

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta (VNS 7/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- luonnonvaraneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomo Kalliokoski, ympäristöministeriö
- erikoistutkija Sampo Pihlainen, Suomen ympäristökeskus
- tutkija Kalle Aro, Luonnonvarakeskus
- toimialajohtaja Hannele Korhonen, Ilmatieteen laitos
- ilmastopaneelisti Kristiina Lång, Suomen ilmastopaneeli
- 1. varapuheenjohtaja Liisa Kulmala, Suomen Luontopaneeli
- suojeluasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöministeriö
- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- Geologian tutkimuskeskus GTK
- Suomen ympäristökeskus
- Suomen metsäkeskus
- Ilmatieteen laitos
- Luonnonvarakeskus
- Baltic Sea Action Group
- Energiateollisuus ry
- Natur och Miljö ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Metsäteollisuus ry
- Rakennusteollisuus RT ry

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry
- WWF Suomi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Teknologiateollisuus ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvosto hyväksyi kesän 2022 aikana kolme ilmasto- ja energiapolitiikan keskeistä suunnitelmaa eli ilmasto- ja energiastrategian, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman (KAISU) sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU). Suunnitelmat on toimitettu eduskunnan käsiteltäviksi valtioneuvoston selontekoina (VNS 4/2022 vp, VNS 6/2022 vp ja VNS 7/2022 vp). Suunnitelmien muodostamalla kokonaisuudella pyritään varmistamaan erityisesti heinäkuun 2022 alusta voimaan tulleen uuden ilmastolain sisältämän hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen vuonna 2035. Tässä maa- ja metsätalousvaliokunnalle osoitetussa lausunnossa ympäristövaliokunta käsittelee maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa erityisesti oman toimialansa näkökulmasta. Taakanjakosektoria koskevan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman osalta ympäristövaliokunta antaa mietintönsä myöhemmin.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tärkeä osa ilmastolain suunnittelujärjestelmää

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on ensimmäinen koko maankäyttösektorin eli maatalousmaan, metsätalouden ja muun maankäytön (LULUCF) kattava ilmastosuunnitelma. Ympäristövaliokunta piti mietinnössään YmVM 2/2022 vp yhtenä 1.7.2022 voimaan tulleen uuden ilmastolain tärkeimmistä uudistuksista sitä, että lain soveltamisala laajennettiin kattamaan myös maankäyttösektori ja uusi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tuli osaksi lain suunnittelujärjestelmää. Maankäyttösektorin sisällyttäminen ilmastolakiin parantaa siten edellytyksiä saavuttaa lain päästövähennyksiä ja poistumia koskevat tavoitteet. Hiilineutraaliuden mahdollistavan nettonielun tason tulee vastata päästöjä vuonna 2035. Ilmastolain mukaisella lineaarisella vähennyspolulla päästöt ovat 21 Mt vuonna 2035. Täten tavoiteltava nettonielu olisi -21 Mt, ellei päästöjä pysyttyä vastaavasti vähentämään enemmän. Koska on epätodennäköistä, että vuoteen 2035 mennessä olisi käytettävissä merkittäviä määriä teknologisia nieluja, käytännössä jäljellä olevien päästöjen kompensointiin tarvitaan vastaava määrä maankäyttösektorin hiilinieluja. Ilmastolaki sisältää siten implisiittisesti tavoitteen maankäyttösektorin nettonielutasolle. Suunnitelma luo pohjan kehittää maankäyttösektorin toimintaa huomioimaan ilmastonmuutoksen hillintä nykyistä paremmin.

Suunnitelmassa määritetään ne toimenpiteet, joilla maankäyttösektorin nettonielua kasvatetaan pääministeri Marinin hallituksen päätöksen mukaisesti vähintään 3 Mt CO₂-ekv. vuoteen 2035 mennessä. Suunnitelma kattaa toimenpiteitä metsänielun vahvistamiseksi, maatalouden maaperäpäästöjen vähentämiseksi ja metsäkadon rajoittamiseksi.

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

Perusuran ja lisätoimien toteutuessa saavutettaisiin tavoiteltu maankäyttösektorin nettonielu -21 Mt CO₂-ekv. vuonna 2035 ja koko ilmastopolitiikan kehyksen hiilineutraaliustavoite, jos päästövähennyskehitys muilla sektoreilla olisi ilmasto- ja energiastrategian ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman mukaista. Valiokunta toteaa, että suunnitelma vastaa sille alun perin asetettuun tavoitteeseen.

Tilannekuvan muutos ja suunnitelman tarkistamisvelvoite

Tilannekuva on kuitenkin muuttunut, sillä Tilastokeskuksen joulukuussa julkaisemien ennakkolukujen mukaan maankäyttösektori oli ensimmäistä kertaa nettopäästölähde vuonna 2021 (+1 Mt CO₂-ekv.). Suunnitelma ei siten enää vastaa maankäyttösektorin ilmastopolitiikan tarpeisiin, vaan sitä tulee tarkistaa mahdollisimman pian. Suunnitelma ei ole enää ajantasainen, ja uudet toimet ovat tarpeen.

