

Asia: VN/14302/2019

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleisiä huomioita esityksestä**

Ilmastolakia ollaan uudistamassa selvästikin ilmastopolitiikan kunnianhimon mukaiseksi: ”Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa lain ohjausvaikutusta ja varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuonna 2035. Laissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista. Vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Vuodelle 2050 asetettua päästövähennystavoitetta päivitetäisiin ja säädettäisiin myös nielujen vahvistamisen tavoitteesta”.

Ilmastolaissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, johon voimassa olevan ilmastolain mukaisesti kuuluvat pitkän aikavälin suunnitelma, keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Suunnittelujärjestelmää laajennettaisiin niin, että jatkossa ilmastolaissa säädettäisiin myös maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista.

Luonnonvarakeskus lausuu maa- ja metsätalouden osalta seuraavaa:

E erityisen keskeistä maatalouden päästövähennysten toteutumisen kannalta olisi nimenomaan pitkän aikavälin suunnitelman konkretisoiminen niin, että maatilat voisivat suunnitella päästövähennystoimiaan osana koko maatilan toimintaa ja sen kehittämistä selvästi pidemmälle kuin 7-vuotisten EU:n ohjelmakausien jaksoille. Tähän asti toteutuneet melko vähäiset, joskin oikeansuuntaiset kannustimet päästövähennyksiin osana maatalouden ympäristökorvausjärjestelmää ovat sisältäneet lähinnä välittömien kustannusten ja tulonmenetysten korvaamista niistä toimista, jotka tähtäävät ensisijaisesti vesistökuormituksen vähentämiseen ja luonnon monimuotoisuuden edistämiseen (Hyvönen ym. 2020). Nämä toimet, kuten esim. nurmipeitteiset suojakaistat vesistöjen ja valtaojien varsille, luonnonhoitopellot ja monimuotoisuuskesannot ovat osin vähentäneet myös kasvihuonekaasupäästöjä etenkin turvemaidilla. Tähänastisilla kannustimilla on kuitenkin vaikea perustella viljelijälle pitemmän aikavälin toimenpiteitä ja investointeja, joilla kasvihuonekaasupäästöjä vähennettäisiin pitkällä aikavälillä ja

tuntuvasti. Esimerkiksi turvemaiden vettäminen ilman tukikelpoisen viljelykasvin viljelyä, tai kivennäismaiden metsittäminen huonotuottoisten peltolohkojen osalta johtavat maataloustuen menettämiseen, koska tällöin eivät täyty hyvän viljelytavan ehdot, joihin kuuluu erityisesti pellon peruskuivatuksen ja viljelykelpoisuuden ylläpitäminen. Tämänkaltaisiin toimiin tähänastiset kannustimet antavat varsin heikot edellytykset maataloilta.

Tämä on selvä puute. Kuten todetaan, ”Ilmastolain mukaista pitkän aikavälin suunnitelmaa ei ole kertaakaan laadittu. EU:n hallintomalliasetuksen johdosta on kuitenkin vuonna 2020 toimitettu komissiolle ensimmäinen pitkän aikavälin strategia (Long Term Strategy), jonka joltain osin voidaan katsoa vastaavan ilmastolain vaatimuksia pitkän aikavälin suunnitelmalle.” ... ” Suunnittelujärjestelmä ei kuitenkaan nykyisellään kata maankäyttösektoria ja siihen kohdistuvia toimia”.

”Voimassa oleva ilmastolaki ei kata päästökaupan piiriin kuuluvia päästöjä eikä maankäyttösektoria.”

Voimassa oleva ilmastolaki kattaa siis vain taakanjakosektorin. Esimerkiksi maatalouden tapauksessa alle puolet maatalouden päästöistä kuuluu taakanjakosektoriin (ns. maataloussektori eli maatalouden N2O- ja CH4-päästöt), runsas puolet maankäyttösektoriin (CH4 viljelysmaista) ja noin 6–7 % päästökauppasektoriin (energia, polttoaineet).

