

Asia: VN/19961/2023

Suomen yhdenntetyn energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) päivitys

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan taho

Muu valtiollinen toimija, esimerkiksi virasto

Mikäli vastasit "muu taho", voit tarkentaa vastaustasi tässä

Metsähallitus

LAUSUNTO

-

Mikäli vastasit yhtyväsi toisen tahon lausuntoon, täsmennä mistä tahosta on kyse

-

1) Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ja nielujen kasvattaminen (NECP luku 2.1.1 ja 3.1.1)

-

Avoin vastaus kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja nielujen kasvattamista koskien

Vuonna 2023 tehdyt tarkennukset Suomen kasvihuonekaasuinventaarion laskentamenetelmään ja metsien käyttöön ja kasvuun liittyvät muutokset ovat vaikuttaneet maankäyttösektoriin niin, että se oli vuonna 2022 hiilinielun sijaan päästölähde, mikä asettaa haasteita Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiselle. Valtakunnan metsien 12. inventoinnin mittaustietojen tiedon mukaan valtion metsien hiilinielu oli kaudella 2014–2018 noin 12 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia. Hiilinielusta 63 prosenttia oli monikäyttömetsissä ja 37 prosenttia suojelualueilla. Koko Suomen metsien hiilinielusta valtion metsien osuus oli samaisella ajanjaksolla lähes puolet, noin 48 prosenttia. Metsähallituksen hallinnoimien metsien osalta laskelmaa ei ole vielä päivitetty vastaamaan laskentamallin päivityksen mukaisia tietoja, mutta nielu on kasvanut lähtötilanteeseen verrattuna. Metsähallitus on määritellyt toimenpiteet vuoden 2035 hiilinielutavoitteen saavuttamiselle ilmasto-ohjelmassaan. Tavoitteena on kasvattaa monikäyttömetsien hiilinielua vuoden 2018 tasosta 10 prosentilla vuoteen 2035 mennessä. Vuonna 2023 valtion metsien hiilinielu oli laskennallisesti -12,8 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia, josta monikäyttömetsien puuston

hiilinielu oli -8,4 MtCO₂ e. Monikäyttömetsien puuston hiilinielu kasvoi noin 2,7 prosenttia vertailuvuodesta 2018. Tämä on saavutettu aktiivisella, hyvällä metsänhoidolla. Metsähallituksen ilmasto-ohjelma on vuodelta 2020 ja se on määrä päivittää lähitulevaisuudessa.

Hallitus on jo tehnyt alustavat päätökset täydentävistä toimenpiteistä maankäyttösektorin hiilinielun kasvattamisesta ja päästöjen vähentämisestä. Täydentäviin toimiin liittyvä valmistelutyö aloitetaan vuoden 2024 kesällä. Toimenpiteistä ja niiden vaikuttavuudesta ja vaikutuksesta metsäsektoriin ei kuitenkaan ole NECP:n valmistelun aikana tarkempaa tietoa, joten suunnitelman kommentointikaan ei ole tältä osin mahdollista. NECP-suunnitelmassa tuodaan kuitenkin esiin, että lisätoimenpiteiden ja tavoitteiden asetannassa pyritään löytämään vaikuttavia ja hyväksyttäviä toimenpiteitä, joilla sekä LULUCF-velvoitteet ja metsien kestävä käyttö voidaan varmistaa. Pidämme tavoitetta kustannustehokkaista ja ilmastovaikuttavista sekä kokonaiskestävyyden kannalta hyväksyttävien toimenpiteiden asettamisesta kannatettavana. Haluamme myös painottaa, että puuenergian saatavuudella tullaan täyttämään myös taakanjakosektorin päästövähennystavoitetta, joten erilaisten toimenpiteiden vaikutuksia tulee käsitellä myös päästösektoreiden yli ja kokonaistaloudellisesti. Yksi syy metsien hiilinielun pienentymiseen kansallisella tasolla on kotimaisen puuraaka-aineen käyttö Venäjältä tulleen raaka-aineen sijaan, mikä on lisännyt huoltovarmuutta ja kasvattanut teollisuuden kotimaisuusastetta. Samalla kuitenkin puun käytön ilmastovaikutukset tulevat näkyviksi Suomen omassa kasvihuonekaasuinventaariossa maankäyttösektorilla. Ilmastotavoitteiden saavuttamiseen tuleekin pyrkiä muilla keinoin kuin raaka-aineen hankinnalla muualta.

