

Asia: VN/4507/2021

## Lausuntopyyntö työryhmän luonnoksesta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaksi (MISU)

### Lausunnonantajan lausunto

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

Hallituksen linjausten mukaisesti maankäyttösektorin toimenpiteillä odotetaan saavutettavan vuoteen 2035 mennessä vähintään 3 miljoonan tonnin CO<sub>2</sub>-ekv. vuotuiset vaikutukset. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet linjataan Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa (MISU). MISU on laadittu noudattaen samoja periaatteita, joita ilmastolaki (609/2015) on edellyttänyt keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) laatimiselta. Eduskuntaan maaliskuussa 2022 toimitettu hallituksen esitys uudeksi ilmastolaiksi (HE 27/2022) tulee vaikuttamaan tulevien ilmastopolitiikan suunnitelmien sisältöön ja laatimisprosesseihin. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on laadittu siten, että se vastaa mahdollisimman pitkälti uuden ilmastolain mukaisia vaatimuksia.

Maankäyttösektorin ilmastotoimiin liittyvät Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset sisältyvät Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimenpidekokonaisuuteen. Hallituskaudella jo aiemmin päätettyjen linjausten mukaisesti on mm. laadittu vuosille 2020-2024 Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset, joissa asetettiin ensimmäistä kertaa hiilinielujen ja -varastojen kasvutavoite. Tavoite koskee sekä liiketoiminnan että luontopalveluiden hallinnassa olevia alueita. Linjausten mukaisesti Metsähallitus tukee toiminnassaan tavoitetta, että Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen pian sen jälkeen. Valtion maita hoidetaan ja käytetään niin, että ne toimivat lisääntyvinä hiilinieluinä ja hiilivarastona lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Metsähallitus kartoittaa maaperäpäästöjen kannalta kriittiset alueet ja vähentää päästöjä alueiden käsittelyssä.

Metsähallitus toteaa metsätaloudelle esitettyjen toimenpiteiden osalta, että toimenpidekokonaisuus on tasapainoinen, vaikuttava ja toteuttamiskelpoinen. On hyvä, että uusiutuvista raaka-aineista tehtyjen tuotteiden substituutiovaikutus ja hiilivarasto huomioidaan myös maankäyttösektoria koskevissa suunnitelmissa siten, että kuva metsien käytöstä ja sen vaikutuksesta ilmastomuutoksen hillintään on kokonainen, eikä maankäyttösektoria koskevissa suunnitelmissa jouduta tyytymään

osaoptimointiin. Fossiilisten käyttöä korvataan uusiutuvilla raaka-aineilla, kuten metsäbiomassalla tai puupohjaisilla tuotteilla, mikä vähentää fossiilisten käytöstä syntyvää pitkäaikaista ilmastovaikutusta. Pitkäikäiset puupohjaiset tuotteet toimivat hiilivarastoina esimerkiksi rakennusteollisuudessa. Puupohjaiset tuotteet ovat usein myös kierrätettäviä ja biohajoavia.

Metsähallitus kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valtionhallinnon strategioiden ja suunnitelmien tarkastelussa on hyvä ylläpitää kokonaisvaltaisen laajaa ja monipuolista näkökulmaa. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa Metsähallitus haluaa tuoda esille erityisesti luonnon monimuotoisuuden näkökulman. Suunnitelmassa on tarpeen tunnistaa selvemmin luonnon eri elinympäristöjen ja luonnonsuojelualueverkoston rooli osana maankäyttösektoria, alueiden merkittävä rooli hiilen kierrossa ja erityisesti hiilen luonnollisessa talteenotossa ja varastoinnissa sekä vahvistaa suojelun merkitystä yhtenä ratkaisuna hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamisessa erityisesti lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. IPCC:n raportointiohjeiden mukaan raportointiin sisällytetään antropogeeniset eli ihmistoiminnasta aiheutuvat päästöt. Suomessa kaikki metsät ovat mukana päästölaskennassa, sillä niiden katsotaan olevan ihmistoiminnan vaikutuspiirissä. Näin ollen myös luonnonsuojelualueiden metsät ovat mukana raportoinnissa, vaikka niillä ei esimerkiksi tehdä varsinaisia metsänhoitotoimia. Luonnontilaiset eli ojittamattomat suot ovat käsittelyiden ulkopuolella ja jäävät siten myös laskennan ja raportoinnin ulkopuolelle. Raportissa olisi selkeyden vuoksi syytä avata raportoinnin kriteerit ja perusteet, sillä mm. luonnonsuojelualueverkoston rooli ja merkitys jää raportoinnin perusteella epäselväksi. Metsähallitus pitää tärkeänä, että luonnonsuojelualueverkostoon ja sen kehittämiseen liittyvät mahdollisuudet osana toimenpidevalikoimaa tulisivat tasapainoisesti huomioituiksi.

