

Asia: VN/4507/2021

Lausuntopyyntö työryhmän luonnoksesta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaksi (MISU)

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko ehdotettu maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimenpidekokonaisuus tasapainoinen, vaikuttava ja toteuttamiskelpoinen?

On hyvä, että maankäyttösektorille on viimein tehty oma ilmastosuunnitelma. Suunnitelma on laaja ja kattava kokonaisuus, jossa on hyvin esitetty maankäyttösektorin ilmastotoimien tilannekuva. Siinä on myös tunnistettu pitkä lista toimenpiteitä, joilla päästövähennyksiä sekä hiilensidontaa ja -varastointia voidaan edistää, ja jokaisen toimenpiteen kohdalla on lisäksi pyritty esittämään sitä edistäviä ohjauskeinoja sekä antamaan toimenpiteen toteuttamiselle vaikutusarvio. Yleisellä tasolla suunnitelmassa on siis käsitelty aihetta järkevästi ja tasapainoisesti.

Ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi suunnitelmaa tulee kuitenkin vielä kehittää. Suunnitelmassa on selkeitä puutteita, jotka toistuvat usean toimenpiteen kohdalla: ohjauskeinot ovat epämääräisiä tai puuttuvat kokonaan, päästövaikutusarviota ei ole tehty eikä rahoitusta ole määritelty. Suunnitelman kehittämiseksi tarvitaan siis vielä enemmän ja konkreettisempia toimenpiteitä sekä parempia arvioita vaikuttavuudesta. Myös analyysia toimintaympäristön muutoksesta ja sen vaikutuksista voisi syventää ottamaan huomioon Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan vaikutuksia. Lisäksi kiertotalous- ja luonnon monimuotoisuusnäkökulmien vahvistaminen olisi paikallaan.

On vaikea nähdä perusteita nykyisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän päällekkäisyyksille. Erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma ja ilmasto- ja energiastrategia kattavat pitkälle saman ajanjakson, sektorit ja toimet. Myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman kesken on päällekkäisyyttä maatalouden toimien suhteen. Suunnittelujärjestelmän monimutkaisuus uhkaa vaikeuttaa toimeenpanoa, lisätä hallinnollisia kustannuksia ja heikentää läpinäkyvyyttä. Suunnittelujärjestelmää on syytä virtaviivaistaa ja keskittyä ohjelmien määrän sijaan niiden kattavuuteen ja vaikuttavuuteen.

Laajemmin tarkastellen myös ilmastokriisin hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen kansallisesti ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen liittyvät kiinteästi toisiinsa. Suomessa haasteiden ratkaisemiseksi on laadittu useita erillisiä lakeja, suunnitelmia, ohjelmia ja strategioita. Olisi hyvä, että haastetta pyrittäisiin jatkossa ratkaisemaan kokonaisuutena.

Suunnitelman tavoitteet keskittyvät maankäyttösektorilla toteutettavien lisätoimenpiteiden ilmastovaikutukseen (3 Mt), joka yhdessä perusskenaariossa oletetun nielukehityksen kanssa toteuttaa vuoden 2035 nettonielun -21 Mt. Vuoden 2035 nettonielulle ei ole asetettu virallista tavoitetasoa hiilineutraaliustavoitteen yhteydessä, mutta hiilineutraaliuteen tähtäävät toimet muilla sektoreilla nojaavat siihen, että edellä mainittu nielutaso saavutetaan. Mikäli maankäyttösektorin nettonielu ei lisätoimenpiteiden ulkopuolella kehity perusskenaarion mukaisesti, voi hiilineutraaliustavoite vaarantua. Tässä tapauksessa maankäyttösektorilla tulisi olla valmius tehdä lisätoimia.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei ota lainkaan huomioon kiertotaloutta maankäyttösektorin ilmastokestävyuden edistäjänä. Sitran tuoreen selvityksen (2022) mukaan siirtymä kiertotalouteen voi vähentää maankäyttöä ja maankäytön kasvihuonekaasupäästöjä merkittävästi. Pelkästään maankäytön muutoksen aiheuttama hiilinielun kasvu Euroopan unionin alueella riittäisi saavuttamaan komission ehdotuksen LULUCF-asetuksen vuosittaisesta 310 Mt CO₂ nettopoistuman tavoitteesta vuoteen 2030 mennessä.