Tärkeitä ovat seuraavat huomiot liittyen maankäyttösektoriin:

” Maankäyttösektorin nieluissa epävarmuus on huomattavan suuri verrattuna esimerkiksi teollisuuden päästölukuihin. Maaperän nieluluvuissa epävarmuus on erityisen suuri. ... nielujen vahvistaminen tulee vaatimaan erityisiä toimia, joiden valinta tulee määrittelemään sen, millaisia vaikutuksia nielujen vahvistamisella tulisi olemaan muun muassa metsänomistajiin, maanviljelijöihin, muihin maanomistajiin sekä ekosysteemeihin. Nämä vaikutukset voidaan tarkemmin arvioida vasta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelun yhteydessä.”

Tosin ”...verrattuna teollisuuden päästölukuihin” ei ole kovin hyvin perusteltu tapa, parempi olisi verrata muihin päästösektoreihin, ts. ”....verrattuna muiden sektoreiden päästöjen epävarmuuksiin”.

Kohdassa 4.2.2. Ilmastovaikutukset korostetaan metsien hiilinielua ja sen kasvattamisen tarvetta, ja todetaan hakkuiden määrrien vuotuisten vaihteluiden aiheuttavan merkittävää epävarmuutta maankäyttösektorin nielujen kehitykselle. Kohta: ”Lakiin lisättäisiin hiilineutraaliustavoitteen yhteyteen tavoite nielujen aikaansaamien poistumien kasvamisesta”.

Tässä yhteydessä ei mainita sitä, että maatalouden ja metsätalouden turvemaiden maaperistä – joiden khk-päästöt ylittävät 12 Mt CO<sub>2</sub> ekv. (Lehtonen A ym. 2021), on mahdollista alentaa päästöjä, mutta joiden edellyttämiin toimiin ei nykyisellään maanomistajia ja viljelijöitä kannusteta. Lisäksi metsäkatoa vähentämällä voidaan saada aikaan merkittäviä päästövähennyksiä. Näiden päästöjen vähentämisellä voitaisiin myös maankäyttösektorin nettomääräistä nielua kasvattaa.

Maa- ja metsätalouden turvemaiden tehtävillä päästövähennystoimilla voisi olla myös myönteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja vesistökuormitukseen (esim. ennallistetut ojitetut suot voivat toimia tulvahuippujen tasaajana ja kiintoaineksen pidättäjänä sekä lisätä luonnon monimuotoisuutta), mutta tätä ei mainita kohdassa 4.2.3 Muut ympäristövaikutukset, jossa mainitaan lähinnä hakkuiden muutosten vaikutuksia.

Kohdassa 4.2.4 Taloudelliset vaikutukset ei mainita sitä, että erilaisilla suuriin päästövähennyksiin tähtäävillä ohjauksilla voi olla välittömiä ja välillisiä vaikutuksia maaseutualueiden talouteen ja

elinvoimaisuuteen, ja että nämä vaikutukset voivat olla hyvinkin erilaisia ja eri suuntaisia maan eri osissa. Esimerkiksi turvemaiden käytön vähentäminen maa- ja metsätaloudessa voi aiheuttaa merkittäviä vähennyksiä paikallistalouksissa, ja vastaavasti esim. tuulivoiman tai aurinkovoiman merkittävä lisärakentaminen voi tuoda merkittäviä lisätuloja yksittäisille mutta rajatuille alueille. Samoin eräät metsänomistajat voisivat hyötyä metsän uudistamisiän nostamisesta, mutta sillä voisi olla merkitystä jalostavan teollisuuden puunkäytölle. Turvemaille perustettavilla kosteikoilla voisi olla maa- ja metsätalouden tuotantomahdollisuuksien kaventumisen ja maan omaisuusarvojen heikkenemisen lisäksi myönteinen vaikutus luontomatkailun ja siihen liittyen palvelujen kehittymiseen.