Ilmastolain 12 §:n 3 momentissa on säädetty velvollisuudesta suunnitelman tarkistamiseen. Venäjän hyökkäyssodan seurauksena tapahtunut puun ja hakkeen tuonnin loppuminen Venäjältä ovat osaltaan vielä kärjistäneet nielujen haitallista kehitystä lisäten painetta metsien käyttöön Suomessa. Valiokunta totesi ilmastolakia koskevassa mietinnössään (YmVM 2/2022 vp — HE 27/2022 vp), että intensiivinen metsien hyödyntäminen voi hidastaa nielujen aikaansaamien poistumien kasvamista tai voi jopa estää niiden kasvamisen. Ilmastolain 12 §:n mukaan valtioneuvosto hyväksyy maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman vähintään joka toinen vaalikausi. Pykälän 3 momentin mukaan niiden vaalikausien aikana, jolloin ei ole velvollisuutta laatia suunnitelmaa, on kuitenkin tarkasteltava suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta. Valiokunta pitää mietinnössään lausumansa tavoin tätä tarkistusmekanismia erittäin tarpeellisena.

Metsien ja maankäyttösektorin nettonielu on vuosina 2017—2021 ollut noin 10 Mt CO₂-ekv. pienempi kuin 2010-luvulla keskimäärin ja noin 20 Mt CO₂-ekv. pienempi kuin 2000-luvulla keskimäärin. Syynä nielun kääntymisessä päästöksi on metsien kasvun pienentyminen ja hakkuiden lisääntyminen. Luonnonvarakeskuksen selvityksen mukaan kasvun pienenemiseen on useampia syitä: mäntymetsät ovat ohittaneet nopeimman kasvun vaiheen, viime vuosien kuivat kasvukaudet sekä liian voimakkaat, osin jopa metsälain vastaiset harvennushakkuut. Venäjän hyökkäys Ukrainaankin sekä sodan pitkittyminen ovat korostaneet entisestään huoltovarmuutta ja omavaraisuutta, joilla on vaikutusta myös maankäyttösektorille asetettuihin tavoitteisiin. Kaiken kaikkiaan erityisesti metsänielun kehitykseen liittyy huomattavaa epävarmuutta puuston kasvun, hakkuukertymän, hakkuiden kohdentumisen ja maaperän suhteen.

Lisäksi erityisesti Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksia sektorin kehityskulkuihin ei ole huomioitu suunnitelman skenaariolaskelmissa. Venäjän puun tuonnin lakkaaminen aiheuttaa merkittävän lisätarpeen kotimaisen metsäbiomassan käytölle. Tämän seurauksena nielujen aikaansaamien hiilidioksidin poistumien taso on todennäköisesti tulevana vuosina matalammalla kuin nykytoimintapiteillä eli HIISI-perusskenaariossa on arvioitu. Muuttuneiden metsänkasvulukujen ja muuttuneen geopoliittisen tilanteen vuoksi on suuri todennäköisyys, ettei suunnitelmassa oletettu HIISI-perusura toteudu. Näin ollen suunnitelman lisätoimien tuottama nettopäästövähennys ei tue riittävästi Suomen kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista. Biomassan lisääntynyt käyttö asettaa vaatimuksia metsien kasvua ylläpitävälle ja lisäävälle hoidolle, tuhojen torjunnalle sekä talousmetsien luonnonhoidon parantamiselle.

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

LULUCF-asetuksen velvoitteet

LULUCF-asetuksen kauden 2021—2025 tavoitteita ei tulla saavuttamaan, ja siksi on tarpeen määrittää, kuinka vuosien 2021—2025 aikana kertyvät laskennalliset päästöt kompensoidaan vähennyksillä vuoteen 2030 mennessä nieluyksiköiden hankinnan, taakanjakosektorin tehostettujen toimien sekä mahdollisen ylijäämäisen nielun avulla velvoitekaudella 2026—2030. Tarkkaa arviota ei ole mahdollista vielä esittää, sillä metsien laskennalliseen vertailutasoon tulee tehdä teknisiä korjauksia. Vuosia 2026—2030 koskeva laskenta ja tavoitetaso poikkeavat huomattavasti edellisestä kaudesta, ja tarkempi arviointi vaikutuksista on vielä kesken. Valiokunta korostaa, että ennakoiva laskenta ja LULUCF-säännösten tulkinta on epävarmuuksista huolimatta tarpeen, jotta saadaan muodostettua selkeä kuva kompensoitavien päästöjen määrästä ja toimien kustannuksista ja valinnasta nielujen ja taakanjakosektorin välillä.

Ilmasto- ja biodiversiteettitavoitteiden keskinäinen yhteys

Valiokunta pitää hyvänä, että suunnitelmassa todetaan ilmaston ja luonnon monimuotoisuustavoitteiden vahva keskinäinen yhteys. Yksi suunnitelman tärkeä lähtökohta on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja edistäminen. Ilmastonmuutoksen hillintätoimet tai niiden toimeenpääntö ei saisi heikentää monimuotoisuutta, ja toimenpiteissä tulisi etsiä ilmastonmuutoksen hillintää, sopeutumista ja monimuotoisuutta edistäviä toimia (s. 65).

Valiokunta korostaa, että suunnitelmaan kuitenkin liittyy sekä päästötavoitteiden että luonnon monimuotoisuuden turvaamisen osalta merkittäviä epävarmuuksia. Paine kotimaisen biomassan suurempaan käyttöön ja ennakoitu hakkuumäärien kasvaminen muuttuneen tilannekuvan johdosta vaikeuttavat suunnitelman skenaariotarkasteluja ja voivat myös vaarantaa luontokadon pysäyttämistavoitteen toteutumisen. Uusiutuvan energian edistämiseksi tulisi siksi panostaa ensisijaisesti polttoon perustumattomiin ratkaisuihin.

