

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Ilmastovuosikertomus 2023

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ilmastovuosikertomus 2023 (K 17/2023 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Reetta Sorsa, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Simo Haanpää, maa- ja metsätalousministeriö
- tutkimusprofessori Kristiina Lång, Luonnonvarakeskus
- varapuheenjohtaja Hannele Korhonen, Suomen ilmastopaneeli
- asiantuntija Heikki Aro, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- metsäpolitiikan päällikkö Jimi Rajajärvi, Metsäteollisuus ry
- ilmastoasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Suomen metsäkeskus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Ilmastolain mukaan valtioneuvosto antaa ilmastovuosikertomuksen eduskunnalle vuosittain. Siinä tarkastellaan päästö- ja nielukehitystä, toimien riittävyyttä päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi, lisätoimien tarvetta sekä keskipitkän aikavälin ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmien tavoitteiden ja toimien toteutumista. Lisäksi käsitellään sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien toimien riittävyyttä ja toteutumista. Ilmastovuosikertomuksessa kuvataan päästövähennystavoitteita ja niiden saavuttamisen tilannetta, päästökehitystä ja ilmastonmuutokseen sopeu-

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp

tumista. Vuoden 2023 kertomukseen on valittu vaihtuviksi teemoiksi vapaaehtoiset hiilimarkkinat ja ilmastopolitiikan vuoropuhelun vahvistaminen.

Uuden hallitusohjelman ilmastopoliittisia linjauksia ei ole sisällytetty vuoden 2023 ilmastovuosisertomukseen, vaan ilmastopolitiikan toimeenpanon tilannetta on kuvattu keväällä 2023 vallinneen tilanteen mukaisesti. Valiokunta pitääkin valitettavana, että ilmastovuosisertomuksen laatimismenettelyn johdosta siihen sisältyvät tiedot ovat usein jo vanhentuneita siinä vaiheessa, kun kertomusta ryhdytään käsittelemään eduskunnassa. Vuoden 2023 ilmastovuosisertomus ei tarjoa ajantasaista tietoa eduskunnassa käytävän ilmastopolitiikan vuoropuhelun pohjaksi. Valiokunta katsoo, että ilmastovuosisertomuksen laatimisprosessia tulee kehittää, jotta kertomus sisältää eduskunnan käsittelyä varten mahdollisimman ajantasaista tietoa.

Valiokunnan näkemyksen mukaan pääministeri Orpon hallitusohjelma muodostaa keskeisen viitekehityksen ilmastotoimien seurannalle ja mahdollisista lisätoimista päättämiseksi. Hallitusohjelman mukaan hallitus on sitoutunut ilmastolain tavoitteisiin. Tähän liittyen avainasemassa ovat tehokkaat päästövähennystoimet, hiilinielujen kasvattaminen ja innovatiiviset puhtaat ratkaisut. Lisäksi parannetaan yhteiskunnan kykyä sopeutua ilmastomuutokseen. Hallitus sitoutuu vastaamaan päästövähennystavoitteisiin ja etenemään hiilineutraalisuustavoitteeseen ja sen jälkeen hiilinegatiivisuuteen siten, että se ei omilla päätöksillään tai politiikkatoimillaan nosta kansalaisten arjen kustannuksia tai heikennä elinkeinoelämän kilpailukykyä. Samalla hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota huoltovarmuuteen ja omaisuuden suojaan. Hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää markkinaehtoisia ja kustannustehokkaita ratkaisuja, joiden kautta maanomistaja tai metsänomistaja voi saada korvausta esimerkiksi metsien tuhkalannoituksesta tai maatalousmaan ilmastotoimista ruoantuotantoa vaarantamatta. Valiokunta katsoo, että uuden hallitusohjelman kirjauksiin on syytä kiinnittää huomiota vuoden 2023 ilmastovuosisertomuksen käsittelyssä ja ilmastovuosisertomuksen sisällön kehittämisessä. Valiokunta tekee tätä koskevat ehdotuksensa jäljempänä.

Ilmastovuosisertomuksen sisällön kehittäminen

Valiokunta pitää ilmastovuosisertomuksen laatimista tarpeellisena lakisääteisenä ilmastotoimien seurantaprosessina. Valiokunta katsoo kuitenkin, että kertomuksen sisältöä tulee edelleen kehittää. Ilmastovuosisertomuksen keskiössä ovat muissa prosesseissa päätettyjen ilmastotoimien toteutumisen seuranta sekä niiden vaikutukset päästökehitykseen ja hiilinieluihin suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Ilmastotoimien toteuttamiseen ja toteutumiseen vaikuttavat kuitenkin toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Valiokunnan näkemyksen mukaan ilmastovuosisertomukseen tulee sisällyttää tarpeellisessa laajuudessa kuvaus toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista.

