

Miljöutskottet

Statsrådets redogörelse om en klimatplan för markanvändningssektorn

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om en klimatplan för markanvändningssektorn (SRR 7/2022 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- naturresursråd Heikki Granholm, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuomo Kalliokoski, miljöministeriet
- specialforskare Sampo Pihlainen, Finlands miljöcentral
- forskare Kalle Aro, Naturresursinstitutet
- branschdirektör Hannele Korhonen, Meteorologiska institutet
- deltagare i Klimatpanelen, forskningsprofessor Kristiina Lång, Klimatpanelen
- 1. vice ordförande Liisa Kulmala, Finlands Naturpanel
- skyddsexpert Hanna Aho, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- miljöministeriet
- Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- Geologiska forskningscentralen GTK
- Finlands miljöcentral
- Finlands skogscentral
- Meteorologiska institutet
- Naturresursinstitutet
- Baltic Sea Action Group
- Finsk Energiindustri rf
- Natur och Miljö rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Skogsindustrin rf
- Byggnadsindustrin RT rf
- Biokretslopp och Biogas Finland rf

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

- Finlands naturskyddsförbund rf
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf
- WWF Finland.

Utskottet har fått ett meddelande, ingenting att yttra:

- Teknologindustri rf

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

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). Planerna utgör en helhet som syftar till att säkerställa att klimatneutralitetsmålet i den nya klimatlagen, som trädde i kraft i början av juli 2022, uppnås senast 2035. I detta utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet behandlar miljöutskottet klimatplanen för markanvändningssektorn särskilt med fokus på sitt eget ansvarsområde. När det gäller klimatplanen på medellång sikt som gäller ansvarsfördelningssektorn kommer miljöutskottet att lämna ett betänkande senare.

Klimatplanen för markanvändningssektorn en viktig del av planeringssystemet enligt klimatlagen

Klimatplanen för markanvändningssektorn är den första klimatplanen som omfattar hela markanvändningssektorn, med andra ord jordbruk, skogsbruk och övrig markanvändning (LULUCF). Miljöutskottet ansåg i sitt betänkande MiUB 2/2022 rd att en av de viktigaste ändringarna i den nya klimatlagen, som trädde i kraft den 1 juli 2022, var att lagens tillämpningsområde utvidgades till att omfatta även markanvändningssektorn, och att den nya klimatplanen för markanvändningssektorn blev en del av planeringssystemet. Att markanvändningssektorn tas in i klimatlagen kommer således att förbättra förutsättningarna att uppnå de mål som gäller utsläppsminskningar och upptag. Den nivå på nettosänkan som möjliggör klimatneutralitet ska motsvara utsläppen 2035. Utsläppen uppgår till 21 Mt (miljoner ton) 2035 enligt den linjära minskningsbanan enligt klimatlagen. På så sätt skulle den eftersträvade nettosänkan vara -21 Mt om man inte på motsvarande sätt kan minska utsläppen mer. Eftersom det är osannolikt att betydande tekniska sänkor kommer att finnas tillgängliga 2035 kommer det i praktiken att krävas en motsvarande mängd kolsänkor inom markanvändningssektorn för att kompensera de resterande utsläppen. Klimatlagen innehåller således implicit ett mål för nivån på nettosänkan inom markanvändningssektorn. Planen skapar en grund för att utveckla markanvändningssektorns verksamhet så att den bättre än för närvarande beaktar begränsningen av klimatförändringen.

I planen fastställs de åtgärder genom vilka nettosänkan inom markanvändningssektorn i enlighet med regeringen Marins beslut ökas med minst 3 Mt koldioxidekvivalenter fram till 2035. Planen omfattar åtgärder för att stärka skogssänkan, minska utsläppen av jord från jordbruket och begränsa avskogningen.

Om basscenariot och tilläggsåtgärderna genomförs nås det eftersträvade målet om en nettosänka på -21 Mt koldioxidekvivalenter inom markanvändningssektorn 2035 och målet om klimatneu-

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

tralitet i klimatpolitiken i sin helhet, om utvecklingen av utsläppsminskningar inom andra sektorer är förenlig med klimat- och energistrategin och klimatplanen på medellång sikt. Utskottet konstaterar att planen motsvarar det ursprungliga målet.

Ändring av lägesbilden och skyldighet att se över planen

Lägesbilden har dock förändrats, eftersom markanvändningssektorn enligt de preliminära uppgifter som Statistikcentralen publicerade i december för första gången var en nettoutsläppskälla år 2021 (+1 Mt koldioxidekvivalenter). Planen motsvarar således inte längre klimatpolitikens behov inom markanvändningssektorn, utan den bör ses över så snart som möjligt. Planen är inte längre aktuell och det behövs nya åtgärder.

