

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 20 päivänä heinäkuuta 2016 tekemä ehdotus maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta (LULUCF) aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja raportoimiseksi sekä muista ilmastomuutosta koskevista tiedoista raportoimiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2016

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Metsäneuvos Heikki Granholm

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTO

MUISTIO

EU/2016/1350

9.9.2016

EHDOTUS EUROOPAN KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI (MAANKÄYTTÖ, MAANKÄYTÖN MUUTOS JA METSÄTALOUS, LULUCF)

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 20 päivänä heinäkuuta 2016 asetusehdotuksen maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta (Land use, land-use change and forestry, jäljempänä LU-LUCF) 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 päästökaupparektoriin 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 hillitsemispuotentiaali 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).

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Asetuksen tarkoitus

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 hillitsemispotentiaali 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.

2.2 Jousto LULUCF-sektorin ja taakanjakosektorin välillä

Ehdotuksiin sisältyy joustokeino, joka antaa mahdollisuuden LULUCF – sektorin tietyistä tilinpitoiluokista (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.

2.3 Maankäyttöluokat ja laskentakaudet

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 aktiviteettipohjaisesta (activity based) maankäyttöluokkiin perustuvaan (land based) malliin. Tämä olisi entistä yhdenmukaisempi ilmastositoumuksen 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.

2.4 Metsityksen ja metsäkadon laskenta

Asetuksessa esitetään tilinpitosäännöt, jotka koskevat maankäytön muutoksia metsämaasta muuhun maankäyttöön (metsäkatot) ja muusta maankäytöstä metsämaaksi (metsitys). Näihin maankäytön muutoksiin liittyvään laskentaan sovelletaan brutto-netto-lähestymistapaa eli päästöt ja poistumat lasketaan tilinpitokaudella kokonaisuudessaan. Ehdotuksessa metsitys- ja metsäkatot 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 metsäkatot tapahtunut 1990 tai sen jälkeen.

2.5 Hoidettujen viljelysmaiden, ruohikkoalueiden ja kosteikkojen laskenta

Asetuksessa esitetään erityiset laskentasäännöt, joita sovelletaan hoidettuun viljelymaahan ja hoidettuihin ruohikkoalueisiin ja näihin siirtyviin maankäyttöluokkiin sekä vapaaehtoisin maankäyttöluokkiin eli hoidettuihin kosteikkoihin. Tällaisen maankäytön osalta tiliä pidetään päästöistä ja poistumista, joita verrataan historiallisiin viitearvoihin. Laskenta on olennaisilta osin sama kuin päätöksessä 529/2013/EU, paitsi että nyt ehdotetaan siirtymistä vuoden 1990 tasosta tuoreempiin vertailuarvoihin käyttämällä vuosien 2005–2007 keskimääräistä tasoa. Komission mukaan näin parannetaan arvioiden tarkkuutta, saadaan laskelmat vastaamaan paremmin muilla päästökauppaan kuulumattomilla aloilla sovellettavia laskelmia ja yksinkertaistetaan tilinpitoa vähentämällä historiallisten tietojen tarvetta.

2.6 Hoidetun metsämaan laskenta

Hoidetun metsämaan osalta esitetään tilinpitosääntöjä ja vertailutasojen käyttöä. Esitys perustuu pääosin voimassa olevan LULUCF- päätöksen (529/2013/EU) sääntöihin. Kansallisesti määritettävän metsien viitetason (forest reference level) tulisi ehdotuksen mukaan pohjautua nykyiseen metsien hoitoon ja käyttöintensiiteettiin siten kun se on dokumentoitu vuosille 1990–2009 metsän tyypeittäin ja ikäluokittain.

Lisäksi ehdotuksessa vahvistetaan EU:n hallintokehys, jota käytetään vuoden 2020 jälkeen Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden voimassaolon päätyttyä. Säännöksillä pyritään komission mukaan parantamaan vertailutasojen ja niiden vahvistamisprosessin tarkkuutta ja avoimuutta. Prosessiin olisi kuuluttava sidosryhmien kuuleminen jäsenvaltioissa ja tarkistusmenettely, jossa käytetään apuna jäsenvaltioiden asiantuntijoita. Menetelmä on osin sama kuin päätöksessä 529/2013/EU.

2.7 Luonnontuhojen laskenta

Luonnontuhojen osalta säädetään, että jäsenvaltiot voivat jättää tiettyjen ehtojen mukaisesti tilinpitonsa ulkopuolelle luonnollisista häiriötekijöistä (metsäpalot, tuholaiset jne.) aiheutuvat päästöt. Menetelmä on olennaisilta osin sama kuin päätöksessä 529/2013/EU. Luonnontuhojen taustatason asettamisen on oltava avoin ja komissio aikoo valvoa, että sovellettavia ohjeita ja sääntöjä on noudatettu.

