

Asia: VN/4507/2021

Lausuntopyyntö työryhmän luonnoksesta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaksi (MISU)

Lausunnonantajan lausunto

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

Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman luonnoksesta.

Yleistä

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) laaditaan nyt ensimmäistä kertaa. Hallituksen esityksessä ilmastolaiksi (HE 27/2022 vp) suunnitelma tulee jatkossa laatia vähintään joka toinen vaalikausi. MISU:sta tulee osa ilmastolain suunnitelmajärjestelmää ja suunnitelmalle asetetaan rakenteellisia ja sisällöllisiä vaatimuksia. Suunnitelman toimeenpanoa tullaan seuraamaan eduskunnalle annettavassa ilmastovuosikertomuksessa. Ympäristöministeriö kiittää maa- ja metsätalousministeriötä pyrkimyksestä huomioida ilmastolain päivityksen asettamia vaatimuksia, vaikka kyseiset vaatimukset eivät lausunnoilla olevaa suunnitelmaa velvoitakaan.

Ympäristöministeriö toteaa, että suunnitelman merkitys on korostunut maankäyttösektoria koskevien määrällisten tavoitteiden jäätyä pois hallituksen esityksestä ilmastolaiksi. Suunnitelmaan sisällytettyjen toimien tulee varmistaa vuosittainen nettovaikutus vähintään 3 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia (3 milj.tnCO₂-ekv) vuoteen 2035 mennessä ja näin varmistaa hallituksen asettaman Suomen hiilineutraaliustavoitteen mukainen nielujen aikaansaamien poistumien toteutuminen, eli -21 milj.tnCO₂-ekv, vuonna 2035.

Suunnitelman laatimisen yhteydessä on kuultu lähinnä maa- ja metsätalouden toimijatahoja. Ottaen huomioon suunnitelman yhteiskunnallinen merkitys, olisi perusteltua pyrkiä avoimempaan valmisteluprosessiin, johon sidosryhmät ja kansalaiset voisivat laajasti osallistua ja vaikuttaa helpommin ja monipuolisemmin kuin tämän ensimmäisen MISUn valmistelussa on toteutunut.

Suunnitelmaluonnoksessa on hyödynnetty Hiisi-skenaarioita, kuten keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa (KAISU) ja Ilmasto- ja energiastrategian lausunnolla olevassa luonnoksessa. Tämän seurauksena olennaista on tarkastella myös suunnitelman pohjana olevan Hiisi-hankkeen perusskenaarioiden oletuksia ja toteutusta. Tämä on erityisen tarpeellista, kun valtionhallinnon useammassa strategiassa/suunnitelmassa tukeudutaan näin vahvasti yksittäisiin skenaariolaskelmiin. Tällainen tarkastelu tulisi lisätä suunnitelmanluonnoksen epävarmuusosioon.

Suunnitelman tavoitteiden saavuttaminen

Ympäristöministeriö toteaa suunnitelmaluonnoksessa olevan paljon toimia, joiden kautta ilmastomuutoksen hillintää voidaan katsoa edistettävän maankäyttösektorilla ja tuoda ilmastotoimia osaksi maa- ja metsätalouden käytänteitä.

Eryteisesti turvemaapeltojen osalta luonnos sisältää toimia, jotka toteutuessaan olisivat luonteeltaan kokonaan uudenlaista toimintaa sektorilla. Luonnosta täydennettiin kesken lausuntokierroksen Luonnonvarakeskuksen tekemällä politiikkaskenaariolla (MISU-WAM), jonka luvussa 8.2 esitetyn kuvauksen mukaan suunnitelman toimien nettovaikutus on 4,7 milj.tnCO₂-ekv vuonna 2035.