I 12 § 3 mom. i klimatlagen föreskrivs det om skyldigheten att se över planen. Upphörandet av importen av virke och flis från Ryssland till följd av Rysslands anfallskrig har ytterligare förvärrat den skadliga utvecklingen av sänkorerna och ökat trycket på användningen av skogarna i Finland. Utskottet konstaterade i sitt betänkande om klimatlagen (MiUB 2/2022 rd — RP 27/2022 rd) att ett intensivt utnyttjande av skogarna bromsar upp ökningen av upptaget i sänkan och kan till och med förhindra att upptaget ökar. Statsrådet ska enligt 12 § i klimatlagen minst varannan valperiod anta en klimatplan för markanvändningssektorn. Under de valperioder då skyldigheten att utarbeta en plan inte gäller ska det bedömas om planen är aktuell och om det finns behov av nya åtgärder. Utskottet anser i överensstämmelse med sitt uttalande i betänkandet att denna justeringsmekanism är ytterst behövlig.

Åren 2017—2021 har nettosänkan inom skogarna och markanvändningssektorn varit omkring 10 Mt koldioxidekvivalenter mindre än under 2010-talet i genomsnitt och omkring 20 Mt koldioxidekvivalenter mindre än under 2000-talet i genomsnitt. Orsaken till att sänkan har förbytt till utsläpp är att skogarnas tillväxt minskar och avverkningarna ökar. Enligt Naturresursinstitutets utredning finns det flera orsaker till att tillväxten minskar: tallskogarna har passerat den snabbaste tillväxtfasen, de senaste årens torra tillväxtperioder, samt alltför kraftig gallring, delvis rentav i strid med skogslagen. Rysslands angrepp på Ukraina och det utdragna kriget har ytterligare framhävt försörjningsberedskapen och självförsörjningen, vilket också påverkar de mål som uppställts för markanvändningssektorn. Sammantaget är särskilt utvecklingen av skogssänkan förknippad med betydande osäkerhet i fråga om trädbeståndets tillväxt, avverkningsansamlingen, avverkningsfördelningen och marken.

Dessutom har i synnerhet effekten av Rysslands anfallskrig på utvecklingsförloppen inom sektorn inte beaktats i planens scenariokalkyler. Att importen av ryskt virke upphör medför ett betydande tillägsbehov när det gäller användningen av inhemsk skogsbiomassa. Till följd av detta kommer nivån på upptaget av koldioxid i sänkorerna sannolikt att vara lägre under de kommande åren än vad som beräknats genom de nuvarande åtgärderna, således i referensscenariot HIISI. På grund av de förändrade siffrorna för skogstillväxt och det förändrade geopolitiska läget är sannolikheten stor för att baslinjen HIISI som ingår som antagande i planen inte uppnås. Således stöder den minskning av nettoutsläppen som de ytterligare åtgärderna i planen medför inte i tillräcklig utsträckning uppnåendet av Finlands nationella klimatneutralitetsmål. Den ökade användningen av biomassa ställer krav på vård som upprätthåller och ökar skogarnas tillväxt, bekämpning av skador och förbättring av naturvården i ekonomiskogar.

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

Skyldigheter enligt LULUCF-förordningen

Målen för LULUCF-förordningen 2021—2025 kommer inte att nås och därför är det nödvändigt att fastställa hur de kalkylerade utsläppen under 2021—2025 kompenseras genom minskningar fram till 2030 med hjälp av anskaffning av sänkkrediter, effektiviserade åtgärder inom ansvarsfördelningssektorn och eventuella överskott i sänkor under åtagandeperioden 2026—2030. Det går ännu inte att göra en exakt uppskattning, eftersom tekniska korrigeringar bör göras i skogarnas kalkylerade jämförelsenivå. Beräkningen och målnivån för 2026—2030 avviker betydligt från den föregående perioden och en mer detaljerad konsekvensbedömning pågår ännu. Utskottet betonar att en proaktiv beräkning och tolkning av LULUCF-regelverket trots osäkerhetsfaktorer behövs för att skapa en klar bild av mängden utsläpp som ska kompenseras och av kostnaderna för och valet av åtgärder mellan sänkor och ansvarsfördelningssektorn.

Sambandet mellan klimat- och biodiversitetsmålen

Utskottet välkomnar att det i planen konstateras att klimatmålen och biodiversitetsmålen har ett starkt inbördes samband. En viktig utgångspunkt för planen är att bevara och främja den biologiska mångfalden. Klimatåtgärderna och genomförandet av dem får inte försämra den biologiska mångfalden, och insatserna bör utformas så att de främjar bekämpning av klimatförändringarna, klimatanpassning och den biologiska mångfalden (s. 64).