Liiallinen keskittyminen ainoastaan ilmastopäästöihin saattaa johtaa luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen. Jos esimerkiksi ilmastotoimilla perustellaan runsasta biomassojen käyttöä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tai luonnon monimuotoisuudelle erityisen arvokkaiden elinympäristöjen (esimerkiksi tulvaniityt, pientareet ja kedot) hiilensidonnan voimakasta kasvatamista metsittämällä tai niiden vesitalouteen puuttumalla, voi toimilla olla haitallisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden kannalta.

Ilmastotoimilla voidaan myös tehokkaasti tukea monimuotoisuus- ja virkistyskäyttötavoitteidenkin (esimerkiksi riistakosteikot) saavuttamista esimerkiksi silloin, kun heikkotuottoisia, omistajalleen taloudellisesti merkityksettömiä ojitettuja metsäalueita on mahdollista ohjata pois käytöstä ja uudelleen vettä.

Koska ratkaisut ovat hyvin usein paikka- ja luontotyyppikohtaisia, tulee toimenpiteiden ohjauskeinoissa ja jalkauttamisessa kiinnittää huomiota paikallisiin olosuhteisiin ja valita paikalliseen ekologiseen tietoon perustuvia keinoja. Siksi ilmastotoimien ja kokonaiskestävyyden edistämisen myös luonnon monimuotoisuutta tukevin menetelmin eri maankäyttömuodoissa vaatii maanomistajien ja neuvonantajien tietotaidon kasvattamista ja ohjauksen sekä neuvonnan monipuolistamista.

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

Toimenpiteet maataloudessa

Valiokunta toteaa selonteon tavoin, että maaperän hyvä kunto yleisesti ja tarkoituksenmukainen vesitaloudesta huolehtiminen edistävät hiilen sitoutumista ja voivat hillitä hiilen vapautumista maaperästä. Siten peltojen ja metsien hyvästä kasvukunnosta huolehtiminen on tärkeää.

Valiokunta toteaa, että samalla kun metsien biomassan hiilinielupotentiaali pienenee, maaperän rooli korostuu erityisesti turvemaiden. Sekä keskipitkän ajan ilmastosuunnitelma että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma sisältävät turvemaihin kohdistuvia toimenpiteitä, jotka rahoitetaan pääasiassa CAP-rahoituksella tai kosteikkoviljelyyn osoitetun 30 milj. euron määrärahalta. Käytössä oleva pinta-alaperusteinen maataloustukijärjestelmä on haastava ilmastotoimenpiteiden laaja-alaisen toteutettavuuden kannalta. Valtioneuvosto on asettanut maatalouden päästövähennystavoitteeksi 29 % (4,6 Mt) vuoteen 2035, jonka arvioidaan maksavan 150—200 milj. euroa vuodessa. Osa tästä olisi mahdollista rahoittaa maatalouden tukijärjestelmän kautta, mutta se edellyttää toimien uudelleensuuntaamista, vahvistamista ja myös lisäresursseja.

Suunnitelmassa esitettyjen turvepeltojen toimenpiteiden päästövähennysten suuruudeksi on arvioitu noin 0,55 Mt CO₂-ekv. vuonna 2030 ja noin 0,79 Mt CO₂-ekv. vuonna 2035. Vähennys on vaatimaton siihen nähden, että turvepelloista aiheutuu yli 6 Mt CO₂-ekv. vuotuiset päästöt. Suunnitelmassa todetaan, että pellonraivauksen pinta-ala on ollut vuosittain alle 5 000 hehtaaria eli 0,2 prosenttia käytössä olevasta maatalousmaasta (2,3 milj. hehtaaria). Silti viimeisten 20 vuoden aikana eloperäisille maille tehdyn pellonraivauksen ja sen maaperäpäästöjen suhteellinen merkitys on kasvanut. Pellonraivaukseen johtaa maatalouden rakennemuutos, jossa tilakoon kasvattaminen lisää toiminnan kannattavuutta. Tilat keskittävät toimintaansa mahdollisimman lähelle tilakeskuksia resurssien tehokkaan käytön mahdollistamiseksi. Myös tuotantoon laajentavat nautakarjatilat voivat tarvita peltoalaa nurmirehun tuottamiseen ja lannanlevitykseen. Pellonraivausta on pyritty hillitsemään siten, että raivatuille lohkoille ei ole myönnetty uusia tukioikeuksia vuoden 2004 jälkeen.

Turvepeltojen, suometsien ja turvetuotantoalueiden päästöjen nopea vähentäminen on mahdollista. Päästöjä vähentäviä toimia ovat esimerkiksi vettäminen, ennallistaminen ja metsittäminen. Pellonraivauksen luvanvaraisuus ja maankäytön muutosmaksu voivat olla tehokkaita ohjauskeinoja. Valiokunta pitää hyvänä, että maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön työryhmä työstää parhaillaan maankäytön muutosmaksun mahdollista toteutustapaa tavoitteena saada lainsäädäntöehdotus lausunnolle keväällä 2023.