Luonnoksen sisältämien toimien hajanaisuus tekee ilmastovaikutusten määrällisestä arvioinnista erittäin vaikeaa. Valittujen toimien muodostama kokonaisuutta, sekä miksi jotkin toimet on jätetty pois, tai miksi joitain toimia lykätään eteenpäin ei suunnitelmassa perustella riittävästi. Suunnitelmassa todetaan, että toimenpiteiden määrittämisessä ja valinnassa keskeisinä arviointikriteereinä ovat olleet toimenpiteiden vaikuttavuus ja kustannustehokkuus. Kuitenkin joitakin tehokkaiksi tunnistettuja toimia on jätetty pois ilman kunnollisia perusteluja. Mukaan on otettu useita toimia, joiden kohdalla ilmoitetaan, ettei ilmastovaikutusta pystytä arvioimaan. Toimenpiteiden tulisi olla pitkäaikaisia ja mahdollisuuksien mukaan pysyviä. Tätä ei kuitenkaan ole huomioitu riittävästi, vaan painopiste on liiaksi toimissa, joiden ilmastovaikutukset voivat olla vain väliaikaisia. Suunnitelma olisi voitu rakentaa myös maankäyttöluokittaisten toimien varaan, mikä olisi voinut selkeyttää suunnitelmaa mm. suhteessa EU velvoitteisiin toteutumiseen, joiden arviointi tulee osaksi MISU:a ilmastolain päivityksen myötä. Tätä epäsuhtaa suunnitelman toimeksiannon tarkkarajaisen määrällisen tavoitteen ja luonnokseen sisällytettyjen toimien ilmastovaikutusten epämääräisyyden välillä tulisi pyrkiä kaventamaan.

Eryteisesti maankäytönmuutosmaksun osalta suunnitelmassa tulisi luonnoksessa nyt esitetyn lisäselvitystarpeen sijaan käydä lävitse, miten maankäytönmuutosmaksu käytännössä toteutettaisiin (hallinto, lainsäädäntö, jne.), sekä esittää toimeenpanon vaatima aikataulu. Tässä yhteydessä tulisi selvittää, voidaanko samalla maksumekanismilla säännellä metsien raivaamista pelloiksi ja muuhun maankäyttöön liittyvää metsien raivausta. Ympäristöministeriön teettämän rakentamisen maankäytönmuutosmaksun selvityksen mukaan rakentamisen maankäyttömuutosmaksun käyttöönotosta tulisi säätää verolaissa, koska kyse on tosiasiallisesti veroluonteisesta maksusta.

Maankäyttösektori poikkeaa luonteeltaan muista sektoreista erityisesti monen toimen ilmastovaikutusten pitkällä vasteajalla, eli siinä, kuinka kauan menee aikaa ennen kuin vaikutuksia pystytään ylipäättään todentamaan, tai siinä, kuinka kauan tarvitaan aikaa ennen kuin toimi aikaansaa ilmastohyötyä. Tämä asettaa suunnitelman toimeenpanolle ja seurannalle kovat vaatimukset. Toimien toimeenpanon toteutuksen ja seurannan kuvaus luvussa 9 ei vastaa tähän vaatimukseen riittävässä määrin. Suunnitelmaan pitäisi kirjata selkeämmin, mikä on se taho, jonka toiminnan muutoksen kautta toimeenpano realisoituu, tai miten varmistetaan toimenpiteiden

toteutumiseen riittävät resurssit (taloudelliset, koulutus, henkilöstö jne.). Luku 7.11.1 maankäyttösektorin osaamisen, koulutuksen ja neuvonnan toimenpide on tärkeä ja liittyy suunnitteluosaamiseen kokonaisvaltaisesti. Pelkästään tiedon lisääminen koulutuksen ja neuvonnan kautta ei kuitenkaan riitä, vaan osaamista tulee saada erityisesti suunnitteluportaaseen. Suunnittelussa tulee osata ottaa kaikki ympäristönäkökohdat huomioon ilmasto-, vesi- ja luonnon monimuotoisuusasiat poikkileikkaavasti. Esimerkiksi valuma-alue suunnittelussa (luku 7.6) pitäisi aidosti päästä sektorit ylittävään suunnitteluun, jossa katsotaan maa- ja metsätalous aina yhdessä valuma-alueelta. Tämä vaatii uudenlaista osaamista vesitalouden hallinnan suunnittelijoilta, jotta uudet ilmasto- ja luontopohjaiset ratkaisut voisivat alkaa yleistyä. Lisäksi pitäisi kuvata selkeämmin, mitä ja erityisesti miten toimia jatkossa seurataan, jotta vaikutukset voidaan todentaa. Monen toimen kohdalla kasvihuonekaasuinventaarion (KHKI) resoluutio, spatiaalisesti tai ajallisesti, on liian karkealla tasolla luotettavaan seurantaan. Ei ole myöskään selvää, että käytössä olevat mittaus-/mallinnusmenetelmät sopivat suoraan kaikkien toimien ilmastovaikutusten arviointiin. Seurannan toteuttamisen aiheuttamia resursointitarpeita ei luonnoksessa kuvata kattavasti.