Puustoon sitoutuneen merkittävän hiilivaraston ylläpitämisen merkitystä ja mahdollisuuksia tavoitteiden saavuttamisessa tulisi suunnitelman toimenpiteissä ennakkoluulottomasti hyödyntää. Toimet, erityisesti metsien suojelualueiden perustaminen tukisivat luontokadon pysäyttämisen tavoitteita yleisesti ja olisivat synergiassa ajankohtaisen EU:n biodiversiteettistrategian kanssa. Osana globaalia suojelualuejärjestelmän kehittämistä luonnon monimuotoisuuden kadon pysäyttämiseksi ollaan parhaillaan asettamassa seuraavia askeleita ja tavoitteita vuoteen 2030, vision ollessa 2050. YK:n luonnon monimuotoisuutta koskevassa biodiversiteettisopimuksessa tullaan asettamaan 30 % pinta-ala tavoitteet sekä terrestrisille että sisävesi- ja merialueille. Myös Suomi käsittelee toteutusta osaltaan. Ilmasto- ja biodiversiteettistrategioiden sekä vesipuidedirektiivin toimeenpanoa tulisi edistää keskenään synergiassa sekä toimenpiteiden että raportoinnin osalta.

Ilmastolain suunnittelujärjestelmän mukaisten suunnitelmien johdonmukaisuus ja yhteensopivuus luonnon monimuotoisuustavoitteiden kanssa on huomioitava. Ilmastomuutoksen hillintään liittyvät toimet voivat joko vähentää tai lisätä laji- ja luontokatoa. Ilmastosuunnitelmassa todetaan, että ilmastomuutoksen hillintätoimet tai niiden toimeenpano eivät saisi heikentää monimuotoisuutta, ja toimenpiteissä tulisi etsiä ilmastomuutoksen hillintää, sopeutumista ja monimuotoisuutta edistäviä toimia. Ilmastosuunnitelman tulosten yhteenvetotaulukossa 7, on kuitenkin tuotu esiin vain ehdotettujen toimenpiteiden ilmastovaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus ja hyväksyttävyyys. Suunnitelman vaikutus monimuotoisuuteen puuttuu. Erityisesti vaikutukset monimuotoisuuteen ja vesistöjen tilaan ovat ilmastosuunnitelman kokonaisarvioinnissa erilaisten velvoittavien strategioiden ja direktiivien takia keskeisiä. Suunnitelman yhteenveto ei ole kokonaisvaikutusten arvioinnin osalta siten tasapainoinen.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa määritellään lisätoimenpiteet, joiden vuosittainen nettovaikutus on arvion mukaan 3,38-3,58 miljoonaa CO<sub>2</sub> ekvivalenttia. Maankäyttösektorilla olisi potentiaalia huomattavasti kunnianhimoisempiinkin tavoitteisiin ja mitoituksiin: LUKEn mukaan maankäyttösektorilla on lukuisia tunnistettuja mahdollisuuksia vahvistaa hiilinieluja ja vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, ja potentiaalisten toimenpiteiden vuosittainen nettovaikutus voisi maksimissaan vuonna 2035 olla lähes 10 Mt CO<sub>2</sub> ekvivalenttia lisää hiilinielua. Tämä toki edellyttäisi erittäin laajoja muutoksia maankäyttösektorin ohjauskeinoissa sekä investointeja päästöjä vähentäviin ja nieluja lisääviin toimenpiteisiin.  
([https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/547083/luke-luobio\\_7\\_2021\\_korjattu\\_3\\_painos.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/547083/luke-luobio_7_2021_korjattu_3_painos.pdf?sequence=7&isAllowed=y))