2.8 Tarkastusmenettely

Ehdotuksessa esitetään vaatimukset jäsenvaltioille asianmukaisen seurannan varmistamiseksi tilinpitoa varten sekä säädetään komission tekemistä säännöllisistä vaatimustenmukaisuuden tarkastuksista. Laadun varmistamiseksi komissiota avustaa Euroopan ympäristökeskus. Ehdotuksessa annetaan komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä asianmukaisten menettelyjen mukaisesti. Kaikkia asetuksen osia tarkastellaan uudelleen vuonna 2024 ja sen jälkeen viiden vuoden välein sen määrittelemiseksi, soveltuvatko ne edelleen tarkoitukseensa.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Ilmastonmuutos on valtioiden rajat ylittävä ongelma, jota ei voida ratkaista pelkästään kansallisella tai paikallisella toiminnalla. Ilmastotoimet on koordinoitava EU:n ja mikäli mahdollista maailmanlaajuisella tasolla. EU:n toimet ovat perusteltuja toissijaisuusperiaatteen nojalla. Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklaa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

SEUT-sopimuksen 191–193 artiklassa vahvistetaan ja määritetään EU:n toimivalta ilmastomuutoksen alalla. Tämän ehdotuksen oikeusperustana on SEUT-sopimuksen 192 artikla. SEUT-sopimuksen 191 artiklan ja 192 artiklan 1 kohdan mukaisesti Euroopan unioni edistää muun muassa seuraavien tavoitteiden saavuttamista: ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen; sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastomuutoksen torjuminen.

Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän asetuksen tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Tämä asetusehdotus on komission ehdotuksen mukaan suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska se ei ylitä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteina on panna vuosia 2021–2030 koskeva EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoite täytäntöön kustannustehokkaalla tavalla ja varmistaa samalla oikeudenmukaisuus ja ympäristötavoitteiden tinkimättömyys.

LULUCF-sektorin sisällyttäminen vuoden 2030 puitteisiin tarjoaa yhteiset puitteet sille, kuinka ala voidaan ottaa huomioon EU:n yhteisissä vähennystavoitteissa ja osaltaan myötävaikuttaa ilmastomuutoksen hillinnässä. Komission mukaan toimien valinta LULUCF-sektoriin eri tavoitteiden saavuttamiseksi jää jäsenvaltioiden tehtäväksi, ja toissijaisuusperiaatetta noudatetaan täysimääräisesti.

EU-jäsenyyden alusta lähtien Suomen maatalouspolitiikan perustana on ollut Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka (Common Agricultural Policy, CAP), joka antaa hyvin vähän liikkumatilaa kansalliselle politiikalle. Tukijärjestelmämme ja tukimuodot ovat pitkälti samankaltaisia kuin muuallakin EU:ssa. Kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseen voidaan vaikuttaa sekä yhteisen maatalouspolitiikan että maaseudun kehittämisselityksen mukaisin toimenpitein. Metsänhoito ja metsäpolitiikka kuuluvat puolestaan EU:ssa noudatettavan periaatteen mukaan kansalliseen päätösvaltaan. Ehdotukseen mahdollisesti sisältyviä metsätalouden harjoittamista koskevia tavoitteita ja siihen liittyvää oikeusperustaa on tarpeen arvioida erityisen tarkasti.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Koska ehdotettu politiikka on suunnattu pääasiassa jäsenvaltioille institutionaalisina toimijoina, se on perusoikeuskirjan mukainen.

5 Ehdotusten vaikutukset

5.1 Kansalliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia Suomelle on erittäin vaikea arvioida tässä vaiheessa. Tämä johtuu sekä joustokeinojen lopulliseen käyttöön ja sektorikohtaisiin taakkoihin liittyvistä epävarmuuksista että varsinaisten tilinpitosaaintojen soveltamiseen liittyvistä epävarmuuksista (erityisesti metsien osalta), jotka tarkentuvat käsittelyvaiheessa. LULUCF-sektori voi joustokeinona helpottaa taakanjaon päästövähennystavoitteen saavuttamista tai luoda sille lisärasitteen. Taakanjaon päästövähennystavoitteen saavuttamisen lainsäädännöllisiä – ja yhteiskunnallisia vaikutuksia on eritelty tarkemmin aihetta käsittelevässä U-kirjelmässä.