Valiokunta uudistaa vuosikertomuksen sisältöön kohdistuvan kritiikin, jonka mukaan vuosikertomuksessa tulee myös nykyistä selkeämmin kuvata päästölaskennan lähtökohtia ja menetelmiä sekä kulutusperäisten päästöjen kohdentumista. Valiokunnan mielestä päästölaskentaan ja hiilinielujen kehitystä koskeviin arvioihin liittyvät epävarmuudet ja valinnat tulee avoimesti kuvata. Valiokunta on aikaisemmassa lausunnossaan (MmVL 35/2022 vp — K 24/2022 vp) nostanut laskentamenetelmien osalta esiin esimerkiksi sen, että maatalouden tuotantokasvien niin sanottuihin lyhytaikaisiin varastoihin sitomaa hiiltä ei oteta laskennoissa huomioon. Toisaalta laskennan

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp

keskittyminen ensisijaisesti niin sanottuihin suoriin päästöihin kulutusperäisten päästöjen sijaan ei anna oikeaa kokonaiskuvaa päästöjen alueellisesta jakautumisesta. Lisäksi hallitusohjelmaa koskevaa viittausta lukuun ottamatta ilmastovuosikertomuksessa ei käsitellä lainkaan hiilikädenjälkeä. Valiokunnan näkemyksen mukaan hiilikädenjälkeä koskeva tarkastelu tulee jatkossa sisällyttää ilmastovuosikertomukseen. Lisäksi teknologisten hiilinielujen merkitys ilmastotavoitteiden saavuttamisessa on hyvä sisällyttää ilmastovuosikertomukseen.

Hallitusohjelman mukaan ilmastotoimet toteutetaan taloudellisesti, ekologisesti, sosiaalisesti ja alueellisesti kestäväällä ja oikeudenmukaisella tavalla. Ilmastotavoitteisiin pyritään vastaamaan siten, etteivät arjen kustannukset nouse tai kilpailukyky heikkene. Tähän viitaten valiokunta pitää ilmastovuosikertomuksen puutteena sitä, ettei siinä esitetä ilmastotoimien taloudellisia, sosiaalisia eikä alueellisia vaikutuksia. Oman toimialansa osalta valiokunta pitää tärkeänä, että ilmastovuosikertomuksessa esitetään jatkossa ilmastotoimien vaikutukset maatalouden kannattavuuteen ja metsätalouden toimintaedellytyksiin. Tähän liittyen on tärkeää tarkastella ilmastotoimien vaikutuksia huoltovarmuuteen niin puuhuollon kuin elintarvikehuoltovarmuuden kannalta.

Tilannekuva

Ilmastovuosikertomuksen sisältämä tilannekuva on kriittinen. Ilmastolain mukaan tavoitteena on hiilineutraalius vuonna 2035. Lisäksi laissa säädetään päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040 sekä tavoite vuodelle 2050. Päästövähennystavoitteet ovat 60 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, 80 prosenttia vuoteen 2040 mennessä ja 90—95 prosenttia vuoteen 2050 mennessä, kun päästöt verrataan vuoden 1990 tasoon. Lakiin on kirjattu myös tavoite nielujen kasvattamisesta hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Ilmastovuosikertomuksen mukaan edellä mainittuja tavoitteita ei saavuteta. Tavoitteiden asettamisessa on oletettu, että maankäyttösektorin netto-nielujen taso vuonna 2035 on -21 Mt CO₂-ekv. Tällöin päästökauppa- ja taakanjakosektoreiden yhteenlasketut päästöt vuonna 2035 voivat olla enintään 21 Mt CO₂-ekv. Maankäyttösektorin hiilinielun pienentymiseen liittyen valiokunnan saamissa lausunnoissa on esitetty huoli siitä, että ilmastotavoitteet jäävät kaikilta osin saavuttamatta. Valiokunta suhtautuu huoleen vakavasti, mutta katsoo, ettei johtopäätöksiä pidä tehdä yhden tai kahden vuoden tulosten perusteella ja että asia vaatii kokonaistarkastelua sekä päästövähennysten että hiilinielutavoitteiden kannalta.

Maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous -sektori (LULUCF) koostuu kuudesta maankäyttöluokasta: metsämaasta, viljelysmaasta, ruohikkoalueista, kosteikoista, rakennetusta alueesta ja muusta maasta sekä puutuotevarastosta. Maatalouden osalta maankäyttösektorille luetaan viljelysmaiden ja ruohikkoalueiden hiilidioksidipäästöt ja -poistumat. Maankäyttösektorin netto-nielu saadaan, kun lasketaan yhteen kaikkien maankäyttöluokkien päästöt ja poistumat. EU:n LULUCF-asetuksen tavoitteena on, että laskentasääntöjen mukaiset maankäyttösektorin laskennalliset kasvihuonekaasujen poistumat ovat vähintään sen laskennallisten päästöjen tasolla kaudella 2021—2025. Suomen maankäyttösektorin netto-nielulle asetettu vähimmäistaso vuodelle 2030 on 17,8 Mt.

Ilmastovuosikertomuksessa tuodaan esille, että ilman merkittäviä lisätoimia maankäyttösektorilla on todennäköistä, että Suomi ei tule saavuttamaan EU:n LULUCF-asetuksen mukaisia velvoitteita. Lisäksi kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia maankäyttösektorilla sekä muilla sektoreilla. Vuosilta 2021—2022 on kertynyt kymmenien miljoonien

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp

nien tonnien nieluvaje suhteessa voimassa olevaan velvoitteeseen. Ilmastovuosikertomuksen mukaan myös kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen vuonna 2035 edellyttää merkittävää nettonielun kasvua verrattuna vuosien 2021—2022 tasoon ja päästöjen nopeampaa vähentämistä. Toisaalta maankäyttösektorin laskennallisia päästöjä voidaan kompensoida lisäpäästövähennyksillä taakanjakosektorilla tai yksiköiden ostoilla muista jäsenmaista kaudella 2021—2025. Suomen metsien hiilinielulla ei tule kompensoida muiden jäsenmaiden päästöjä. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että Suomessa on myös metsiä, joiden vaikutus hiilinieluun ei ole laskennassa mukana.

