

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Pariisin pöytäkirja - suunnitelma ilmastonmuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen."

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Pariisin pöytäkirja - suunnitelma ilmastonmuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen." (E 177/2014 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Pariisin pöytäkirja - suunnitelma ilmastonmuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen." (E 177/2014 vp): Maa- ja metsätalousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 18/2015 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Harri Laurikka, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Laura Aho, ympäristöministeriö
- metsäneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Kristiina Regina, Luonnonvarakeskus
- vanhempi tutkija Aleksi Lehtonen, Luonnonvarakeskus
- metsäasiantuntija Inka Musta, Metsäteollisuus ry
- suojeluasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Markku Ollikainen
- energia-asiamies Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen osapuolikokouksessa Pariisissa 30.11.—11.12.2015 pyritään sopimaan YK:n ilmastopimoksen alaisuudessa uusi maailmanlaajuinen ilmastopimus vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Neuvottelut kaikkia maita koskevasta uudesta laillisesti sitovasta sopimuksesta käynnistettiin Durbanin osapuolikokouksessa vuonna 2011. Neuvottelumandaatin mukaan tavoitteena on sopia viimeistään vuonna 2015 ilmastopimoksen alaisuudessa protokollasta, muusta oikeudellisesta instrumentista tai lopputuloksesta, jolla on oikeusvaikutuksia ja jota sovellettaisiin kaikkiin osapuoliin ja pantaisiin täytäntöön vuodesta 2020 lähtien. Vuonna 2020 (31.12.2020) päättyy myös Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi. Pariisin sopimuksen keskeisimmät neuvottelukysymykset ovat: pitkän aikavälin päästövähennystavoite, kehittyvien ja teollisuusmaiden vastuunjako, päästöjen vähentäminen, ilmastomuutokseen sopeutuminen, ilmastotoimien rahoitus, teknologian kehittäminen ja siirto, toimintavalmiuksien tukeminen, päästöjen laskenta ja raportointi, kansainväliset markkinamekanismit sekä sopimuksen voimaantulo, toiminta ja sen oikeudellinen muoto. Osana EU:n sisäistä valmistautumista Pariisin kokoukseen komissio antoi tiedonannon "Pariisin pöytäkirja - suunnitelma ilmastomuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen" 25.2.2015. Tiedonanto sisältää komission vision uudesta ilmastopimuksesta ja sen pohjalta keskusteltiin uuden ilmastopimoksen neuvotteluista ympäristöministeriöiden epävirallisissa kokouksissa huhtikuussa 2014.

Liman osapuolikokouksessa vahvistetun, Varsovassa osapuolikokouksessa vuonna 2013 sovitun tavoitteen mukaisesti kaikkien osapuolien tulisi toimittaa ns. aiottu kansallinen panoksensa (intended nationally determined contribution, INDC) uuteen ilmastopimukseen hyvissä ajoin ennen ilmastopimoksen 21. osapuolikokousta, ja niiden osapuolien, jotka ovat siihen valmiita, tulee toimittaa oma INDC vuoden 2015 ensimmäisellä neljänneksellä. INDC:llä ilmastopimoksen osapuolet ilmoittavat millaisia päästövähennyksiä ne ovat valmiit tekemään uuden ilmastopimoksen puitteissa vuoden 2020 jälkeen. Tähän mennessä (27.8.2015) on annettu 29 INDC:tä, ts. panos 57 ilmastopimoksen osapuolelta. Panoksensa antaneiden maiden yhteenlasketut kasvihuonekaasupäästöt kattavat yli 60 prosenttia vuoden 2012 maailmanlaajuisista kasvihuonekaasupäästöistä. Maiden lopulliset panokset (nationally determined contribution, NDC) Pariisin sopimukseen annetaan myöhemmin.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen INDC (6.3.2015) pohjaa Eurooppa-neuvoston 2014 lokakuussa tekemälle päätökselle vähentää kasvihuonekaasupäästöjä EU:n sisäisesti vähintään 40 %:a vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. INDC:ssä kuvataan em. päästövähennystavoite Liman osapuolikokouksessa joulukuussa 2014 sovitun ohjeistuksen mukaisesti. Maankäyttösektorin osalta INDC:ssä toistetaan Eurooppa-neuvoston päätelmäkirjaus, jonka mukaisesti päätös siitä, miten maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous sisällytetään, tehdään heti kun tekniset olosuhteet sallivat sen ja joka tapauksessa ennen vuotta 2020. EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen INDC koskee päästöjen hillintää eikä se sisällä rahoitus- tai sopeutumisosioita. EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen INDC oli Sveitsin jälkeen toinen uuteen ilmastopimukseen annettu INDC.

