

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (taakanjakoasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (taakanjakoasetus) (U 55/2016 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 10/2017 vp — U 55/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- metsäneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuija Talsi, ympäristöministeriö
- johtava tutkija Aleksi Lehtonen, Luonnonvarakeskus
- tutkimusprofessori Kristiina Regina, Luonnonvarakeskus
- erikoistutkija Sampo Soimakallio, Suomen ympäristökeskus
- toimitusjohtaja Harri Laurikka, Bioenergia ry
- asiantuntija Satu-Marja Tenhiälä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja ilmastopäällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon TaVL 35/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 55/2016 vp. Seuraavassa kuvataan tiivistetysti nykytilannetta neuvoston työryhmässä käytyjen keskuste-

Valiokunnan lausunto TaVL 32/2017 vp

lujen valossa; neuvottelukysymyksiä on yksityiskohtaisemmin kuvattu 8.5.2017 toimitetussa jatkokirjelmässä UJ 10/2017 vp.

Komission vaikutusarviointi ja laskentamenetelmät

Suomi on esittänyt sekä neuvoston työryhmässä että komission kanssa käydyissä kahdenvälisissä virkamiestason keskusteluissa useita kysymyksiä komission vaikutusarvioinneista ja niiden olettamien perusteella asetetuista jäsenvaltiokohtaisista päästövähennysvelvoitteista ja eräiden joustokeinojen käyttämismahdollisuuksista. Varsinaisia virheitä ei komission laskelmissa ole pystytty todentamaan, sillä kansallisten skenaarioiden ja komission referenssiskenaarion vertailu on varsin haastavaa johtuen muun muassa mallien erilaisista oletuksista ja myös päästöjen erilaisesta luokittelusta. Samankaltaisia epäselvyyksiä ja tulkintavaikeuksia ovat Suomen lisäksi nostaneet esille useat muutkin jäsenvaltiot, mutta näillä huomautuksilla ei ole ollut vaikutusta komission laskelmiin ja niiden tulkintoihin eikä siten myöskään jäsenvaltiokohtaisiin päästövähennysvelvoitteisiin.

Olemassa olevat joustot ja one-off

Komission vaikutusarvioinnin ja jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoitteiden käsittelyn jälkeen neuvoston työryhmän keskustelut ovat keskittyneet paljolti joustoihin, joiden avulla päästövähennysvelvoitteiden kustannustehokkuutta voitaisiin parantaa. Mahdollisuuksina on nähty jo olemassa olevien joustokeinojen, kuten lainaamisen, pankittamisen ja jäsenvaltioiden välisten siirtojen, vahvistaminen sekä uudet joustokeinot, kuten päästöoikeuksien rajoitettu siirto päästökaukasta taakanjakosektorille (ns. one-off mekanismi) sekä ns. LULUCF-jousto (ylijäämien siirto rajoitetusti LULUCF-sektorilta taakanjaon piiriin).

Eurooppa-neuvoston lokakuun 2014 päätelmien edellyttämä ns. one-off-joustomekanismi olisi komission ehdotuksen mukaan määrältään korkeintaan 100 milj. t CO₂-ekv., ja sitä voisi käyttää 9 pienehköä jäsenvaltiota, ml. Suomi, joiden päästövähennysvelvoite ylittää niiden kustannustehokkaan päästövähennyspotentiaalin.

Komission ehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion tulisi päättää jo vuoteen 2020 mennessä, aikooko se joustomekanismia käyttää. Puheenjohtajamaan uusimpaan kompromissiehdotukseen sisältyy lauseke, jonka mukaan jäsenvaltio voisi tarkistaa one-off-mekanismissa käyttämänsä määrää 5 vuoden välein ja tällöin pitää se ennallaan tai mukauttaa se aiempaa alhaisemmaksi.

