voidaan saada hyvitettyjä päästöyksiköitä vuodesta 2013 lähtien vuonna 2020.

Paketin kokonaiskustannuksista komissio esitti arvion, että se laskee vuonna 2020 BKT:n tasoa keskimäärin noin 0,5 prosenttia verrattuna perusuraan. Kustannustehokkuus sekä koko EU:n tasolla että jäsenmaiden keskinäisessä taakanjaossa on komission mukaan ollut johtava periaate päätösehdotusta valmisteltaessa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ilmasto- ja energiapaketin tavoitteisiin. Suomi on valmis tekemään oman oikeudenmukaisen osansa EU:n asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomelle ehdotettu kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoite on vaativa, mutta mahdollinen saavuttaa. Ilmasto- ja energiapaketin ehdotukset liittyvät kiinteästi toisiinsa, ja ehdotuksen käsittelyssä on otettava huomioon niiden yhteisvaikutukset kuhunkin jäsenvaltioon.

Valtioneuvoston mielestä ilmasto- ja energiapaketin ehdotuksista tulee päästä ratkaisuihin viimeistään ennen kuin Kööpenhaminassa 2009 päätetään kansainvälisen sopimuksen jatkosta Kioton velvoitekauden jälkeen 2013 eteenpäin. Suomen tulee komission ehdotuksen mukaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 16 prosenttia päästökauppajärjestelmään kuulumattomilla sektoreilla vuoteen 2020 mennessä vuoden 2005 kasvihuonekaasujen päästömääristä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vuonna 2020 päästökaupan ulkopuolisten sektorien kasvihuonekaasupäästöjen tulee olla noin 6 miljoonaa hiilidioksiditonnia pienemmät kuin vertailutilanteessa.

Ilmastonmuutoksen hillitsemisen pitkän aikavälin tavoitteiden kannalta on tärkeitä, että päästökaupan ulkopuoliset sektorit osallistuvat asteittain päästöjen vähentämiseen. Pitkällä aikavälillä kaikilla keskeisillä päästöjä tuottavilla sektoreilla tulee olla tavoitteena laskeva päästökehitys.

Merkittäviä päästövähennyksiä tulee saada aikaan useilla sektoreilla, kuten asumisen, rakentamisen ja rakennuksissa tapahtuvan ener-

gian käytössä, liikenteessä, jätehuollossa ja maataloudessa sekä eräillä päästökauppaan kuulumattomilla teollisuuden aloilla. Päästövähennykset tulee tehdä kustannustehokkaalla tavalla.

Valtioneuvosto on korostanut, että kansalliset olosuhteet tulee ottaa huomioon kasvihuonekaasujen jäsenmaakohtaisessa taakanjakopäätöksessä. Valtioneuvosto on todennut komission valitsemaan perusvuoteen 2005 liittyvän näkökohtia, joilla on kuitenkin tärkeämpi merkitys päästökauppasektorin päästöoikeuksien määrää laskettaessa. Päästökaupan ulkopuolisille sektoreille sopisi myös muu vertailuajankohta kuin vuosi 2005. Ajankohdan valinta on tärkeä määritettäessä oikeudenmukaista taakanjakoa jäsenmaiden kesken.

Valtioneuvosto on pitänyt esillä myös sitä, että komission taakanjaossa käyttämä kriteeri BKT/capita on liian yksinkertainen huomioi-