Valiokunta pitää tärkeänä suunnitelmaan sisältyvää toimenpidettä turvepeltojen tiekartan laatimisesta (7.4.5). Maankäytön kehittämisen kokonaistarkastelussa on välttämätöntä suunnitella paitsi turvepeltojen käyttöä pitkälle tulevaisuuteen myös koko peltoalan käyttöä, sillä intensiivisenä maankäyttömuotona maatalous tuottaa paljon päästöjä pinta-alaa kohden. Maatalousmaan tarvetta on tarpeen tarkastella yleisemminkin suhteessa nykyiseen ja tulevaan ruoantuotannon volyymiin myös huoltovarmuuskulma huomioon ottaen. Valiokunta painottaa, että tarkastelussa tulisi ottaa huomioon kiertotalousnäkökulman systeeminen muutostarve. Ravinteiden kierrätyksen edistämisen on mahdollista ehkäistä pellonraivausta ja sitä kautta metsäkattoa ja turvemaiden maaperäpäästöjä. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa on maatalouden päästöjen vähentämiseksi toimia biokaasunkäytön edistämiseksi. Maankäytön suunni-

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

telmassa tulisi vastaavasti kannustaa kotieläinten lannan prosessointiin ja kierrättämiseen esimerkiksi biokaasulaitoksen kautta tai suoraan kierrätyslannoitetuotteiksi. Onkin hyvä, että biokaasulaitosten ja lannankäsittelyn investointituki on jo otettu käyttöön laajentuneena ravinnekierrätykseen ja hiilensidontaan. Tärkeitä kannustimia olisivat informaatio-ohjauksen ohella ravinteiden kiertoon perustuva tuotantotuki tai korvaus uusiutuvalle energialle ja kierrätyslannoitteille. Systemistä muutosta edellyttäisi myös ruoantuotannon ilmastovaikutusten vähentäminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että ilmastoruokaohjelman keinoin voidaan edistää esimerkiksi lihan kulutuksen vähentämistä ja vaikuttaa siten ruoantuotantoon tarvittavaan peltoalaan.

Toimenpiteet metsätaloudessa

Suunnitelmaan sisältyvät toimet metsien hiilinielun vahvistamiseksi kohdistuvat siirtymiseen jatkuvapelliteiseen kasvatukseen, yläharvennuksien kasvattamiseen, kunnostusojitusten välttämiseen, lannoituksen lisäämiseen ja säästöpuun lisäämiseen uudistushakkuiden yhteydessä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan toimet ovat oikeansuuntaisia, mutta vaikutuksiltaan tarpeeseen nähden vaatimattomina. Suunnitelmassa esitetty metsien kasvun lisääntyminen perustuu kuitenkin suuressa määrin suometsien lannoituspinta-alojen erittäin merkittävään lisäämiseen, minkä toteutumiseen liittyy suurta epävarmuutta. Kivennäismaametsien typpilannoitus (7.10.2) oli taloudellisesti kannattavaa siihen saakka, kunnes lannoitteiden saatavuus vaikeutui ja hinta nousi Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Lannoitteet saattavat siten ohjautua ensisijaisesti ruoantuotannon turvaamiseen.

Valiokunta korostaa myös, että metsien lannoitus voimistaa metsänkasvua nopeavaihteisesti, mutta samalla on varmistuttava siitä, ettei se aiheuta vesistö- ja monimuotoisuushaittaa. Suometsien tuhkalannoituksesta (7.5.3) ojiin leviävät ravinteikkaat, fosforipitoiset huuhtoumat ovat riski vesiluonnon monimuotoisuudelle. Lähtökohtaisesti suometsien tuhkalannoitusta on pidetty vähäriskisenä kielteisten vesistövaikutusten näkökulmasta. Metsälannoituksen luontovaikutukset tulee kuitenkin selvittää huolella ja luontotyyppikohtaisesti. Suometsien osalta lannoitus olisi tärkeä rajoittaa vain sellaisiin suometsiin, joissa oja ei ole vastikään kunnostettu, vaan ojat ovat kasvittuneita ja sammaloituneita. Tuhkalannoitus lisää hiilen sitoutumista puuhun, mutta edistää samalla turpeen hajoamista.

Yksityiset metsänomistajat omistavat metsämaan pinta-alasta noin 60 prosenttia. Metsäpolitiikalla on pyritty ohjaamaan metsänomistajia toimimaan yhteiskunnan tavoitteiden mukaisesti. Metsäpolitiikan tärkeimpiä ohjauskeinoja lain lisäksi ovat tuet ja neuvonta. Kestävän metsälain rahoituslain tuki edistää yksityisten metsänomistajien teettämiä metsänhoitotoita, kuten terveyslannoituksia, tuhkalannoituksia, ympäristötukisopimuksia ja luonnonhoitohankkeita. Metsätalouden kannustusjärjestelmää on kehitetty tavoitteena parantaa paitsi puuntuotannon edellytyksiä myös vesiensuojelua, monimuotoisuuden turvaamista sekä ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Yksityiset metsänomistajat päättävät hakkuista ja niiden toteutustavasta itse. Suomen metsäkeskuksen Keski-Suomessa vuosina 2021–2022 tekemän selvityksen mukaan suuri osa ensiharvennuksista oli tehty liian rajusti eli hakattu liian harvaksi, mihin pääasiallinen syy oli liian leveät ajourat ja niiden risteyskohdat. Liian voimakkaat harvennukset ovat osasyynä metsien kasvun hiipumiseen. Valiokunta katsoo, että uudistetun metsälain vaikutus havaittuun päätehakkuiden ikä- ja läpimittojen laskuun tai liian intensiivisiin harvennuksiin tulee selvittää ja esittää tarvittavat muutokset lainsäädäntöön tai sen valvontaan. Kohdentamalla hak-