LULUCF-jousto

Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous -sektoria (LULUCF-sektori) koskevasta joustomekanismista on keskusteltu paljon myös taakanjakoasetuksen yhteydessä. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voi käyttää tietyistä LULUCF-asetuksen mukaisista maankäyttöluokista mahdollisesti syntyvää nettoylijäämää taakanjakoasetuksen päästövähennysvelvoitteen saavuttamiseen, jos sen päästöt ylittävät sen vuosittaiset päästövähennysvelvoitteet yhtenä tai useampana vuonna noudattamisen seurantaan koskevan tarkastelujakson (5 vuotta) aikana. Nämä maankäyttöluokat ovat metsien hävitys, metsitys sekä hoidettu viljelys- ja ruohikkomaa. Useimmat jäsen-

Valiokunnan lausunto TaVL 32/2017 vp

valtiot, ml. Suomi, hyväksyvät joustomekanismin maksimimääräksi komission ehdottaman 280 miljoonaa tonnia.

Suomi on tehnyt ehdotuksen, jonka mukaan sekä metsänhoito että uutena maankäyttöluokkana puutuotteet (HWP) voitaisiin sisällyttää joustoon jo asetuksen tullessa voimaan, eikä vasta myöhemmin delegoidulla säädöksellä. Komissio vastustaa metsänhoidon sisällyttämistä joustoihin todeten, että metsänhoidon laskentamenetelmät ovat vielä niin epävarmat, ettei metsänhoidon sisällyttäminen ole perusteltua ja asiaan voidaan palata komission ehdotuksen mukaisella delegoidulla säädöksellä. Komissio on vastustanut myös puutuotteiden sisällyttämistä joustoihin ja todennut, että puutuotteita koskeva keskustelu tulee käydä ensisijaisesti LULUCF-asetusta koskevista neuvotteluissa.

Päästövähennyspolku ja sen lähtötaso

Joustojen lisäksi neuvoston työryhmässä käytyjen neuvottelujen toinen keskeinen aihe on ollut vuosien 2021—2030 päästövähennyspolun lähtötaso ja sen laskennan aloitusvuosi, joilla on merkitystä jäsenvaltioiden lopulliseen päästöbudjettiin ja siten jäsenvaltioilta edellytettäviin päästövähennystoimiin. Komission ehdotuksen mukaan päästövähennyspolun lähtötaso laskettaisiin vuosien 2016—18 keskimääräisistä todennetuista päästöistä, mikä vastaa voimassa olevassa taakanjakopäätöksessä (406/209/EY) käytettyä metodologiaa. Päästövähennyspolun laskenta aloitettaisiin komission ehdotuksen mukaan jo vuodesta 2020. Tämä pienentäisi EU:n yhteistä, kumulatiivista päästöbudjettia ja samalla tiukentaisi kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä päästövähennysvelvoitetta jonkin verran verrattuna siihen vaihtoehtoon, että laskenta aloitettaisiin vuodesta 2021.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston alustava kanta on esitetty eduskunnalle 15 päivänä syyskuuta 2016 toimitetussa kirjelmässä (U 55/2016 vp). Jatkokirjeellä täydennetään ja täsmennetään Suomen kantaa siten kuin se on tarpeen neuvottelutilanteen kehittymisen vuoksi.

Suomi on tarkastellut komission laatimia vaikutusarviointeja ja verrannut niitä vastaaviin kansallisiin arvioihin. Jäsenvaltioiden, Suomi mukaan lukien, kustannustehokkaaseen päästövähennyspotentiaaliin liittyvissä arvioissa on eroavaisuuksia, jotka johtuvat pääasiassa käytettyjen mallilaskelmien ja niiden lähtöoletuksien eroista. Sen vuoksi komission ja kansallisten laskelmien yksiselitteinen vertailu on hyvin vaikeaa. Suomen osalta suoranaisia virheitä ei komission laskemisessa ole kuitenkaan voitu osoittaa. Suomi pitää edelleen keskeisenä tavoitteenaan, että taakanjakosektorin tosiasiallinen päästövähennysvelvoite asettuu nimellistä velvoitetta alemmalle tasolle. Tähän pyritään toimimalla siten, että uudet joustomekanismit tulisi tarvittaessa olla täysimääräisesti Suomen käytettävissä.