Syyksi maankäyttösektorin hiilinielujen pienentymiseen on todettu metsien kasvun hidastumisen, lisääntyneet päästöt ja lisääntyneet hakkuumäärät. Tähän liittyen valiokunnan saamista lausunnoissa on nostettu esiin lisätoimien tarve erityisesti maankäyttösektorilla. Valiokunta pitää tärkeänä, että hiilinielujen tilanteesta uutisoidaan asiapitoisesti ja kaikkia asiaan liittyviä faktoja tarkastellaan tässä yhteydessä. Hiilinielujen kasvattamiseen tulee pyrkiä tieteeseen perustuvien keinoin ja tunnistaen laskentamenetelmiin liittyvät epävarmuustekijät. Lisätoimien valmistelun ohella valiokunta pitää asianmukaisena arvioida, tuleeko myös kansallisia tavoitteita tarkistaa. Kuten ilmastovuosikertomuksessa tuodaan esiin, maankäyttösektorin nieluja koskevien lisätoimien ohella tavoitteisiin voidaan pyrkiä myös panostamalla päästöjen vähentämiseen siellä, missä vähentäminen voidaan tehokkaimmin toteuttaa. Päästökaupparektorilla tapahtunut kehitys osoittaa tämän mallin tehokkuuden. Saamiensa lausuntojen valossa valiokunta kiinnittää huomiota myös jo sovittujen toimien toteutukseen sekä ajanjaksoon, jolla maankäyttösektorin päästöjä ja nieluun muutosta tarkastellaan. Merkitykselliset muutokset hiilinieluissa tapahtuvat pitkällä aikavälillä, eikä maankäyttösektorin toimia koskevia johtopäätöksiä tule rakentaa yksittäisinä vuosina saatujen tulosten varaan. Maankäyttösektorilla ilmastotoimien ohjauksen tulee olla pitkäjänteistä myös siksi, että toimien ilmastovaikutusten vasteaika on pitkä tai toimenpide vaatii hoitoa pitkillä aikavälillä.

Taakanjakosektorille on EU-tasolla asetettu kaikille jäsenmaille sitovat velvoitteet, jotka muodostuvat tavoitevuodelle asetetusta prosentuaalisesta päästövähennysvelvoitteesta ja vuosikohtaisista päästökiintiöistä. Suomen maakohtaiseksi taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteeksi on määritelty vähintään 50 prosenttia vuonna 2030 verrattuna vuoden 2005 tasoon. Taakanjakosektorin merkittävimmät päästölähteet ovat liikenne, maatalous, rakennusten erillislämmitys, työkoneet, jätteiden käsittely ja F-kaasut. Ilmastovuosikertomuksen mukaan päästöt ovat vähentyneet kaikilla edellä mainituilla sektoreilla maataloutta lukuun ottamatta. Taakanjakosektorille on määritelty joustokeinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Ilmastovuosikertomuksen mukaan Suomen päästöt ovat vuosina 2021 ja 2022 alittaneet kiintiön, joten Suomella on kevään 2023 tiedon mukaan yhteensä noin 2,7 Mt CO₂-ekv. ylijäämää, jolla voidaan kompensoida mahdollisia tulevien vuosien ylityksiä. Taakanjakosektorille kuuluvat maatalouden metaani- ja dietyypioksidipäästöt, jotka ovat pääasiassa peräisin tuotantoeläimistä, lannasta ja maaperästä, sekä kalkituksesta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että mainituista lähteistä aiheutuvia päästöjä on vaikeaa vähentää ilman, että tuotantomääriä leikataan, mikä vaarantaa valiokunnan käsityksen mukaan kansallisen huoltovarmuuden. Valiokunta katsoo, että myös tätä näkökohtaa tulee käsitellä, kun tarkastellaan maatalouden päästövähennyskehitystä.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp

Maatalouden ilmastotoimet

Ilmastovuosikertomuksen ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan maatalouden päästöt taakanjakosektorilla ja maankäyttösektorilla ovat pysyneet pääosin ennallaan. Vuonna 2021 asetettun tavoitteen mukaisesti maatalouden päästöjä tulee vähentää taakanjako- ja maankäyttösektoreilla yhteensä 29 prosenttia vuoden 2019 tasosta vuoteen 2035 mennessä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jo nyt on nähtävissä, etteivät keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa (KAISU) sovitut toimet riitä tavoitteiden saavuttamiseen. Suunnitelma on tarkoitus päivittää kuluvalla hallituskaudella.

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on tuotu esiin, että peltomaan ala ja erityisesti turvepeltojen ala on tärkein maatalouden päästöihin vaikuttava tekijä. Turvepellot tuottavat yli puolet kaikista maatalouden päästöistä, vaikka niiden osuus peltoalasta on vain 10 prosenttia. Turvepelloilla tehtävillä päästövähennysoimilla voidaan saavuttaa kustannustehokkaasti merkittäviä päästövähennyksiä jo kohtuullisen vähäisillä pinta-aloilla. Tästä syystä suunnitelmissa on useita juuri turvepelloille suunnattuja toimia. Esimerkiksi pohjaveden pinnan nostaminen pellon pinnan tuntumaan on tehokas keino hillitä turpeen hajoamista ja tästä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. On esitetty, että erityisesti turvemaapeltojen osalta toimia kannattaa toteuttaa, sillä turvepelloista peräti 10 prosenttia ei osallistu aktiiviseen ruuantuotantoon. Samalla on kritisoitu maataloustukijärjestelmää, joka ei kannusta ilmastotoimiin eikä edellytä jokaiselta tuen kohteena olevalta peltolohkolta osallistumista ruuantuotantoon. Näin ollen ruoantuotannosta poistettujen alojen kohdalla ilmastotoimenpiteitä, erityisesti turvepeltojen vettämistä, ehdotetaan tuettavaksi kansallisin varoin.