”Selvityksessä todetaan, että ilmastonmuutokselle tai ilmastonmuutosta hillitseville toimille herkät tahot tai elinkeinot eivät välttämättä ole sellaisia tahoja, joita yleisesti pidettäisiin haavoittuvina. Tästä seuraa selvityksen mukaan tarvetta laajentaa ilmastolain osallistumisjärjestelmää siten, että paitsi yleisesti haavoittuvien ryhmien osallistuminen myös nimenomaan ilmastönäkökulmasta erityisten tahojen (esimerkiksi nuoriso) osallistumistarve voitaisiin huomioida.” (s. 26).

Tästä voidaan tehdä se virheellinen johtopäätös, etteivätkö ilmastonmuutokselle tai ilmastonmuutosta hillitseville toimille herkät tahot tai elinkeinot olisi haavoittuvia. Voidaan todeta, että esim. heikon kannattavuuden kanssa kamppailevat maatilat tai metsäomistajat voivat hyvinkin olla haavoittuvia, eli elinkelpoisuuden ja kannattavuuden edellytykset saatetaan menettää, jos hillitsemistoimet vaikuttavat heidän elinkeinotoimintaansa rajoittavasti. Haavoittuville elinkeinoille tulisi kehittää vaihtoehtoja, joihin haavoittuvilla toimijoilla olisi todellinen mahdollisuus siirtyä. Tämä edistäisi hillitsemistoimien hyväksyttävyyttä ja edistäisi siirtymää vähempipäästöisiin elinkeinoinhin ja voisi myös tuoda mainittuja dynaamisia vaikutuksia paikallistalouksiin.

## VIITTEET

Hyvönen, T., Heliölä, J., Koikkalainen, K., Kuussaari, M., Lemola, R., Miettinen, A., Rankinen, K., Regina, K., Turtola, E. 2020b. Maatalouden ympäristötoimenpiteiden ympäristö- ja kustannustehokkuus (MYTTEHO): Liite 1: Arviot ympäristökorvauksen toimenpiteiden ympäristövaikutuksista. 93 s.

[https://mmm.fi/documents/1410837/3476612/MYTTEHO\\_Liite1\\_Toimenpidearviot\\_27022020.pdf/50024a11-9563-e6bd-ac07-353f1620393c/MYTTEHO\\_Liite1\\_Toimenpidearviot\\_27022020.pdf](https://mmm.fi/documents/1410837/3476612/MYTTEHO_Liite1_Toimenpidearviot_27022020.pdf/50024a11-9563-e6bd-ac07-353f1620393c/MYTTEHO_Liite1_Toimenpidearviot_27022020.pdf)

Lehtonen, A., Aro, L., Haakana, M., Haikarainen, S., Heikkinen, J., Huuskonen, S., Härkönen, K., Hökkä, H., Kekkonen, H., Koskela, T., Lehtonen, H., Luoranen, J., Mutanen, A., Nieminen, M., Ollila, P., Palosuo, T., Pohjanmies, T., Repo, A., Rikkonen, P., Rätty, M., Saarnio, S., Smolander, A., Soinne, H., Tolvanen, A., Tuomainen, T., Uotila, K., Viitala, E.-J., Virkajärvi, P., Wall, A., Mäkipää, R. 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet: Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 65/2021. Luonnonvarakeskus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-275-9>

## Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

On myönteistä, että hiilineutraalisuus ja sen jälkeiset tavoitteet on kirjattu lakiesitykseen. Tulisi kuitenkin tarkistaa, että hiilineutraalisuus on määritelty selkeästi. Pykälän 2 1) kohdassa hiilineutraalisuus määritellään siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat. Tekstissä olisi korrektaa käyttää johdonmukaisesti termejä päästö ja poistuma, ja kun asetetaan tavoitteita, ne ilmaistaisiin taseena, erityisesti maankäyttösektorilla. Ei näet ole mahdollista, etenkin maankäyttösektorilla, että nielut ja poistumat kasvaisivat ja päästöt