Olemassa olevien joustojen osalta Suomi pitää komission ehdotusta hyvänä lähtökohtana, mutta on kompromissin saavuttamiseksi valmis tarkastelemaan vaihtoehtoja, joilla lisätään jäsenvaltioiden välisten siirtojen mahdollisuutta jonkin verran. Samoin Suomi on valmis hyväksymään ehdotuksia, jotka lisäävät ajallisten joustojen määrää jonkin verran. Sen sijaan Suomi suhtautuu varauksellisesti siihen, että edellisten vuosien ylijäämän pankittamiselle asetettaisiin tiukka kat-

Valiokunnan lausunto TaVL 32/2017 vp

to. Suomi ei voi kannattaa sitä, että varhaisempien vuosien ylimäärää ei voisi käyttää täysimääräisesti. Siinä tapauksessa kannuste varhaisiin toimiin poistuisi ja tarve myöhemmin tehtäville päästövähennyksille kasvaa, jolloin uusien toimien löytäminen ja tekeminen ovat haastavampia. Suomi on lisäksi valmis tarkastelemaan myönteisesti ehdotuksia, jotka koskevat niin sanottua hankemekanismia ja sen käytön edistämistä. Tällöin on kuitenkin vältettävä turhaa hallinnollista taakkaa, ja mekanismin käytön tulisi perustua vapaaehtoisuuteen.

Niin sanottujen uusien joustojen osalta Suomi pitää kertaluonteista ns. one-off-mekanismia erittäin tärkeänä ja katsoo, ettei sen tasoa tulisi ainakaan alentaa komission ehdottamasta 100 miljoonan CO₂-ekvivalentti-tonnin (milj. t CO₂ekv.) maksimimäärästä; pikemminkin tätä määrää voitaisiin nostaa jonkin verran ilman, että tämä vielä vaikuttaisi merkittävästi EU:n yhteisen päästövähennysvelvoitteen saavuttamiseen. Suomi on siten valmis lähtökohtaisesti tukemaan erilaisia vaihtoehtoja, joilla Suomen käytettävissä olevan one-off -jouston määrää ja jouston käytettävyyttä voidaan mahdollisesti lisätä. Käytettävyyden kannalta voisi olla hyödyllistä, että kertaluonteisen jouston käytöstä ei tarvitsisi päättää kokonaisuudessaan jo ennen päästövähennyskauden alkua, kuten komissio on ehdottanut. Suomi onkin valmis tarkastelemaan myönteisesti ehdotuksia, joiden mukaan jäsenvaltio voisi tarkastella ja mukauttaa one-off -jouston käyttöä 5 vuoden välein tai jopa vuosittain.

Maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevaan asetusehdotukseen (LULUCF-asetus) liittyen Suomi pitää hyvänä komission esityksen lähtökohtaa, että LULUCF-sektorilta syntyvää nielujen nettoylijäämää voitaisiin käyttää rajoitetusti joustona taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen kaudella 2021—2030. Suomi pitää myös perusteltuna ehdotuksessa esitettyä jouston kokonaismäärää, joka on EU-tasolla yhteensä 280 Mt CO₂ ekv kaudelle 2021—2030 eikä esitä tämän kokonaismäärän kasvattamista. Suomi voi myös hyväksyä komission ehdotuksen jakoperusteet, joilla jouston määrä on jaettu eri jäsenvaltioille.

Suomi katsoo, että hoidetusta metsämaasta syntyvää nielujen ylijäämää tulisi voida käyttää joustona taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseksi heti taakanjakoasetuksen ja LULUCF-asetuksen tullessa voimaan eikä tätä tulisi jättää myöhemmin mahdollisesti annettavan delegoidun säädöksen varaan. Suomi pitää myös kannatettavana, että puutuotteista (harvested wood products, HWP) syntyvää nettoylijäämää voitaisiin käyttää rajoitetusti hyväksi taakanjakosektorilla.