Luonnoksen epävarmuusosioon (luku 8.4) on listattu erilaisia riskejä, mutta niitä ei kytketä osaksi suunnitelman toimeenpanoa ja seurantaa, jotta voitaisiin tunnistaa mahdollinen tarve lisätä toimia, jos suunnitelmalle asetettuja tavoitteita ei olla saavuttamassa. Suunnitelmassa tulisi tarkastella myös toimien vapaaehtoisuuden suhdetta tavoitteiden saavuttamiseen esimerkiksi herkkyysanalyysin kaltaisella lähestymistavalla, jolla voitaisiin tunnistaa toimeenpanossa erityistä huomiota vaativat toimenpiteet, sekä varautua mahdollisten lisätoimien kohdentamiseen.

Suunnitelman sisällön ajantasaisuus

Suunnitelman lähestymistapa on looginen, kun ensin tarkastellaan nykytoimien mukaista kehitystä ja sen jälkeen tarvittavia toimia tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmaluonnoksen sisältö ei kuitenkaan ole kaikilta osin enää ajan tasalla. Erityisesti Venäjän käynnistämän sodan vaikutukset sektorin kehityskulkuun tulisi päivittää toimintaympäristöä koskevaan tekstiin (luku 3). Nyt muuttunut tilanne mainitaan vain luvun 7 alussa, sekä todetaan epävarmuusosiossa luvussa 8, ettei suunnitelmassa esitetä toimenpiteitä, jotka merkittävässä määrin heikentäisivät esimerkiksi huoltovarmuutta. Venäjän hyökkäys Ukrainaan voi aiheuttaa merkittävän lisätarpeen kotimaisen metsäbiomassan käytölle, jolloin nielujen aikaansaamien hiilidioksidin poistumien taso on todennäköisesti tulevina vuosina matalammalla, kuin nykytoimenpiteillä eli Hiisi-perusskenaariossa on arvioitu. Tämän vaikutus perusskenaariossa esitettyyn arvioon vuoden 2035 nettonielusta, -18,0 milj.tnCO₂-ekv, tulisi pyrkiä kuvaamaan suunnitelmassa, ainakin epävarmuusosiossa, ja kuinka tämä suhteutuu -21 milj.tnCO₂-ekv. tavoitteeseen. Lisäksi MISU-WAM skenaariossa metsien kasvun lisääntyminen perustuu suuressa määrin metsien lannoituspinta-alojen erittäin merkittävään lisäämiseen. Tällaisten lannoituspinta-alojen toteutuminen on ylipäätään epätodennäköistä luonnoksessa esitettyllä toimeenpanolla, mutta erityisesti lähivuosina lannoitteita tuskin on saatavilla metsätalouden käyttöön nyt luonnoksessa esitetystä määrin. Suunnitelmassa tulisikin esittää toimia biopohjaisten kierrätyslannoitteiden käytön edistämiseksi myös metsätaloudessa esimerkiksi maakaasupohjaisten typpilannoitteiden käytön lisäämisen sijaan. Tilanteella voi olla myös pitkäkestoisia epäsuoria vaikutuksia mm. nykyisellään käytettyjen metsätuhojen torjuntakeinojen rajoittumisen seurauksena (juurikäävän torjunta kantojen ureakäsittelyillä). Luonnoksen tilannekuva tulisi erityisesti näiltä osin päivittää ja vaikutus suunnitelman tavoitteen toteutumiseen tulisi kuvata, sekä miten tavoitelluista metsien lannoituspinta-aloista jääminen pyritään korvaamaan muilla metsien hiilinielua vahvistavilla toimilla.