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

kuita siten, etteivät uudistushakkuut tapahtuisi metsikön kasvun näkökulmasta liian aikaisin, voidaan hakkuiden nieluvaikutusta lieventää nykyisestä. Metsien kiertoajat ovat vuoden 2014 metsälain uudistuksen jälkeen lyhentyneet, mikä osaltaan selittää viimeisten kymmenen vuoden aikana havaittua nielun pienenemistrendiä. Metsien kiertoajan pidennyksen vaikutus metsien nieluun on välitön. Harvennushakkuiden voimakkuuden lieventäminen vaikuttaa metsien nielun vahvistamiseen sekä välittömästi että pitkäkestoisesti. Käytänteiden muutokset nähtäisiin jo vuoden 2023 inventaariossa, mutta ennen kaikkea varmistettaisiin metsien nielun suotuisa kehitys pidemmällä aikavälillä.

Venäjältä aikaisemmin tuodun tuontipuun (10 milj. m³) osuus on korvautumassa suurimmaksi osaksi kotimaisten hakkuiden kasvattamisella, jolloin hakkuut voivat ylittää kestäväksi arvioitun enimmäistason 80,5 milj. m³. Valiokunta nostaa esiin, että ilmastopaneelin arvion mukaan puuttuvaa tuontia voitaisiin korvata kotimaisten hakkuiden sijaan tuomalla tilapäisesti puuta EU-maista, joiden metsät ylittävät nielutavoitteet eli ovat ilmastokestäväällä pohjalla ja tarjoavat kestävä tuontipuuta.

Valiokunta korostaa myös, että kasvattamalla suojelupinta-alaa on myös mahdollista varmistaa hiilivarastojen säilyminen ja siksi suojelun voi nähdä yhtenä maankäyttösektorin ilmastotoimena.

Valtio omistaa neljänneksen metsämaasta ja hallitsee sitä valtion liikelaitoksena toimivan Metsähallituksen kautta. Suunnitelman kohdan 7.1 toimenpide on Metsähallituksen omistajapoliittisten linjausten ja Metsähallituksen liiketoimintaa koskevan ohjauskirjeen toimeenpano. Metsähallituksen omistajapoliittisten linjausten mukaisten toimien arvioitu vaikutus maankäyttösektorille on vuonna 2030 0,4 milj. CO₂-ekv/v ja vuonna 2035 noin 0,7—0,9 milj. CO₂-ekv/v. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että Metsähallituksen tuottotavoitteet ja tuloutusvaatimukset asetetaan siten, että ne eivät vaikeuta valtion metsien kokonaiskestävää käyttöä. Valtion omistamissa metsissä on mahdollista siirtyä selkeästi matalampiin hakkuumääriin, pidentää kiertoaikoja ja lisätä jatkuva-peatteisen metsänkäsittelyn osuutta, jotka kaikki osaltaan tukevat maankäyttösektorin ilmastotavoitteiden saavuttamista. Eduskunta on edellyttänyt tätä myös lausumillaan, jotka on hyväksytty maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnön perusteella¹.

Valiokunta katsoo, että suunnitelman suometsiin liittyvien toimenpiteiden toimeenpanoa, Hiilestä kiinni -hankkeiden käytäntöön viemistä, METKA-järjestelmän suometsiä koskevien toimenpiteiden toteutusta ja muuta suometsiin liittyvää kehittämistyötä voitaisiin toteuttaa kokonaisuutena samantyyppisesti kuin suunnitelmassa esitetty turvepeltojen tiekartta.

Valiokunta pitää tärkeinä suunnitelmassa mainittuja sektoreiden ilmastotiekarttoja, jotka on valmisteltu laajassa yhteistyössä toiminnanharjoittajien kanssa ja joissa on selvitetty hyvin myös teknisiä mahdollisuuksia ja rajoituksia. Myös maakunnalliset tiekartat tai ilmastosuunnitelmat

¹ Avohakkuiden kieltoa koskevaa kansalaisaloitetta käsittelevän maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnön (KAA 9/2019 vp - MmVM 12/2021 vp) johdosta hyväksytyjen lausumien mukaan valtion metsien käsittelymenetelmien tulee olla monipuolisia ja Metsähallituksen tuottotavoitteita ja tuloutusvaatimuksia kohdustellutetaan. Valtioneuvoston tulee laatia pitkäjänteinen suunnitelma tuottotavoitteen ja tuloutusvaatimusten asettamiseksi metsien kokonaiskestävää käyttöä tukevalle tasolle ja toimittaa suunnitelmaa koskeva selvitys maa- ja metsätalousvaliokunnalle vuoden 2023 loppuun mennessä.

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

voisivat olla hyviä foorumeita edistää maankäyttösektorin ilmastotyötä tunnistamalla alueiden erityispiirteet ja vahvuudet.