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2015 vp

Suomi tuki EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisen aiotun kansallisen panoksen käsittelyn yhteydessä näkemystä siitä, että yksityiskohtien tarkentuminen ei saa laskea EU:n lopullisen päästövähennystavoitteen kunnianhimon tasoa. Saman periaatteen tulisi koskea kaikkia osapuolia niiden antaessa lopulliset sitoumuksensa Pariisin sopimukseen.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi katsoo, että Pariisin sopimuksen tulee olla kattava, sääntöihin perustuva ja oikeudenmukainen mahdollistaen laajan osallistumisen ja velvoitteiden täysimääräisen toteuttamisen. Suomi suhtautuu myönteisesti näkemyksiin, joiden mukaan Pariisin sopimuksen tulisi olla tiivis ja pitkäikäinen, sisältäen siten vain kaikkein keskeisimmät päätökset ja periaatteet samalla kun sopimuksen toimeenpanoon liittyvät ja muut yksityiskohdat voitaisiin hyväksyä osapuolikokouksen päätöksillä Pariisissa ja sen jälkeen.

Suomen näkemyksen mukaan yksityiskohtien myöhempi tarkentuminen ei saa laskea Pariisin sopimukseen annettavien lopullisten päästövähennyslupausten kunnianhimon tasoa suhteessa aiotuihin kansallisiin panoksiin (ns. intended nationally determined contribution, INDC).

Suomi korostaa, että sopimuksen voimaantulokynnyksenä voisi toimia parhaiten tietty hiilidioksidipäästöjen kokonaispäästö määrä yhdistettynä riittävään lukumäärään ratifiointeja. Suomen näkemyksen mukaan sopimuksen voimaantulokynnyksen tulisi olla riittävän korkea, jotta varmistetaan suurimpien päästäjien mukanaolo sopimuksessa, mutta toisaalta sellainen, että sopimus voi realistisesti tulla voimaan viimeistään vuonna 2020. Lisäksi voimaantulokynnys pitäisi määritellä selvästi, jotta sen täytyminen voidaan yksiselitteisesti myöhemmin todeta.

Suomelle on erittäin tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot voivat toteuttaa päästövähennystavoitteen yhteisesti Eurooppa-neuvoston lokakuun 2014 päätelmien mukaisella tavalla.

Suomi tukee EU:n aiempaa kantaa täsmentävää pitkän aikavälin tavoitetta, jonka mukaan maailmanlaajuisia kokonaispäästöjä tulisi vähentää vähintään 60 prosenttia vuoden 2010 tasosta vuoteen 2050 mennessä. Suomi ei näe välttämättömäksi sopia hillinnän ohella pitkän aikavälin tavoitteita muille sopimuksen osa-alueille. Mahdollisissa neuvotteluissa muiden osa-alueiden pitkän aikavälin tavoitteista tulisi painottaa laadullisten kriteerien merkitystä.

Kokonaisneuvottelutilanne huomioiden Suomi suhtautuu myönteisesti tarkastelusykleihin myös sopeutumisen ja ilmastorahoituksen osalta, mutta samalla tulisi kiinnittää huomiota näiden toimien erilaisuuteen ja hillinnän syklistä eriäviin päämääriin. Suomi voi tukea näkemystä, jonka mukaan Pariisin sopimuksen ilmastorahoitusta koskevien kirjausten olisi oltava dynaamisia ja sopeutettavissa osapuolten muuttuviin olosuhteisiin. Suomi näkee trooppisen metsäkadon pysäyttämistä ja metsien kestävästä käytöstä koskevan REDD+ -mekanismin tärkeänä keinona päästövähennyksille trooppisissa kehitysmaissa. Suomen näkemyksen mukaan nykyinen REDD+ -mekanismi on osa pitkän aikavälin siirtymää kohti kaikkia maita koskevaa yhtenäistä järjestelmää maankäyttösektorilla.

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2015 vp

Ilmastomuutokseen sopeutuminen

Suomen näkemyksen mukaan ilmastomuutokseen sopeutuminen on tärkeä Pariisin sopimuksen osa-alue ja sopimuksen tulisi kannustaa maita parantamaan ja tehostamaan sopeutumiseen liittyvää suunnittelua ja suunnitelmien toimeenpanoa sekä kokonaisvaltaisesti kehittymään ilmastomuutoksen riskejä paremmin sietäviksi huomioimalla ilmastomuutos maiden yleisissä kehitysuunnitelmissa.