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

Toimeenpanon onnistumisen kannalta olennaisia hyväksyttävyyys- ja oikeudenmukaisuuskysymyksiä ei tarkastella riittävästi, jotta toimien suunnittelussa ja toteutuksessa voitaisiin huomioida mahdolliset näihin liittyvät haasteet.

3. Muuta huomioitavaa suunnitelmaluonnoksesta.

Suunnitelman EU velvoitteiden kuvaus ja suhde taakanjakosektoriin

Luonnoksessa ei ole esitetty Suomelle nykyisestä maankäyttösektoria koskevasta EU lainsäädännöstä aiheutuvia velvoitteita ja analyysiä niiden saavuttamisesta. Tällainen tarkastelu olisi tärkeää ilmastopolitiikan kokonaisuuden arvioimiseksi suhteessa Suomea sitoviin EU-velvoitteisiin. Tämä on olennaista maankäyttö- ja taakanjakosektoreiden välisen EU-velvoitteiden kytköksen vuoksi. Luonnoksessa tulisi esittää tarkastelu sen arvioimiseksi, onko maankäyttösektorin jousto käytettävissä taakanjakosektorilla, vai onko maankäyttösektori muodostumassa laskennalliseksi päästölähteeksi. Voimassa olevan sääntelyn mukaan maankäyttösektorin laskennalliset päästöt joudutaan kompensoimaan lisäpäästövähennyksillä taakanjakosektorilla.

KAISU:n yhteydessä linjattiin, että maankäyttösektorin jousto taakanjakosektorille (0,45 milj.tnCO₂-ekv/vuosi) on käytettävissä kaudella 2026-2030. Suunnitelmaluonnoksessa todetaan, ettei maankäyttösektorilla synny ylijäämää kaudella 2021-2025 ja näin ollen myöskään jousto ei ole käytettävissä. Kauden 2026-2030 osalta todetaan jouston riippuvan käynnissä olevista asetuksen muutosesitystä koskevista neuvotteluista, mutta suunnitelman toimia pyrittävän toteuttamaan siten, että jousto taakanjakosektorille on käytettävissä. Ympäristöministeriö katsoo, että suunnitelman onnistuneella toimeenpanolla voisi olla merkitystä jouston toteutumiselle jo kaudella 2021-2025.

Maaliskuussa annetussa ilmastolakiesityksessä edellytetään, että lain mukaisissa suunnitelmissa esitetään Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja suunnitelmien avulla osaltaan varmistetaan niiden täyttyminen. Vaikka laki ei vielä tätä suunnitelmaa velvoita, olisi tarkastelu tärkeää edellä esitetyistä syistä johtuen. Seuraava (ja ensimmäinen täysin ilmastolain velvoitteet täyttävä) maankäyttösektorin suunnitelma tullaan näillä näkymin antamaan vasta vaalikaudella 2027-2031.

Metsiin liittyvät toimenpiteet

Luvussa 8.2 esitetyn MISU-WAM skenaarion mukaan maankäyttösektorin nettonielu on -22,7 milj.tnCO₂-ekv vuonna 2035. Kuvasta 17 käy ilmi, että MISU-WAM skenaarion mukaan nettonielu on vuonna 2035 pienempi kuin vuonna 2025. Tämä selittyy metsämaan nielun pienenemisellä, eli suunnitelma ei skenaarion mukaan esitä toimia, joilla metsämaan nielua pystyttäisiin vahvistamaan vuoteen 2035 ulottuvalla aikajänteellä. Tämä on ymmärrettävää, koska suunnitelmaluonnoksesta on erityisesti metsien osalta jätetty vaikuttaviksi ja kustannustehokkaiksi tunnistettuja toimia pois.

Ympäristöministeriö katsoo, että maankäytönmuutosmaksu tulisi ottaa mahdollisimman nopeasti käyttöön ja pyrkiä kohdentamaan se eniten metsäkadon kautta päästöjä aiheuttaviin ajureihin. Tämä tarkoittaisi maksun kohdentamista siten, että ensisijaisesti estetään turvepeltojen pinta-alan kasvu

metsiä raivaamalla. Tämä käy hyvin ilmi Luonnonvarakeskuksen maaliskuussa 2022 julkaisemasta Metsäkadon ilmastohaitta ja hillinnän ohjauskeinot selvityksestä.

