



Lausunto

18.05.2022

D/313/03.01.01/2022

Asia: VN/4507/2021

Lausuntopyyntö työryhmän luonnoksesta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaksi (MISU)

Lausunnonantajan lausunto

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

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt lausuntoja valmistelutyöryhmän ehdotusluonnokseen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta (MISU). Valtiontalouden tarkastusvirasto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 1.9.2021 antanut lausunnon hallituksen esityksestä uudeksi ilmastolaiksi. Tarkastusvirasto piti perusteltuna ratkaisuna, että maankäyttösektori sisällytettäisiin ilmastolain soveltamisalaan. Kuten hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, maankäyttö-, maankäytön muutos- ja metsä-taloussektorilla (ns. LULUCF-sektori) on merkittävä rooli sekä päästöjen aiheuttajana että niiden hillitsijänä (hiilinielut). Sektorin sisällyttäminen lain soveltamisalaan edesauttaa sekä ilmastotoimien yhteiskunnallista ja taloudellista kokonaistarkastelua ja -arviointia että kokonaisuuden kannalta kustannustehokkaimpien ja vaikuttavampien toimien identifiointia.

Nyt ensi kertaa laadittu maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tulee olemaan keskeinen osa ilmastolain mukaista ilmastopolitiikan ohjausjärjestelmää. Se voi myös osaltaan edesauttaa ilmastönäkökulman huomioon ottamista valtiontalouden pitemmän aikavälin suunnittelussa.

Suunnitelman taustaan sisältyy monipuolinen katsaus maankäyttösektorin ilmastopäästöihin, hiilinieluihin ja -varastoihin sekä mahdollisuuksiin vähentää päästöjä ja sopeutua ilmastomuutokseen. On myönteistä, että suunnitelmaluonnoksen pohjaksi on koottu ja tehty selvityksiä tavoitteiden saavuttamiseksi tarjolla olevista keinoista ja niiden vaikutuksista, mukaan lukien arviot kustannusvaikuttavuudesta ja ympäristövaikutuksista. Arvioihin sisältyy tosin monia epävarmuuksia. Tarkastusvirasto on aiemmin kiinnittänyt huomiota ilmastopolitiikan valmistelun tietopohjan tärkeyteen esimerkiksi tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan 235/2011.

Tavoitteiden määrittely ja taustaoletukset

Suunnitelmaluonnoksessa esitetyt, hallituksen linjauksiin perustuvat vaikuttavuustavoitteet ovat varsin selkeät: vuosittainen nettovaikutus vähintään 3 MtCO_{2e} vuoteen 2035 mennessä ja maataloudesta peräisin olevien kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 29 prosentilla vuoden 2019 tasosta vuoteen 2035 mennessä. Vaikka toimenpiteiden ilmastovaikutusten arviointiin ja seurantaan liittyy paljon epävarmuutta, konkreettiset tavoitteet luovat pohjaa suunnitelman toteuttamisen ja vaikuttavuuden seurannalle sekä väli- ja jälkiarviointinille.

Se, ovatko maankäyttösektorille asetetut tavoitteet riittäviä vuoteen 2035 asetetun hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi ja ovatko ehdotetut toimenpiteet kustannustehokkaita, riippuu monista seikoista, kuten toimien arvioiduista ilmastovaikutuksista sekä tavoitteiden perusteina olevista skenaarioista ja muista taustaoletuksista. Suunnitelmaluonnoksen mukaan metsät ovat Suomessa merkittävin hiilinielu ja -varasto. Suunnitelman perustana käytetyt skenaariot on johdettu metsäteollisuuden puunkäyttöä ja puun energiakäyttöä koskevista arvioista, joihin markkinatilanteista johtuva hakkuiden vaihtelu voi vaikuttaa merkittävästikin. Esimerkiksi Venäjän ja Ukrainan sota aiheuttaa metsä- ja energiasektoreille uusia paineita, joita ei ole voitu ottaa huomioon suunnitelmaluonnoksen perustana olevissa skenaarioissa tai vaikutus- ja riskiarvioissa.

Eri strategioiden, ohjelmien ja ohjauskeinojen yhteensovittaminen ja johdonmukaisuus

Tarkastusvirasto on aiemmissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että valtion eri politiikkaohjelmien ja strategioiden sekä valtion varoin rahoitettavien toimien keskinäisten synergioiden ja mahdollisten ei-toivottujen sivuvaikutusten ja ulkoiskustannusten tunnistaminen auttavat kohdentamaan toimia ja voimavaroja entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin ja sitä kautta minimoimaan valtiontaloudellisia kustannuksia (ks. esim.

<https://www.vtv.fi/julkaisut/ilmiopohjaisen-budjetoinnin-kehittaminen-edellyttäisi-yhteistakemysta-ja-hallinnon-sitoutumista/>).