Ilmastolain mukaan ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa on otettava huomioon mahdolliset vaikutukset kotimaiseen ruokaturvaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös turvepeltoja koskevia ilmastotoimenpiteitä suunniteltaessa huomioidaan täysimääräisesti vaikutukset elintarvikehuoltovarmuuteen. Erityisesti kuivina kesinä turvepellot ovat osoittaneet säilyttävänsä tuotokykynsä paremmin verrattuna kivennäismaihin. Lisäksi on otettava huomioon, että Suomessa on muihin EU-maihin verrattuna runsaasti turvemaita ja niitä on jopa kolmannes Suomen pinta-alasta. Joillakin alueilla viljelyksessä olevien turvemaiden osuus on merkittävä. Voidaan sanoa, että turvemaat ovat merkittävä tuotannontekijä niin kansallisesti kuin joidenkin alueiden ja yksittäisten tilojen kannalta. Niihin liittyvät toimenpiteet on suunniteltava kuten muutkin ilmastotoimenpiteet huolehtien siitä, ettei elintarvikehuoltovarmuus vaarannu.

Valiokunta pitää maatalouden tukijärjestelmiin kohdistuvaa kritiikkiä perusteltuna. Tukijärjestelmät eivät kohdenna tukea aktiiviseen ruuantuotantoon. Pinta-alatukijärjestelmä mahdollistaa sen, että pellon omistaja hyödyntää tuet ja samalla pellolla olevan sadon korjaa tuottaja, joka ei saa kyseiseltä peltolohkolta tukea. Näin ollen se seikka, onko jokin peltoala aktiivisessa ruuantuotannossa ei käy yksiselitteisesti ilmi tukirekistereistä. Valiokunta suhtautuuakin varauksella väitteeseen, jonka mukaan 10 prosenttia turvepelloista on poissa ruoantuotannosta.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota turvepeltojen ilmastotoimien käytännön toteutettavuuteen. Turvepeltojen vesitalouteen puuttuminen vedenpintaa nostamalla voi johtaa ongelmiin toisen omistuksessa olevilla pelloilla, metsissä ja teillä, jolloin on varmistettava, että vettäminen sopii myös muille toimenpiteen vaikutuspiirissä oleville kiinteistönomistajille. Säätopadot ja sääto-

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp

salaajat merkitsevät investointia maatalousyrittäjille, ja investoinnin kannattavuuteen vaikuttaa kosteikkoviljelyssä tuotettavien kasvien kysyntä, sillä kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ei sellaisenaan toistaiseksi kuulu minkään tukijärjestelmän piiriin. Sen sijaan jatkuva kasvipeitteisyys ja maanmuokkauksen vähentäminen sekä maan kasvukunnon ylläpito muun muassa viljelykierron avulla voivat olla taloudellisia ja tehokkaita vaihtoehtoja turvemaiden ilmastotoimiksi.

Valiokunta toteaa, että maatalousyrittäjät ja metsänomistajat kohtaavat ensimmäisinä ilmastonmuutoksen vaikutukset. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on tärkeää huomata, että maatalousmailla ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja päästöjen vähentämisen toimet ovat osittain samoja. Esimerkiksi viljelyä monipuolistamalla ja pellon vesitaloutta ja kasvukuntoa parantamalla voidaan hillitä pellolla syntyviä kasvihuonekaasupäästöjä ja samalla parantaa maatalouden sopeutumista muuttuviin sääoloihin. Tuotantoedellytyksiä tukevia ilmastotoimia ei voida kaikilta osin toteuttaa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa. Myös kansallisia toimia tarvitaan ja niitä toteutetaan käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Samalla on kiinnitettävä huomiota toimien käytännön toteutettavuuteen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin maatalousyrittäjälle.

Metsätalouden ilmastotoimet

Ilmastovuosikertomuksen ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan maankäyttösektorin netto-nielu on heikentynyt pääasiassa siksi, että metsien kasvunopeus on heikentynyt, hakkuut ovat olleet korkealla tasolla ja ojitettujen turvemaametsien maaperän päästöt ovat kasvaneet. Tilanne on jonkin verran kehittynyt ilmastovuosikertomuksen julkaisun jälkeen. Luonnonvarakeskus julkaisi Suomen kauden 2021—2025 LULUCF -tavoitteen metsien vertailutason teknisen korjauksen lokakuussa 2023. Tämä on valiokunnan saaman selvityksen mukaan alentanut Suomen LULUCF -tavoitteen saavuttamisen vajetta siten, että vajeeksi arvioidaan 10-40 Mt CO₂-ekv. Jos Euroopan komissio hyväksyy päivitetyn vertailutason, Suomi ei jää jälkeen EU:n asettamista maankäytön ilmastotavoitteista ilmastovuosikertomuksen esittämässä mittakaavassa. Samalla maankäyttösektorilla on arvioitu olevan yli 10 miljoonan hiilidioksiditonin suuruiset päästövähennysmahdollisuudet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti turvemaiden olemassa olevien hiilivarastojen säilyttäminen ja päästöjen hillintä on huomattavasti helpompaa kuin hiilivarastojen ja -nielujen kasvattaminen. Maankäyttösektorin nielua vahvistavia toimenpiteitä pidetään kustannustehokkaampana kuin taakanjakosektorin mahdollisia päästövähennysliisätoimia.