Tavoitevuosi on 2035, jolloin Suomen tulisi olla hiilineutraali. Käytännössä puhutaan varsin lyhyen aikavälin tavoitteista ja tällöin olennaista vaikuttavuuden ja tavoitteisiin pääsemisen kannalta on valita toimenpiteet suhteessa niiden vaikutukseen tarvittavaan aikaan. Samalla toimenpidepaletissa tulee olla toimenpiteitä, joiden vaikutus realisoituu vasta pidemmällä aikavälillä. Suunnitelman toimenpiteistä nopea vaikutus on LUKEn mukaan keskimäärin erilaisilla turvemaapeltoihin ja -metsiin kohdistuvilla toimenpiteillä, kun taas esimerkiksi kosteikkojen, metsityksen ja tuhkalannoituksen vaikutus näkyy pidemmällä aikavälillä. On perusteltua kysyä, ehditäänkö ehdotettujen toimenpiteiden ja niiden mitoituksen avulla halutut vaikutukset saavuttaa vuoteen 2035 mennessä.

LUKEN mukaan suurimmat vuosittaiset päästövähennykset voidaan saada melko nopeasti hillitsemällä metsäkatoa eli metsien raivaamista pelloiksi ja rakennetuksi maaksi. Potentiaalisesti suurimmat päästövähennykset voidaan saavuttaa muuttamalla turvemaapeltojen viljelykäytäntöjä ja jatkamalla runsasravinteisissa ojitetuissa turvemaametsissä metsänkasvatusta avohakkuiden sijaan harvennuksin ja ilman kunnostusojituksia. Puuston kasvua lisäävillä kangasmaiden typpilannoituksella ja suometsien tuhkalannoituksella voidaan kasvattaa vuosittaista hiilinielua merkittävästi, mikäli toimintaa tehdään huomattavan laajoilla pinta-aloilla. Haittapuolena on kuitenkin lannoituksen aiheuttama vesistökuormitus.

Maankäyttösektorin monilla ilmastotoimenpiteillä edistetään myös luonnon monimuotoisuuden säilymistä ja vähennetään maa- ja metsätalouden haitallisia ympäristövaikutuksia. Käytöstä poistettujen turvetuotantoalueiden metsittäminen nostetaan suunnitelmassa esiin. Kosteikkojen perustaminen ei ole ilmastonäkökulmasta kovin tehokas toimi, mutta se hyödyttää ennen kaikkea monimuotoisuutta, vähentää vesistökuormitusta ja on yleensä ilmaston kannalta myönteinen toimi. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös nykyisten ja kunnostettavien kosteikkojen merkitys ilmastonmuutokseen sopeutumisessa mm. kosteusolojen tasaajana, osana tulvasuojelua ja metsäpalojen ja rajoittamista ja torjuntaa. Ns. joutoalueet ovat usein monimuotoisuuden kannalta erittäin arvokkaita alueita. Suunnitelmassa ehdotettu joutoalueiden metsittämistä ei voi yksiselitteisesti eikä laajamittaisesti kannattaa monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta.

Lyhyellä aikavälillä merkittävä rooli on hiilivarastoilla esimerkiksi turpeessa ja puustossa, ja niiden säilyttämisellä. Turpeen merkitys Suomen suurimpana hiilivarastona, mutta myös jatkuvana hiilinieluna on keskeinen. Turpeen sisältämän hiilivaraston säilyttäminen ja sen kertymisen edistäminen pitkällä aikavälillä mm. soiden ennallistamisen avulla onkin tärkeää. Soiden ennallistaminen vaikuttaa pitkällä aikajänteellä positiivisesti hiilen sidontaan, ja tuottaa myös myönteisiä monimuotoisuus- ja vesiensuojeluvaikutuksia. Ilmastotavoitteiden saavuttamiseen liittyy epävarmuus nielujen pysyvyydestä: maanpäällinen hiilidioksidi voi nopeastikin vapautua ilmakehään antropogeenisten tai luonnollisten syiden vuoksi, esimerkiksi metsätuhojen seurauksena. Tästä syystä ekosysteemien pitkäkestoisten hiilivarastojen, kuten esimerkiksi soiden varastoiman turpeen, säilyttäminen on tärkeää.