CCS-hankkeiden merkitystä Suomen ilmastotavoitteiden toteuttamiselle tuodaan suunnitelmassa yllättävän vähällä painotuksella esiin siihen nähden, miten tärkeänä EU pitää teknologisia hiilenpoistoja vuoden 2040 tavoitteiden saavuttamiseksi. Biogeenisen hiilen talteenotolle on Suomessa valtava potentiaali sekä ilmastomuutoksen hillitsemisen että biotalouden arvoketjun pidentämisen kannalta.

Raportissa (s. 37) tuodaan esille ELY-keskusten viranomaisrooli paikallisella tasolla, kun puhutaan ilmastomuutokseen sopeutumisesta. Haluamme kuitenkin nostaa esiin myös toimialakohtaisten asiantuntija- ja viranomaiselinten roolin. Metsäsektorilla esimerkiksi Suomen metsäkeskus ja Tapio Oy toimivat sekä ilmastomuutoksen sopeutumiseen ja hillintään liittyvän tiedon tuottajina, tiedon jakajina, että tiedon kerääjinä.

2) Uusiutuvan energian edistäminen (NECP luku 2.1.2 ja 3.1.2)

-

Avoin vastaus uusiutuvan energian edistämistä koskien

Suunnitelman tiivistelmässä (sivu 7) todetaan, että vuoden 2022 kansallinen ilmasto- ja energiastrategia on tämän päivitetyn NECP:n pääasiallinen perusta:

“Since the preparation of the energy and climate policy of the Prime Minister Petteri Orpo’s government has only just begun and the government has not yet defined the policies and measures in line with the new objectives set in the Government Programme, this NECP update is largely based on the 2022 National Climate and Energy Strategy (Ilmasto- ja energiastrategia), the 2022 Mediumterm Climate Change Policy Plan (Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma), and the 2022 Climate Plan for the Land Use Sector (Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma).

The 2022 National Climate and Energy Strategy is the main basis for this updated NECP.”

Vuoden 2022 kansallisen ilmasto- ja energiastrategian laatimisen jälkeen on kuitenkin tapahtunut hyvin paljon, eikä 2022 strategiaa voi Metsähallituksen mielestä pitää enää ajantasaisena lähtökohtana suunnitelmalle. Keskeisin muutos sisältyy Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jossa korostetaan selvästi aiempaa enemmän uusituvan energian, erityisesti tuulivoiman tuotannon merkitystä sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisessa että kansallisen kilpailukyvyyn ja talouden kehityksen moottorina:

”Hallitus edistää Suomen asemaa edelläkävijänä valmistelemalla hiilinegatiivisuutta tavoittelevan uuden energia- ja ilmastostrategian, jonka keskeisenä osana on teollisuuden puhtaan siirtymän ja investointien edistäminen.”

Myös EU:n 2040 ilmastotavoite ja uusituvan energian RED III -direktiivi sekä sen kansallinen toimeenpano on jo vaikuttanut ja tulee vielä vaikuttamaan oleellisesti lausuttavana olevan ilmasto- ja energiasuunnitelman perusteisiin. Nämä hallitusohjelman ja EU:n ohjauksen sisältämät muutokset ovat Metsähallituksen mielestä hyvin positiivisia ja tarkoituksenmukaisia. Niissä korostetaan nimenomaan uusituvan energian markkinaehtoisen tuotannon ja sen lisäämisen edellytysten merkitystä ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Toki Orpon hallituksen ohjelmaan ja myös EU:n regulaation uusiin painotuksiin viitataan myös ilmasto- ja energiasuunnitelman päivityksessä, mutta ne eivät kuitenkaan heijastu riittävästi sen sisältöön, jonka lähtökohta jää markkinaehtoisen toiminnan kehityksen sijasta pikemminkin hallinnolliseksi.

Suunnitelmassa (sivu 9.) todettuja Euroopan neuvoston hyväksymiä suosituksia Suomelle voi myös pitää hallitusohjelman kanssa samansuuntaisina ja edelleen ajankohtaisina:

“Reduce overall reliance on fossil fuels by accelerating the deployment of renewables, including by further speeding up permitting procedures, and boost public and private investment in the decarbonisation of industry and transport, including through electrification. Develop energy infrastructure to increase security of supply by strengthening the transmission of electricity. Step up policy efforts aimed at the provision and acquisition of the skills needed for the green transition.”