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että suunnitelmaluonnoksessa on tunnistettu yhtymäkohtia useisiin muihin olennaisiin suunnitelmiin ja strategioihin. Luonnoksen mukaan siinä on pyritty välttämään ristiriitaisuuksia esimerkiksi energia- ja ilmastostrategian ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman kanssa. Analyysiä eri suunnitelmien johdonmukaisuudesta sekä yhteis- ja kokonaisvaikutuksista olisi kuitenkin vielä tarpeen täsmentää. Tämä koskee erityisesti maankäyttösektorin suunnitelman ja taakanjakosektoria koskevan keski-pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman sisältämien toimenpiteiden kustannusvaikuttavuuden sekä muiden taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten vertailua. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmalla on yhtymäkohtia myös moniin muihin suunnitelmiin ja ohjelmiin, joiden keskinäinen johdonmukaisuus tulisi varmistaa. Tällaisia ovat esimerkiksi kiertotalouden strateginen ohjelma (2021), vesien- ja merenhoidon suunnitelmat (2021), kansallinen metsästrategia 2035 (tekeillä), kansallisen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelma (tekeillä), uusi kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia (tekeillä) ja luonnonsuojelulainsäädäntö.

Suunnitelmassa olisi myös paikallaan vielä vahvistaa taloudellisten kannustimien (kuten tukijärjestelmien ja verotuksen) johdonmukaisuutta koskevaa analyysiä. Siinä on listattu esimerkiksi kansalliseen CAP-suunnitelmaan sisältyvät ilmastovaatimukset ja -toimet sekä metsätalouden määräaikaiseen rahoituslakiin (KEMERA) ja valmisteilla olevaan metsätalouden kannustinjärjestelmään (METKA) sisältyvät, ilmastotavoitteita edistävät tuet. Kattava analyysi maa- ja metsätalouden tukijärjestelmien erilaisista ilmastovaikutuksista ja ehdotukset haitallisten vaikutusten välttämiseksi kuitenkin puuttuvat suunnitelmasta.

Toimenpiteiden kustannusten ja kustannustehokkuuden arviointi ja priorisointi

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelussa yhtenä lähtökohtana on ollut saavuttaa hallitusohjelmassa asetetut ilmastotavoitteet mahdollisimman kustannustehokkaasti. Suunnitelmassa on hyödynnetty erityisesti Pellervon taloustutkimuksen selvitystä (Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimenpiteiden kustannusvaikutusten arviointi; Laturi ym. 2022) toimenpiteiden priorisoinnissa. Suunnitelman mukaan kustannustehokkuus on ollut yksi keskeisistä arviointitekijöistä toimenpiteiden valinnassa.

PTT:n selvityksessä on arvioitu maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelussa tarkasteltua 27 erilaista maatalouden ja metsätalouden ilmastotoimea. Kustannusvaikuttavuuden lisäksi kriteereinä olivat ”ilmasto-vaikuttavuus” ja ”hyväksyttävyyys”. Selvityksestä tai suunnitelmaluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, millä perusteilla toimenpiteet on alun perin valittu tarkasteluun, miten eri kriteereitä on painotettu toisiinsa nähden ja miten muut sosiaaliset ja ympäristövaikutukset on otettu huomioon toimenpiteiden valinnassa ja priorisoinnissa. Esimerkiksi eräät arvioidut jatkuvapeitteistä ja tavanomaista tiheämpää metsänkasvatusta koskevat toimenpiteet on poistettu suunnitelmaluonnoksesta ilman selkeitä perusteluja, vaikka suunnitelmaluonnoksen ympäristövaikutusten arvioinnin (Laine ym. 2022) mukaan niillä arvioitiin

olevan hyvin myönteisiä vaikutuksia muun muassa maaperään, vesistöihin ja luonnon monimuotoisuuteen.

Suunnitelmaluonnokseen valittujen toimenpiteiden kustannusvaikuttavuuden ja toteutettavuuden arviointi on vaikeaa. Useiden toimenpiteiden kustannukset ja rahoitustarpeet on luonnoksessa jätetty arvioimatta ja niiden toteutuksen vaatimien voimavarojen suunnittelu on jäänyt hyvin yleisluonteiseksi. Toimenpiteitä suunnitellaan toteutettavan suurimmaksi osaksi ”olemassa olevilla resursseilla” ja ”julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa” ilman arvioita voimavarojen riittävydestä.

Suunnitelman seurannan ja arvioinnin suunnittelu

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä, että suunnitelman toteuttamista on tarkoitus seurata ja raportoida vuosittain osana ilmastovuosikertomusta ja sen vaikuttavuutta on tarkoitus väliarvioida vuonna 2024. Syntyvää raportointitietoa on tarkoitus hyödyntää myös raportoitaessa YK:n ilmastopimukseksi, muihin kansainvälisiin sopimuksiin ja järjestöihin sekä EU:n raportointitarpeisiin, mikä tukee raportoinnin kustannustehokkuutta.

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

-

3. Muuta huomioitavaa suunnitelmaluonnoksesta.

-

Varis Tuula
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Niemenmaa Vivi
Valtiontalouden tarkastusvirasto