maan kansallisia erityispiirteitä. Valtioneuvosto on esittänyt bkt-lukujen korjaamista ostovoimalla ja muilla indikaattoreilla, jotta kansallisia lähtökohtia voitaisiin paremmin huomioida. Kioton pöytäkirjan mukaisten mekanismien avulla kaudella 2008—2012 hankittujen päästöyksiköiden joustava käyttö on myönteinen joustavuutta lisäävä tekijä toimeenpanossa. Valtioneuvosto tukee tätä joustavuuden lisäämistä toimeenpanossa. Komission ehdottamat määrät ovat liian rajoitettuja, ja mekanismien käytölle esitetyt reunaehdot sisältävät epävarmuustekijöitä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä päästökehityksen seurannan ja raportoinnin kehittämistä ja sen liittämistä oleelliseksi osaksi nyt tehtävää päästöstä. Seurannan kehittäminen toimii myös kansallisesti tärkeänä välineenä varmistaa velvoitteiden oikea-aikainen täyttäminen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Suomelle esitetty kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoite on vaativa, mutta mahdollinen saavuttaa. Komission ehdotuksen yleisenä tavoitteena on löytää uusia kustannustehokkaita tapoja saavuttaa 20 prosentin vähennystavoite vuoteen 2020 mennessä. Ilmasto- ja energiapaketin ehdotukset liittyvät kiinteästi toisiinsa, ja ehdotusten käsittelyssä onkin otettava huomioon yhteisvaikutukset.

Komission direktiiviehdotuksen mukaan Suomen on vähennettävä kasvihuonekaasupäästöjä päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla 16 prosentilla vuosina 2005—2020. Valiokunta toteaa, että päästöjen vähentämisen tulee lähteä vaihtoehtoisten keinojen vaikutusten ja kustannustehokkuuden arvioinnista. Valiokunta toteaa valtioneuvoston kantaan yhtyen, että alustavien arvioiden mukaan maatalouden päästövähennyspotentiali on noin 10 prosentin tasolla. Valiokunta korostaa, että maataloussektorilla tulee päästöjen vähentämisessä käyttää keinoja, joiden avulla saavutetaan asetetut tavoitteet mah-

dollisimman pienin kustannuksin vaarantamatta maatalouden kilpailukykyä ja huoltovarmuutta, jonka merkitys on kasvanut jatkuvasti. Valiokunta toteaa, että Euroopan ilmastossa tulee tapahtumaan muutoksia, joiden seurauksena Euroopan eteläosien arvioidaan jatkossa kärsivän kovasta kuivuudesta. Suomen maatalouden merkitys ruoantuotannossa tulee huomattavasti kasvamaan nykyisestä. Sen vuoksi maatalouden kilpailukyvyn säilyttäminen on elintärkeää.

Maataloussektorilta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä ovat muun muassa kotieläinten ruoansulatuksen metaanipäästöt, lannankäsittelyn metaani- ja dityppioksidipäästöt ja maaperän dityppioksidipäästöt. Maataloussektorin kasvihuonekaasujen päästöjen osuus oli vuonna 2006 noin 8 prosenttia Suomen kokonaispäästöistä. Lisäksi maatalouden maankäyttösektorin (maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous -sektori) päästöjä ovat maatalousmaasta, viljelemättömästä maatalousmaasta ja kalkituksesta syntyvät hiilidioksidipäästöt, joiden osuus on noin 6 prosenttia Suomen kokonaispäästöistä. Valiokunta toteaa, että maatalouden ja sen

maankäyttösektorin päästöjen arvioidaan olevan yhteensä noin 14 prosenttia kasvihuonekaasupäästöistä. Valiokunta toteaa, että maatalouden kasvihuonekaasupäästölaskelmiin sisältyy toistaiseksi epävarmuuksia, minkä vuoksi tarvitaan lisää tutkimustietoja maatalouden päästöistä sekä myös mahdollisista hiilinieluista. Valiokunta huomauttaa, että maatalouden kasvihuonekaasupäästöt ovat jo alentuneet vuosina 1990–2006 yhteensä noin 22 prosenttia.