Suunnitelmassa nyt lukuun 7.12 Edelleen kehitettävät ja myöhemmin päätettävät toimenpiteet sisällytetty metsien kiertoaikojen pidennys tulisi ottaa mukaan heti käynnistettäviin toimiin. Samoin suunnitelmasta kokonaan pois jätetty harvennusvoimakkuuksien lieventäminen tulisi sisällyttää suunnitelmaan. Maankäytönmuutosmaksun lisäksi näillä toimilla on välitön vaikutus metsien kasvuun ja kehitykseen.

Näiden ripeällä toimeenpanolla varmistettaisiin metsien hiilivaraston kehittyminen siten, että toimintaympäristössä tapahtuneiden muutoksien seuraukset biomassan lisäkäytön muodossa tulisivat ainakin osin korvattua. Ympäristöministeriö näkee, että esimerkiksi METSO korvausjärjestelmästä saatuja oppeja voitaisiin hyödyntää näiden toimien toteutuksessa. Tämä tarkoittaisi metsänomistajien sitouttamista määritellyksi ajaksi sekä kiertoajan pidennykseen että lievempiin harvennushakkuihin. Järjestelmään tarvitaan rahoitus, jotta voidaan kompensoida metsänomistajien mahdolliset taloudelliset menetykset. Vaihtoehtoina olisi joko valtioneuvoston ratkaisut, tai rahoitusratkaisut hiilimarkkinoiden kautta. Suunnitelmassa pitäisi käydä läpi myös vaihtoehtoa, että kiertoaikoihin ja harvennusvoimakkuuksiin vaikutettaisiin tuomalla metsälakiin takaisin lakirajat (läpimitta ja ikä). Tämä olisi perusteltua, kun metsien päätehakkuihin on laskenut selvästi vuoden 2014 metsälakiuudistuksen jälkeen ja useissa maakunnissa puuntuotannollisesti kestävä hakkuutaso on ylitetty jo useampana vuotena. Metsiä koskevien toimenpiteiden osalta myös suunnitelman suhdetta kansalliseen metsästrategiaan (KMS) tulisi selkeyttää, erityisesti tarkastelemalla KMS:n hakkuutavoitteita ilmastotavoitteiden toteutumisen valossa.

Ympäristöministeriö pitää myös suometsille esitettyä toimenpidetä kokonaisuutta riittämättömänä. Suometsien toimet (luku 7.5) perustuvat pitkälti metsätalouden kannustejärjestelmää (METKA) pohtineen työryhmän mietintöön. METKA on pääasiassa tukien kohdentamiseen liittyvä mekanismi, minkä seurauksena luonnoksessa esitetty turvemaametsiä koskeva tulokulma on liian kapea. Suunnitelmassa tulisi esitellä kokonaisvaltainen lähestymistapa, kuinka säilytetään turpeen hiilivarasto nykyisiä metsätalouden käytänteitä paremmin. Ympäristöministeriö ei pidä perusteltuna jatkuvan kasvatuksen/eri-ikäismetsätalouden rajaamista reheviin korpiin. Yhteiskunnan muutoksen myötä on oletettavaa, että jatkuva kasvatus/eri-ikäismetsätalous tulee yleistymään metsienkasvatusmenetelmänä ja siten suunnitelmassa tulisi tarkastella sen mahdollisia vaikutuksia suunnitelman tavoitteisiin laajemmin. Kunnostusojituksen vähentäminen on tavoitteena oikea, mutta luonnoksesta puuttuvat konkreettiset ajatukset toimeenpanosta, jos metsänomistajat eivät ole kiinnostuneita vapaaehtoisuuden pohjalta etenemään suunnitelmassa esitettyjen tavoitepinta-alojen mukaisesti. Suometsien tuhkalannoituksen lisäämiseen luonnoksessa esitetyn mukaisesti liittyy monia epävarmuuksia, joita luonnoksessa ei kuvata. Luonnonvarakeskuksen mukaan tuhkalannoituksen lisäämisen nettoilmastovaikutuksista on vielä vähän tutkimustietoa. Lisääminen saattaa kannustaa puuntuotantoon ja hakkuihin myös sellaisilla alueilla, joilta ei ilman tukia olisi yksityistaloudellisesti kannattavaa korjata puuta. Tämä tulisi tuoda suunnitelmassa esiin. Lisäksi laatuvaatimukset täyttävän tuhkan saatavuuden suhde esitettyihin tavoitepinta-aloihin tulisi käydä suunnitelmassa lävitse.