Suomi katsoo lisäksi, että taakanjakoasetuksen ja LULUCF-asetuksen keskinäistä joustosuhdetta ja yksiköiden hyödyntämisen järjestystä olisi edelleen selkiinnettävä. LULUCF-asetuksen päästöjen ja nielujen tasapaino tai nielujen nettoylijäämä tulisi saavuttaa lähtökohtaisesti LULUCF-asetuksen mukaisella laskennalla tai asetukseen sisältyvällä joustomahdollisuudella.

Päästövähennysten laskennan ja lähtötason osalta Suomi katsoo, että kokonaisratkaisun saavuttamiseksi on tärkeä löytää kaikkia jäsenvaltioita tyydyttävä ratkaisu taakanjakoasetuksen velvoitekauden lineaarisen päästövähennyspolun lähtötasosta ja laskennan aloitusvuodesta. Suomi pitää tavoitteenaan sitä, että jäsenvaltioiden päästövähennysten lineaarinen polku määräytyisi komission ehdottamalla tavalla niin, että EU:n yhteisen, Pariisin sopimuksen mukaisen päästövähennyssitoumuksen saavuttaminen ei vaarannu. Suomi ei siten pidä suotavana sitä, että päästövähennyskauden 2021—30 alussa syntyisi huomattava määrä ylimääräisiä päästöyksiköitä, mikä

Valiokunnan lausunto TaVL 32/2017 vp

voisi vaarantaa EU:n yhteisen -30 %:n tavoitteen saavuttamisen. Toisaalta Suomi ei kannata ehdotuksia, jotka tiukentaisivat jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoitteita yli sen, mitä komissio on ehdottanut ja mikä on välttämätöntä Pariisin sopimuksen mukaisen päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Taakanjakoa koskeva asetusehdotus muodostaa yhdessä maankäyttöä koskevan ehdotuksen (LULUCF) ja jo aiemmin annetun päästökauppaa koskevan ehdotuksen kanssa perustan EU:n toimille Pariisin sopimuksen mukaisiin päästövähennystavoitteisiin pääsemiseksi. Talousvaliokunta on käsitellyt asetusehdotusta lausunnossaan TaVL 35/2016 vp — U 55/2017 vp. Asian keskeisen merkityksen vuoksi valiokunta on viitannut aihealuetta koskevan aktiivisen ja etupainotetun EU-vaikuttamisen merkitykseen myös energia- ja ilmastoselonteosta antamassaan mietinnössä TaVM 8/2017 vp — VNS 7/2016 vp. Valiokunta viittaa aiemmin lausumaansa ja toteaa lisäksi seuraavan.

Sääntelyn lähtökohdat ja Suomen vaikuttamistavoitteet. Suomelle asetettu taakanjakosektorin päästötavoite on kunnianhimoinen, ja tavoitteeseen pääseminen on vaativaa. Talousvaliokunta pitää valitettavana sääntelyn velvoitteiden epätasapainoista ja kustannustehokkuuden näkökulmasta ongelmallista jakautumista jäsenvaltioiden välillä. Samalla talousvaliokunta painottaa, että EU:n energiapolitiikan säädösehdotukset muodostavat kokonaisuuden. Tässä vaiheessa keskeistä on arvioida, miten erityisesti taakanjakoehdotus ja maankäyttösektoria koskeva ehdotus yhdessä vaikuttavat. Näissä säädöksissä tehdyt ratkaisut vaikuttavat kiinteästi toisiinsa, ja myös niitä koskevat päätökset tulisi tehdä kokonaisuutena. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston tavoitteeseen siitä, että sääntelyn joustomekanismien tulisi olla täysimääräisesti Suomen käytettävissä. Tämä on tärkeää, jotta tavoitteisiin voitaisiin päästä kustannustehokkaalla tavalla.