Ennen vuotta 2020 tehtävät toimet päästöjen vähentämiseksi

Suomi pitää tärkeänä, että Pariisissa sovitaan myös toimista, joilla vahvistettaisiin maiden ilmastotoimia ja yhteistyötä päästöjen vähentämiseksi jo ennen Pariisin sopimuksen voimaantuloa. Toimien pääpainon tulee olla päästöjen hillinnässä, mutta neuvottelutilanne huomioiden, on toimissa mahdollista huomioida soveltuvien osin myös muita ilmastosopimuksen osa-alueita.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen osapuolikokouksessa Pariisissa 30.11.—11.12.2015 pyritään sopimaan uudesta maailmanlaajuisesta ilmastosopimuksesta vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Euroopan komission tiedonanto on osa EU:n sisäistä valmistautumista Pariisiin osapuolikokoukseen. Käsiteltävänä olevaan jatkokirjelmään sisältyvällä perusmuistiolla täydennetään aiemmin esitettyjä Suomen kantoja ottaen huomioon neuvottelutilanteen kehittyminen.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston kannan mukaisesti, että uuden sopimuksen kattavuus on keskeinen tekijä sopimuksen vaikuttavuuden kannalta. Sopimuksen voimaantulokynnyksen tulee olla riittävän korkea, jotta varmistetaan suurimpien päästönaiheuttajamaiden mukanaolo sopimuksessa, mutta toisaalta sellainen, että sopimus voi realistisesti tulla voimaan viimeistään vuonna 2020. Sopimuksen voimaantulokynnys pitää määritellä selvästi, jotta sen täytyminen voidaan yksiselitteisesti myöhemmin todeta. Valiokunta pitää tärkeänä, että Pariisissa sovitaan myös toimista, joilla vahvistetaan kaikkien sopijamaiden ilmastotoimia ja yhteistyötä päästöjen vähentämiseksi jo ennen Pariisin sopimuksen voimaantuloa.

Valiokunta toteaa, että ilmastovaikutusten ohella kattava globaali sopimusjärjestelmä turvaa ja parantaa suomalaisen teollisuuden toimintaedellytyksiä globaaleilla markkinoilla. Lisäksi se edesauttaa vihreän teknologian markkinoiden syntyä, kehittämistä ja käyttöönottoa. Edellytyksenä on kuitenkin, että päästöjen hillinnälle asetettavat tavoitteet ja niistä tuotannolle aiheutuvat kustannusrasitteet ovat maailmanlaajuisesti eri maissa vertailukelpoisia ja samantasoisia.

Valiokunta katsoo, että sopimuksen tulee sallia markkinamekanismien kansainvälinen hyödyntäminen soveltamalla vahvoja yhteisiä laskentasääntöjä, joilla varmistetaan ympäristötavoitteiden toteutuminen ja hillintäsitoumusten noudattaminen ja vältetään kaksoislaskenta. Lisäksi markkinamekanismeilla tulee tukea tehostettuja ja kustannustehokkaita hillintätoimia, jotka edistävät kestävästä kehityksestä. Valiokunta korostaa läpinäkyvyyden merkitystä todellisten päästövähennysten aikaansaamisessa.

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2015 vp

EU:n aiottu panos uuteen sopimukseen (intended nationally determined contribution, INDC) perustuu lokakuussa 2014 hyväksyttyyn vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan kehukseen. EU:n päästövähennystavoitteena on vähintään 40 prosentin vähennys vuoden 1990 tasosta. Tiedonannossa komissio avaa mahdollisuuden tarkastella EU:n tavoitetta uudelleen esimerkiksi kansainvälisten markkinamekanismien käytön kautta, jos Pariisin tulokset antavat siihen aiheita.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on pidetty todennäköisenä, että Pariisissa tehtävään globaaliin ilmastopoliittiseen tulevat kirjaukset maankäytön ja metsien osalta tulevat olemaan lyhyitä ja yleisluontoisia. Yksityiskohtaisista laskentasäännöistä tullaan tuskin sopimaan osana sopimusta vaan laskentasääntöjen kehittäminen ja harmonisointi jää tulevien osapuolikokousten varaan Pariisin kokouksen jälkeen. Globaalin ilmastopoliittisen luonteen takia Suomelle tärkeät päätökset tavoitteista ja laskentasäännöistä tullaan tekemään EU-tasolla. Valiokunta toteaa, että yksipuoliset päästövähennykset eivät hillitse ilmastomuutosta, mutta ne käyvät kalliiksi Suomelle. Suomen tavoitteena kansainvälisessä ilmastopoliitikassa pitää olla laaja ilmastopoliittisuus ja Suomelle oikeudenmukainen osuus päästötavoitteista.