Valiokunnan mielestä päivittyvä tilannekuva ja siihen liittyvä ajantasainen viestintä ovat omiaan lisäämään ymmärrystä maankäyttösektorin ominaispiirteistä ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen liittyvistä epävarmuuksista. On erittäin tärkeää, että laskentamenetelmiin ja -olettamiin liittyvät epävarmuustekijät kuvataan avoimesti ja laskentatavoista sekä saaduista tuloksista tiedotetaan selkeästi, kansantajuisesti ja oikea-aikaisesti. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota ilmastovuosikertomuksen sektorikohtaisten indikaattorien valintaan. Metsätalouden osalta indikaattorina on käytetty hakkuumäärän kehitystä. Sen lisäksi on perusteltua esittää myös muita metsien kasvihuonekaasutaseen kehitykseen olennaisesti vaikuttavia tekijöitä, kuten puuston kasvu. Kasvien yhteyttäminen merkitsee hiilensidontaa, sillä yhteyttäessään kasvit muuttavat ilmassa olevaa hiilidioksidia biomassaksi. Valiokunnan käsityksen mukaan metsien hiilinielua kuvaavana indikaattorina toimii puuston kokonaistilavuuden kehitys, joka

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp

osoittaa, että metsien hiilivarasto kasvaa edelleen. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota tarkastelun aikajänteeseen. Kuten se on edellä todennut, merkitykselliset muutokset hiilinieluissa tapahtuvat pitkällä aikavälillä, eikä maankäyttösektorin toimia koskevia johtopäätöksiä tule rakentaa yksittäisinä vuosina saatujen tulosten varaan.

Metsämaan päästöihin ja metsän kasvuun ja käyttöön perustuva hiilensidonta ovat nousseet ilmastopolitiikan keskiöön sen vuoksi, että EU:ssa päätetyt Suomen ilmastotavoitteet ja kansalliset ilmastosuunnitelmat perustuvat siihen, että hoidetun metsämaan hiilinielu pysyy jatkuvasti suurena. Metsien tehtävä ei kuitenkaan ole toimia vain hiilinieluna. Kuten hallitusohjelmassa todetaan, terveet ja kasvavat metsät luovat työtä, hyvinvointia ja hillitsevät ilmastonmuutosta. Toisin sanoen ne ovat vaurauden lähde omistajilleen ja koko yhteiskunnalle. Tämä koskee myös valtion monikäyttömetsiä, joiden osalta Metsähallitukselle osoitetaan vuosittain määritellyt tulotusvaatimukset. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että maan- ja metsänomistaja on itse paras päättämään omaisuutensa hoidosta ja käytöstä. Valiokunnan mielestä tämä toteamus ei ole ristiriidassa sen seikan kanssa, että Suomessa tarvitaan ilmastoviisasta metsänhoitoa. Kuten hallitusohjelmassa todetaan, Suomen metsät ja niiden kestävä käyttö sekä metsäluonnon monimuotoisuudesta huolehtiminen ovat tärkeä osa ilmastonmuutoksen torjuntaa ja ilmastonmuutokseen sopeutumista. Metsien hoidosta ja kasvusta tulee huolehtia, jotta metsät toimivat jatkossakin nettinieluinä. Myös ilmastotoimia tulee voida toteuttaa siten, että ne ovat metsänomistajille taloudellisesti järkeviä eivätkä heikennä kotimaisen metsäteollisuuden toimintaedellytyksiä.

Ilmastovuosikertomuksessa nostettuihin maankäyttösektorin hiilinielua heikentäviin tekijöihin on jo otettu kantaa hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman mukaan hiilinielujen kasvattamiseksi metsän kiertoaikoja pidennetään maltillisesti ja puututaan liian voimakkaisiin harvennushakkuuksiin. Metsien hiilinieluista huolehditaan pitkäjärnteisesti huomioiden vaikutusten hidas realisoituminen sekä teollisuuden puun saatavuus. Valiokunta huomauttaa, että harvennushakkuista koskevan hallitusohjelman kirjauksen taustalla ovat olleet virheelliset Keski-Suomessa tehtyjä ensiharvennuksia koskevat tarkastusmittaustiedot, jotka on sittemmin oikaistu. Valiokunta toteaa, etteivät metsän kiertoaikojen pidentäminen, hakkuiden myöhentäminen ja puun jalostusasteen nostaminen kuitenkaan tarkoita varhaisten metsänhoitotoimien laiminlyöntiä ja energiapuun saatavuuden heikentämistä. Sen sijaan valiokunta korostaa oikea-aikaisten, metsän kasvua tukevien metsänhoitotöiden, erityisesti taimikonhoidon, ensiharvennuksen ja harvennuksen tärkeyttä. Näihin liittyvien rästien purkamiseen tulee kannustaa energiapuun hintatason ohella kansallisin tukitoimin niin kutsutun METKA-järjestelmän puitteissa. Nuoret ja varttuneet kasvatusmetsät sitovat hiiltä eniten. Samalla metsänomistajia tulee kannustaa metsän kasvua tehostavan tuhkalannoituksen käyttöön niillä metsämailla, joille se sopii. Tuhkalannoitus tehostaa metsän kasvua suhteellisen nopeasti ja sen vaikutukset jatkuvat vuosikymmenien ajan. Erityisen hyvin tuhkalannoitus soveltuu ojitetuille suometsille.