vähenisivät joka vuosi ja loputtomasti, mutta lakitekstin mukaan esimerkiksi poistumalle asetetaan jatkuvan kasvun tavoite. Perusteluissa sanotaan kuitenkin korrektisti: "Vuodelle 2035 asetettu hiilineutraaliustavoite tarkoittaisi, että kyseisenä vuonna tavoitellaan raportoitujen päästöjen ja nielujen aikaansaamien poistumien tasapainoa siten, että päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin nielujen aikaansaamat poistumat. Tavoitteen saavuttamisen vaatimuksena tällöin olisi, että päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt saavat vuonna 2035 olla korkeintaan yhtä suuret kuin maankäyttösektorin nettomääräinen poistuma siten laskettuna kuin nämä päästöt ja poistumat raportoidaan Suomen kasvihuonekaasuinventaariorissa." Itse lakitekstissäkin olisi selkeämpää viitata nettomääräiseen poistumaan.

### **Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismääräys (5 §)**

Kuntien osallistaminen on hyvä asia, koska kunnilla on paljon mahdollisuuksia päästövähennysten toteuttamiseen.

### **Suunnittelujärjestelmä, erityisesti uusi maankäyttösektorin suunnitelma (7–13 §)**

Maankäyttösektorin päästöjen ja nielujen ohjaaminen lailla on kannatettava ajatus. 12 §:n Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma perusteluissa (s. 47) todetaan hyvin perustellusti, että "Maankäyttösektorin suunnitelma kattaisi esimerkiksi maatalousmaiden kasvihuonekaasupäästöihin ja hiilen sitomiseen, metsien maaperän ja puuston päästöihin ja nieluihin, maankäytön muutoksiin sekä ilmastokosteikkoihin kohdentuvia toimia. Momentin 3 kohdan mukaisesti olisi esitettävä myös arviot maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kehityksestä ja toimien vaikutuksista niihin".

Päästövähennyskustannukset näyttävät olevan pienessä roolissa, samoin pyrkimys kustannusvaikuttavien ja kustannustehokkaiden päästövähennysten toteuttamiseen. Tämä on taloudellisessa mielessä varsin huolestuttavaa eikä edistä kunnianhimoisten päästövähennysten saavuttamista, hyväksyttävyyttä tai oikeudenmukaisuutta.

### **Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)**

Esityksen 16§:ssä säädetään ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurannasta ja 17§:ssä suunnitelmien muuttamisesta. Olisi eduksi, että toteutuksen seuranta täsmennettäisiin niin, että määriteltäisiin aikaraja, mihin mennessä vastuuministeriöiltä vaaditaan päivitetyt suunnitelmat, mikäli selontekojen perusteella havaitaan, ettei tavoitteita olla saavuttamassa. On vaarana, että suunnitelmien muuttaminen siirtyy seuraavalle hallituskaudelle.

### **Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto (mm. 14 §, 21 §)**

-

### **Suomen ilmastopaneeli (20 §)**

-

### **Muutoksenhaku (22 §)**

-

### **Esityksen vaikutukset**

-

## Muita huomioita

Määritelmät (6§) on syytä tarkistaa. Kun määritellään nielu ja poistuma, on syytä määritellä myös päästö ja päästölähde. Pykälän 6 kohdassa 11): "Tässä laissa tarkoitetaan... Poistumilla sitä määrää kasvihuonekaasuja, jonka nielu sitoo ilmakehästä tietyssä ajassa." Kuitenkin pykälän perusteluissa sanotaan, että tämä määritelmä pohjautuu poistumayksikön määritelmään Kioton pöytäkirjassa. Poistuma ei kuitenkaan ole sama asia kuin poistumayksikkö. Tekstissä olisi myös korrektia käyttää johdonmukaisesti termejä päästö ja poistuma, ja kun asetetaan tavoitteita, ne ilmaistaisiin taseena, erityisesti maankäyttösektorilla. Ei näet ole mahdollista, että nielut ja poistumat kasvavat joka vuosi ja loputtomasti, mutta lakitekstin mukaan esimerkiksi poistumalle asetetaan jatkuvan kasvun tavoite.

6§:n kohdassa 9) määritellään maankäyttösektori. Määritelmää voisi korjata maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous -sektorin.

Lehto Jani  
Luonnonvarakeskus

Merilä Päivi  
Luonnonvarakeskus