Metsäkato ja rakentamista koskevat toimenpiteet

Metsäkatoa aiheutuu vuosittain noin 3 Mt CO₂-ekv. vastaava määrä. Pääosin metsäkatoa aiheuttaa suometsiin kohdistuva pellonraivaus. Metsänraivaus rakennetuksi maaksi eli yhdyskuntien kehittämisestä aiheutuva metsäkato kohdistuu pääasiassa kivennäismaapohjaisiin metsiin. Metsäkato lasketaan vuosia 2021—2025 koskevissa LULUCF-velvoitteissa täysimääräisenä. Maankäyttösektorin velvoitteiden täyttäminen on haastavaa, eikä siitä ole varmuutta. Jos maankäyttösektorin joustoelementtien jälkeen ei ole saavutettu LULUCF-sektorin velvoitetta, siirtyy vaje taakanjakosektorin katettavaksi. Taakanjakosektorin päästövähennystavoite puolestaan on haastava saavuttaa ilman maankäyttösektorilta syntyvää lisärasitettakin.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa on arvioitu, että metsäkatoa voidaan vähentää vain noin 0,5 Mt CO₂-ekv. vuodessa vuoteen 2035 mennessä. Suunnitelman toimenpiteen 7.2.3 mukaan metsänraivausta rakennetuksi maaksi ehkäistään. Tavoitteena on vähentää metsänraivausta rakennetuksi maaksi alueidenkäytön ohjauksen, kaavoituksen sekä vaikutusarvioinnin kehittämisen avulla. Valiokunta kannattaa tavoitetta kehittää työkalu kaavoittajille maankäytön muutosten ilmastovaikutuksen kokonaisvaltaiseksi arvioimiseksi ottaen huomioon myös muut päästövaikutukset kuin metsänraivaus.

Valiokunta toteaa myös, että eduskunta on vastikään hyväksynyt uuden luonnonsuojelulain, joka tulee voimaan 1.7.2023 (HE 76/2022 vp — YmVM 17/2022 vp). Lakiin sisältyvät ensimmäistä kertaa säännökset vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta. Valiokunta katsoo, että ekologisen kompensaaion käytön edistäminen on yksi keino metsäkadon ehkäisemiseen.

Suunnitelman toimenpiteen 7.2.4 mukaan valmistellaan maankäytön muutosmaksun käyttöönottoa, arvioidaan käyttöön otettujen maankäytön muutosta hidastavien toimien vaikuttavuutta ja päätetään arvioinnin pohjalta maankäytön muutosmaksun käyttöönotosta sekä muista tarvittavista ohjauskeinoista (esimerkiksi ilmoitus- tai lupamenettely). Pellonraivauksesta aiheutuvan metsäkadon haasteita on käsitelty tässä lausunnossa jo aikaisemmin. Lisäksi on kuitenkin tarpeen kiinnittää huomiota yhdyskuntarakentamisen aiheuttaman metsäkadon erilaisiin haasteisiin. Valiokunta katsoo, että maankäytön muutosmaksun tehokkuus on tarpeen selvittää keinona ehkäistä metsäkatoa. Edellä on jo todettu, että maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön työryhmä työstää parhaillaan maankäytön muutosmaksun mahdollista toteutustapaa tavoitteena saada lainsäädäntöehdotus lausunnolle keväällä 2023. Alueidenkäytön ja rakentamisen päästöt riippuvat pitkälti sijainnista yhdyskuntarakenteesta ja tarvittavan infrastruktuurin rakentamisesta. Pohjarakenteiden osuus on keskeinen rakennuksen materiaaleista johtuvien päästöjen vuoksi, jotka aiheutuvat muun muassa maa-aineksen stabiloinnista. Tästä syystä huonolle maaperälle rakentaminen lisää merkittävästi kasvihuonekaasupäästöjä. Metsänraivauksen päästöjä rakennetuksi maaksi tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti suhteessa infrastruktuurista ja sijainnista johtuviin kasvihuonekaasupäästöihin. Riskinä on muutoin, että alueidenkäytöstä aiheutuvat päästöt voivat kokonaisuudessaan kasvaa.

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että mahdollisen maankäyttömuutosmaksun hallinnointi toteutetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti ja että maksun määräytymisperusteet ovat selkeät siten, että maksun suuruus on ennakoitavissa. Haasteena on välttää se, että erityisesti pienissä hankkeissa maksusta voisi aiheutua suhteettoman suuri hallinnollinen taakka, jolloin viranomaistyön kustannukset voisivat nousta suuremmiksi kuin maksutulo. Tulisi myös välttää sitä, että maankäytön muutosmaksu siirtyy rakennuksen loppukäyttäjälle ja nostaa asumisen hintaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota esimerkiksi uusiutuvan energian, kuten aurinkopaneelientien, sijoittamiseen tai uusiutuvaan energiaan liittyvien voimajohtolinjojen alle jäävän maankäytön ohjaukseen. Aurinkopaneelienttiä sijoitetaan pääasiassa entisille turvetuotantoalueille, joten metsäkatoriski on niiden osalta pieni. Voimajohtolinjojen osalta olisi kuitenkin tarpeen varmistaa johtokäytävien mahdollisimman tehokas yhteiskäyttö. Kantaverkkoa on kehitetty viime vuosina voimakkaasti sähkömarkkinalain vaatimusten mukaisesti toimintakyvyn ja käyttövarmuuden turvaamiseksi muuttamalla ilmajohtoverkkoja maakaapeliverkoiksi, mikä on vähentänyt merkittävästi johtolinjoista aiheutuvaa metsäkatoa. Toisaalta korkeajännitejohdot on aina vedettävä ilmajohtona turvallisuussyistä, joten koko siirtoverkkoa ei voida siirtää maakaapelointiin.