Valiokunta katsoo, että tulevaisuudessa maataloudessa päästöjen vähentämistä käytännössä voidaan saada aikaan muun muassa peltopintalaan, maanmuokkaukseen ja lannoitukseen liittyvillä toimenpiteillä sekä lannan käsittelyä kehittämällä. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimusten mukaan eloperäisillä pelloilla muiden kasvien korvaaminen nurmikasveilla on todennäköisesti tehokkain päästöjen vähennyskeino. Pidemmällä tähtäimellä on tarpeen selvittää mahdollisuuksia välttää uuden pellon raivaamiselta turvemailla. Maatalouden energiansäästöpotentiaalia löytyy myös työkonien polttoaineista. Muita päästöjen vähennyskohteita ovat karjasuojat, asuinrakennukset ja viljan käsittely. Biokomponenttien tuotannon laajentaminen edistää biopolttoaineiden käyttöä myös työkoneissa. Valiokunta katsoo, että maataloussektorilla päästöjen vähentämisessä teknologian kehitys tarjoaa hyvät mahdollisuudet päästöjen kokonaisvaltaiseen vähentämiseen. Yksi esimerkki on suorakylvötekniikan käyttöönotto.

Nykyisellään hevosenlantaan sovelletaan EY:n jätteenpolttodirektiiviä ja kansallista valtioneuvoston asetusta jätteen polttamisesta (362/2003), jolla direktiivi on pantu Suomessa täytäntöön. Asetukseen sisältyy varsin tiukkoja vaatimuksia muun muassa polttolaitteistolle ja poltosta syntyvien päästöjen tarkkailulle. Neuvoston direktiiviä ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä (1996/61/EY) eli IPPC-direktiiviä ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudistuksessa IPPC-direktiivi korvaa jätteenpolttodirektiivin ja muutamia muita direktiivejä, jotka kaikki yhdistetään yhdeksi direktiiviksi. Valiokunta pitää tärkeänä,

että tässä yhteydessä direktiiviä muutetaan siten, että IPPC-direktiivin jätteenpolttoluvussa rajattaisiin direktiivin soveltamisalasta pois muun muassa hevosenlanta määrittelemällä ja muut vastaavat ainekset, joita käytetään energiantuotannossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että erityisesti puukuivikkeisen hevosenlannan energiakäytön esteet poistetaan mahdollisimman nopealla aikataululla.

Eloperäistä eli runsaasti orgaanista ainesta sisältävää viljelysmaata on Suomessa noin 12 prosenttia peltoalasta eli 274 000 ha. Tästä turvemaita on arvioitu olevan vajaa 100 000 ha. Eloperäisten maiden päästöjä tulisi pyrkiä vähentämään taloudellisin kannustimin. Valiokunta katsoo, että keinona voisivat tulla kyseeseen esimerkiksi vapaaehtoiset sopimukset, jotka palkkioon kannustaisivat viljelijöitä viljelemään nurmikasveja tai ruokohelpeä eloperäisillä mailla. Vapaaehtoisten sitoumusten tulisi olla pitkäaikaisia, jotta maahan sitoutunut hiili ei pääsisi vapautumaan myöhemmin takaisin ilmakehään. Ruokohelpikasvuston juuristo toimii erittäin tehokkaana hiilinieluna. Arvioiden mukaan viljan maailmanmarkkinahintataso saattaa asettua pitkäaikaisesti nykyistä korkeammalle tasolle, jolloin ruokohelven viljelyä rajoittaisi kilpailukyisempi viljan tuotanto. Toisaalta energianhinnan nousu saattaa nostaa myös ruokohelvestä maksettavaa hintaa. Valiokunta pitää tärkeänä löytää uusia keinoja hyödyntää ravintokäyttöön tarkoitetun peltokasvituotannon jätteiden ja sivutuotteiden, kuten korsien hyötykäyttöä.

Uusiutuvan energian käytön kestävä lisääminen ja energiatehokkuuden parantaminen ovat keskeiset keinot kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Valiokunta katsoo, että bioenergian käytön lisääminen on merkittävin yksittäinen tekijä kasvihuonekaasujen vähentämisessä. Kansallisessa metsäohjelmassa 2015 asetetaan metsähakkeen käytölle moninkertainen kasvutavoite. Tämä on suuri haaste koko bioenergian tuotantoketjulle.