Sivulla 11 todetaan: ”Eduskuntaan maaliskuussa 2022 toimitettu hallituksen esitys uudeksi ilmastolaiksi (HE 27/2022) tulee vaikuttamaan tulevien ilmastopolitiikan suunnitelmien sisältöön ja laatimisprosesseihin. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on laadittu siten, että se vastaa mahdollisimman pitkälti uuden ilmastolain mukaisia vaatimuksia.” Suunnitelmasta ei kuitenkaan käy ilmi, miltä osin maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei vastaa ilmastolain mukaisia vaatimuksia ja onko joiltakin osin päädytty vaillinaisen toteutuksen ratkaisuun.

Termillä hiilivuoto kuvataan sitä, että päästörajoitusten toteuttaminen tietyllä alueella tai tietyssä maassa lisää päästöjä jossakin muualla. Ilmastotoimien epäsuorat vaikutukset ja päästöjen vuotaminen Suomen ulkopuolelle on olennaista tunnistaa ilmastotoimien vaikuttavuuden varmistamiseksi.

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

Metsähallitus pitää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa sinänsä oikeudenmukaisena ja hyväksyttävänä, mutta haluaa tuoda esille joitakin näkökulmia. Metsähallitus toteaa, että suunnitelman liitteen 2 toimenpiteiden arviointitaulukossa tuodaan esiin vain toimenpiteiden arvioitu ilmastovaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus ja hyväksyttävyyys. Näitä arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös monimuotoisuus- ja ympäristövaikutukset. Suunnitelman liitteenä olevassa Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman ympäristöselostus -raportissa toimenpiteiden ympäristövaikutukset on arvioitu (taulukko 8), ja tulosten tulisi näkyä myös suunnitelmaraportissa. Liitteen 2 taulukossa esiin nousee esiin ilmastovaikuttavuuden, kustannusvaikuttavuuden ja hyväksyttävyyden kannalta positiivisia toimenpiteitä, joiden monimuotoisuus ja vesistövaikutukset ovat ympäristöselostus -raportin mukaan kuitenkin negatiivisia.

Myös maataloudelle aiheutuvien lisäkustannusten kompensointi vaikuttaa tarpeelliselta. Liitteen 2 taulukon mukaan suurin osa toimenpiteistä on arvioitu hyväksyttävyydeltään hyväksi tai erittäin hyväksi. Huono tai erittäin huono hyväksyttävyyys on arvion mukaan lähinnä toimenpiteillä, jotka koskevat käytänteiden muutoksia maatalousmaalla. Näiden joukossa on kuitenkin toimenpiteitä, joiden ilmastovaikuttavuus on arvioitu hyväksi, esimerkiksi lisätään turvemaan nurmiviljelyä

korotetulla vedenpinnalla, lisätään kerääjäkasvien käyttöä, lisätään maanparannus- ja saneerauskasveja. Tärkeää olisi selvittää, miten näiden toimien hyväksyttävyyttä voitaisiin parantaa.

### 3. Muuta huomioitavaa suunnitelmaluonnoksesta.

Kohta 1.: Tekstissä mainittu merkittävä komission esittämä uudistus olisi, että vuodesta 2031 alkaen maankäyttösektoriin laskettaisiin mukaan myös nykyisin taakanjakosektorilla raportoitavat maatalouden päästöt. Uudistus selkeyttäisi toimialakohtaisen kokonaisuuden hahmottamista ja hallintaa.

Kohta 2.1. ”Maankäyttösektorin päästöt ja poistumat lasketaan kuudessa maankäyttöluokassa, jotka kattavat Suomen maa-alan ja sisävedet. Maankäyttöluokat ovat metsämaa, viljelysmaa, ruovikkoalueet, kosteikot, rakennettu maa ja muu maa.”

Rakennetun maan maankäyttöratkaisuilla on ratkaiseva vaikutus taakanjakosektorin päästöihin: ilmastoviisautta tukeva taajamarakenne, kevyen liikenteen mahdollisuuksia tukeva kulkuväylärakenne yms. Eri sektoreiden keskinäinen koordinointi ja ristikkäisvaikutusten arviointi on tärkeää ilmasto vaikutusten kokonaisvaikutusten kannalta. Pelkkää sektorikohtaista tarkastelua ei tule tehdä.

Kohta 3.3.: Kappaleessa Metsätalouden toimintaympäristö kuvataan metsätalouden toimintaympäristöä, omistajasuhteita, elävän ja kuolleen puuston määriä. Tekstistä tulisi käydä ilmi, sisältävätkö luvut myös suojelualueet vai koskevatko ne pelkästään talousmetsiä.

METKA-kannustinjärjestelmässä tulee ottaa huomioon, että järjestelmä tukee tasapuolisesti sekä kansallisen biodiversiteettistrategian tavoitteiden että ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tavoitteita.

Kohta 5.2.: Kuvan 14 osalta Metsähallitus esittää harkittavaksi metsätaloustaloudessa olevien alueiden ja suojelualueiden erottamista.

Kohta 7. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimenpiteet: Metsätalouden kannattavuus on ilmastosuunnitelman toteutumisen kannalta erittäin keskeisessä asemassa. Kannattava metsätalous kannustaa metsänomistajia suorittamaan metsänhoitotyöt oikea-aikaisesti sekä pitämään metsätiet kunnossa. Näin mahdollistetaan raaka-aineen saatavuus pitkäikäisiä hiiltä sitovia puutuotteita valmistavalle teollisuudelle sekä pystytään estämään laajamittaisten metsätuhojen syntymistä ja leviämistä. Liikennöitävässä kunnossa oleva metsätiestö mahdollistaa myös hiilipäästöjä aiheuttavien metsäpalojen tehokkaan sammutuksen.

Kohta 7. sivu 62: Maininta, että Metsähallitus hallinnoi Suomen metsätalousmaasta 35 % on harhaanjohtava. Metsähallituksen osuus Suomen metsätalouksikäytössä olevasta metsämaasta on noin 20 %.

Kohta 7.2.4. Maankäytön muutosmaksu: Esitys maankäytön muutosmaksun käyttöönotosta on kannatettava.

Kohta 7.6.: Kehitetään valuma-alueen suunnitteluun menetelmiä ja välineitä tukemaan ilmastokestävien hankkeiden toteuttamista sekä vesiensuojelua on erinomainen sekä ilmaston, vesiensuojelun sekä monimuotoisuuden kannalta. Metsähallitus kehittää valuma-alueen suunnittelua valtion maiden kokonaisuudessa.

Kohta 7.10.3. Edistetään metsien nopeaa ja tehokasta uudistumista ja kohta 7.10.5. Suopohjien ilmastokestävä käyttö: Pohjavesipinnan yläpuolisten turvetuotantoalueiden pohjien metsittäminen onnistuu hyvin, jos jäljelle jäänyt turvekerros ei ole liian paksu.

Kohta 7.10.6.: ”Edistetään hiilivarastoja pitkäikäisissä puutuotteissa ja -rakenteissa” on kannatettava, ja Metsähallitus edistää sitä myös virkistyskäytön maasto- ja muissa rakenteissa.

Kohta 8.1. Toimenpidekohtainen vaikutusten tarkastelu: Taulukosta 3 puuttuu toimenpide ”Ehkäistään metsän raivausta rakennetuksi maaksi”

Liite 2: Yksityiskohtana Taulukosta 8 herää kysymys: Mihin perustuen turvemaiden tuhkalannoituksella on arvioitu positiivinen vaikutus pohjavesiin?

Tekstissä nostetaan monessa kohtaa esiin metsätuhot, joiden ennustetaan lisääntyvän ilmastonmuutoksen myötä. Suunnitelmassa tulisi tuoda esiin toimenpiteitä, joilla voidaan ennaltaehkäistä metsätuhojen esiintymistä ja hiilinielujen ylläpitoa muuttuvassa ilmastossa, mm. sekametsien kasvattaminen, puulajien valinta kasvupaikalle sopivasti ym.

Niemelä Juha  
Metsähallitus

Veikkola Johanna  
Metsähallitus