Luonnoksessa ei metsiin kohdistuvien toimien osalta tunnusteta riittävästi ilmastonmuutoksen hillinnän ja monimuotoisuuden välisiä kytköksiä. Tälle pitäisi varata suunnitelmassa erillinen oma lukunsa. Suunnitelmassa tulisi tarkastella metsiin liittyvien toimenpiteiden suhdetta monimuotoisuustavoitteiden toteutumiseen, kuten EU:n biodiversiteettistrategian toimeenpanoon

ja kuinka esitetyt toimet suhteutuvat esimerkiksi tarpeeseen kasvattaa Etelä-Suomen vanhojen metsien suojelupinta-alaa.

Yksittäisistä toimista säästöpuiden rajaaminen pelkästään kuolleeseen ja lahoon puuhun ei ole perusteltua monimuotoisuuden kannalta. Tutkimusten mukaan yhtä tärkeää uhanalaisten lajien kannalta on jättää eläviä järeitä ja vanhoja puita ja tällaisten puuyksilöiden riittävä määrä tulisi varmistaa metsänkasvatusmenetelmästä riippumatta.

Kivennäismaiden lannoitus lisää rehevöitymistä kaikilla metsätyypeillä, mutta kivennäismaiden laaja-alaisten lentolannoitusten erityisenä riskinä on, että lannoitetta päätyy myös uhanlaisille pienialaisille luontotyypeille. Luontotyyppien uhanlaisuusselvityksen mukaan kuivilla ja karukkokankailla yksi tärkeimpiä uhanalaistumisen syitä on rehevöityminen. Karukkokankaat luokiteltiin erittäin uhanlaisiksi kaikilla tarkastelualueilla. Karukkokankaiden kokonaispinta-ala on n. 200 km² (VMI11), mikä on vain 0,1%:a Suomen metsämaan kokonaisalasta. Karukkokankaiden määrää on vaikea arvioida viime vuosikymmeninä tapahtuneen puuston tihentymisen ja Pohjois-Suomen aluskasvillisuutta muuttaneen porolaidunnuksen vuoksi.

Maatalouteen liittyvät toimenpiteet

Maatalouden kokonaispäästöistä yli puolet tulee turvepelloilta, vaikka niiden osuus peltojen pinta-alasta on vain n. 10%:a. Suunnitelmassa esitetään useita toimia, jotka kohdistuvat turvepeltoihin. Toimet ovat kuitenkin turvepeltojen vettämistä lukuun ottamatta yhteisen maatalouspolitiikan toimia. Suunnitelmaan tulisi selkeyttää, mikä osuus toimista on jo sisällytetty kansalliseen CAP strategiaan ja mikä osuus päästövähennyksistä on lisäistä suhteessa siihen. Samoin tulisi toimenpidekohtaisissa ilmastovaikutuksissa selkeyttää maatalouden päästövähennyksien osalta, onko mahdollisesti jokin osuus päällekkäistä KAISUn päästövähennysten kanssa, vaikka sitä ei olisikaan sisällytetty MISU-WAM lukuihin.