Metsähallituksen näkökulmasta Suomen ilmastopolitiikassa keskeistä olisi nimenomaan uusituvan energian tarjonnan kehitykseen vaikuttaminen. Tärkeää tässä olisivat erityisesti Suomen investointiympäristön ennakoitavuus ja viranomaistoiminnan sujuvuus ja läpinäkyvyys kaikilla hallinnon tasoilla. Tärkeää on myös siirtoyhteyksien kehittäminen vastaamaan mm. Orpon hallituksen ohjelmassa todettuja uusituvan energian tavoitteita sekä vetytalouden ja myös muiden tuulivoiman ja aurinkoenergian varastoinnin ja laajemman käytön mahdollistavien teknologioiden käyttöönoton edistäminen. Myös alueiden käytön kokonaissuunnittelu ja toimintaedellytysten tasapuolisuus erityisesti merialueilla (aluevedet ja talousvyöhyke) on tärkeää panosten ja resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen ja kansallisen kokonaisedun toteutumisen näkökulmasta. Siirtoyhteyksiä, vetytalouden kehittämistä sekä energian varastointia käsitellään suunnitelmassa lähinnä energiaturvallisuuden näkökulmasta (kappale 4.4.), mutta Metsähallitus näkee tämän nämä ennemminkin suomalaisen toimintaympäristön kilpailukykyyn ja toiminnan kannattavuuden sekä uusiutuvan energian käyttökohteiden laajentamisen kannalta olennaisina tekijöinä.

Metsähallituksen mielestä uusituvan energian markkinaehtoisen tuotannon toimintaedellytysten kehittämisen ilmastohyödyt olisivat arvioitavissa vastaavasti, kun suunnitelmassa on nyt tehty monen muun tekijän osalta. Hyötyjen voi olettaa olevan hyvin huomattavia.

Seuraavassa lisäksi joitain yksittäisiä kommentteja suunnitelman luvuista 2.1.2 ja 3.1.2

Uusituvan energian tuotannosta s.38

“Finland has set a target of 62% for the share of renewable energy (gross final consumption) in compliance with the Renewable Energy Directive. The recent development in renewable energy sector has been very good and the trend is expected to continue. Therefore, Finland expects the share of renewable energy to increase much faster than anticipated in the original NECP submitted in 2019, where the target was set to 51%. According to the current energy and climate projections, the share of renewable energy could rise as high as 62% by 2030 as the Commission formula suggests.”

Uusiutuvan energian tuotannon ennakoitua nopeampi kehitys Suomessa on perustunut nimenomaan siihen, että uusituvan energian tuotannossa on ollut markkinaehtoisia ja kannattavia liiketoimintamahdollisuuksia. Ilmastotavoitteiden saavuttaminen, uusituvan energian investoinnit ja sen käytön lisääminen myös jatkossa edellyttävät sitä, että se säilyy kilpailukykyisenä ja kannattavana liiketoimintana.

Bioenergiasta s.42

Bioenergian osalta Metsähallitus korostaa sitä, että bioenergia ei ole vaihtoehtoinen vaan täydentävä tapa käyttää puuta. Puupohjainen bioenergia perustuu lähinnä teollisuuden sivuvirtoihin sekä korjuu- ja hakkuutähteisiin, joiden osalta se on tarkoituksenmukainen ja kannattava käyttömuoto, eikä se lisää hakkuumääriä tai vähennä metsien hiilinielua. Yksi syy metsien hiilinielun pientymiseen kansallisella tasolla on kotimaisen puuraaka-aineen käyttö Venäjältä tulleen raaka-aineen (aineispuu ja energiapuu) sijaan, mikä on lisännyt huoltovarmuutta ja kasvattanut

teollisuuden kotimaisuusastetta. Samalla kuitenkin puun käytön ilmastovaikutukset tulevat näkyviksi Suomen omassa kasvihuonekaasuinventaariossa maankäyttösektorilla. Ilmastotavoitteiden saavuttamiseen tuleekin pyrkiä muilla keinoin kuin raaka-aineen hankinnalla muualta.

RED III:n nopean kehittämisen alueista s. 88

“Possibilities for acceleration areas according to RED III will be assessed and national legislation will be revised to match the updated requirements of the directive, for example regarding the timelines for permit-granting processes.”

Metsähallitus pitää RED III direktiiviin sisältyviä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden hyödyntämistä erittäin tärkeänä keinona nopeuttaa uusiutuvan energian tuotannon lisäämistä keventämällä ja nopeuttamalla hankkeiden luvitusta. Metsähallitus odottaa nopean kehittämisen alueiden kansallisen tulkinnan ja toteuttamisen pikaista edistämistä.

3) Energiatehokkuuden edistäminen (NECP luku 2.2 ja 3.2)

Yhdyn tämän osa-alueen linjauksiin

Avoin vastaus energiatehokkuuden edistämistä koskien

Yhdymme tämän osa-alueen linjauksiin

4) Energiaturvallisuus (NECP luku 2.3 ja 3.3)

-

Avoin vastaus energiaturvallisuutta koskien

Siirtoyhteyksien kehittämistä ja energian varastointia käsitellään suunnitelmassa lähinnä näissä kappaleissa ja lähinnä vain energiaturvallisuuden näkökulmasta. Metsähallituksen mielestä siirtoyhteydet ja energian varastointi ovat paljon laajempi kuin pelkkä energiaturvallisuuskysymys. Ne vaikuttavat erityisesti uusiutuvan energian investointien kiinnostavuuteen ja uusiutuvan energian tuotannon kannattavuuteen ja ovat näin erittäin oleellisia Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Niitä tulisikin käsitellä erityisesti tästä näkökulmasta.

5) Energian sisämarkkinat (NECP luku 2.4 ja 3.4)

-

Avoin vastaus energian sisämarkkinoita koskien

Vetytaloudesta s. 57

Hallitusohjelmaan perustuen suunnitelmassa todetaan Suomen tavoitteista vetytaloudessa seuraavasti:

“Specifically for hydrogen, the government objective is to make Finland the leader in the European hydrogen value chain by 2030, building on the secure supply of abundant, inexpensive clean

electricity and other competitive advantages. This involves a large-scale construction of hydrogen production and transportation capacity and adopting legislation on the hydrogen market.”

Metsähallitus pitää hallitusohjelman mukaista vetytalouden edistämistä erittäin tärkeänä ja toivoo, että se saisi enemmän huomiota myös tässä suunnitelmassa. Vetytalouden edistäminen ei ole vain sisämarkkinakysymys tai energiaturvallisuuskysymys vaan sen merkitys uusiutuvan energian tuotannon markkinaehtoisessa kannattavuudessa, käyttökohteiden laajentamisessa ja energian varastoinnissa sekä on hyvin suuri.

6) Tutkimus, innovointi ja kilpailukyky (NECP luku 2.5 ja 3.5)

Yhdyn tämän osa-alueen linjauksiin

Avoin vastaus tutkimusta, innovointia ja kilpailukykyä koskien

Yhdymme tämän osa-alueen linjauksiin

Avoin vastaus muita kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman osia koskien. Mikäli mahdollista, kerro vastauksessasi mitä suunnitelman lukua vastauksesi koskee

Yleistä:

Metsähallitus hallinnoi Suomen valtion maa- ja vesialueita. Osana tehtäväänsä Metsähallitus toimii valtion maa- ja vesialueiden uusituvan energian hankkeissa (tuulivoima maa- ja merialueilla sekä aurinkovoima) hankekehittäjänä sekä varauksien ja käyttöoikeuksien luovuttajana. Metsähallitus on myös merkittävä bioenergian toimittaja osana valtion mailla harjoitettavaa metsätaloutta. Metsähallitus on nostanut päivitettyssä strategiassaan strategisiksi tavoitteiksi vihreän kasvun, ilmaston ja luonnonmonimuotoisuuden sekä hyvinvoinnin ja turvallisuuden. Metsähallitus on arvioinut NECP:tä erityisesti uusiutuvan energian hankkeiden ja bioenergian näkökulmasta. Johdannoksi edellä oleviin Suomen kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman tiettyjä osia koskeviin kommentteihin Metsähallitus toteaa seuraavaa:

Suomen ilmastopolitiikka valmistellaan eri politiikkasuunnitelmien kautta (pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumisen suunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma). Suunnitelmia ohjataan kansallisen energia- ja ilmastostrategian ja ilmastolain kautta. Kuten kansallisessa integroidussa energia- ja ilmastosuunnitelman luonnoksessa (NECP) kuvataan, politikkatoimenpiteiden valmistelun aikataulu ei ole aina yhdenmukainen NECP:n valmistelun kanssa eikä NECP ole Suomessa pääasiallinen energia- ja ilmastopolitiikan valmistelun väline. NECP:n ja Suomen ilmastopolitiikan ja toimenpiteiden valmistelun eriaikaisuus asettaa myös NECP:n arviointiin haasteita sekä uusiutuvan energian tuotannon että maankäyttösektorin ilmastotoimien valmistelun osalta, joihin on tiedossa lähiaikoina täydennyksiä toimenpidevalikoimaan. Myös keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma ja energia- ja ilmastostrategian valmistelutyö on aloitettu ja niiden on määrä valmistua vuoden 2025 alussa.