Muita mahdollisia toimia voivat valiokunnan saaman lausuntopalautteen mukaan olla maaperäpäästöjä vähentävät toimet erityisesti turvemailla, metsäkadon ehkäisy, metsittäminen tukeminen sekä pitkäikäisten puutuotteiden jalostuksen ja käytön edistäminen. Valiokunnan katsoo, että metsänomistajia tulee myös kannustaa jatkuvan kasvatuksen käyttöön niillä kasvupaikoilla, joille se menetelmänä soveltuu. Samalla valiokunta toteaa, että jatkuva kasvatusta vaatii osaamista. Näin vältetään vajaatuottoisten metsien yleistyminen. Metsänhoidonsuosituksilla ohjataan suurempaan taimitiheyteen sekä monilajisen ja monirakenteisen puuston suosimiseen metsän uudis-

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp

tamisessa. Puulajien jalostuksella ja valinnalla voidaan vaikuttaa paitsi metsän kasvuun myös sen kykyyn sopeutua ilmastonmuutokseen. Valiokunta korostaa ilmastonmuutokseen sopeutumisen merkitystä osana metsätalouden ja maankäyttösektorin hiilinielujen tulevaisuutta koskevaa keskustelua. Edelleen tarvitaan tutkittua tietoa myrskytuhoihin, tuholaisiin ja kuivuuteen sopeutumisesta ja näiden tekijöiden puulajin, taimiaineiston ja maanmuokkaustavan valinnalle asettamista vaatimuksista.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota hiilivuotoa ja metsäkatoa koskeviin ongelmiin. Myös kotimaisen metsäteollisuuden raaka-aineen saatavuudesta tulee kantaa huolta, sillä muutoin on vaarana metsäteollisuuden ja sen raaka-aineen hankinnan suuntautuminen vähemmän kunnianhimoisia ilmastovaatimuksia soveltaviin ja metsänkadon uhkaamiin maihin. Valiokunnalle on esitetty, että metsäteollisuuden sivuvirtoja tulee energiantuotannon sijaan ohjata korkeamman jalostusasteen tuotteisiin. Tämä ei kuitenkaan kaikilta osin ole mahdollista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puunjalostuksen ja metsätalouden yhteydessä syntyy runsaasti sivuvirtoja, joita ei voi jalostaa korkean arvonlisän vientituotteiksi. Sen sijaan niillä voidaan korvata fossiilisia polttoaineita, joten näiden sivuvirtojen hyödyntäminen auttaa vastaamaan uusiutuvan energian käyttöä koskeviin tavoitteisiin ja samalla turvaamaan kansallista energiahuoltoa. Kaiken kaikkiaan kilpailukykyinen teollisuus kykenee paitsi tuottamaan lisäarvoa yhteiskunnalle myös osallistumaan kunnianhimoisiin energia- ja ilmastotoimiin sekä vastaamaan haasteisiin, joita ilmastonmuutos koko metsätaloudelle aiheuttaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp

Helsingissä 23.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenna Simula ps
varapuheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Markku Eestilä kok (osittain)
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Veronika Honkasalo vas (osittain)
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Milla Lahdenperä kok (osittain)
jäsen Anders Norrback r
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Paula Werning sd
jäsen Peter Östman kd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 1/vihr,vas

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Vuosittain annettavan ilmastovuosikertomuksen tarkoitus on koota tieto Suomen päästö- ja nielukehityksestä sekä politiikkatoimien toteutumisesta. Ilmastovuosikertomuksessa myös arvioidaan nykyisten toimien riittävyttä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä tarvetta lisätoimille.

Vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksen viesti on selvä: lisätoimia tarvitaan, jotta Suomi voi saavuttaa vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen sekä EU:n LULUCF-asetuksen tavoitteet. Suurimmat ongelmakohdat ovat taakanjakosektorilla ja maankäyttösektorin hiilinielujen tasossa. Päästökaupparektorilla Suomen päästöt ovat laskeneet tasaisesti ja lasku vaikuttaa jatkuvan edelleen.

Hiilinielut

Suomen maankäyttösektori muuttui vuonna 2021 ensimmäistä kertaa hiilinielusta päästölähteeksi. Vuoden 2022 tietojen pohjalta maankäyttösektori on kääntynyt pieneksi hiilinieluksi.

Hiilinielun romahtaminen vaarantaa vakavasti Suomen ilmastotavoitteet. Vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen osalta vuoden 2035 tavoitetaso hiilinielulle on 21 t CO₂-ekv. EU:n LULUCF-asetuksessa maankäyttösektorin nettonielun tavoitetaso vuodelle 2030 on -17,8 Mt CO₂-ekv.

Ilmastovuosikertomuksen mukaan keskeisiä syitä hiilinielun romahtamiselle ovat puuston kasvun hidastuminen ja voimakkaat hakkuut. Ilmastovuosikertomuksen mukaan on erittäin todennäköistä, että ilman merkittäviä lisätoimia Suomi ei tule saavuttamaan hiilinielutavoitteitaan.