Kasvihuonekaasupäästöjen osalta komission vaikutusarviossa esittämät luvut poikkeavat merkittävästi Luonnonvarakeskuksen tekemistä arvioista maankäyttöluokkien päästöjen ja nielu-

jen kehittymisen suhteen. Suurimmat erot koskevat metsäkadon ja viljelysmaiden hoidon päästöjä.

Komission arvion mukaan viljelysmaiden päästöt pienenevät nykytasolta 5 miljoonaa tonnia CO₂ ekv. kohti 4,4 miljoonaa tonnia CO₂ ekv. vuoteen 2030 mennessä. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan päästöt kasvavat samalla ajanjaksolla 5 miljoonasta tonnista CO₂ ekv. 6 miljoonaan tonniin CO₂ ekv. johtuen pääosin aiempina vuosina raivattujen turvepeltojen siirtymisestä metsäkatoluokasta viljelysmaiden luokkaan.

Komission arvion mukaan metsäkadon päästöt pienenevät 5 miljoonasta tonnista CO₂ ekv. 1,1 miljoonaan tonniin CO₂ ekv. vuoteen 2030 mennessä. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan metsäkadon päästöt laskevat 3,5 miljoonasta tonnista CO₂ ekv. 3 miljoonaan tonniin CO₂ ekv. vuoteen 2030 mennessä.

Lähtötasoon ja oletuksiin liittyvistä eroista johtuen komissio arvioi Suomen saavan enintään 1,3 % eli 4,5 miljoonaa tonnia CO₂ ekv. hyödyn kaudella 2021–2030, joka on käytettävissä taakanjaon päästövähennystavoitteen saavuttamiseen. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan tätä joustomahdollisuutta ei nykytiedon valossa synny vaan lisätoimenpiteitä tarvitaan, jotta LULUCF-sektorista ei tule päästövähennystaakkaa lisäävä tekijä. Keskeisenä epävarmuutena laskelmassa ovat hoidettuun metsämaahan liittyvät kriteerit ja tilinpitosäännöt.

Ehdotuksen mukaan vuotuista raportointia jatketaan, mutta vaatimustenmukaisuutta koskevia tarkastuksia harvennetaan. Tämä vähentää jäsenvaltioille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10, 15 ja 22 kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komission ehdotus esiteltiin maatalous- ja elintarvikejaoston sekä metsäjaoston jäsenille 17 päivänä elokuuta ja ympäristöjaostolle 26 päivänä elokuuta 2016. Ehdotuksesta laadittu U-kirjelmäluonnos käsiteltiin ympäristö – ja metsäjaostoissa kirjallisessa menettelyssä 2 - 5 päivänä syyskuuta 2016. EU-ministerivaliokunta käsitteli U-kirjelmäluonnosta 9 päivänä syyskuuta 2016.

Ehdotus esiteltiin neuvoston ympäristöryhmässä 20 päivänä heinäkuuta 2016. Varsinainen käsittely alkaa ympäristötyöryhmässä 14 päivänä syyskuuta 2016. Ympäristöneuvostossa on tarkoitus käydä periaatekeskustelu 17 lokakuuta 2016. Lisäksi ehdotusta tullaan esittelemään muissa työryhmäkokoonpanoissa ja komiteoissa. Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei vielä ole tietoa.

8 Valtioneuvoston kanta

8.1 Yleiset linjaukset

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n omassa vuoden 2020 jälkeisessä ilmastopolitiikassa maankäyttösektorin (maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, LULUCF) sisällyttämistapa tukee YK:n ilmastositoumuksen 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 päästövähennyspotentialin rajallisuuteen ja siihen, että maatalouteen suoraan kohdistuvien ilmastotavoitteiden tulee olla johdonmukaisia kannattavan maatalouden toimintaedellytysten 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 säädösvallan siirrot on määriteltävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

8.2 Laskentasäännöt

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

8.3 Jousto LULUCF:n ja taakanjakosektorin välillä

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

Valtioneuvosto toimii aktiivisesti sen suuntaisesti, että LULUCF -sektorin laskentasääntöjä saataisiin muutettua Suomen näkökantojen mukaisesti ja, että myös metsistä syntyviä nieluyksiköitä voitaisiin käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin velvoitteen 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 asetuksen vaikutuksia, laskentatapoja sekä nielujen hyödyntämistä taakanjakosektorilla tarkastellaan kokonaisuutena ja, että EU:n yhteisymmärryksessä saavutetaan Suomea tyydyttävä tasapainoinen kokonaisratkaisu.