Metsähallitus korostaa myös mahdollisimman tehokkaan valtionhallinnon kokonaiskoordinaation sekä eri hallinnonalojen ja aluesuunnittelun keskinäisen yhteistyön varmistaminen tärkeyttä, jotta kaikki energia- ja ilmastotoimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen osallistuvat toimijat pysyvät vaatimusten ja lainsäädännön nopeassa kehityksessä mukana. Energiamurroksen myötä infrahankkeet siirtyvät enemmän ja enemmän kaavoitetuille alueille.

Suunnitelmassa on viitattu Puhtaan energian, ympäristön ja huoltovarmuuden ministerityöryhmään, joka ohjaa hallitusohjelman toteuttamista ilmasto-, ympäristö- ja luontopolitiikan, puhtaan energian ja energiamurroksen sekä hankkeiden luvituksen osalta. Ministerityöryhmän perustaminen on oikeansuuntainen toimi haluttujen muutoksien toteutumisen varmistamiseksi ja vauhdittamiseksi.

Sivulla 134 kuvatun PEIKKO-hankkeen tuloksien yhteydessä on tarpeen kuvata tarkemmin WEM-skenaariossa käytetyt oletukset. Oletettavasti PEIKKO-hankkeessa on huomioitu tarkennetun kasvihuonekaasuinventaarin tulokset maankäyttösektorin osalta, mutta se ei käy suunnitelmasta vielä selkeästi ilmi. Tämä tarkentunee, kun PEIKKO-hankkeen tulokset julkaistaan kokonaisuudessaan. Suunnitelman ja PEIKKO-hankkeen tulosten perusteella metsien hakkuita voidaan tulevina vuosikymmeninä jonkin verran lisätä nykyisestä, mutta samaan aikaan metsämaan hiilinielu kasvaa. Metsämaan hiilinielun kasvu on jatkossakin maankäyttösektorin ja Suomen ilmastotavoitteiden yksi peruskivi. Metsämaan hiilinielun kohdalla tulee kuitenkin huomioida, että siihen vaikuttaa suhdannevaihteluiden ja puun kysynnän lisäksi myös ilmastomuutokseen liittyvät riskit, kuten abioottiset ja bioottiset tuhot, jotka voivat lisätä etenkin turvemaiden maaperäpäästöjä ja pienentää puuston hiilinielua. Oletamme, että riskit huomioidaan ilmastosuunnitelmissa ja niiden taustalla olevissa skenaarioissa ja ne avataan myös tässä suunnitelmassa riittävällä tavalla.

Suunnitelmassa kuvataan eri ilmastopolitiikan vaiheiden lausuntokierrosten merkitystä politiikkatoimien viimeistelyssä. Ehdotamme, että suunnitelmassa vielä tarkennetaan millaisia muutoksia strategioihin ja suunnitelmiin on lausuntojen perusteella tehty ja millainen merkitys lausunto- ja kommentointikierroksilla käytännössä on suunnitelmien valmisteluun ja viimeistelyyn. Metsähallitus pitää lausuntoaikoja monissa tapauksissa varsin lyhyinä. Koska lausuntoaikojen pituudet heijastavat myös lausuntamahdollisuuksia, niin lausuntoaikojen pituuksia voisi tuoda suunnitelmassa enemmänkin.

Lopuksi Metsähallitus toivoo, että suunnitelman rakennetta saataisiin vielä selkiytettyä. Metsähallitus pitää rakennetta ja suunnitelman sisältämää kokonaisuutta vaikeasti hahmotettavana erityisesti seuraavien kappaleiden sisältöjen osalta:

2. NATIONAL OBJECTIVES AND TARGETS

3. POLICIES AND MEASURES

4. CURRENT SITUATION AND PROJECTIONS WITH EXISTING POLICIES AND MEASURES

Niemelä Juha
Metsähallitus

Veikkola Johanna
Metsähallitus