

Jord- och skogsbruksutskottet

Klimatårsberättelse 2023

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Klimatårsberättelse 2023 (B 17/2023 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Birgitta Vainio-Mattila, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Reetta Sorsa, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Simo Haanpää, jord- och skogsbruksministeriet
- forskningsprofessor Kristiina Lång, Naturresursinstitutet
- vice ordförande Hannele Korhonen, Klimatpanelen
- expert Heikki Aro, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- skogspolitisk chef Jimi Rajajärvi, Skogsindustrin rf
- klimatexpert Hanna Aho, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Finlands skogscentral.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Enligt klimatlagen ska statsrådet varje år lämna riksdagen en klimatårsberättelse. I planen granskas utvecklingen av kolutsläpp och kolsänkor, åtgärdernas tillräcklighet för att målen för utsläppsminskningen ska nås, behovet av ytterligare åtgärder samt hur målen och åtgärderna i klimatplanerna på medellång sikt och för markanvändningssektorn har utfallit. Dessutom behandlas hur tillräckliga åtgärderna enligt anpassningsplanen är samt hur de har utfallit. I klimatårsberättelsen beskrivs målen för utsläppsminskningen och i vilken mån de har uppnåtts, utsläppsutveck-

Utlåtande JsUU 15/2023 rd

lingen och anpassningen till klimatförändringen. Som alternerande teman behandlas i klimatårsberättelsen för 2023 frivillig koldioxidmarknad och stärkande av den klimatpolitiska debatten.

De klimatpolitiska riktlinjerna i det nya regeringsprogrammet har inte tagits in i klimatårsberättelsen för 2023, utan genomförandet av klimatpolitiken har granskats utifrån situationen våren 2023. Utskottet anser att det är beklagligt att processen med utarbetandet av berättelsen är sådan att uppgifterna ofta är föråldrade när berättelsen ska behandlas i riksdagen. Klimatårsberättelsen för 2023 ger inte den senaste informationen som grund för den klimatpolitiska dialogen i riksdagen. Utarbetandet av klimatårsberättelsen bör utvecklas med tanke på riksdagsbehandlingen så att berättelsen i fortsättningen innehåller så färsk information som möjligt.

Utskottet anser att regeringsprogrammet för statsminister Orpo utgör en central referensram för uppföljningen av klimatåtgärderna och för beslut om eventuella ytterligare åtgärder. Enligt regeringsprogrammet har regeringen förbundit sig till målen i klimatlagen, i synnerhet med hjälp av åtgärder för att minska utsläppen, ökade kolsänkor och innovativa rena lösningar. Dessutom ska samhällets förmåga att anpassa sig till klimatförändringen förbättras. Regeringen utfäster sig att svara på utsläppsminskningens målen och ta steg mot koldioxidneutralitet och därefter mot negativa koldioxidutsläpp så att den inte genom egna beslut eller politiska åtgärder ökar finländarnas vardagliga utgifter eller försämrar näringslivets konkurrenskraft. Regeringsprogrammet tar samtidigt fasta på försörjningsberedskapen och egendomsskyddet. Enligt regeringsprogrammet utreder regeringen marknadsbaserade och kostnadseffektiva lösningar genom vilka mark- eller skogsägare kan få ersättning till exempel för askgödsling av skog eller klimatåtgärder på jordbruksmark utan att livsmedelsproduktionen äventyras. Utskottet anser att skrivningarna i det nya regeringsprogrammet bör beaktas vid behandlingen av klimatårsberättelsen för 2023 och när klimatårsberättelsens innehåll utvecklas. Utskottet redogör närmare för dessa förslag nedan.

Hur innehållet kan förbättras

Enligt utskottets synpunkt är utarbetandet av klimatårsberättelsen en behövlig lagstadgad process för att följa klimatåtgärderna. Utskottet anser dock att berättelsen innehållsmässigt bör utvecklas. Berättelsen tar fokus på att följa genomförandet av de klimatåtgärder som beslutats i andra processer samt hur de inverkar på utsläppsutvecklingen och kolsänkorna i förhållande till de mål som fastställts. Hur klimatåtgärderna genomförs och hur målen i anslutning till dem uppfylls är dock beroende av förändringar i omvärlden. Utskottet anser att klimatårsberättelsen i behövlig omfattning bör innehålla en beskrivning av förändringarna i omvärlden.

Utskottet upprepar den kritik som utskottet tidigare anfört i fråga om årsberättelsens innehåll. Utskottet framhåller fortfarande att årsberättelsen tydligare än för närvarande bör ta fasta på hur de konsumtionsbaserade utsläppen riktas samt på utgångspunkterna och metoderna för utsläppsberäkningen. Man bör i berättelsen öppet redogöra för osäkerhetsfaktorer och val som berör utsläppsberäkningen och uppskattningarna av utvecklingen av kolsänkorna. I fråga om beräkningsmetoderna har utskottet i ett tidigare utlåtande (JsUU 35/2022 rd — B 24/2022 rd) till exempel lyft fram att det kol som produktionsväxter inom jordbruket binder inte beaktas i beräkningarna. Å andra sidan får man inte en korrekt helhetsbild av den regionala fördelningen av utsläppen när beräkningarna i första hand fokuserar på så kallade direkta utsläpp istället för på konsumtionsbaserade utsläpp. Utöver hänvisningen till regeringsprogrammet tar klimatårsberättelsen inte alls

Utlåtande JsUU 15/2023 rd

fasta på koldioxidhandavtrycket. Utskottet framhåller att en granskning av koldioxidhandavtrycket i fortsättningen bör ingå i klimatårsberättelsen. Dessutom är det bra att i klimatårsberättelsen lyfta fram de tekniska kolsänkornas betydelse för uppnåendet av klimatmålen.

Enligt regeringsprogrammet ska klimatåtgärderna genomföras på ett sätt som är ekonomiskt, ekologiskt, socialt och regionalt hållbart och rättvist. Målet är att svara på klimatmålen så att kostnaderna i vardagen inte stiger eller konkurrenskraften försvagas. I anslutning till detta ser utskottet det som bristfälligt att klimatårsberättelsen inte innehåller någon redogörelse för de ekonomiska, sociala eller regionala konsekvenserna av klimatåtgärderna. I fråga om sitt eget ansvarsområde anser utskottet att det är viktigt att klimatårsberättelsen i fortsättningen presenterar klimatåtgärdernas konsekvenser för jordbrukets lönsamhet och skogsbrukets verksamhetsbetingelser. Det är viktigt att med tanke på såväl virkesförsörjningen som livsmedelsförsörjningen granska klimatåtgärdernas konsekvenser för försörjningsberedskapen.

Lägesbild

Den lägesbild som skildras i klimatårsberättelsen är allvarlig. I enlighet med klimatlagen är målet att uppnå klimatneutralitet 2035. I lagen föreskrivs dessutom om utsläppsminskningsmål för 2030, 2040 och 2050. Målet är att utsläppen i förhållande till nivån år 1990 ska minska med 60 procent fram till 2030, med 80 procent fram till 2040 och med 90–95 procent fram till 2050. I lagen har också skrivits in ett mål om att öka sänkorna för att uppnå målet om klimatneutralitet. Enligt klimatårsberättelsen kommer de ovan nämnda målen inte att nås. När målen har fastställts har man antagit att nivån på nettosänkan inom markanvändningssektorn är -21 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2035. Då kan de sammanlagda utsläppen inom utsläppshandels- och ansvarsfördelningssektorerna vara högst 21 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2035. Sakkunniga har i anslutning till den minskade kolsänkan inom markanvändningssektorn uttryckt oro över att klimatmålen inte kommer att nås fullt ut. Utskottet förhåller sig allvarligt till oron, men anser att slutsatserna inte bör dras utifrån resultaten för ett eller två år och att frågan kräver en övergripande granskning både med tanke på utsläppsminskningarna och målen för kolsänkorna.

Sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) består av sex markanvändningskategorier: skogsmark, åkermark, betesmark, våtmark, bebyggd mark och övrig mark. När det gäller jordbruket räknas utsläpp och upptag av koldioxid från åkermark och betesmark till markanvändningssektorn. Nettosänkan inom markanvändningssektorn fås genom att man räknar ihop utsläppen och upptagen från alla markanvändningskategorier. Syftet med EU:s LULUCF-förordning är att de kalkylerade upptagen av växthusgaser inom markanvändningssektorn enligt beräkningsreglerna ska ligga på minst samma nivå som de kalkylerade utsläppen under perioden 2021–2025. Den lägsta nivån för nettosänkan inom markanvändningssektorn i Finland 2030 är 17,8 miljoner ton.

I klimatårsberättelsen lyfts det fram att utan betydande nya åtgärder inom markanvändningssektorn är det sannolikt att Finland inte uppfyller sina skyldigheter enligt EU:s LULUCF-förordning. Också uppnåendet av det nationella målet för klimatneutralitet förutsätter ytterligare åtgärder inom markanvändningssektorn och andra sektorer. För 2021–2022 har det uppstått ett underskott på tiotals miljoner ton i förhållande till den gällande skyldigheten att öka sänkorna. Enligt klimatårsberättelsen förutsätter också uppnåendet av det nationella målet om klimatneutralitet

Utlåtande JsUU 15/2023 rd

2035 att nettosänkan ökas betydligt jämfört med nivån 2021–2022 och att utsläppen minskas i snabbare takt. Å andra sidan kan de kalkylerade utsläppen inom markanvändningssektorn kompenseras med ytterligare utsläppsminskningar inom ansvarsfördelningssektorn eller genom köp av enheter från andra medlemsländer under perioden 2021–2025. Kolsänkorna i Finlands skogar bör inte kompensera utsläppen från andra medlemsländer. Dessutom påpekar utskottet att det i Finland också finns skogar vars inverkan på kolsänkorna inte ingår i beräkningen.