Ympäristöministeriön (2021) selvityksessä on tarkasteltu erilaisten kiertotaloustoimenpiteiden vaikutuksia Suomessa eri sektoreilla, mukaan lukien metsäteollisuus ja ruokajärjestelmä. Selvityksen arvioiden mukaan kiertotalouden avulla voidaan vähentää kotimaan kasvihuonekaasupäästöjä molemmilla sektoreilla. Vaikka maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei liity metsäteollisuuteen, voidaan metsäteollisuuden kiertotaloustoimilla saavuttaa myös metsätalouden päästövähennyksiä (ks. puutuotteiden hiilivarastot). Myös uudistavan maatalouden päästövähennyspotentiaali Suomessa on suuri. Selvityksen mukaan uudistava maatalous liittyy kivennäismaapeltojen hiilisisällön kasvattamiseen ja turvepeltojen orgaanisen aineen hajoamisen estämiseen. Tämän alueen kiertotaloustoimenpiteillä on mahdollisuus parantaa vuosittaista päästötasetta useita miljoonia hiilidioksidiekvivalenttitonneja vuoteen 2035 mennessä.

Sitra 2022, <https://www.sitra.fi/julkaisut/tackling-root-causes/>

YM 2021, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162901>

2. Toimeenpanon näkökulmasta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa hyväksyttävyyys ja oikeudenmukaisuus ovat tärkeitä. Arvioi niiden toteutumista suunnitelmassa.

-

3. Muuta huomioitavaa suunnitelmaluonnoksesta.

Yksityiskohtaisia huomioita toimenpiteittäin:

Metsäkato

Metsäkadon ehkäisemiksi esitetyt toimenpiteet ovat suunnitelmassa suuripiirteisiä ja vaikutusarvioiltaan epäselviä. Toimenpiteitä ja arvioita tulisi tarkentaa. Esimerkiksi metsänraivauksen ehkäisy rakennetuksi maaksi ei sisällä ohjauskeinoja käytännössä lainkaan, ja peltoraivaukseen liittyvät pinta-ala-arviot ovat vaikeasti tulkittavia. Myös peltorakenteen kehittämiseksi esitetyt ohjauskeinot ja maininta toimintaohjelmasta karttavat konkretiaa.

Peltoraivaukseen liittyen suunnitelmassa mainitaan Euroopan komissio julkaiseen marraskuussa 2021 lainsäädäntöehdotuksen, jolla pyritään ehkäisemään tiettyjen metsäkatoa aiheuttavien tuotteiden pääsyä EU-markkinoille sekä kehittämään toimijoiden metsäkatovapaita tuotantoketjuja. Suomen kannattaa aktiivisesti tukea tätä ehdotusta, sillä sen avulla maankäyttösektorin ilmastotoimia on mahdollista vaikuttaa Suomen ja Euroopan ulkopuolella.

Ilmastopaneeli on tuoreessa raportissaan (2022) suositellut maankäytön muutosmaksun käyttöönottoa erityisesti turveperäisillä mailla. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa toimenpide on huomioitu, mutta lakivalmistelu olisi vasta vuonna 2025. Toimenpiteen käyttöönottoa tulisi vauhdittaa. Suunnitelman tavoitteena on mainittu toimien toteuttaminen mahdollisimman kustannustehokkaasti. Metsäkatoon suunnatuilla toimilla on mahdollista saavuttaa merkittäviä päästövaikutuksia suhteellisen pienillä pinta-aloilla verrattuna esimerkiksi metsittämiseen. Metsäkatoon suunnattuja toimia ja erityisesti maankäytön muutosmaksua olisi tästäkin syystä syytä jouduttaa.

Ilmastopaneeli 2022, <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/04/ilmastopaneelin-raportti-2-2022-turvemaiden-kayton-vaihtoehdot-hiilineutraalissa-suomessa.pdf>

...

Pohjaveden pinnan nostaminen turvepelloilla

Suunnitelmassa esitettyjä toimia turvepeltojen vedenpinnan nostamiseksi tulisi vauhdittaa. Useat kosteikkoviljelyyn liittyvät kohdat suunnitelmassa nojaavat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukitoimiin. Ilmastopaneelin raportin (2022) mukaan toimien suunnittelu kannattaa aloittaa

kansallisesti jo ennen EU:sta todennäköisesti tulevia aloitteita, jotta ne voidaan räätälöidä Suomen oloihin sopiviksi ja jotta voitaisiin välttää samantyyppinen hallitsematon siirtymä kuin turvetuotannon alajossa. Sitran Korjausliike-selvityksessä (2021) kehoitetaan asettamaan ilmastohyötyjä tuoville toimille kannustimet: taataan kosteikkoviljelylle oikeus maataloustukiin ja vähitellen poistetaan maataloustuet turvemailta, joilla vedenpintaa ei pidetä korkealla. Lisäksi kosteikkoviljelyn arvoketjujen luonti on tärkeää, mikä on suunnitelmassakin huomioitu, mutta konkreettiset keinot viljelijöiden ja jalostavan teollisuuden toimintaedellytysten parantamiseksi.

On hyvä, että turvepeltojen ilmastoviisaasta käytöstä laaditaan yksityiskohtainen tiekartta.

Ilmastopaneeli 2022, <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/04/ilmastopaneelin-raportti-2-2022-turvemaiden-kayton-vaihtoehdot-hiilineutraalissa-suomessa.pdf>

Sitra 2021, <https://www.sitra.fi/julkaisut/korjausliike/>

...

Suometsien ilmastokestävää hoitoa ja käyttöä

Suunnitelman toimenpiteet suometsien ilmastokestävään hoitoon ja käyttöön liittyen ovat riittämättömiä. Tukipolitiikkaa ja sääntelyä tulisi uudistaa siten, että ne ohjaavat jatkuvapeitteiseen kasvatukseen suometsissä. Kunnostusojitusten tuesta tulee pikaisesti luopua, kuten metsätalouden kannustinjärjestelmää pohtinut METKA-työryhmä on ehdottanut. Lisäksi kunnostusojitukset tulee saattaa luvanvaraisiksi, ojille asettaa syvyyden ja leveyden suhteen enimmäismitat, ojittamattomien soiden metsäojitus kieltää ja ojittamattomissa suometsissä kieltää avohakkuuseen ja maanmuokkaukseen perustuva metsänuudistaminen, kuten Ilmastopaneeli (2022) on suositellut.

Ilmastopaneeli 2022, <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/04/ilmastopaneelin-raportti-2-2022-turvemaiden-kayton-vaihtoehdot-hiilineutraalissa-suomessa.pdf>

...

Hiilen sidonnan ja varastoinnin sekä päästöjen vähentämisen markkinat ja kannustimet

Suunnitelmassa pyritään edistämään vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden syntymistä maankäyttösektoriin ja maatalouteen kytkeytyvien kehittämishankkeiden ja pilottien avulla. Sitran

näkemyksen mukaan vapaaehtoisen hiilikaupan mahdollisuuksia kirittää ilmastotoimia tulisi edistää sitoutumalla ylittämään EU:n asettama metsänielun referenssitaso tai nielutavoite metsistä myytyjä kompensatioyksiköitä vastaavalla määrällä, edistämällä yksikköjen laadukasta standardointia ja luomalla kotimaiselle kompensatiomarkkinalle laadun varmistavaa sääntelyä ja valvontaa.

Vapaaehtoisuuden lisäksi metsänomistajille tulisi luoda taloudelliset kannustimet hiilensidonnan kasvattamiseen. Tämä voidaan aloittaa kehittämällä tietopohjaa ja pilotoimalla järjestelmää esimerkiksi Metsähallituksen kautta hiilikorvausjärjestelmää, jossa metsänomistajille maksetaan tukea hiilivaraston kasvattamisesta.

...

Suopohjien ilmastokestävä jatkokäyttö

Suunnitelmassa pyritään lisäämään tietämystä suopohjien jatkokäytön vaihtoehtoista ja kehittämään siihen menetelmiä informaatio-ohjauksen ja kehittämistoiminnan avulla. Nämä eivät kuitenkaan ole riittäviä toimia. Turvetuotantoalueita tulee todennäköisesti poistumaan käytöstä aiempaa nopeammin, kun energiaturpeen käyttö vähenee. Toistaiseksi alueille ei ole jälkikäsitteilyvelvoitteita, mikä mahdollistaa merkittävien maaperäpäästöjen jatkumisen pitkään tuotannon loppumisen jälkeen. On myös mahdollista, että kotimaisen kasvaturpeen tai vientiin suuntautuvan turpeen tuotanto jatkuu ja johtaa uusien turvetuotantoalueiden avaamiseen. Turvetuotantoalueiden ilmasto- ja luontovaikutukset minimoivan jälkikäsitteilyn tapauskohtaista määrittämistä ja toteuttamista tulisi tukea niin, että siitä tulee taloudellisesti kannattavaa, tai turvetuotantoalueille tulisi asettaa jälkikäsitteilyvelvoite.

...

Puutuotteiden ja -rakentamisen hiilivarastot

Suunnitelman mukaan puurakentamisen edistämistoimia jatketaan ympäristöministeriön koordinoimana koko valtioneuvostossa määrittämällä kaikille ministeriöille tavoitteet ja toimenpiteet, jotka tukevat kokonaistavoitteiden toteutumista. Puunkäytön edistäminen on kuitenkin riskialtista ilmastotavoitteiden kannalta, mikäli se lisää hakkuita. Puun kysyntä on kasvussa, osittain siksi että puuta kohdellaan politiikassa hiilineutraalina tai hiiltä sitovana materiaalina. Hyvin harva puutuote tuottaa niin suuria ilmastohyötyjä, että sen tuottamisen takia puun käyttöä kannattaisi ilmastomielessä kokonaisuutena lisätä (Ilmastopaneeli 2022). Puun käytölle ei ole luotu kokonaisvaltaista ilmasto-ohjausta, ja toistaiseksi ilmastopolitiikka on asettanut kannustimia puun käytölle lähinnä sähkön ja lämmön tuotantoon sekä liikenteen polttoaineiksi, ja

uusia kannustimia kehitetään puurakentamiseen. Puun nykyisiä ja tulevia käyttökohteita tulisi tarkastella systemaattisesti, ja selvittää, missä käyttö tuottaa suurimman lisäarvon ilmastolle ja toisaalta missä vaihtoehtoja on muitakin tai käyttökohteesta voisi kestävyysmielessä luopua. Tätä vasten tulisi tarkastella kriittisesti puun kysyntää kasvattavat politiikat ja korjata ohjausta – esimerkiksi varmistamalla, että polttoon perustumaton lämmöntuotanto on lähtökohtaisesti puun polttoa kannattavampaa, ja toisaalta esimerkiksi asettamalla biosekoitevelvoitteita materiaaleille, joissa korvaaminen on järkevää. Lisäksi tulisi selvittää, miten puun käytön kokonaisvaltainen ilmasto-ohjaus voitaisiin toteuttaa osana monitavoitteista metsien käyttöä.

Kiertotaloudella voidaan edistää hiilivarastoja pitkäaikaisissa puutuotteissa ja -rakenteissa sekä välillisesti vähentää metsätalouden päästöjä hyödyntämällä resursseja tehokkaammin:

- Materiaalitehokkuuden parantamisella samasta runkopuumäärästä saadaan enemmän puutuotteita tai -rakenteita aikaiseksi, joka vähentää metsästä hakatun runkopuun tarvetta ja vahvistaa metsän hiilinielua. Materiaalitehokkuutta voidaan parantaa esim. vähentämällä puuraaka-aineen hävikkiä tai hyödyntämällä sekundäärisiä puuraaka-aineita paremmin.
- Puun kaskadikäytön lisäämisellä edistetään puumateriaalien- ja tuotteiden kertautuvaa käyttöä ja mahdollisimman korkeaa arvonnisää sekä materiaalihyödyntämistä ennen energiakäyttöä. Puutuotteiden kaskadikäyttöä on mahdollista lisätä esimerkiksi puurakentamisen tuotteissa. Suomessa valmistetuista puutuotteista alle 20 % päättyy pitkäikäiseen käyttöön. Pitkittämällä puumateriaalin säilymistä tuotekäytössä lisätään puutuotteiden hiilivarastoa ja -nielua.

Kun samasta puumäärästä saadaan tuotettua ja jalostettua enemmän, kohdistuu metsiin vähemmän hakkuupainetta. Mikäli puuraaka-aineesta tehtäisiin yhä enemmän pitkäikäisiä tuotteita, voisi tämä vaikuttaa myös metsänhoitokäytäntöihin.

Ilmastopaneeli 2022, <https://www.ilmastopaneeli.fi/tiedotteet/maltilliset-hakkuut-mahdollistavat-ilmastotavoitteiden-ja-metsien-kayton-yhteensovittamisen/>

...

Ympäristövaikutuksien arviointi, luonnon monimuotoisuus

Maankäytöllä on useita tavoitteita, joista yksi on ilmastokriisin hillintä. Suomessa ei ole laadittu ekosysteemipalvelustrategiaa, eikä erilaisten luontohyötyjen kokonaisvaltaisella hallinnalla ole vastuullista omistajaa tai koordinaatiota. Siksi on toistaiseksi perusteltua käsitellä maankäytön

ilmastotoimia erillisessä suunnitelmassa, jonka tueksi laaditaan erilliset riskianalyysit. Jatkossa maankäyttösektoria tulisi kuitenkin kehittää kohti monitavoitteisuutta. Tällöin myös maankäytön vaikutustenarviointia tulisi merkittävästi vahvistaa nykyisestä.

Kestävyyskilpailukykyä ei tule luoda ratkaisulla, jotka eivät sitä kansainvälisesti ansaitse. Ensinnäkin hiiltä koskevien kaupan pelisääntöjen tulee palvella asetettuja ilmastotavoitteita. Toiseksi ilmastokestävän metsätalouden tulee perustua suomalaista luontoa vahvistaviin ratkaisuihin. Tämä tarkoittaa pitäytymistä Suomeen jääkauden jälkeen levinneissä puulajeissa. Suomen luontaisia, teollisesti käytettyjä puulajeja ei pidä korvata vierasperäisillä puilla, kuten amerikkalaisilla havupuilla. Kun lämpösummat pohjoisella pallonpuoliskolla kohoavat, puulajisto uudistuu luontaisesti.

Puroila Samuli
Sitra