Tarkemmat kustannustehokkuusvertailut päästövähennyskeinojen kesken ovat maatalouden osalta vielä tekemättä, ja onkin tärkeää varmistaa, että maataloudessa pystytään tuotta-

maan päästövähennyksiä kilpailukykyisin kustannuksin. Ilmastopolitiikka voi myös tarjota merkittäviä mahdollisuuksia esimerkiksi bioenergian tuotannossa. Valiokunta korostaa, että huoltovarmuuden ylläpito on maataloudessa erittäin keskeistä.

Valiokunta toteaa, että biokaasun tai muiden päästövähennyskeinojen vaikutuksia kaasupäästöihin ja maatalouden tuotantoon pitkällä aikavälillä tulisi selvittää yksityiskohtaisemmin ja systemaattisemmin ennen päätöksiä politiikka-keinoista. Tarvitaan pikaisia selvityksiä eri keinojen kustannustehokkuudesta ja tarvittavista tukijärjestelmistä. Bioenergian, kuten metsähakkeen tai biokaasun polton, hyödyntäminen maataloilla on pitkällä aikajänteellä järkevää sekä kaasupäästöjen että maatalojen talouden kannalta. Bioenergian käytön lisääminen vaatii kuitenkin suuria kertainvestointeja, minkä vuoksi edistämistoimien kehittäminen on tarpeen.

Metsät ja metsätalous eivät liity suoraan ehdotuksen päästövähennystavoitteeseen, mutta välillisesti Kioton pöytäkirjan kaudella vuosina 2008—2012 ja erittäin todennäköisesti myös sen jälkeen metsä on merkittävässä asemassa ilmastopolitiikan toteuttamisessa Suomessa. Metsätalous voi vaikuttaa hiilen kiertoon ja sitä kautta ilmastonmuutoksen hillitsemiseen suojelemalla ja lisäämällä olemassa olevia hiilivarastoja ja -nieluja, perustamalla uusia varastoja ja nieluja, sekä korvaamalla fossiilista energiaa, raaka-aineita ja tuotteita uusiutuvalla biomassalla. Metsiä istuttamalla ja hoitamalla voidaan lisätä hiilidioksidia sitovaa ja varastoivaa kasvibiomassaa. Tästä syystä on tärkeää, että metsäntutkimuksen tulevaisuus turvataan. Puutuotteilla

puolestaan on keskeinen merkitys ilmastonmuutoksen hillinnässä: puutuotteet ovat hiilen varasto, ja puutuotteiden energiakäyttö vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä sekä siten päästöjä. Lisäksi puutuotteiden materiaalikäyttö vähentää välillisesti fossiilisten polttoaineiden päästöjä. Valiokunta pitää tärkeänä, että puutuotteiden eri käyttömuodot sovitetaan yhteen.

Motiva valmistelee parhaillaan maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön tilaamaa maatalojen energiaohjelmaa (MENO). Tavoitteena on maataloutta koskeva energiatehokkuussopimus, joka pitää sisällään myös uusiutuvan energian käytön lisäämisen ja tuottamisen. Valiokunta toteaa, että uudella maatalojen energiaohjelmalla pyritään vähentämään maatalouden kasvihuonepäästöjä. Valiokunta korostaa, että viestinnän ja koulutuksen merkitys kasvaa, kun uusiutuvan energian hyödyistä ja käyttömahdollisuuksista sekä energian säästämahdollisuuksista tiedotetaan.

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää hyvänä päästökehityksen seurannan ja raportoinnin kehittämistä sekä niiden liittämistä oleelliseksi osaksi tehtäviä päätöksiä. Valiokunta pitää järjestelmän uskottavuuden kannalta välttämättömänä, että tilastot ovat vertailukelpoisia ja sanktiojärjestelmät riittävän tehokkaita.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

MmVL 9/2008 vp — U 8/2008 vp

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jari Leppä /kesk	Mats Nylund /r
vpj.	Pertti Hemmilä /kok	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Petri Pihlajaniemi /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
	Anne Kalmari /kesk	Kari Rajamäki /sd
	Lauri Kähkönen /sd	Arto Satonen /kok
	Esa Lahtela /sd	Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.