Luvussa 8.2 olevan taulukon 4 mukaan viljelysmaan maaperäpäästöt vähenisivät vuodesta 2025 vain 0,32 milj.tnCO₂-ekv vuoteen 2035 mennessä. Tätä ei voi pitää riittävänä, kun se suhteutetaan hallituksen sopimaan maatalouden kasvihuonekaasujen päästöjen vähennystavoitteeseen -4,6 milj.tnCO₂-ekv. Varsinkin kun seuraavan CAP-kauden 2023-2027 aikana kyseisen mekanismin kautta saatavat laskennalliset päästövähennykset jäävät maankäyttösektorilla n. 0,8 milj.tnCO₂-ekv. Toki MISU-WAM skenaarion mukaan myös kosteikkojen päästöt vähenevät suunnitelman toimien seurauksena 0,62 milj.tnCO₂-ekv., mutta tämän päästövähennyksen suhde viljelysmaan maaperäpäästöihin jää epäselväksi. Suunnitelman roolia maatalouden päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi tulisi näiltä osin selkeyttää.

Turvemaiden nurmiviljelyä ei ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tulisi edistää laajaperäisesti ilmastotoimien nimissä, koska ko. toiminnan kautta ei edistetä turpeen hiilivaraston säilyttämistä, vaan ainoastaan hidastetaan turvekerroksen hajoamista suhteessa yksivuotisten viljakasvien viljelyyn. Myöskin keskimääräisiin päästökertoimiin liittyviä epävarmuuksia suhteessa Suomessa toteutettavaan nurmiviljelykäytänteisiin tulisi suunnitelmassa avata enemmän kuin luonnoksessa nyt on tehty.

Ympäristöministeriö katsoo myös turvepeltojen toimien toteutumisen jäävän laajalti epävarmaksi. Neuvonnan lisäämisen kautta voitaneen vaikuttaa, mutta vain rajallisesti. Suunnitelmaan tarvitaan selkeämpi kirjaus, miten turvepeltoihin liittyvät toimet toimeenpannaan. Esimerkiksi nurmiviljelyä on pyritty edistämään aiemminkin, mutta toimeenpano ei ole edennyt riittävien kannustimien ja

käytännön toteutuksen ohjauksen puuttuessa. Suunnitelmaan tulee kirjata, kuinka tämä tunnistettu tilanne pyritään ratkaisemaan. Mikä on se taho, joka vastuutetaan toteutuksesta ja miten varmistetaan riittävä toimeenpanon resursointi. Samoin seurantaan tulee kirjata, mitä toimia aktivoidaan, jos todetaan, ettei vapaaehtoisuuden kautta tavoitepinta-aloihin tulla pääsemään. Erityisesti tämä koskee uusia kosteikkoviljelyä koskevia toimia ja niihin liittyviä suunnitelmassa esitettyjä tuotantoketjuja.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että luonnoksessa on mukana valuma-alueen suunnittelun kehittäminen (luku 7.6) kohti ilmastokestävä menetelmiä ja välineitä ja että tässä yhteydessä on mainittu myös vesiensuojelu. Valuma-alueen tarkastelu tulee tehdä kokonaisvaltaisesti ja tässä huomioida tai käyttää terminä vesienhallintaa, joka pitää sisällään myös vesiensuojelun vesien laadun ja määrän hallinnan. Valuma-alueelähtöisyyttä tuodaan esiin monella sektorilla ja sen tulisi näkyä luonnoksessa paremmin. Valuma-alueelähtöistä suunnittelua tulee kehittää eri sektoreiden tavoitteet huomioiden, eikä erikseen ilmastotoimina ja vesienhallinta ja –suojelu toimina. Keskeisiä keinoja vesitalouden osalta ovat valuma-alueen tarkasteluun panostaminen, nykytilan ja vesitaloudellisten toimenpiteiden mahdollisuuksien ymmärtäminen, vesitaloussuunnittelijoiden, urakoitsijoiden, neuvonantajien ja asiantuntijoiden määrän ja osaamisen tason vaaliminen, sekä uudet ja innovatiiviset ratkaisut tutkimuksen, kokeiluhankkeiden ja digitalisaation avulla. Erittäin tärkeää on myös samalla luonnon monimuotoisuuden lisääminen ja myös sen tulee olla valuma-alueelähtöisessä suunnittelussa ja toteutuksessa keskiössä. Turvepeltojen ojituksiin kohdistuvat toimet puuttuvat luonnoksesta kokonaan. Vesilaki ei tältä osin ole riittävän selkeä, vaan suunnitelmaan tulisi kirjata toimet, joilla turvepeltojen ojituksia saadaan vähennettyä. Ensimmäisenä toimenä tältä osin tulisi suunnitelmassa linjata, ettei turvepeltojen ojituksiin saisi suunnata tukea.