Taakanjakosektori

Taakanjakosektorin päästöt olivat 26,7 megatonnia hiilidioksidiekvivalenttia vuonna 2022. Tästä tieliikenteen osuus oli 34 prosenttia eli 9,8 mt CO₂-ekv. ja maatalouden 23 prosenttia, 6,3 mt CO₂-ekv.

Tieliikenteen päästöt ovat aiempina vuosina laskeneet, mutta nyt laskeva trendi vaikuttaa pysähtyneen. Suomen tavoitteena on liikenteen päästöjen puolittaminen vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasoon verrattuna.

Maatalouden päästöt eivät ole laskeneet käytännössä lainkaan vuodesta 2005. Suomi on asettanut tavoitteeksi laskea maatalouden päästöjä 29 prosenttia vuoteen 2035 mennessä suhteessa vuoden 2019 tasoon. Luonnonvarakeskuksen mukaan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAI-SU) toimet eivät riitä tämän tavoitteen saavuttamiseen.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 1/vihr,vas

Tavoitteiden seuranta ja lisätoimien tarve

Ilmastovuosikertomus on keskeinen väline Suomen ilmastotavoitteiden seurannassa. Ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus seurata sitä, toteutuvatko ilmasto-
laissa säädettyjen suunnitelmien ja lain 2§:n tavoitteet. Ilmastolain 17 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston on lisätoimien tarpeen perusteella myös muutettava ilmastotavoitteiden saavuttamista ohjaavia suunnitelmia. Ilmastovuosikertomuksessa ensimmäistä kertaa mukana oleva luku lisätoimien tarpeesta on tarpeellinen työkalu ilmastopolitiikan vuosittaisessa tarkastelussa. Se tulee sisällyttää ilmastovuosikertomukseen myös tulevina vuosina.

Ilmastovuosikertomuksen perusteella on ilmeistä, että uusia toimia tarvitaan. Ilmastolain mukaisesti eduskunnan tulee edellyttää, että hallitus tekee esitykset tarvittavista lisätoimista.

Maankäyttösektorin hiiliinielujen osalta hallituksen on valmisteltava nopeasti keinot, joilla hiiliinielu saadaan kasvuun. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat huomauttaneet, että hallituksen esitykset vuoden 2024 talousarvioksi ja julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2024—2027 ovat ristiriidassa ilmastotavoitteiden kanssa. Ilmastolain mukaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) tulee laatia vähintään joka toinen vaalikausi. Kuitenkin myös vaalikausilla, jolloin ehdotonta velvoitetta laatia suunnitelma ei ole, on arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta.

Asiantuntijoiden selkeä näkemys on, että MISU tulee päivittää tällä vaalikaudella, jotta voidaan turvata riittävä nettonielun taso. Nettonielun elvyttämisessä epäonnistuminen on vaarassa käydä Suomelle kalliiksi ympäristöllisten näkökohtien lisäksi myös taloudellisesti. Ilman merkittäviä lisätoimia on todennäköistä, että Suomi joutuu ostamaan päästövähennyskäsiköitä muilta EU:n jäsenmailta.

Suomen maankäyttösektorin nettonielu on pienentynyt dramaattisesti. Hakkuut ovat säilyneet korkealla tasolla eikä ojitettujen turvemaiden maatalouskäyttöä ole onnistuttu rajoittamaan. Hallitukselta tarvitaan uskottavia toimia, joilla metsien kasvua tuetaan ja metsien hiilensidontaa saadaan vahvistettua. Tehokkaimpia toimia ovat hakkuutasojen maltillistaminen valtion mailla ja kiertoajan pidentäminen. Hiiliinielujen elpymistä ja metsien hiilivaraston säilymistä voidaan tukea myös toimilla, jotka tukevat luonnon monimuotoisuutta: siirtämällä arvokkaita luontokohteita Metsähallituksen metsätalouden taseesta luontopalveluiden taseeseen ja suojelemalla arvokkaita kohteita Metso- ja Helmi-ohjelmien kautta. Esimerkiksi talouden suhdanteista johtuvat kysynnän muutokset voivat hetkellisesti vaikuttaa esimerkiksi hakkuutasoihin. Tulevassa MISU:ssa toimenpideyhdistelmät tulee laatia tavalla, joka huomioi mahdollisia vaihteluita ja luo selkeän tavan turvata nettonielun merkittävän kasvun.

Ilmastopaneelin mukaan tehokkaimmat keinot vähentää maatalouden päästöjä ovat pellon rai-
vauksen luvanvaraisuus tai maksullisuus, kosteikkoviljelyn tai muun vettämisen edistäminen sekä kotieläinten rehun koostumuksen muuttaminen rehuvalmistuksessa. Hallitus on kuitenkin esittämässä toimenpiteitä, joilla on päinvastainen vaikutus. Keskeinen maatalouden ilmastotoimien heikennys on kosteikkoviljelyn tukien lakkauttaminen.

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide/vihr,vas

Turvepeltojen käytön osalta olennaista olisi Luonnonvarakeskuksen mukaan turvemaapeltojen tehokas käyttö siten, että käytön ulkopuolella olevat turvemaapelot tulisi vettä. Tämä on mahdollista ruokaturvaa vaarantamatta, sillä osa turvepelloista on ruoantuotannon ulkopuolella ja lisäksi noin 10 prosenttia tukia saavista turvepelloista ei osallistu ruoantuotantoon. Turvepeltojen päästöjen vähentämiseksi tarvitaan tehokkaampia kansallisia ohjauskeinoja. Pinta-alaperusteiset tuet eivät kannusta päästövähennyksiin.