Utskottet betonar dock att planen är förenad med betydande osäkerhetsfaktorer både när det gäller utsläppsmålen och tryggheten av den biologiska mångfalden. Trycket på en större användning av inhemsk biomassa och den förväntade ökningen av avverkningsvolymerna till följd av den förändrade lägesbilden försvårar scenariegranskningen av planen och kan också äventyra målet att stoppa förlusten av biologisk mångfald. Vid främjandet av förnybar energi bör man därför i första hand satsa på lösningar som inte baserar sig på förbränning.

En överdriven fokusering på enbart klimatutsläpp kan leda till att den biologiska mångfalden försämras. Om till exempel klimatåtgärder motiverar en omfattande användning av biomassa för att uppnå klimatmålen eller en kraftig ökning av kolbindningen i livsmiljöer som är särskilt värdefulla för den biologiska mångfalden (t.ex. alluviala ängar, dikesrenar och betesmarker) genom beskogning eller genom att ingripa i deras vattenhushållning, kan åtgärderna ha skadliga konsekvenser för den biologiska mångfalden.

Genom klimatåtgärder kan man också effektivt stödja uppnåendet av målen för mångfald och rekreationsanvändning (t.ex. viltvåtmarker) till exempel när dikade skogsområden med låg avkastning som inte är ekonomiskt betydelsefulla för ägaren kan tas ur bruk och restaureras.

Eftersom lösningarna mycket ofta är lokalspecifika och naturtypspecifika, bör man vid styrningen och förankringen av åtgärderna fästa uppmärksamhet vid de lokala förhållandena och välja metoder som baserar sig på lokal ekologisk information. Därför kräver främjandet av klimatåtgärder och den totala hållbarheten också genom metoder som stöder den biologiska mångfalden i olika markanvändningsformer att markägarnas och rådgivarnas kunskaper ökas och styrningen och rådgivningen görs mångsidigare.

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

Åtgärder inom jordbruket

Utskottet konstaterar i likhet med redogörelsen att bra markstatus och ändamålsenlig vattenushållning förbättrar kolinbindningen och kan motverka att kol frigörs från marken. Det är således viktigt att se till markbördigheten i fråga om åkrarna och skogarna.

Samtidigt som potentialen minskar för biomassan från skogarna att fungera som kolsänka, framhävs markens roll särskilt på torvmarker. Både klimatplanen på medellång sikt och klimatplanen för markanvändningssektorn innehåller åtgärder som gäller torvmarker och som i huvudsak finansieras med CAP-finansiering eller med ett anslag på 30 miljoner euro för våtmarksodling. Det arealbaserade lantbruksstödsystem som nu används är en utmaning med tanke på klimatåtgärdernas övergripande genomförbarhet. Statsrådet har satt som mål att minska utsläppen från jordbruket med 29 procent (4,6 Mt) fram till 2035, vilket beräknas kosta 150—200 miljoner euro per år. En del av detta skulle kunna finansieras genom systemet för jordbruksstöd, men det skulle kräva omfördelning, förstärkning och ytterligare resurser.

De utsläppsminskningar som föreslås i planen för torvmarker beräknas uppgå till cirka 0,55 Mt koldioxidekvivalenter 2030 och cirka 0,79 Mt koldioxidekvivalenter 2035. Minskningen är anspråkslös i förhållande till att torvmarker orsakar utsläpp om mer än 6 Mt koldioxidekvivalenter per år. I planen konstateras att årligen omvandlas mindre än 5 000 hektar till åker, det vill säga 0,2 procent av den brukade åkerarealen på 2,3 miljoner hektar. Trots det har den åkerröjning som gjorts på organisk mark under de senaste 20 åren och dess utsläpp från marken ökat i relativa tal. Den bakomliggande orsaken till omvandling av skog till åkrar är strukturförändringen inom jordbruket, där större gårdar ger bättre lönsamhet. Gårdsbruket koncentreras så nära lokalcentralerna som möjligt för att resursanvändningen ska vara effektiv. Också gårdar med nötkreatur som utvidgar sin produktion som utvidgar verksamheten kan behöva mer åkerareal för vallodling och gödselspridning. Man har försökt minska brytning av ny åkermark genom att nya åkerskiften sedan år 2004 inte har beviljats rätt till stöd.

Det går att snabbt minska utsläppen från torvmarker, torvskogar och torvproduktionsområden. Åtgärder för att minska utsläppen är till exempel dränering, restaurering och beskogning. Tillståndsplikt för åkerröjning och avgift för ändring av markanvändningen kan vara effektiva styrmedel. Utskottet välkomnar att jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets arbetsgrupp för närvarande bereder ett möjligt sätt att verkställa avgiften för ändring av markanvändningen i syfte att få ett lagstiftningsförslag på remiss våren 2023.

Utskottet anser att den åtgärd som ingår i planen om upprättande av en vägkarta över torvmarker (7.4.5) är viktig. Vid den samlade granskningen av utvecklingen av markanvändningen är det nödvändigt att inte bara planera användningen av torvmarker långt in i framtiden utan också användningen av hela åkerarealen, eftersom jordbruket som intensiv markanvändningsform orsakar mycket utsläpp per areal. Behovet av jordbruksmark behöver granskas mer allmänt i förhållande till den nuvarande och framtida volymen av livsmedelsproduktionen också med beaktande av försörjningsberedskapen. Utskottet betonar att man vid granskningen bör beakta det behov av systemförändringar som hänför sig till cirkulär ekonomi. Genom att främja återvinningen av näringsämnen är det möjligt att förebygga åkerröjning och därigenom avskogning och markutsläpp från torvmarker. I klimatplanen på medellång sikt ingår åtgärder för att minska utsläppen från

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

jordbruket för att främja biogasen. I markanvändningsplanen bör man på motsvarande sätt uppmuntra bearbetning och återvinning av stallgödsel från husdjur till exempel via en biogasanläggning eller direkt till återvinningsgödselprodukter. Det är därför bra att investeringsstödet för biogasanläggningar och gödselhantering redan har tagits i bruk för återvinning av näringsämnen och kolbindning. Viktiga incitament är utöver informationsstyrning produktionsstöd som baserar sig på kretsloppet av näringsämnen eller ersättning för förnybar energi och återvunna gödselmedel. En systemomställning förutsätter också att matproduktionens klimatkonsekvenser minskas. Utskottet anser det vara viktigt att man med hjälp av programmet för klimatvänlig mat kan främja till exempel en minskning av köttkonsumtionen och på så sätt påverka den åkerareal som behövs för matproduktion.

Åtgärder inom skogsbruket

De åtgärder som ingår i planen för att stärka kolsänkan i skogarna gäller övergången till hyggesfritt skogsbruk, ökning av höggallring, undvikande av iståndsättningsdikning, ökning av gödslingen och ökning av naturvårdsträd i samband med förnyelseavverkning. Enligt sakkunniga går åtgärderna i rätt riktning, men har anspråkslösa konsekvenser i förhållande till behovet. Den ökning av skogarnas tillväxt som föreslås i planen baserar sig dock i stor utsträckning på en mycket betydande ökning av gödslingsytorna i torvmarksskogar, vilket är förknippat med stor osäkerhet. Kväveskogsgödsling på mineraljordar (7.10.2) var ekonomiskt lönsam tills tillgången på gödselmedel försvårades och priset steg efter Rysslands angrepp på Ukraina. Gödselmedlen kan således i första hand styras till att trygga livsmedelsproduktionen.

Utskottet betonar också att skogsgödsling ökar skogstillväxten med snabb effekt sätt, men samtidigt måste man försäkra sig om att den inte orsakar skada för vattendragen och mångfalden. Näringsämnen, fosforhaltiga urlakningar som orsakas av askåterföring i torvmarksskogar (7.5.3) utgör en risk för vattennaturens mångfald. Utgångspunkten är att askgödsling i torvmarksskogar har ansetts vara förenad med låg risk med tanke på de negativa konsekvenserna för vattendragen. Skogsgödslingens inverkan på naturen bör dock utredas noggrant och enligt naturtyp. När det gäller torvmarksskogar är det viktigt att gödslingen begränsas till sådana torvmarksskogar där diken inte nyligen har iståndsatts, utan det har hunnit växa vegetation och mossa på dem. Askgödsling ökar bindningen av kol till trä, men främjar samtidigt nedbrytningen av torv.

Av skogsmarksarealen är omkring 60 procent i privat ägo. Genom skogspolitiken har man strävat efter att styra skogsägarna att handla i enlighet med samhällets mål. De viktigaste styrmedlen inom skogspolitiken utöver lagen är stöd och rådgivning. Stödet enligt lagen om finansiering av hållbart skogsbruk främjar skogsvårdsarbeten som enskilda skogsägare låter utföra, såsom vitaliseringsgödsling, askgödsling, miljöstödsavtal och naturvårdsprojekt. Incitamentsystemet för skogsbruket har utvecklats i syfte att förbättra inte bara förutsättningarna för virkesproduktion utan också vattenskyddet, tryggheten av mångfalden samt stävandet av klimatförändringen och anpassningen till den. De privata skogsägarna beslutar själva om avverkningarna och hur de ska utföras. Enligt en utredning som Finlands skogscentral gjorde i Mellersta Finland 2021—22 hade en stor del av de första gallringarna gjorts alltför kraftigt, det vill säga att träbeståndet blev alltför glest, vilket främst berodde på alltför breda körstråk och korsningspunkter mellan dem. Alltför kraftiga gallringar är en delorsak till att skogarnas tillväxt avtar. Utskottet anser att den reviderade skogslagens konsekvenser för den konstaterade sänkningen av åldern och diametern för

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

slutavverkningar eller alltför intensiva gallringar bör utredas och behövliga ändringar föreslås i lagstiftningen eller tillsynen över den. Genom att rikta avverkningar så att förnyelseavverkningen inte sker för tidigt med tanke på skogsbeståndets tillväxt kan avverkningsåtgärdernas sänkeffekt lindras jämfört med nuläget. Skogens omloppstid har förkortats sedan skogslagen reviderades 2014, vilket för sin del förklarar att det under de senaste tio åren observerats en minskande trend för sänkan. En förlängning av skogens omloppstid har en omedelbar inverkan på sänkan i skogarna. Lindringen av gallringsavverkningens intensitet påverkar både omedelbart och på lång sikt stärkandet av sänkan i skogarna. Förändringarna i praxis syns redan i inventeringen 2023, men framför allt säkerställs en gynnsam utveckling av sänkan i skogarna på längre sikt.

Andelen importerat virke (10 miljoner m³) som tidigare importerats från Ryssland kommer till största delen att ersättas med ökad inhemsk avverkning, varvid avverkningarna kan överstiga den maximinivå på 80,5 miljoner m³ som beräknats vara hållbar. Utskottet lyfter fram att den bristande importen enligt klimatpanelens bedömning i stället för med inhemsk avverkning kan ersättas genom tillfällig import från EU-länder vars skogar överskrider sänkmålen och alltså står på en klimathållbar grund och erbjuder hållbart importerat virke.

Utskottet betonar också att det genom att öka skyddsytan också är möjligt att säkerställa att kolagren bevaras och att skyddet därför kan ses som en klimatåtgärd inom markanvändningssektorn.

Staten äger en fjärdedel av skogsmarken och förvaltar den genom Forststyrelsen, som är ett statligt affärsverk. Åtgärden i punkt 7.1 i planen är verkställandet av de ägarpolitiska riktlinjerna för Forststyrelsen och styrningsbrevet om Forststyrelsens affärsverksamhet. Den uppskattade effekten av åtgärder enligt Forststyrelsens ägarpolitiska riktlinjer på markanvändningssektorn är 0,4 miljoner koldioxidekvivalenter per år 2030 och cirka 0,7—0,9 miljoner koldioxidekvivalenter per år 2035. Utskottet anser det vara viktigt att Forststyrelsens avkastningsmål och krav på intäktsföring ställs så att de inte försvårar en i grunden hållbar användning av statens skogar. I statsägda skogar är det möjligt att övergå till klart lägre avverkningsmängder, förlänga kretsloppstiderna och öka andelen kontinuerligt täckt skogsbehandling, som alla bidrar till att klimatmålen för markanvändningssektorn uppnås. Riksdagen har förutsatt detta också genom uttalanden som godkänts på basis av jord- och skogsbruksutskottets betänkande¹.

Utskottet anser att genomförandet av åtgärderna i anslutning till torvmarksskogarna i planen, genomförandet av projekten för att Fånga kolet, genomförandet av åtgärderna för torvmarksskogar i META-systemet och annat utvecklingsarbete i anslutning till torvmarksskogarna som helhet kan genomföras på samma sätt som den vägkarta för torvmarker som presenteras i planen.

Utskottet anser att de klimatfärdplaner för sektorerna som nämns i planen är viktiga. Planerna har beretts i omfattande samarbete med verksamhetsutövarna och i dem har också tekniska möjlig-

¹ Enligt de uttalanden som godkänts med anledning av jord- och skogsbruksutskottets betänkande om medborgarinitiativet om förbud mot kalhuggning (MI 9/2019 rd — JsUB 13/2021 rd) ska metoderna för behandling av statens skogar vara mångsidiga och Forststyrelsens avkastningsmål och krav på intäktsföring vara skäliga. Statsrådet bör utarbeta en långsiktig plan för uppställande av ett avkastningsmål och intäktskrav på en nivå som stöder en totalt hållbar användning av skogarna och lämna en utredning om planen till jord- och skogsbruksutskottet före utgången av 2023.

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

heter och begränsningar utretts väl. Också landskapens vägkartor eller klimatplaner kan vara goda forum för att främja klimatarbetet inom markanvändningssektorn genom att identifiera områdenas särdrag och styrkor.

Avskogning och åtgärder som gäller byggande

Avskogning orsakas årligen i en utsträckning motsvarande ungefär 3 Mt koldioxidekvivalenter. Avskogning orsakas huvudsakligen av åkerröjning i torvmarksskogar. Omvandling av skogsmark till bebyggd mark, således avskogning till följd av utveckling av samhällen, hänför sig i huvudsak till mineraljordsbaserade skogar. Avskogningen beräknas i LULUCF-förpliktelseerna för 2021—2025 i full utsträckning. Att uppfylla förpliktelseerna inom markanvändningssektorn är krävande och förenat med osäkerhet. Om LULUCF-sektorns skyldighet inte har uppfyllts efter flexibilitetselementen inom markanvändningssektorn, övergår underskottet till ansvarsfördelningssektorn. Målet att minska utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn är för sin del krävande att uppnå även utan den extra belastning som uppstår inom markanvändningssektorn.

I klimatplanen för markanvändningssektorn har det uppskattats att skogsförlusten endast kan minskas med cirka 0,5 Mt koldioxidekvivalenter per år fram till 2035. Enligt åtgärd 7.2.3 i planen ska omvandlingen av skogsmark till bebyggelse förhindras. Målet är att minska omvandlingen av skogsmark till bebyggd mark genom styrning av områdesanvändningen, planläggning och utveckling av konsekvensbedömningen. Utskottet ställer sig bakom målet att utveckla ett verktyg för planläggarna för en övergripande bedömning av klimatkonsekvenserna av ändringarna i markanvändningen med beaktande också av andra utsläppseffekter än skogsrojning.

Utskottet konstaterar också att riksdagen nyligen har antagit en ny naturvårdslag som träder i kraft den 1 juli 2023 (RP 76/2022 rd — MiUB 17/2022 rd). Lagen innehåller för första gången bestämmelser om frivillig ekologisk kompensation. Utskottet anser att främjandet av ekologisk kompensation är ett sätt att förebygga avskogning.

Åtgärd 7.2.4 i planen innebär att fortsätta beredningen av införande av en avgift för ändring av markanvändningen, bedöma effekterna av redan vidtagna åtgärder för att bromsa upp markomvandling och utifrån bedömningen besluta om att införa en avgift för ändring av markanvändningen samt andra styrmedel som behövs (exempelvis anmälningsförfarande eller tillståndsförfarande). Utmaningarna med avskogningen till följd av åkerröjning har behandlats redan tidigare i detta utlåtande. Dessutom är det nödvändigt att fästa uppmärksamhet vid de olika utmaningar som avskogningen till följd av samhällsbyggande medför. Utskottet anser att effekten av avgiften för ändring av markanvändning behöver utredas som ett sätt att förebygga avskogning. Ovan konstateras redan att jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets arbetsgrupp för närvarande bereder ett eventuellt sätt att verkställa avgiften för ändring av markanvändningen i syfte att få ett lagstiftningsförslag på remiss våren 2023. Utsläppen från områdesanvändningen och byggandet beror i stor utsträckning på läge i samhällsstrukturen och byggandet av den infrastruktur som behövs. Grundkonstruktionernas andel är central i fråga om utsläpp från byggnadens material, vilket bland annat beror på stabilisering av markgrunden. Därför ökar byggande på dålig mark avsevärt utsläppen av växthusgaser. Utsläppen från skogsrojning till bebyggd mark bör granskas på ett övergripande sätt i förhållande till de växthusgasutsläpp som följer av infrastrukt-

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

tur och läge. I övrigt finns det en risk för att utsläppen från områdesanvändningen i sin helhet kan öka.

Utskottet anser det vara viktigt att förvaltningen av en eventuell avgift för ändring av markanvändningen genomförs så kostnadseffektivt som möjligt och att grunderna för bestämmande av avgiften är tydliga så att avgiftens storlek kan förutses. Utmaningen är att undvika att avgiften i synnerhet i små projekt kan medföra en oproportionerligt stor administrativ börda, varvid kostnaderna för myndigheternas arbete kan bli större än avgiftsintäkterna. Man bör också undvika att avgiften för ändring av markanvändningen överförs på slutförbrukaren av byggnaden och höjer boendekostnaderna.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid exempelvis styrningen av placeringen av förnybar energi, såsom solpanelfält, eller markanvändningen under kraftledningar i anslutning till förnybar energi. Solpanelfälten placeras i huvudsak i tidigare torvutvinningsområden, vilket innebär att risken för avskogning är liten i fråga om dem. När det gäller kraftledningar är det dock nödvändigt att säkerställa en så effektiv gemensam användning som möjligt av ledningskorridorerna. Stamnätet har under de senaste åren utvecklats kraftigt i enlighet med kraven i elmarknadslagen för att trygga funktionsförmågan och driftsäkerheten genom att ändra luftledningsnäten till markkabelnät, vilket avsevärt har minskat den avskogning som orsakas av ledningslinjerna. Å andra sidan måste högspänningsledningar av säkerhetsskäl alltid dras som luftledningar, så hela överföringsnätet kan inte flyttas till jordkablar.

Främjande av koldioxidmarknaden och incitament

I planen ingår en åtgärd för att främja uppkomsten av en frivillig koldioxidmarknad genom utvecklingsprojekt och pilotförsök med koppling till markanvändningssektorn och jordbruket (7.7). Utskottet anser att koldioxidmarknaden och certifieringen av koldioxidupptag erbjuder en intressant möjlighet att förbättra jordbrukets lönsamhet och utveckla klimatarbetet inom jordbruket. Statens roll är i första hand att utveckla beräknings- och inventeringsmetoderna, stärka kunskapsunderlaget samt förtydliga och utveckla lagstiftningen om verksamheten. Att skapa gemensamma spelregler för den frivilliga koldioxidmarknaden är viktigt för integriteten och godtagbarheten i klimatåtgärderna inom den privata sektorn. Utskottet anser det vara viktigt att miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet snart offentliggör den handbok som utlovades i fjol för att förtydliga spelreglerna på koldioxidmarknaden.

Privat finansiering som via koldioxidmarknaden riktas till åtgärder för att stävja markanvändningssektorn kan i fortsättningen ha en betydande roll i genomförandet av klimatåtgärderna. Kommissionens förslag om certifiering av hållbara koldioxidupptag, som publicerades i höst, skapar en grundläggande ram för koldioxidmarknaden, men löser ännu inte helt praktiska frågor som är centrala med tanke på beständighet, additionalitet och verifierbarhet. Det finns fortfarande utmaningar när det gäller organiseringen av koldioxidmarknaden och hur den fungerar och hur tillförlitlig den är. Därför är det bra att försöksprojekten och vidareutvecklingen av koldioxidmarknaden genomförs konsekvent som en del av genomförandet av klimatplanen för markanvändningssektorn. När frivilliga koldioxidmarknader utvecklas är det viktigt att också beakta gränssnittet med de åtgärder som ska främjas genom finansieringen av den nya perioden för den

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

gemensamma jordbrukspolitiken (t.ex. reglerbar dränering, skötsel av våtmarker, konstbevattningsinvesteringar).

Utskottet anser ändå att det är ytterst viktigt att regeringen så snart som möjligt bereder ett paket med pilotprojekt vars sammanlagda mål är avsevärt minskade utsläpp och/eller ökning av kolsänkorna. Tydliga spelregler behövs för att säkerställa systemets tillförlitlighet och särskilt för att bemöta utmaningarna gällande additionalitet och beständighet och för att undvika dubbelräkning. Inkomsterna från frivillig kompensation kan påskynda klimatåtgärder till exempel på torvmarker och nedlagda torvmossor eller i form av skogstillväxt (additionella åtgärder) eller nya tekniska metoder för kolbindning. Då kan jordbrukare, skogsägare och teknikföretag få ersättning för klimatåtgärder på marknaden. Koldioxidmarknadens betydelse för att klimatmålen ska nås beror sist och slutligen på vilka åtgärder som styrs till marknaden och i vilken omfattning aktörerna och markägarna inleder projekt.

Styrmedlens effekt

I 7 kap. i klimatplanen för markanvändningssektorn ingår ett stort antal åtgärder, vid vars planering man utöver åtgärdernas verkningsfullhet och kostnadseffektivitet har beaktat utgångspunkten för naturens mångfald och bevarandet av den samt att de inte försämrar uppnåendet av målen för beredskapen och tryggheten av försörjningsberedskapen. Markanvändningssektorn avviker från andra klimatpolitiska sektorer i det att utsläppsminskningarna är bestående och cykliska och ofta långsamma. Åtgärdernas effekt är förenad med väsentliga osäkerhetsfaktorer och därför är det viktigt att utveckla uppföljningen av målen och åtgärderna utifrån den senaste informationen. Det nuvarande uppföljningssystemet bör utvecklas särskilt för att precisera beräkningen av jordbruksmark mot en kalkyl per åkerskifte, eftersom det behövs för att utveckla och genomföra jordbrukarnas resultatbaserade styrmedel och för att rikta resultaten till rätt gårdsbruksenheter och produkter vid beräkningen av livscyklar och koldioxidavtryck. Det är viktigt att förbättra bedömningen av klimatförändringarnas konsekvenser för alla markanvändningskategorier eftersom klimatförändringen i väsentlig grad påverkar koldioxidbindningen och utsläppen av kol och växthusgaser i alla markanvändningskategorier. Uppgifterna om kostnader och effekter är bristfälliga och vid bedömningen av kostnadseffektiviteten måste antaganden användas, vilket innebär att också kostnadseffektivitetsbedömningarna i planen är närmast riktgivande.

Utskottet betonar att man i planen beslutsamt bör sträva efter strukturella reformer på systemnivå exempelvis för att främja återvinningen av näringsämnen och den cirkulära ekonomin i anslutning till den, vilket för sin del minskar trycket på att röja åkermark exempelvis för spridning av stallgödsel.

En betydande del av styrmedlen är i sig behövlig informationsstyrning, men effekterna av sådana åtgärder är svåra att bedöma, så planen bör utvecklas i en mer förpliktande riktning. Utskottet konstaterar avslutningsvis att för att hantera osäkerheten bör ytterligare åtgärder vidtas inom alla sektorer för att målen ska nås.

Utlåtande MiUU 46/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Hanna Kosonen cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Huru saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Sipilä cent
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Pia Lohikoski vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Utlåtande MiUU 46/2022 rd Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Klimatplanen för markanvändningssektorn är den första klimatplanen som omfattar hela markanvändningssektorn, med andra ord jordbruk, skogsbruk och övrig markanvändning. Syftet är att i enlighet med målen för hållbar utveckling främja klimatomställningen inom markanvändning, skogsbruk och jordbruk, det vill säga att minska utsläppen. Den klimatplan för markanvändningssektorn som utskottet nu behandlar genomför inom markanvändningssektorn de ytterligare åtgärder som behövs fram till 2035 för att främja Finlands regerings klimatmål. Planen behandlar också upprätthållandet och främjandet av den biologiska mångfalden. Planen ger således en ur regeringens synvinkel värdefull komplettering av den nationella klimatpolitiken som helhet och täcker utsläppen och sänkorna inom markanvändningssektorn på det sätt som den nya klimatlagen förutsätter. Planen beaktar också förändringarna i omvärlden till följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att klimatplanen i sig har utarbetats på ett sakkunnigt sätt, men att den orsakar vissa aktörer inom branschen olägenhet för konkurrenskraften när det gäller att uppnå de alltför stränga klimatmålen. En sådan grupp är uttryckligen primärproducenterna. Regeringen har satt som mål att minska utsläppen av växthusgaser från jordbruket med 29 procent (-4,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter) fram till 2035. Detta målscenario försvårar primärproducenternas verksamhet ytterligare, eftersom branschen redan länge har lidit av en lönsamhetskris. Å andra sidan kan vi inte heller glömma bort de åtgärder som sektorn redan har vidtagit, bland annat genom att förbättra odlingstekniken.

Vidare inser vår utskottsgrupp de utmaningar som hänger ihop med att man i programmet i fråga eftersträvar utsläppsminskningar från torvmarker bland annat genom att styra lämpliga torvmarker till våtmarksodling, genom att flytta odlingen av ettåriga grödor från torvmarker till mineraljordar. Trots detta kan Saf-gruppen inte underteckna dessa åtgärder, eftersom vi fortfarande ska kunna bevara hela vårt land dugligt för både odling och boende.

Likaså anser Sannfinländarnas utskottsgrupp att man i redogörelserna bör betona försörjningsberedskapsaspekten (tillgången på råvaror) ännu mer för att till exempel tillgången på virke för förädling inom skogsindustrin och produktionen av produkter ska kunna säkerställas.

Likaså upplever vi att redogörelserna i högre grad än för närvarande måste uppmuntra ett aktivt och hållbart skogsbruk för att våra skogar ska hållas friska och växa till sig. Lyckligtvis identifierar planen askgödsling som ett effektivt och kostnadseffektivt sätt att främja skogarnas tillväxt. Askåterföring är ett bra exempel på sektorsintegration och är enligt vår grupp en mycket välkommen åtgärd. I övrigt är vi oroade över målen att begränsa avverkningen för den biologiska mångfaldens skull. Sanningen är att avverkning bäst bevarar den biologiska mångfalden.

Avslutningsvis vill vi dock som utskottsgrupp betona att man i och med dessa redogörelser inte bör höja den inhemska exportindustrins transportkostnader eller andra kostnader för att vår klimatvänliga industri i en global jämförelse fortsättningsvis ska klara sig i den internationella kon-

Utlåtande MiUU 46/2022 rd
Avvikande mening

kurrensen. I åtgärderna i planen ingår inte utnyttjandet av Metka, det nya stödsystem som ersätter programmet för finansiering av hållbart skogsbruk (Kemera), för att främja en korrekt dimensionerad skogsvård i rätt tid och på så sätt främja trädbeståndets tillväxt. Detta bör därför ytterligare inkluderas i planerna i redogörelserna.

Avvikande mening

Vi föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.1.2023

Petri Huru saf
Mauri Peltokangas saf
Sheikki Laakso saf