Ympäristöministeriö pitää luvussa 7.10.1 esitettyjä toimia hyvinä peltojen hiilensidonnan ja hiilivarastojen säilyttämisen edistämiseksi. Tässä yhteydessä tulisi mainita myös kierrätyslannoitteiden edistäminen, joiden käytön lisäämisellä voidaan kasvattaa maaperän orgaanisen aineen pitoisuutta, eli lisätä hiiltä maaperään. Näiden toimien edistämisen osalta tulee myös mainita luonnonmukaisen tuotannon edistäminen, koska nyt luonnokseen sisällytetyistä toimista monet ovat luonnonmukaisen tuotannon toimia. Myös typen sidonta ilmasta tulisi huomioida suunnitelmassa, koska sen avulla voidaan vähentää kemiallisia lannoitteita ja sitä kautta maakaasun käyttöä maatalouden raaka-aineena.

Rakentamista koskevat toimenpiteet

Ympäristöministeriö kannattaa toimenpidettä (7.2.3), jolla vähennetään metsänraivausta rakennetuksi maaksi alueiden käytön ohjauksen, kaavoituksen sekä vaikutusarvioinnin kehittämisen avulla sekä kehitetään työkalu kaavoittajille maankäytön muutosten ilmastovaikutuksen arvioimiseksi. Kaavoittajille suunnatun työkalun avulla voidaan kaavoituksen ilmastovaikutuksia arvioida kokonaisvaltaisesti ja ottaa huomioon myös muut päästövaikutukset kuin metsänraivaus.

Kaavoituksesta johtuvat ilmastopäästöt liittyvät keskeisesti yhdyskuntarakenteeseen ja kaava-alueen sijaintiin. Rakentamisen yhteydessä metsänraivauksen ehkäisemisen päästöjä tulee tarkastella suhteessa infrastruktuurista ja sijainnista johtuviin kasvihuonekaasupäästöihin, joiden osuus voi olla merkittävä. Pohjarakenteiden osuus on keskeinen rakennuksen materiaaleista johtuvista päästöistä, päästöt johtuvat muun muassa maa-aineksen stabiloinnista. Huonolle maaperälle rakentaminen voi siis tuottaa jopa suuremmat päästöt kuin metsän raivaaminen rakennetuksi maaksi.

Ympäristöministeriö haluaa kiinnittää toimenpiteen (7.2.4) Maankäytön muutosmaksu kaikelle maankäytölle tai raivauksen luvanvaraisuus, osalta huomiota haasteisiin, jotka edellä mainitun lisäksi liittyvät rakennettua maata koskevaan maksuun. Maankäyttömuutosmaksun hallinnointia tulisi edelleen selvittää ja se tulisi toteuttaa kustannustehokkaasti.

Rakennettua ympäristön toteuttamista ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi useat muut eri lait (esimerkiksi maanteiden, kaivosten ja voimajohtojen toteuttaminen). Maksun määräytymisperusteet tulisi laatia selkeiksi siten, että maksun suuruus on ennakoitavissa. Rakentamista koskevan maankäyttömuutosmaksun käyttöönotossa tulisi varmistaa, että maksutulo voidaan käyttää metsäkatoa kompensoiviin tai muihin ilmastonmuutosta hillitseviin toimiin. Riskinä on, että rakentamisen maankäyttömuutosmaksun kustannus siirtyisi loppukäyttäjälle ja viime kädessä esimerkiksi asuntojen hintaan. Erityisesti pienissä rakentamishankkeissa maksusta voisi aiheutua merkittävä hallinnollinen taakka ja niissä viranomaistyön kustannus voisi nousta merkittävästi suuremmaksi kuin maksutulo.

Damski Juhani
Ympäristöministeriö

Kalliokoski Tuomo
Ympäristöministeriö