Maatalouden päästöjen laskussa on asiantuntijoiden arvioiden mukaan merkitystä myös kasvipohjaisen ruoan viljelyn lisäämisellä. Kasvipohjainen ruoka mahdollistaa ruoan tuottamisen pienemmällä peltopinta-alalla, mikä osaltaan laskee päästöjä. Ilmastopaneeli on korostanut, että kotitalouksien päästövähennyskeinoissa kasvipohjaisen ruoan lisääminen on keinoista tehokkaimpia. Suomen kulutusperäisistä päästöistä 83 prosenttia aiheutuu kotitalouksien kulutuksesta. Hallitus ei kuitenkaan esitä ohjelmassaan tai talousarvioesityksessään keinoja, joilla kasvipohjaisen ruoan lisäämistä edistettäisiin.

Vapaaehtoiset hiilimarkkinat

Hallituksen ilmastopolitiikka nojaa vahvasti vapaaehtoisten markkinoiden toimintaan. Ilmastovuosikertomuksen mukaan vapaaehtoiisiin markkinoihin liittyy sekä riskejä että mahdollisuuksia. Vapaaehtoiset hiilimarkkinat voivat parhaimmillaan edistää ilmastotyötä, mutta kääntöpuolena on, että vapaaehtoiset toimet voivat myös vesittää ilmastotavoitteiden saavuttamista esimerkiksi ilmastotoimien välttelyn ja sosiaalisten ja ympäristöhaittojen kautta.

Vapaaehtoisilla markkinoilla on rooli ilmastomuutoksen torjunnassa, mutta hiilimarkkinoiden osalta on huomioitava kaksi keskeistä asiaa: kriteeristöjen ja pelisääntöjen merkitys sekä muiden ilmastotoimien välttämätön tarve.

Vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla ei voida korvata laajasti muita tehokkaita ilmastotoimia. Aina ensisijaista on ehkäistä ja vähentää päästöjä kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Esimerkiksi hiilinielun matalaa tasoa ei voida korvata päästöjen kompensoinnin toimenpiteillä muualla. Syitä tähän on useita. Olemassaolevat toimet esimerkiksi hiilinielun osalta ovat toimivia ja taloudellisesti tehokkaita. Lisäksi päästöjen vähentämisen toimenpiteillä on myös muita hyviä vaikutuksia, kuten luontokadon torjunta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23.11.2023

Tiina Elo vihr
Veronika Honkasalo vas

Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 2/sd

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Ilmastolain mukaan Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuonna 2035 sekä vähentää päästöjä 60 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, mikä tarkoittaa 28,5 Mt CO₂-ekv. päästötasoa vuonna 2030. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimia on linjattu keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa, ilmasto- ja energiastrategiassa sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa.

Ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää seurannan perusteella “tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista”.

Kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää ilmastovuosikertomuksen mukaan lisätoimia etenkin maankäyttösektorilla. Lisäksi taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen liittyy epävarmuuksia. Ilmastopolitiikan toimien ja päästövähennysten kohdennusten osalta on tärkeää huolehtia kustannustehokkuuden lisäksi sosiaalisesta ja alueellisesta tasa-arvosta ja oikeudenmukaisuudesta.

Maataloudessa on tärkeää pyrkiä edelleen vuonna 2021 asetetun tavoitteen mukaisesti vähentämään taakanjako- ja maankäyttösektorien yhteenlaskettuja päästöjä 29 prosenttia vuoden 2019 tasosta vuoteen 2035 mennessä. KAISU:n keinot eivät riitä tähän tavoitteeseen pääsemiseksi, joten toimien suunnittelun eteen tarvitaan vielä työtä.

Kuluttajille suunnattua viestintää kulutusvalintojen merkityksestä, esimerkiksi selkeiden pakkausmerkintöjen avulla, ilmastonmuutoksen hillinnässä on tärkeää lisätä. Valitettavasti viime hallituskaudella valmisteltu ilmastoruokaohjelma jäi julkaisematta. Kotimaista lähi- ja luomuruokaa sekä etenkin kotimaista villikalaa tulisi lisätä suomalaisten ruokavalioon. Näin turvataan myös huoltovarmuuttamme kun kotimaiset raaka-aineet ovat tärkeä osa ruokaketjua.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on päivitettävä pikaisesti. Ilman riittävää maankäyttösektorin nielua Suomen ilmastotavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa. Lisäksi on suuri riski, että Suomi joutuu ostamaan nieluyksiköitä markkinoilta, mikä voi aiheuttaa merkittävän kustannuksen valtiontaloudelle. Tähän on syytä hallituksenkin varautua.

Tarvitaan lisää kannusteita erityisesti ruuantuotannon ulkopuolisten turvepeltojen ilmastotoimille. Emme ymmärrä hallituksen politiikkaa vetää rahoitus pois maankäyttösektorin ilmastopolitiikan toimilta. Esimerkiksi joutoalueiden metsitystuki lakkautetaan ja turvemaiden kustannustehokkailta toimilta, kuten kosteikkoviljelyn edistämiseltä, viedään rahoitus.

Hallituksen tulee kiirehtiä maankäytön muutosmaksun käyttöönottoa metsänraivauksen hillitsemiseksi.

**Valiokunnan lausunto MmVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide/sd**

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23.11.2023

Piritta Rantanen sd
Paula Werning sd