INDC:ssä toistetun Eurooppa-neuvoston päätelmäkirjauksen mukaisesti päätös siitä, miten maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous sisällytetään toimiin, tehdään heti, kun tekniset olosuhteet sallivat sen, ja joka tapauksessa ennen vuotta 2020. Tämä työ määrittää sen, millaista EU-tason sääntelyä maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous kohtaavat vuoden 2020 jälkeen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Suomi vaikuttaa jo ennakolta tehokkaasti kyseisen sääntelyn sisältöön. Valiokunta korostaa sitä, että lopulliset linjaukset EU:n sisäisistä toimista tulee tehdä vasta, kun kansainvälisen ilmastopoliittisuuden alaiset Pariisin päätökset ovat selvillä.

Valiokunta toteaa, että jatkokirje ei tuo lisätietoa maankäyttösektoria (LULUCF) koskeviin kysymyksiin. Edellä esitettyyn viitaten valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että sopimuksessa on säädökset kaikkien osapuolien (myös EU:n ulkopuolella olevien maiden) maankäyttösektorin päästöihin ja poistumiin sovellettavasta avoimesta laskenta- ja raportointikehyksestä, jolla edistetään kestävästä maankäytöstä ja joka pohjautuu YK:n ilmastopoliittisuuden relevantteihin päätöksiin. Laskentasääntöjen tulee kannustaa uusiutumattomien luonnonvarojen käytön korvaamiseen uusiutuvilla luonnonvaroilla sekä uusiutuvan energian lisäämiseen ja samalla nieluun ylläpitämiseen ja lisäämiseen. Laskentasääntöjen tulee olla yhtenevät sekä teollisuus- että kehittyville maille, ja laskentasääntöjen tulee jatkossa perustua reaali maailman nieluihin ja olla kannustavia, eikä niiden tule mahdollistaa luonnontieteellisen nieluun vaihtumista laskennalliseksi päästökseksi.

Valiokunta korostaa, että ilmastopoliittikan tulee kannustaa metsien kestävästä käyttöön ja niiden monipuolisten ilmastohyötyjen lisäämiseen. Metsäisille maille luonteva tapa osallistua ilmastotalkoisiin on edistää vähähiilistä biotaloutta metsien kasvukunnosta huolehtimalla ja puunkäyttöä kestävästi lisäämällä. Samanaikaisesti voidaan kasvattaa metsien hiilivarastoa. Kestävien hakkuumahdollisuuksien hyödyntäminen lisää puunkäyttöä, jolla voidaan korvata uusiutumattomien raaka-aineiden ja fossiilisten polttoaineiden käyttöä. Fossiilisten polttoaineiden tukitoimpiteistä on luovuttava. Valiokunta painottaa lisäksi, että puun hiilineutraalisuus on Suomelle erittäin merkittävä asia niin maamme talouden kuin maineen kannalta. Mikäli puun energiakäytölle tulee päästökerroin, Suomen mahdollisuudet vähentää päästöjä ja lisätä uusiutuvan energian tuo-

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2015 vp

tantoa heikkenevät voimakkaasti. Sen vuoksi valiokunta ei hyväksy päästökertoimen asettamista puulle.

Valiokunta toteaa, että maataloustuotannon tulevaisuuden kannalta riittävä panostus ilmastonmuutoksen torjuntaan on olennaista, jotta voidaan minimoida sään ääri-ilmiöiden ja muiden ilmaston lämpenemiseen liittyvien haittojen vaikutukset Suomessa ja muualla maailmassa. Maatalouden päästöjä ei tule kuitenkaan vähentää kotimaista tuotantoa vähentämällä ja tuontia lisäämällä, sillä se ei ole kestävä ratkaisu, koska tällöin päästöt siirtyvät muihin maihin. Jotta päästöt todella vähenevät, ilmastopolitiikkojen tueksi tarvitaan niitä tukevia maatalous- ja maankäyttöpolitiikkoja ja toimivaa politiikka- ja säännöskoherenssia. Valtioneuvoston kannan mukaisesti on parannettava maataloussektorin edellytyksiä resurssitehokkaaseen ja kestäväan tuotantoon, jolloin päästöjä tuotettua yksikköä kohden on mahdollista vähentää. Ruokaturvasta on huolehdittava.

Valiokunta katsoo, että ilmastonmuutokseen sopeutuminen on tärkeä Pariisin sopimuksen osa-alue ja sopimuksen tulee kannustaa maita parantamaan ja tehostamaan sopeutumiseen liittyvää suunnittelua ja suunnitelmien toimeenpanoa sekä kokonaisvaltaisesti kehittymään ilmastonmuutoksen riskejä paremmin sietäviksi huomioimalla ilmastonmuutos maiden yleisissä kehityssuunnitelmissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2015 vp

Helsingissä 15.9.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jari Leppä kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Timo V. Korhonen kesk
varajäsen Katja Taimela sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius