

Jord- och skogsbruksutskottet

Klimatårsberättelse 2022

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Klimatårsberättelse 2022 (B 24/2022 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Riikka Siljander, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Birgitta Vainio-Mattila, jord- och skogsbruksministeriet
- forskare Kalle Aro, Naturresursinstitutet
- deltagare i Klimatpanelen, forskningsprofessor Kristiina Lång, Klimatpanelen
- professor Mikael Hildén, Finlands miljöcentral.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Finlands skogscentral
- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Svenska Lantbruksproducenternas Centraförbund SLC rf
- Skogsindustrin rf
- Finlands Sågindustri rf
- Finlands naturskyddsförbund rf.
- nätverket Hyvän elämän edellytysten varmistaminen maaseutalueilla.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt om klimatårsberättelsen 2022

Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar att en klimatårsberättelse har lämnats till riksdagen sedan 2019. Den nya klimatlagen (423/2022) trädde i kraft den 1 juli 2022. En klimatårsberättelse har beretts också tidigare, när klimatlagen från 2015 ännu var i kraft, och i enlighet med de krav som den lagen ställde. I den nya klimatlagen har Finlands mål för klimatneutralitet skrivits in. En-

Utlåtande JsUU 35/2022 rd

ligt det ska sänkorna och utsläppen vara lika stora 2035. Den nya lagen har också medfört vissa ändringar i utarbetandet av klimatårsberättelsen. Genom klimatårsberättelsen rapporteras det i enlighet med klimatlagen årligen om utsläppsutvecklingen, genomförandet av den klimatpolitiska planen på medellång sikt och klimatplanen för markanvändningssektorn samt om framstegen mot de uppställda målen för utsläppsminskning. Ett viktigt syfte med klimatårsberättelsen är att granska växthusgasutsläppens utveckling i allmänhet samt hur de planerade åtgärderna räcker till för att nå de mål som ställts upp för de följande 15 åren. Syftet med årsberättelsen är att ge riksdagen möjlighet att diskutera aktuella klimatpolitiska frågor utifrån den senaste informationen. Utskottet betonar dock att årsberättelsen inte är avsedd att innehålla några konkreta förslag till tilläggsåtgärder, utan de bedöms separat.

Riksdagens medverkan i utformningen av klimatpolitiken garanteras förutom genom klimatårsberättelsen också genom ett lagstadgat redogörelseförfarande. Statsrådet godkände sommaren 2022 tre centrala klimat- och energipolitiska planer, det vill säga klimat- och energistrategin, den klimatpolitiska planen på medellång sikt och klimatplanen för markanvändningssektorn. Planerna har lämnats till riksdagen i form av redogörelser (SRR 4/2022 rd, SRR 6/2022 rd och SRR 7/2022 rd). De tre klimat- och energiplanerna färdigställdes samtidigt som uppgifterna för klimatårsberättelsens samlades in. I planerna har man uppdaterat uppgifterna och åtgärderna som berör jord- och skogsbruket. Dessutom godkändes statsrådets redogörelse om anpassning till klimatförändringen i december 2022. Jord- och skogsbruksutskottet påpekar att det i huvudsak har behandlat de ovannämnda redogörelserna samtidigt och lämnat utlåtanden om den klimatpolitiska planen på medellång sikt till miljöutskottet (JsUU 32/2022 rd — SRR 4/2022 rd) och om klimat- och energistrategin till ekonomiutskottet (JsUU 33/2022 rd — SRR 6/2022 rd). Utskottet kommer ännu inom kort i sina betänkanden att mer detaljerat behandla redogörelsen om klimatåtgärder inom markanvändningssektorn och statsrådets redogörelse om anpassning till klimatförändringen.

I klimatårsberättelsen grundar sig rapporterna om den gångna utsläppsutvecklingen på Statistikcentralens förhandsuppgifter från maj 2022. I december 2022 publicerade Statistikcentralen mer exakta uppgifter om utsläppen. Rysslands anfallskrig mot Ukraina och de senaste uppgifterna från markanvändningssektorn om växthusgasinventeringen 2021 har på grund av tidpunkten för beredningen inte kunnat granskas på ett övergripande sätt i berättelsen. När regeringen sommaren 2022 godkände statsrådets redogörelse om klimatplanen för markanvändningssektorn beslutade den inleda kompletterande tilläggsåtgärder för att främja målen i regeringsprogrammet och klimatlagen. En ytterligare åtgärd var Naturresursinstitutets utredning om varför markanvändningssektorn har blivit en utsläppskälla och vad det innebär för uppfyllandet av EU-skyldigheterna. Enligt en utredning som Naturresursinstitutet publicerade den 21 december 2022 och de uppgifter som jord- och skogsbruksutskottet fått av Naturresursinstitutet bidrog den ökade avverkningen mellan 2020 och 2021 till att minska kolsänkan med cirka 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Sänkan i mineraljordar i skogarna minskade med 1,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter och utsläppet från torvmarker ökade med 0,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter. När man granskar de mest betydande orsakerna till att skogarnas nettosänka har minskat framgår det att förändringen i kalkylen på sammanlagt omkring 19,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter åren 2020 och 2021 är en följd av ökade avverkningar. Det förklarar ungefär hälften av de minskade sänkorna. Det nya sättet att beräkna utsläppen från dikade myrar och den minskade beräknade skogstillväxten utgör ungefär en femtedel av de minskade sänkorna. Enligt den utredning som ut-

Utlåtande JsUU 35/2022 rd

skottet fått är det inte entydigt hur enskilda faktorer har påverkat att markanvändningssektorn har gått från att vara en kolsänka till att bli en utsläppskälla, eftersom metodändringar och förändringar i tillväxten bestämmer sänkornas nivå och utvecklingstrenden för flera år, medan avverkningar leder till kraftigare variationer mellan åren. Utifrån uppgifterna för 2021 kan man ännu inte direkt bedöma vilken betydelse ändringen av markanvändningssektorns nettosänka har med tanke på målen i klimatlagen, utan detta behöver bedömas noggrannare. Utskottet betonar vikten av förutsägbart beslutsfattande och beaktande av långsiktiga konsekvenser i klimatpolitiken och i de lösningar som gäller användningen av skogarna. Den förändring i skogsvårdsmetoderna som skett i Finland på 1950—1970-talet har ökat skogarnas tillväxt under nästan en trädgeneration. För att skogarna ska fortsätta växa krävs aktiv skogsvård också i fortsättningen. På längre sikt, om mer än trettio år, kommer en begränsning av avverkningarna jämfört med den nuvarande nivån enligt uppskattning att leda till en tillbakagång i skogarnas tillväxt i och med att skogarna blir äldre.

Läget i fråga om uppnåendet av målen för de kommande åren bedöms i klimatårsberättelsen utifrån de senaste tillgängliga uppskattningarna av utsläppsutvecklingen. I berättelsen för 2022 granskas uppnåendet av utsläppsmålen och klimatneutralitetsmålen för 2030 och 2035 enligt klimatlagen utifrån de scenarier som utarbetats i den fortsatta utredningen inom ramen för projektet Kolneutralt Finland 2035 — klimat- och energipolitiska åtgärder och verkningar (Hiilineutraali Suomi 2035 — ilmasto- ja energiapolitiikan toimet ja vaikutukset, HIISI), som blev klar i februari 2022. I synnerhet för markanvändningssektorns del har uppgifterna förändrats under 2022 så att scenarierna inte längre är aktuella. Avsikten är att under våren 2023 inleda ett forskningsprojekt där scenarierna med sänkor och utsläpp revideras. I yttranden till utskottet har det uttryckts oro över att det nuvarande planeringssystemet enligt klimatlagen endast bygger på ett politiskt scenario, vilket avsevärt försämrar planernas förmåga att reagera på förändringarna i klimatpolitikens omvärld. Utskottet anser att man i klimatårsberättelsen mer systematiskt bör bedöma de risker som osäkerheten i utvecklingen av utsläppsminskningen medför. Exempelvis klimatrelaterade risker, såsom torka, skogsbränder eller skadedjur, kan i fortsättningen ha stor betydelse för uppnåendet av klimatmålet för markanvändningssektorn.

Klimatårsberättelsen ska i enlighet med sin uppgift enligt klimatlagen fungera som ett dokument som sammanställer och förklarar klimatpolitiken, och den kan vidareutvecklas så att den blir mer förståelig för medborgarna genom att planeringen av klimatpolitiken beskrivs tydligare, och genom att utsläppen och sänkorna granskas som en helhet i stället för sektorsvis. Utgående från de budskap som riksdagen fått under tidigare år har årsberättelsen innehållit översikter över sambanden mellan klimat- och finanspolitiken, de konsumtionsbaserade utsläppen, koldioxidhandavtrycket samt de ekonomiska och sociala konsekvenserna. Utskottet anser att årsberättelsen också tydligare än för närvarande bör ta fasta på hur de konsumtionsbaserade utsläppen riktas samt på utgångspunkterna och metoderna för utsläppsberäkningen. I berättelsen konstateras att de utsläppsuppgifter som ges i klimatårsberättelsen för 2005—2021 är hämtade från Finlands officiella växthusgasinventering och har beräknats enligt IPCC:s metodanvisningar. Avgränsningarna av metoderna beskrivs dock inte närmare. När det gäller beräkningsmetoderna lyfter utskottet till exempel fram att det kol som produktionsväxter inom livsmedelsproduktionen binder inte beaktas i beräkningarna. Å andra sidan får man inte en korrekt helhetsbild av den regionala fördelningen av utsläppen när beräkningen i första hand fokuserar på så kallade direkta utsläpps istället för på konsumtionsbaserade utsläpp. Som det påpekas i årsberättelsen i samband med bedömningen av de sociala konsekvenserna inverkar upplevelsen av rättvisa på hur acceptabla klimatåtgärderna är

Utlåtande JsUU 35/2022 rd

och slutligen på hur man lyckas begränsa och anpassa sig till klimatförändringen. Jord- och skogsbruksutskottet betonar att man vid strävan efter icke-diskriminering och likabehandling också bör beakta regional jämlikhet.

Analysen av den privata sektorns åtgärder i klimatårsberättelsen kompletterar på ett bra sätt det övriga genomförandet av klimatpolitiken och dess konsekvenser. Utskottet har i sina tidigare utlåtanden lyft fram näringslivets färdplaner för koldioxidsnålhet, såsom jord- och skogsbruksproducenternas centralorganisationers gemensamma klimatfärdplan för jordbruket och skogsindustrins klimatfärdplan (JsUU 27/2021 rd — B 18/2021 rd). Branschernas egna färdplaner binder aktörerna, utgör konkreta verktyg för planeringen av klimatpolitiken och främjar samordningen av klimatåtgärderna med branschens övriga mål. Utskottet anser det vara viktigt att man i klimatårsberättelsen också beskriver Finlands koldioxidhandavtryck, det vill säga hur företagens produkter och tjänster hjälper andra aktörer att minska sitt klimatavtryck genom alternativa, koldioxidsnåla lösningar, eller genom att ändra kundens process så att den blir koldioxidsnålare. Det här ger en uppfattning av produktionens och konsumtionens betydelse för genomförandet av klimatpolitiken också utanför Finlands gränser. Utskottet påpekar att Finlands näringsliv EK i januari 2023 publicerade en utredning där man för första gången beräknat koldioxidhandavtrycket från Finlands export, det vill säga de utsläppsminskningar som är en följd av export av rena lösningar. De utsläppsminskningar som Finlands gröna export medför överskrider enligt en utredning som Finlands näringsliv låtit göra redan de utsläpp som uppstår nationellt. Handavtryck uppstår i stor utsträckning av exporten inom olika branscher, och skogsindustrins andel av Finlands koldioxidhandavtryck är betydande.

Ansvarsfördelningssektorn

När det gäller ansvarsfördelningssektorn har man inom EU kommit överens om att Finland ska minska utsläppen med 50 procent från 2005 års nivå. Utsläppsminskningarna inom ansvarsfördelningssektorn ser allmänt ut att ha framskridit väl 2021. Finland underskred sin utsläppskvot 2021 med 1,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. År 2021 var fortfarande ett exceptionellt år på grund av coronapandemin och således är det svårt att dra slutsatser om hur utvecklingen förlöper på längre sikt. De viktigaste utsläppskällorna inom ansvarsfördelningssektorn är trafik, jordbruk, individuell uppvärmning av byggnader, arbetsmaskiner, avfallshantering och F-gaser. Till skillnad från övriga rapporteringssektorer har utsläppen från jordbruket varit nästan oförändrade under den granskade perioden 2005—2021. Utsläppen minskade år 2021 med en procent jämfört med föregående år. Växthusgasutsläppen från jordbruket rapporteras inom flera rapporteringssektorer. Metan- och dikväveoxidutsläppen, som i huvudsak härstammar från produktionsdjur, spillning och jordmån, hör till sektorn för jordbruksrapportering, likaså koldioxidutsläppen från kalkbehandling.

I klimatårsberättelsen granskas de växthusgasutsläpp inom jordbrukssektorn som anges i den klimatpolitiska planen på medellång sikt från 2017, samt åtgärderna för att minska dem. I klimatårsberättelsen beskrivs de åtgärder för att minska utsläppen som ingått i den klimatpolitiska planen på medellång sikt: mångårig odling av organogena jordar utan bearbetning, höjning av grundvattnivån med hjälp av reglerande dränering, beskogning av organogena jordar och våtmarker samt främjande av biogasproduktion. Dessutom främjas en ökning och bevaring av kollagret i marken samt genomförandet av det så kallade initiativet för 4 promille, som Frankrike lade fram

Utlåtande JsUU 35/2022 rd

vid klimatomötet i Paris 2015, genom forskningsprojekt och försök. Syftet med initiativet är att öka kollagret i marken med 0,4 procent per år, det vill säga 4 promille. Samtliga ovannämnda åtgärder har antingen redan införts eller kommer att införas inom kort.

Nya åtgärder för att minska utsläppen från jordbruket anges både i den klimatpolitiska planen på medellång sikt som blev klar 2022 och i klimatplanen för markanvändningssektorn. Jord- och skogsbruksutskottet har i sitt utlåtande till miljöutskottet (JsUU 32/2022 rd — SRR 4/2022 rd) behandlat de åtgärder som ingår i den klimatpolitiska planen på medellång sikt. Utskottet har framhållit att jord- och skogsbruket är en av de sektorer som i hög grad påverkas av klimatförändringen och som är bland de första som får möta nya utmaningar. Undersökningar visar att förändringarna i klimatet sker snabbast i de nordliga områdena. Det är viktigt att komma ihåg att jord- och skogsbruket har en avgörande roll för att uppnå klimatmålen i och med att det möjliggör aktiv kolbindning. Jordbruket kan binda kol från atmosfären till marken genom god odlingspraxis, såsom växttäckan på åkrar vintertid, mångåriga vallar och lättare markberedning. Klimatåtgärderna inom jordbruket är särskilt förknippade med de utsläppsminskningståtgärder som genomförs utifrån EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Under stödperioden 2023—2027 omfattar miljöersättningarna och miljöanpassningsstödet enligt den gemensamma jordbrukspolitiken också åtgärder som hänför sig till kolodling. För miljöersättningarnas del omfattar dessa åtgärder växttäckan vintertid, återanvändning av näringsämnen och organiskt material, täckgrödor, naturvårdsvall, grüngödslingsvall, organiskt täckmaterial för trädgårdsväxter samt saneringsväxter. Med miljöanpassningsstödet strävar man efter att främja kolbindningen med åtgärder för permanent gräsmark.

Alla åtgärder för anpassning till eller begränsning av effekterna av klimatförändringen inom jordbruket kan inte vidtas genom EU:s gemensamma jordbrukspolitik, utan det behövs också nationella åtgärder. I samband med försörjningsberedskapspaketet våren 2022 beslutade regeringen om ett anslag på 30 miljoner euro (2023—2025) för våtmarksodling. En kostnadseffektiv användning av detta anslag planeras för närvarande. Målet är att man med anslaget får till stånd sådana utsläppsminskningar för jordbruket som syns i växthusgasinventeringen. I enlighet med klimatlagen ska det i den planering som gäller jordbruksproduktion säkerställas att de åtgärder som hör samman med begränsningen av klimatförändringen planeras och genomförs så att de inte äventyrar den inhemska livsmedelsproduktionen eller den globala livsmedelstryggheten. Vid planeringen av åtgärder för att minska växthusgasutsläpp från jordbruket bör man ta fasta på den inhemska matproduktionens betydelse för hela samhället och se till att de föreslagna åtgärderna inte hotar den nationella livsmedelstryggheten, understryker utskottet. Klimatåtgärderna bör riktas så att man säkerställer att professionella jordbrukare som är inriktade på livsmedelsproduktion har möjlighet att producera stora skördemängder också under framtida klimatförhållanden.

I klimatårsberättelsen konstateras det att programmet för klimatvänlig mat ska bli klart under 2022. Programmet har dock inte färdigställts inom den planerade tidtabellen. Enligt klimatpanelens utredning har konsumenterna den största möjligheten att minska utsläppen genom sina kostvanor, i synnerhet om en betydande del av konsumenterna övergår till att äta mer vegetariskt i enlighet med näringsrekommendationerna. Utskottet har i sitt utlåtande om den klimatpolitiska planen på medellång sikt påpekat att förändringarna i kostvanorna och deras betydelse för att begränsa klimatförändringen påverkas av de nuvarande kostvanorna, matkulturen och möjligheterna att producera ersättande växtproteiner (JsUU 32/2022 rd — SRR 4/2022 rd). Utskottet anser det vara

Utlåtande JsUU 35/2022 rd

nödvändigt att produktionen av inhemska växtproteiner främjas och åtgärderna för att förebygga matsvinn stärks ytterligare. Det är också viktigt att beakta att en ökad användning av inhemsk fisk är förenad med klimatfördelar, men också med näringsmässiga effekter och effekter som är positiva för vattenvården. Konsumenternas möjligheter att göra hållbara val bör stödjas särskilt genom att säkerställa att det finns tillförlitlig information om matens ursprung och hälso- och miljöeffekter. När det gäller att förbättra livsmedelssystemets hållbarhet spelar också offentliga upphandlingar och offentliga måltidstjänster en viktig roll.

Klimateffekterna av trafiken utgör en väsentlig del av ansvarsfördelningssektorn. Utsläppen av växthusgaser från de inhemska transporterna räknas till ansvarsfördelningssektorn med undantag för inrikesflyget. När det gäller trafiken tar klimatårsberättelsen bland annat fasta på fordonens energiprestanda och allmänt på behovet av att minska utsläppen. I yttranden till utskottet har det dessutom lyfts fram att trafikleder i gott skick också möjliggör utveckling av större fordonsmateriel, vilket är ett viktigt sätt att minska utsläppen från trafiken. Enligt Trafikledsverkets utredningar (2019) kan ojämna vägbeläggningar höja bränsleförbrukningen med upp till tio procent. Utskottet betonar att det med tanke på förutsättningarna för landsbygdsnäringarna och i synnerhet virkestransporterna är viktigt att se till att vägnätet är i skick. Samtidigt kan man i betydande grad påverka klimatutsläppen inom dessa verksamhetsområden. Till exempel härstammar 16 procent av växthusgasutsläppen inom sågindustrin från transporten av råvaror och 11 procent av utsläppen från olika arbetsmaskiner som används i samband med sågprocessen. Enligt den färdplan för koldioxidsnålhet som sågindustrin utarbetade 2020 är det möjligt att minska utsläppen från logistiken genom att optimera transportmaterielens massor och mått, vilket också förutsätter att det sekundära vägnätet är i gott skick. Det effektivaste sättet att minska utsläppen från logistiken är att övergå till biobaserade drivmedel. Det största hindret för detta är det höga priset på förnybar energi. Utskottet understryker att övergången till utsläppssnåla bränslen bör påskyndas systematiskt så att kostnadskonkurrenskraften inte försvagas.

Markanvändningssektorn

Som det har beskrivits ovan har den minskade tillväxten av skog, den ökade avverkningen och de nya sätten att beräkna utsläppen från marken lett till att kolsänkorna i skogarna har minskat. Uppgifterna från inventeringen av växthusgaser inom markanvändningssektorn 2021, som färdigställdes i december 2022, har lett till diskussion om nya åtgärder som kan minska utsläppen inom sektorn samt stärka kolsänkorna och på så sätt öka kollagens tillväxt. Den nya klimatlagen förpliktar till att utarbeta en klimatplan för markanvändningssektorn minst varannan valperiod. I och med den nya klimatlagen blev klimatplanen för markanvändningssektorn en del av planeringssystemet enligt klimatlagen och genomförandet av planen bevakas genom klimatårsberättelsen. Den förväntade nettoeffekten av åtgärderna som fastställts i klimatplanen för markanvändningssektorn är minst 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år 2035. Utskottet behandlar de föreslagna åtgärderna inom markanvändningssektorn närmare i sitt betänkande om statsrådets redogörelse (SRR 7/2022 rd). Åtgärderna inom markanvändningssektorn minskar utsläppen, upprätthåller och stärker kolsänkorna och kollagen samt ersätter fossila råvaror och andra råvaror som har stora utsläpp med förnybara råvaror. Det är viktigt att hantera och förbereda sig på de risker som klimatförändringen medför, såsom ökade skogsskador, också för att bevara kollagen och kolsänkorna.

Utlåtande JsUU 35/2022 rd

Klimathandavtrycket som granskas i klimatårsberättelsen har redan behandlats ovan. Träprodukter har bevisligen klimatfördelar när de ersätter produkter vars tillverkning orsakar större fossilutsläpp. Träprodukter lagrar koldioxid. Det är möjligt att öka träprodukternas kollager genom att en allt större andel av användningen av trä fokuserar på tillverkning av produkter med lång omloppstid samt genom att öka träbyggandet. Utskottet ser det som viktigt att främja träbyggande och anser att man på nationell nivå i högre grad bör uppmuntra till att öka andelen träbyggande, särskilt med hjälp av de förfaranden som tillämpas inom offentligt byggande. Dessutom uppstår det rikligt med biflöden i samband med träförädling och skogsbruk, till exempel från bark, svartlut som uppstår i samband med cellulosatillverkning samt från kvistar och toppar. Dessa biflöden kan inte förädlas till exportprodukter, men de kan ersätta fossila bränslen. Denna inhemska förnybara energi har också en central ställning för försörjningsberedskapen och självförsörjningen i fråga om energi.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 10.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Markku Eestilä saml (delvis)
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Satu Hassi gröna
medlem Janne Heikkinen saml
medlem Mikko Lundén saf
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Anders Norrback sv
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Jenna Simula saf
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.