Joustomekanismit. Ehdotuksen käsittelyssä keskeiseksi neuvottelukysymykseksi ovat muodostuneet joustomekanismit. Keskeiset mahdollisuudet liittyvät toisaalta olemassa olevien joustokeinojen, kuten lainaamisen, pankittamisen ja jäsenvaltioiden välisten siirtojen, vahvistamiseen ja toisaalta uusien joustokeinojen, kuten päästöoikeuksien siirron päästökauppasektorilta (one-off-mekanismi) sekä LULUCF-jouston, kehittämiseen. Talousvaliokunta pitää one-off-mekanismia keskeisenä joustokeinona. Tämä mahdollistaisi Suomen kaltaisten pienten jäsenvaltioiden kerta-luonteisen päästöoikeuksien siirron päästökaupasta taakanjakosektorille. Mekanismi on erittäin tärkeä päästövähennystoimien kustannustehokkuuden parantamiseksi. Talousvaliokunta pitää keskeisenä, ettei joustomahdollisuutta ainakaan rajoiteta nyt esitetystä. Samoin tulee turvata joustavuus mekanismin käytössä: päätöstä ei tulisi joutua tekemään etukäteen koko kauden osalta vaan päästökaupparakkeilla tapahtuvat muutokset tulisi voida ottaa huomioon. Kustannustehokkuuden näkökulmasta talousvaliokunta pitää tärkeänä kehittää myös ns. hankemekanismissa, jossa jäsenvaltio tai toiminnanharjoittaja voivat tehdä päästövähennystoimia toisessa jäsenvaltiossa. Suomelle tärkeän LULUCF-jouston käytettävyys puolestaan riippuu olennaisesti kyseiseen asetusehdotukseen liittyvistä vielä avoimista neuvottelukysymyksistä, joita talousvaliokunta tarkastelee erillisessä lausunnossaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 32/2017 vp

Päästövähennyspolku ja sen lähtötaso. Päästövähennyspolun aloitusvuodella ja lähtötasolla on keskeinen merkitys jäsenvaltioiden lopullisen päästöbudjetin ja jäsenvaltioilta edellytettävien päästövähennystoimien kannalta. Niillä on siten merkittävä vaikutus Suomeen kohdistuvaan kokonaistaakkaan. Talousvaliokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, ettei velvoitteita tiukenneta yli sen, mitä komissio on ehdottanut. Asiaan on tärkeää löytää yhteinen jäsenvaltioita tyydyttävä ratkaisu niin, ettei Pariisin sopimuksen mukaisen päästövähennyssitoumuksen saavuttaminen vaarannu. Valiokunta painottaa myös, ettei päästövähennyskauden 2021—2030 alussa saa syntyä huomattavaa määrää ylimääräisiä päästöyksiköitä, mikä voisi vaarantaa EU:n yhteisen päästövähennystavoitteen saavuttamisen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 1.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

**Valiokunnan lausunto TaVL 32/2017 vp
Eriävä mielipide**

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kuten talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 8/2017 vp energia- ja ilmastostrategiasta todetaan, nykyiset päästövähennystavoitteet eivät välttämättä riitä Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan niitä tullaan todennäköisesti tarkistamaan EU-tasolla. Vaikka taakanjakosektorille kohdistuvat päästövähennystavoitteet ovat erittäin kunnianhimoiset, ei Suomen pidä tavoitella maksimaalisia joustoja sektoreiden välillä, sillä se vaarantaa päästövähennysten kokonaistason. Päinvastoin Suomen pitäisi jo valmistautua siihen, miten päästöjä saadaan tulevaisuudessa entisestään vähennettyä. Ilmastonmuutos voidaan pysäyttää ajoissa vain, jos tosiasialliset päästöt ilmakehään vähentyvät. Laskennallisilla päästöillä ei ole merkitystä ilmastonmuutokselle.

Päästökauppasektorin on-off-joustop käyttöä voidaan harkita vain silloin, jos pystytään varmistamaan, ettei se vaaranna päästövähennysten kokonaistason.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että edellä oleva huomioiden tarkennetaan valtioneuvoston kantaa joustojen suhteen.

Helsingissä 1.6.2017

Hanna Sarkkinen vas
Antero Vartia vihr