Det har konstaterats att kolsänkorna inom markanvändningssektorn har minskat på grund av att skogarnas tillväxt har avtagit och utsläppen och avverkningsmängderna har ökat. I anslutning till detta har man i de yttranden som utskottet fått lyft fram behovet av ytterligare åtgärder särskilt inom markanvändningssektorn. Utskottet ser det som viktigt att det finns tillgång till faktabaserad information om läget med kolsänkorna och att alla relevanta fakta granskas i detta sammanhang. Man bör sträva efter att öka kolsänkorna med vetenskapligt baserade metoder och identifiera osäkerhetsfaktorerna i beräkningsmetoderna. Utöver beredningen av ytterligare åtgärder anser utskottet att det är ändamålsenligt att bedöma om också de nationella målen bör ses över. Som det konstateras i klimatårsberättelsen kan man utöver ytterligare åtgärder som gäller sänkorna inom markanvändningssektorn också satsa på de utsläppsminskningar som är mest effektiva. Provt på det här finns inom sektorn för handel med utsläppsrätter. I ljuset av de yttranden som utskottet fått fäster utskottet också uppmärksamhet vid genomförandet av redan överenskomna åtgärder samt vid den tidsperiod under vilken utsläppen inom markanvändningssektorn och förändringen i sänkorna granskas. De mest betydande förändringarna i kolsänkorna sker på lång sikt, och slutsatserna om åtgärderna inom markanvändningssektorn bör inte bygga på resultaten från enskilda år. Inom markanvändningssektorn bör klimatåtgärderna styras långsiktigt, också med tanke på att det kan dröja innan åtgärdernas effekter på klimatet syns eller med tanke på att åtgärderna kan kräva insatser på lång sikt.

I fråga om ansvarsfördelningssektorn har man på EU-nivå fastställt bindande skyldigheter för alla medlemsländer. Skyldigheterna omfattar minskade utsläpp till en viss procent före det angivna måläret samt årliga utsläppskvoter. Finlands nationella åtagande är att utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn ska minska med minst 50 procent före 2030 jämfört med nivån 2005. De viktigaste utsläppskällorna inom ansvarsfördelningssektorn är trafik, jordbruk, individuell uppvärmning av byggnader, arbetsmaskiner, avfallshantering och F-gaser. Enligt klimatårsberättelsen har utsläppen minskat inom alla sektorer sedan 2005 med undantag för jordbruket. För ansvarsfördelningssektorn har det fastställts flexibla metoder för att uppnå målen. Enligt klimatårsberättelsen har Finlands utsläpp 2021 och 2022 underskridit kvoten, och enligt uppgifter från våren 2023 har Finland ett överskott på sammanlagt cirka 2,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter som kan kompensera eventuella överskridningar under de kommande åren. Metan- och dikväveoxidutsläppen, som i huvudsak härstammar från produktionsdjur, spillning och jordmån, hör till sektorn för jordbruksrapportering, likaså koldioxidutsläppen från kalkbehandling. Utifrån erhållen utredning påpekar utskottet att det är svårt att minska utsläppen från dessa källor utan att produktionsvolymerna skärs ned, vilket enligt utskottets uppfattning äventyrar den nationella försörjningsberedskapen. Utskottet anser att också denna aspekt bör behandlas när man granskar hur utsläppsminskningarna har utvecklats inom jordbruket.

Utlåtande JsUU 15/2023 rd

Klimatåtgärder inom jordbruket

Enligt klimatårsberättelsen och den utredning som utskottet fått har utsläppen från jordbruket i huvudsak varit oförändrade inom ansvarsfördelningssektorn och markanvändningssektorn. I enlighet med det mål som sattes 2021 bör utsläppen från jordbruket minska med sammanlagt 29 procent fram till 2035 jämfört med 2019. Enligt utredning till utskottet kan man redan nu se att de åtgärder som fastställts i klimatplanen på medellång sikt inte är tillräckliga för att nå målen. Avsikten är att planen ska uppdateras under innevarande regeringsperiod.

I de yttranden som utskottet fått har det framförts att åkerarealen och i synnerhet torvmarksarealen är den viktigaste faktorn som påverkar utsläppen från jordbruket. Torvmarkerna står för mer än hälften av jordbrukets totala utsläpp, även om de utgör bara tio procent av åkerarealen. Det är möjligt att med hjälp av åtgärder för att minska utsläppen på torvmarker kostnadseffektivt och på relativt små arealer uppnå betydande utsläppsminskningar. Därför planeras flera åtgärder som är riktade just till torvmarker. Till exempel genom att höja grundvattennivån till åkerytan kan man effektivt dämpa nedbrytningen av torv och de växthusgasutsläpp som uppstår. Det har framförts att det lönar sig att vidta åtgärder särskilt i fråga om torvmarker, eftersom rentav tio procent av torvmarkerna står utanför livsmedelsproduktionen. Samtidigt har systemet med jordbruksstöd kritiserats för att det inte uppmuntrar till klimatåtgärder och inte förutsätter att varje åkerskifte som omfattas av stöd deltar i matproduktionen. Därför föreslås det att klimatåtgärder, särskilt återvätning av torvmarker, ska stödjas med nationella medel i fråga om mark som inte deltar i matproduktionen.

Enligt klimatlagen ska man vid utarbetandet av de klimatpolitiska planerna beakta eventuella konsekvenser för den inhemska livsmedelsförsörjningen. Utskottet påpekar att det är viktigt att man vid planeringen av klimatåtgärder som gäller torvmarker till fullo beaktar konsekvenserna för livsmedelsförsörjningen. I synnerhet under torra somrar har torvmarkerna visat att de bibehåller sin avkastningsförmåga bättre än mineraljordar. Dessutom bör det beaktas att det i Finland finns rikligt med torvmarker jämfört med andra EU-länder och att de utgör rentav en tredjedel av Finlands areal. I vissa områden är andelen torvmarker som används för odling betydande. Man kan säga att torvmarker är viktiga för produktionen såväl nationellt som för vissa områden och enskilda gårdar. De åtgärder som hänför sig till dem ska planeras på samma sätt som andra klimatåtgärder och så att livsmedelsförsörjningen inte äventyras.

Utskottet anser att kritiken mot jordbrukets stödsystem är motiverad. Stödsystemen omfattar inte stöd för aktiv matproduktion. Systemet med arealbaserade stöd gör det möjligt för den som äger en åker att utnyttja stöden, medan producenten som bärgar skörden inte får något stöd för åkerskiftet i fråga. Det framgår alltså inte entydigt av registren över stöd om en viss åkerareal används för matproduktion. Utskottet ställer sig därför med viss reservation till påståendet att tio procent av torvmarkerna inte berörs av livsmedelsproduktionen.

Dessutom fäster utskottet uppmärksamhet vid den praktiska genomförbarheten av klimatåtgärder på torvmarker. Att ingripa i vattenhushållningen på torvmarker genom att höja vattenytan kan leda till problem på åkrar, skogar och vägar som ägs av någon annan. Därför måste man försäkra sig om att återvätning är en lämplig åtgärd också för de andra fastighetsägare som berörs. Reglerdammar och reglerbar dränering innebär en investering för jordbruksföretagare, och investe-

Utlåtande JsUU 15/2023 rd

ringens lönsamhet påverkas av efterfrågan på växter som produceras med våtmarksodling, eftersom minskningen av växthusgasutsläpp i sig tills vidare inte omfattas av något stödsystem. Däremot kan kontinuerligt växttäck och minskning av markberedningen samt bevarande av markens bördighet bland annat genom växtföljd vara ekonomiska och effektiva alternativ till klimatåtgärder på torvmarker.

Utskottet konstaterar att lantbruksföretagare och skogsägare är bland de första som får bemöta konsekvenserna av klimatförändringen. Enligt inkommen utredning är det viktigt att notera att på jordbruksmark är åtgärderna för att anpassa sig till klimatförändringen och minska utsläppen delvis desamma. Till exempel genom att diversifiera odlingen och förbättra åkerns vattenhushållning och bördighet kan man dämpa växthusgasutsläppen på åkern och samtidigt förbättra jordbrukets anpassning till föränderliga väderleksförhållanden. EU:s gemensamma jordbrukspolitik medger inte till alla delar klimatåtgärder som stöder produktionsförutsättningarna. Det behövs också nationella åtgärder och de genomförs inom ramen för de resurser som finns tillgängliga. Samtidigt bör uppmärksamhet fästas vid åtgärdernas praktiska genomförbarhet och kostnaderna för jordbruksföretagarna.

Klimatåtgärder inom skogsbruket

Enligt klimatårsberättelsen och inkommen utredning har markanvändningssektorns nettosänka försvagats huvudsakligen på grund av att skogarnas tillväxt har avtagit, avverkningsmängderna har varit stora och utsläppen från dikade torvmarksskogar har ökat. Läget har utvecklats något sedan klimatårsberättelsen publicerades. Naturresursinstitutet publicerade i oktober 2023 en teknisk korrigering av referensnivån för skogarna enligt LULUCF-målet för Finland 2021–2025. Korrigeringen har enligt inkommen utredning minskat underskottet i Finlands LULUCF-mål så att underskottet uppskattas vara 10–40 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Om Europeiska kommissionen godkänner den uppdaterade referensnivån, släpar Finland inte efter EU:s klimatmål för markanvändningen till den omfattning som anges i klimatårsberättelsen. Samtidigt har det uppskattats att det inom markanvändningssektorn finns möjligheter till utsläppsminskningar på mer än 10 miljoner ton koldioxid. Enligt utredning till utskottet är det betydligt lättare att bevara befintliga kollager i torvmarker och att begränsa utsläppen än att öka kollagren och kolsänkorna. Åtgärder som stärker kolsänkorna inom markanvändningssektorn anses vara mer kostnadseffektiva än eventuella ytterligare åtgärder för att minska utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn.

Utskottet anser att den uppdaterade lägesbilden och den aktuella kommunikationen i anslutning till den bidrar till förståelsen av markanvändningssektorns särdrag och osäkerheten kring uppnåendet av klimatmålen. Det är mycket viktigt att osäkerhetsfaktorerna i fråga om beräkningsmetoder och antaganden beskrivs på ett öppet sätt och att man tydligt och i god tid informerar om beräkningsmetoderna och resultaten. Utifrån inkommen utredning fäster utskottet dessutom uppmärksamhet vid valet av sektorsspecifika indikatorer i klimatårsberättelsen. För skogsbrukets del har utvecklingen av avverkningsvolymen använts som en indikator. Dessutom är det motiverat att föreslå också andra faktorer som väsentligt påverkar utvecklingen av balansen mellan skogarnas utsläpp och sänkor, såsom trädbeståndets tillväxt. Assimilation medför kolbindning, eftersom växterna genom assimilation omvandlar koldioxid i luften till biomassa. Enligt utskottets uppfattning är utvecklingen av trädbeståndets totala volym en indikator som beskriver kolsänkan i skogarna, vilket visar att skogarnas kollager ökar ytterligare. Dessutom fäster utskottet uppmärksam-

Utlåtande JsUU 15/2023 rd

het vid granskningens tidsperspektiv. Som det konstateras ovan sker de betydande förändringarna i kolsänkorna på lång sikt, och slutsatserna om åtgärderna inom markanvändningssektorn bör inte bygga på resultaten från enskilda år.

Den kolbindning som grundar sig på utsläppen från skogsmark och tillväxten och användningen av skog har fått en central roll i klimatpolitiken eftersom de klimatmål som överenskommits för Finland i EU och Finlands egna klimatplaner har utgått från att den brukade skogsmarken också i fortsättningen kommer att vara en stor kolsänka. Skogarnas uppgift är dock inte bara att fungera som kolsänka. I regeringsprogrammet anges att friska, växande skogar skapar arbete och välfärd och bromsar klimatförändringen. Med andra ord är de en källa till välbefinnande för såväl skogsägarna som hela samhället. Det gäller också statens mångbruksskogar, i fråga om vilka det årligen fastställs krav på intäktsföring för Forststyrelsen. I regeringsprogrammet konstateras också att mark- och skogsägaren själv är den som är bäst lämpad att besluta om skötseln och användningen av sin egendom. Utskottet anser att detta konstaterande inte står i strid med det faktum att Finland behöver klimatsmart skogsvård. Som det framgår av regeringsprogrammet är Finlands skogar och en hållbar användning av dem samt säkerställandet av skogsnaturens biologiska mångfald en viktig del av bekämpningen av och anpassningen till klimatförändringen. Man bör se till att skogarna vårdas och växer så att de även i fortsättningen fungerar som nettosänkor. Också klimatåtgärderna bör kunna genomföras så att de är ekonomiskt förnuftiga för skogsägarna och inte försämrar verksamhetsförutsättningarna för den inhemska skogsindustrin.

I regeringsprogrammet har man redan tagit ställning till de faktorer som minskar kolsänkan inom markanvändningssektorn och som har lyfts fram i klimatårsberättelsen. Målet är att i enlighet med regeringsprogrammet måttligt förlänga skogens omloppstider för att öka kolsänkorna och ingripa i alltför kraftiga gallringsavverkningar. Skogarnas kolsänkor vårdas på lång sikt med beaktande av den långsamma realiseringen av konsekvenserna samt tillgången på virke inom industrin. Utskottet påpekar att skrivningen om gallringsavverkning i regeringsprogrammet har baserats på felaktiga mätningssuppgifter i fråga om förstagallringar som gjorts i Mellersta Finland. Uppgifterna har senare korrigerats. Utskottet framhåller att avsikten att förlänga skogens omloppstider, senarelägga avverkningen och höja träförädlingsgraden dock inte innebär att den tidiga vården av plantbestånd försummas eller att tillgången till energived försämras. Däremot betonar utskottet vikten av skogsvårdsinsatser i rätt tid för att stödja skogarnas tillväxt, i synnerhet vård av plantbestånd, förstagallring och gallring. För att få bukt med den eftersläpande skogsskötseln bör man förutom genom prisnivån på energived även uppmuntra till nationella stödinsatser inom ramen för det så kallade Metka-programmet. Unga och äldre gallringsskogar binder mest kol. Samtidigt bör skogsägarna uppmuntras att använda aska vid gödsling för att effektivisera tillväxten på de skogsmarker där askgödsling lämpar sig. Användning av aska som gödselmedel effektiviserar skogens tillväxt relativt snabbt och effekterna håller i sig i flera årtionden. Aska lämpar sig särskilt väl som gödselmedel för dikade myrskogar.

Andra potentiella åtgärder kan enligt de sakkunnigyttranden som utskottet fått vara åtgärder för att minska markutsläppen, i synnerhet på torvmarker, samt förebyggande av avskogning, stöd till beskogning samt främjande av förädling och användning av långvariga träprodukter. Utskottet anser att skogsägarna också bör uppmuntras till fortlöpande odling på de växtplatser där denna odlingsmetod lämpar sig. Samtidigt påpekar utskottet att fortlöpande odling förutsätter rätt kompetens. På så sätt kan man undvika att de underproduktiva skogarna blir fler. Rekommendationer-

Utlåtande JsUU 15/2023 rd

na för skogsvård bidrar till ett tätare plantbestånd och till att trädbestånd med olika trädarter och strukturer prioriteras vid skogsförnygring. Förädling och val av trädarter kan påverka inte bara skogens tillväxt utan också dess förmåga att anpassa sig till klimatförändringen. Utskottet betonar betydelsen av anpassning till klimatförändringen som en del av diskussionen om kolsänkorna inom skogsbruket och markanvändningssektorn. Det behövs också evidensbaserad kunskap om hur man anpassar sig till stormskador, skadedjur och torka och om de krav som dessa faktorer ställer på valet av trädslag, plantmaterial och markberedningsmetoder.

Slutligen fäster utskottet uppmärksamhet vid problemen med koldioxidläckage och avskogning. Man bör också sörja för tillgången på råvaror inom skogsindustrin, eftersom det annars finns risk för att skogsindustrin och dess råvaruanskaffning riktas till länder som har mindre ambitiösa klimatkrav och som hotas av avskogning. Det har framförts för utskottet att sidoströmmar från skogsindustrin i stället för att riktas till energiproduktionen bör användas för att tillverka produkter med högre förädlingsgrad. Det är ändå inte helt och hållet möjligt. Enligt den utredning som utskottet fått uppstår det i samband med träförädling och skogsbruk rikligt med sidoströmmar som inte kan förädlas till exportprodukter med högt mervärde. Däremot kan de ersätta fossila bränslen, alltså bidrar dessa sidoströmmar, om de tas till vara, till att målen för användningen av förnybar energi uppfylls samtidigt som den nationella energiförsörjningen tryggas. Sammantaget kan en konkurrenskraftig industri utöver att den tillför ett mervärde för samhället också bidra till ambitiösa energi- och klimatåtgärder och tackla de utmaningar som klimatförändringen innebär för hela skogsbruket.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande JsUU 15/2023 rd

Helsingfors 23.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jenna Simula saf
vice ordförande Anne Kalmari cent
medlem Markku Eestilä saml (delvis)
medlem Tiina Elo gröna
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Veronika Honkasalo vänst (delvis)
medlem Janne Jukkola saml
medlem Antti Kangas saf
medlem Teemu Kinnari saml
medlem Milla Lahdenperä saml (delvis)
medlem Anders Norrback sv
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Paula Werning sd
medlem Peter Östman kd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Susanna Paakkola.

Utlåtande JsUU 15/2023 rd
Avvikande mening 1/gröna, vänst

Avvikande mening 1

Motivering

Syftet med den årliga klimatårsberättelsen är att sammanställa information om utvecklingen av Finlands utsläpp och sänkor samt om genomförandet av politiska åtgärder. I klimatårsberättelsen utvärderas också om de nuvarande åtgärderna är tillräckliga för att de uppställda målen ska nås samt behovet av ytterligare åtgärder.

Budskapet i klimatårsberättelsen 2023 är tydligt: det behövs ytterligare åtgärder för att Finland ska kunna uppnå målet om klimatneutralitet 2035 och målen i EU:s LULUCF-förordning. De största problemen har att göra med ansvarsfördelningssektorn och nivån på kolsänkorna inom markanvändningssektorn. Inom utsläppshandelssektorn har Finlands utsläpp minskat stadigt och utvecklingen verkar fortsätta i samma riktning.

Kolsänkor

År 2021 blev markanvändningssektorn i Finland för första gången en utsläppskälla. På basis av uppgifterna för år 2022 har markanvändningssektorn utvecklats till en liten kolsänka.

Kolsänkans kollaps äventyrar allvarligt Finlands klimatmål. I fråga om målet om klimatneutralitet för 2035 är målnivån för kolsänkan 21 miljoner ton CO₂-ekv. I EU:s LULUCF-förordning är målnivån för markanvändningssektorns nettosänka -17,8 miljoner ton CO₂-ekv.

Enligt klimatårsberättelsen är de främsta orsakerna till kolsänkans kollaps trädbeståndets avtagande tillväxt och de stora avverkningsvolymerna. Enligt klimatårsberättelsen är det ytterst sannolikt att Finland inte kommer att nå sina mål för kolsänkorna utan betydande tilläggsåtgärder.

Ansvarsfördelningssektorn

År 2022 uppgick utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn till 26,7 miljoner ton CO₂-ekv. Vägtrafikens andel utgjorde 34 procent, det vill säga 9,8 miljoner ton CO₂-ekv. och jordbrukets 23 procent, eller 6,3 miljoner ton CO₂-ekv.

Utsläppen från vägtrafiken har minskat under tidigare år, men nu verkar den sjunkande trenden ha stannat av. Finland har som mål att jämfört med nivån 2005 halvera utsläppen från trafiken före utgången av 2030.