Hiilimarkkinoiden ja kannustimien edistäminen

Suunnitelmaan sisältyy toimenpide, jonka mukaan edistetään vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden syntymistä maankäyttösektorin ja maatalouteen kytkeytyvien kehittämishankkeiden ja pilottien avulla (7.7). Valiokunta katsoo, että hiilimarkkinat ja hiilenpoiston sertifiointi tarjoavat kiinnostavan mahdollisuuden parantaa maatalouden kannattavuutta ja kehittää maatalouden ilmastotyötä. Valtion rooli on ensisijaisesti kehittää laskenta- ja inventaariomenetelmiä, vahvistaa tietopohjaa sekä selventää ja kehittää toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Yhteisten pelisääntöjen luominen vapaaehtoisille hiilimarkkinoille on keskeistä yksityissektorin ilmastotoimien integriteetille ja hyväksyttävyydelle. Valiokunta pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö julkaisevat pian viime vuodelle luvatus, yhteisesti teettämänsä oppaan hiilimarkkinoiden pelisääntöjen selventämiseksi.

Hiilimarkkinoiden kautta maankäyttösektorin hillintätoimiin suuntautuvalla yksityisellä rahoituksella voi olla jatkossa merkittävä rooli ilmastotoimien toteutuksessa. Komission syksyllä julkaisema ehdotus kestävien hiilenpoistojen sertifiointiksi luo hiilimarkkinoille peruskehiksen, mutta ei vielä täysin ratkaise pysyvyyden, lisäisyyden ja todennettavuuden kannalta keskeisiä käytännön kysymyksiä. Hiilimarkkinoiden järjestäytymiseen sekä niiden toimivuuteen ja luotettavuuteen liittyy vielä haasteita, joten kokeiluhankkeita ja hiilimarkkinoiden edelleen kehittämistä on hyvä tehdä johdonmukaisesti osana maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimeenpanoa. Vapaaehtoisia hiilimarkkinoita kehitettäessä on tärkeää ottaa huomioon myös rajapinta yhteisen maatalouspolitiikan uuden kauden rahoituksella edistettävien toimien kanssa (esimerkiksi säätösalaajitus, kosteikkojen hoito, kosteikkoinvestoinnit).

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että hallitus valmistelee mahdollisimman pian pilottihankkeiden kokonaisuuden, joiden yhteenlaskettuna tavoitteena on merkittävä päästöjen vähentäminen ja/tai hiilinielujen kasvattaminen. Selkeät pelisäännöt ovat tarpeen järjestelmän luotettavuuden takaamiseksi ja erityisesti haasteellisiksi todettujen lisäisyyden ja pysyvyyden sekä kaksoislaskennan välttämisen varmistamiseksi. Vapaaehtoisen kompensoinnin kautta tulevilla tuloilla voi-

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

taisiin jouduttaa ilmastotoimia esimerkiksi turvepelloilla, käytöstä poistetuilla turvesoilla, metsän kasvussa (lisäiset toimet) tai uusilla teknisillä hiilensidonnan keinoilla, jolloin maanviljelijä, metsänomistaja tai teknologiayritys voivat saada ilmastotoimille korvauksen markkinoilta. Hiili-markkinoiden merkitys ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi riippuu lopulta siitä, millaisia toimenpiteitä markkinoille ohjautuu ja missä mittakaavassa toimijat ja maanomistajat käynnistävät hankkeita.

Ohjauskeinojen vaikuttavuus

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman 7 luku sisältää lukuisan määrän toimenpiteitä, joiden suunnittelussa on otettu huomioon toimenpiteiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden ohella luonnon monimuotoisuuden ja ylläpitämisen lähtökohta sekä se, etteivät ne heikentäisi valmius- ja varautumiskysymysten ja huoltovarmuuden turvaamisen tavoitteiden saavuttamista. Maankäyttösektori poikkeaa muista ilmastopolitiikan sektoreista päästövähennysten pysyvyyden ja syklisyyden ja usein hitauden vuoksi. Toimenpiteiden vaikuttavuuteen liittyy olennaisia epävarmuuksia, ja siksi tavoitteiden ja toimenpiteiden seurannan kehittäminen ajantasaisimman tiedon pohjalta on tärkeää. Nykyistä seurantajärjestelmää tulisi kehittää erityisesti maatalousmaiden laskennan tarkentamiseksi kohti peltolohkokokoista laskentaa, sillä se on tarpeen viljelijöiden tulospurustaisten ohjauskeinojen kehittämiseen ja toimeenpanoon sekä tulosten kohdentamiseen oikeille maataloille ja tuotteille elinkaari- ja hiilijalanjälkilaskennassa. Ilmastomuutoksen vaikutusten arvioinnin parantaminen kaikissa maankäyttöluokissa on tärkeää siksi, että muuttuva ilmasto vaikuttaa oleellisesti hiilen sitoutumiseen sekä hiilen ja kasvihuonekaasujen päästöihin kaikissa maankäyttöluokissa. Kustannusten ja vaikuttavuuden tiedoissa on puutteita, ja kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa joudutaan käyttämään oletuksia, joten myös suunnitelman kustannustehokkuusarviot ovat lähinnä suuntaa antavia.

Valiokunta korostaa, että suunnitelmassa tulisi pyrkiä rohkeasti rakenteellisiin järjestelmätason uudistustoimiin esimerkiksi ravinteiden kierrätyksen ja siihen liittyvän kiertotalouden edistämiseksi, joka osaltaan vähentäisi painetta raivata peltoa esimerkiksi lannan levitykseen.

Ohjauskeinoista merkittävä osa on sinänsä tarpeellista informaatio-ohjausta, mutta tällaisten toimien vaikuttavuutta on vaikea arvioida, joten suunnitelmaa tulisi kehittää velvoittavampaan suuntaan. Valiokunta korostaa lopuksi, että epävarmuuksien hallitsemiseksi toimenpiteitä tulisi lisätä riittävästi kaikilla sektoreilla tavoitteiden saavuttamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp

Helsingissä 25.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr

jäsen Petri Huru ps

jäsen Emma Kari vihr

jäsen Johan Kvarnström sd

jäsen Sheikki Laakso ps

jäsen Mikko Ollikainen r

jäsen Mauri Peltokangas ps

jäsen Juha Sipilä kesk

jäsen Hussein al-Taee sd

jäsen Katja Taimela sd

jäsen Ari Torniainen kesk

varajäsen Pia Lohikoski vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) on ensimmäinen koko maankäyttösektorin eli maatalousmaan, metsätalouden ja muun maankäytön kattava ilmastosuunnitelma. Päämääränä on kestävä kehitys tavoitteiden mukaisesti edistää maankäytön, metsätalouden ja maatalouden siirtymistä kohti ilmastokestävyyttä eli päästöjen vähentämistä. Valiokunnan nyt käsittelyssä oleva maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma toteuttaa maankäyttösektorilla niitä lisätoimia, joita tarvitaan vuoteen 2035 mennessä, jotta voidaan edelleen edistää Suomen hallituksen ilmastotavoitteiden saavuttamista. Suunnitelma käsittelee myös luonnon monimuotoisuuden ylläpitämistä ja edistämistä. Suunnitelma tuo täten hallituksen näkökulmasta arvokkaan täydennyksen kansallisen ilmastopolitiikan kokonaisuuteen kattamalla uuden ilmastolain edellyttämällä tavalla maankäyttösektorin päästöt ja nielut. Suunnitelma myös huomioi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan aiheuttaman toimintaympäristömuutoksen.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä näkee, että ilmastosuunnitelma on sinänsä laadittu asiantuntevasti, mutta se aiheuttaa tietyille alan toimijoille kilpailukykyhaittaa ylikireiden ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Eräs tällainen ryhmä on juuri alkutuottajat. Hallitus on asettanut tavoitteeksi maatalouden kasvihuonepäästöjen vähentämisen 29 prosenttia (-4,6 miljoona tonnia CO₂ ekv.) vuoteen 2035 mennessä. Tämä tavoitetila tekee alkutuottajien toiminnan entistään haasteellisemmaksi, koska ala on kärsinyt jo pitkään kannattavuuskriisistä. Toisaalta emme voi myöskään unohtaa niitä toimenpiteitä, joita sektori on jo tehnyt aiemmin mm. viljelytekniikoiden parantamisen kautta.

Edelleen valiokuntaryhmämme tunnistaa ne haasteet, joilla ao. ohjelmassa turvemailta haetaan päästövähennyksiä mm. ohjaamalla soveltuvia turvemaapeltoja kosteikkoviljelyyn ja siirtämällä yksivuotisten viljojen viljelyä turvemailta kivennäismaille. Tästä huolimatta PS-ryhmä ei näitä toimenpiteitä voi allekirjoittaa, jotta pystymme yhä pitämään maamme sekä viljely- että asumiskelpoisena kautta Suomen niemen.

Samaten perussuomalaisten valiokuntaryhmä kokee, että selonteoissa tulisi korostaa huoltovarmuuskäsitteitä (raaka-aineiden saanti) entistään enemmän, jotta esimerkiksi metsäteollisuuden jalostukseen tarvitseman puun saanti ja tuotteiden valmistus voidaan varmistaa.

Niin ikään tunnemme, että selontekojen on kannustettava nykyistäkin enemmän aktiiviseen ja kestäväan metsätalouteen, jotta metsämme pysyvät terveinä ja hyvässä kasvukunnossa. Onneksamme ao. suunnitelma tunnistaa tuhkalanhoituksen vaikuttavaksi ja kustannustehokkaaksi keinoksi edistää metsien kasvua. Tuhkien hyötykäyttö on hyvä esimerkki sektori-integraatiosta ja on ryhmämme mielestä erittäin kannatettava toimenpide. Muutoin olemme huolissamme tavoitteista rajoittaa hakkuita luonnon monimuotoisuuden nimissä. Totuus kun on, että hakkuut ylläpitävät luonnon monimuotoisuutta parhaiten.

Lopuksi haluamme kuitenkin korostaa valiokuntaryhmänä, että ao. selontekojen myötä ei pidä nostaa kotimaisen vientiteollisuuden kuljetus- tai muita kustannuksia, jotta maailmanlaajuisesti

Valiokunnan lausunto YmVL 46/2022 vp
Eriävä mielipide

vertaillen ilmastomyönteinen teollisuutemme pärjäisi kansainvälisessä kilpailussa yhä jatkossa. Suunnitelman toimenpiteissä ei ole mukana kestävän metsätalouden rahoitusohjelman (Kemera) jatkajan Metkan hyödyntämistä edistämään oikea-aikaista sekä oikein mitoitettua metsänhoitoa ja siten edistämään puuston kasvua. Tämä tulisikin saattaa vielä mukaan selontekojen suunnitelmiin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.1.2023

Petri Huru ps
Mauri Peltokangas ps
Sheikki Laakso ps