Utsläppen från jordbruket har praktiskt taget inte minskat alls sedan år 2005. Finlands mål är att före utgången av 2035 minska utsläppen från jordbruket med 29 procent i förhållande till nivån 2019. Enligt Naturresursinstitutet är åtgärderna i klimatplanen på medellång sikt inte tillräckliga för att detta mål ska nås.

Utlåtande JsUU 15/2023 rd
Avvikande mening 1/gröna, vänst

Uppföljning av målen och behovet av ytterligare åtgärder

Klimatårsberättelsen är ett centralt verktyg för att följa uppnåendet av Finlands klimatmål. Enligt 16 § 1 mom. i klimatlagen har statsrådet skyldighet att följa om de planer som fastställts i klimatlagen samt de mål som avses i 2 § uppnås. Enligt 17 § 1 mom. i klimatlagen ska statsrådet utifrån behovet av ytterligare åtgärder också ändra de planer som styr uppnåendet av klimatmålen. Den siffra som för första gången är kopplad till behovet av tilläggsåtgärder i klimatårsberättelsen är ett behövligt verktyg i den årliga granskningen av klimatpolitiken. Den bör ingå i klimatårsberättelsen också i fortsättningen.

Utifrån klimatårsberättelsen står det klart att det behövs nya åtgärder. Riksdagen bör i enlighet med klimatlagen förutsätta att regeringen lägger fram förslag till ytterligare åtgärder.

Regeringen måste snabbt ta fram metoder för att öka kolsänkorna inom markanvändningssektorn. De sakkunniga som utskottet hört har påpekat att propositionerna om budgeten för 2024 och planen för de offentliga finanserna för 2024–2027 står i strid med klimatmålen. En klimatplan för markanvändningssektorn ska enligt klimatlagen utarbetas åtminstone varannan valperiod. Även under valperioder då det inte finns någon absolut skyldighet att utarbeta en plan ska man dock bedöma hur aktuell den gällande planen är och om det finns behov av nya åtgärder.

De sakkunnigas entydiga ståndpunkt är att klimatplanen för markanvändningssektorn bör uppdateras under denna valperiod för att man ska kunna trygga en tillräcklig nivå på nettosänkan. Misslyckandet med att återställa nettosänkan riskerar att stå Finland dyrt, inte bara ur miljösynvinkel utan också ekonomiskt. Utan betydande nya åtgärder är det sannolikt att Finland kommer att tvingas köpa utsläppsminskningsenheter av andra EU-länder.

Nettosänkan inom markanvändningssektorn har minskat drastiskt i Finland. Avverkningen har varit stor och man har inte lyckats begränsa jordbruket på dikade torvmarker. Det behövs trovärdiga åtgärder av regeringen för att stödja skogarnas tillväxt och stärka skogens kolbindning. De effektivaste åtgärderna är att avverkningen på statens marker minskas till en måttlig nivå och att skogens omloppstid förlängs. Återställandet av kolsänkorna och bevarandet av skogarnas kollager kan också stödjas med åtgärder som stöder den biologiska mångfalden. Sådana är att överföra värdefulla naturobjekt från Forststyrelsens balansräkning för skogsbruket till balansräkningen för naturtjänsterna och genom att skydda värdefulla objekt via programmen Metso och Helmi. Till exempel förändringar i efterfrågan på grund av ekonomiska konjunkturer kan tillfälligt påverka exempelvis avverkningarna. I den kommande klimatplanen för markanvändningssektorn bör kombinationerna av åtgärder tas fram på ett sätt som beaktar eventuella förändringar och som på ett tydligt sätt tryggar en betydande ökning av nettosänkan.

Enligt Klimatpanelen är de effektivaste sätten att minska utsläppen från jordbruket tillståndspliktig eller avgiftsbelagd åkerröjning, främjad våtmarksodling eller annan återvätning samt ändrad fodersammansättning för husdjur. Regeringen har dock föreslagit åtgärder som har motsatt verkan. En väsentlig försämring av klimatåtgärderna inom jordbruket är att stöden för våtmarksodling slopas.

Utlåtande JsUU 15/2023 rd
Avvikande mening / gröna, vänst

När det gäller användningen av torvmark är det enligt Naturresursinstitutet väsentligt att torvmarkerna används effektivt så att de marker som inte används återväts. Det kan genomföras utan att livsmedelstryggheten äventyras, eftersom en del av torvmarkerna inte är kopplade till matproduktionen. Av de torvmarker som får stöd står tio procent utanför matproduktionen. För att minska utsläppen från torvmarker behövs effektivare nationella styrmedel. Arealbaserade stöd uppmuntar inte till utsläppsminskningar.

För att minska utsläppen från jordbruket är det enligt sakkunniga också viktigt att öka odlingen av växtbaserad mat. Växtbaserad mat tillåter produktion av livsmedel på en mindre åkerareal, vilket för sin del minskar utsläppen. Klimatpanelen har betonat att en av de effektivaste metoderna för hushållen att minska sina utsläpp är att öka konsumtionen av växtbaserad mat. Av Finlands konsumtionsbaserade utsläpp uppstår 83 procent från hushållens konsumtion. Regeringen lägger dock inte i sitt program eller sin budgetproposition fram några metoder för att främja en ökning av den växtbaserade maten.

Frivillig koldioxidmarknad

Regeringens klimatpolitik stöder sig starkt på den frivilliga marknadens funktion. Enligt klimatårsberättelsen är den frivilliga marknaden förenad med både risker och möjligheter. Den frivilliga koldioxidmarknaden kan i bästa fall främja klimatarbetet, men baksidan är att frivilliga åtgärder också kan urvattna uppnåendet av klimatmålen till exempel på grund av miljöskador eller genom att man undviker klimatåtgärder.

Den frivilliga marknaden spelar en roll i bekämpandet av klimatförändringen, men när det gäller koldioxidmarknaden är det viktigt att ta hänsyn till två faktorer: betydelsen av kriterier och spelregler samt det oundvikliga behovet av andra klimatåtgärder.

Den frivilliga koldioxidmarknaden kan inte i någon större utsträckning ersätta andra, effektiva klimatåtgärder. Det viktigaste är att förebygga och minska utsläppen inom alla samhällssektorer. Till exempel kan kolsänkornas låga nivå inte korrigeras genom åtgärder som kompenserar utsläppen inom någon annan sektor. Det här beror bland annat på att de nuvarande åtgärderna som tillämpas till exempel i fråga om kolsänkor är fungerande och ekonomiskt effektiva. Dessutom har åtgärderna för att minska utsläppen också andra positiva effekter, bland annat att de bidrar till att bekämpa förlusten av biologisk mångfald.

Avvikande mening

Vi föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 23.11.2023

Tiina Elo gröna
Veronika Honkasalo vänst

Utlåtande JsUU 15/2023 rd
Avvikande mening 2/sd

Avvikande mening 2

Motivering

Enligt klimatlagen är Finlands mål att vara klimatneutralt 2035 och minska utsläppen med 60 procent fram till 2030, vilket innebär en utsläppsnivå på 28,5 miljoner ton CO₂-ekv. 2030. De åtgärder som behövs för att nå dessa mål har fastställts i klimatplanen på medellång sikt, i klimat- och energistrategin samt i klimatplanen för markanvändningssektorn.

Enligt 16 § 1 mom. i klimatlagen fattar statsrådet utifrån uppföljningen vid behov beslut om ytterligare åtgärder som behövs för att nå målen.

För att det nationella målet för klimatneutralitet ska nås krävs det enligt klimatårsberättelsen ytterligare åtgärder särskilt inom markanvändningssektorn. Dessutom är uppnåendet av målen för ansvarsfördelningssektorn förenat med osäkerhetsfaktorer. I fråga om hur de klimatpolitiska åtgärderna och utsläppsminskningarna ska riktas är det viktigt att utöver kostnadseffektivitet också sörja för social och regional jämlikhet och rättvisa.

Inom jordbruket är det viktigt att ytterligare sträva efter att i enlighet med det mål som fastställdes 2021 fram till 2035 minska ansvarsfördelnings- och markanvändningssektorernas sammanlagda utsläpp med 29 procent jämfört med nivån 2019. De åtgärder som fastställts i klimatplanen på medellång sikt är inte tillräckliga för att nå målen, och därför krävs det ytterligare arbete med planeringen av åtgärderna.

För att bromsa klimatförändringen är det bland annat viktigt att öka informationen till konsumenterna om betydelsen av konsumentens val, till exempel genom tydliga förpackningspåskrifter. Tyvärr färdigställdes inte det program för klimatvänlig mat som bereddes under förra regeringsperioden. Finländarna borde äta mer inhemsk, närproducerad och ekologisk mat samt i synnerhet inhemsk vildfisk. När inhemska råvaror är en viktig del av livsmedelskedjan tryggas också vår försörjningsberedskap.

Klimatplanen för markanvändningssektorn måste revideras så fort som möjligt. Utan en tillräcklig sänka inom markanvändningssektorn är det inte möjligt att uppnå Finlands klimatmål. Dessutom finns det en stor risk för att Finland blir tvunget att köpa enheter på marknaden, vilket kan medföra betydande kostnader för statsfinanserna. Regeringen bör vara förberedd på detta.

Det behövs mer incitament för klimatåtgärder, särskilt i fråga om de torvmarker som står utanför matproduktionen. Vi förstår inte regeringens politik att skära i finansieringen av markanvändningssektorns klimatåtgärder. Till exempel slopas stödet för beskogning av impedimentmark och likaså slopas finansieringen av sådana kostnadseffektiva åtgärder som tillämpats på torvmarker, såsom främjande av våtmarksodling.

Regeringen bör påskynda införandet av en avgift för ändrad markanvändning i syfte att begränsa skogsröjningen.

Utlåtande JsUU 15/2023 rd
Avvikande mening 1 /sd

Avvikande mening

Vi föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 23.11.2023

Piritta Rantanen sd

Paula Werning sd