



Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 14.4.2022, VN/4507/2021

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA MAANKÄYTTÖSEKTORIN ILMASTOSUUNNITELMAKSI

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta luonnoksesta. Ministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Maa- ja metsätalousministeriön vuosien 2021–2022 aikana valmisteleva maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) on osa uuden ilmastolain mukaista suunnittelu-järjestelmää. Suunnitelman laatiminen liittyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman toimeenpanoon. Suunnitelma edistää osaltaan Suomen tavoitetta saavuttaa hiili-neutraalius vuoteen 2035 mennessä. Maankäyttösektorilla viitataan YK:n ilmastopi-muksen ja Pariisin sopimuksen tarkastelujen mukaisesti maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen. Suunnitelman mukaan päämääränä on kestävä kehityksen tavoitteiden mukaisesti edistää maankäytön, metsätalouden ja maatalouden siirtymistä kohti ilmastokestävyyttä eli päästöjen vähentämistä, nielujen aikaansaamien poistumien vahvistamista sekä sopeutumista ilmastonmuutokseen.

Suunnitelman mukaan sen valmistelussa lähtökohtana on ollut saavuttaa hallitusohjel-massa asetetut ilmastotavoitteet mahdollisimman kustannustehokkaalla ja oikeuden-mukaisella tavalla. Suunnitelma on laadittu noudattaen yleisesti samoja periaatteita, joi-ta nykyisessä ilmastolaissa (609/2015) sekä uudistettavana olevassa ilmastolaissa (HE 27/2022) edellytetään keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatimiselta. Osa suunnitelmaan kirjattujen toimenpiteiden vaikutuksista näkyy vasta pidemmällä aikavä-lillä. Toimenpiteiden vaikutuksia tarkastellaan vuoden 2035 ohella myös vuoteen 2050 nähden, joskin pidemmän aikavälin tarkasteluissa vaikutusten arviointiin liittyvät epä-varmuustekijät kasvavat.

Suunnitelma on tarkoitettu osaksi uuden ilmastolain mukaista ilmastopolitiikan suunnit-telujärjestelmää ja sillä on yhtymäkohtia erityisesti maataloussektorin osalta keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan ja energiasektorin, erityisesti biomassan energiakäytön osalta ilmasto- ja energiastrategiaan. Suunnitelmassa todetaan, että siinä on otettu huomioon ilmasto- ja energiastrategian sekä keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatimisessa käytetyt taustalaskelmat.

Suunnitelmassa yksilöidään mm. maankäytön muutoksiin, maatalousmaiden hiilidioksi-dipäästöihin, metsiin ja pitkäikäisiin puutuotteisiin kohdentuvia toimenpiteitä sekä useita erilaisia poikkileikkaavia toimenpiteitä. Suunnitelma sisältää toimenpiteittäin kuvaukset niiden toteuttamistavasta, ajoituksesta sekä resursseista. Lisäksi suunnitelma sisältää arvion toimenpiteiden alustavista ilmastovaikutuksesta vuosina 2030 ja 2035 sekä ku-vausta siitä, kuinka toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia seurataan.

Valtiovarainministeriö pitää suunnitelmaluonnosta yleisesti arvioiden perusteltuna. Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena tarkentaa suunnitelmassa yksilöityjen toimenpiteiden vaikutusten arviointia erityisesti kokonaisvaikutusten osalta mahdollisuuksien mukaan jatkovalmistelussa. Tämä koskee erityisesti myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan ja energiasektorin strategioihin kytkeytyviä vaikutuksia sekä niihin kohdistuvia ajankohtaisia muutoksia.

Suunnitelman kohdassa 7.2.4 todetaan yhtenä keinona suunnitelman toteuttamiseen maankäytön muutosmaksu kaikelle maankäytölle tai raivauksen luvanvaraisuus. Kohdan mukaan valmistellaan edelleen maankäytön muutosmaksun käyttöönottoa, arvioidaan käyttöön otettujen maankäytön muutosta hidastavien toimien vaikuttavuus (ml. EU:n metsäkatoasetus) sekä arvioinnin pohjalta päätetään maankäytön muutosmaksun käyttöönotosta sekä muista tarvittavista ohjaukskeinoista (esim. ilmoitusmenettely tai lupamenettely).

Valtiovarainministeriö toteaa, että maankäyttömuutosmaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero. Tämä edellyttäisi maksun perusteilta erityistä tarkkarajaisuutta, ja maksun suuruuden pitäisi ilmetä suoraan kyseisistä säännöksistä. Maksun suuruuteen vaikuttaisivat ilmeisesti mm. kasvupaikan laatu, sen maantieteellinen sijainti ja syntyvän aukon koko, jotka edellyttäisivät tapauskohtaista arviointia, minkä vuoksi maksun perusteiden yksilöinti verolta edellytettävällä tarkkuudella olisi ongelmallista. Käytännössä maksun käyttöönotto edellyttäisi joka tapauksessa varsin yksityiskohtaista säädösvalmistelua, jota olisi haasteellista saada päätökseen kuluvalle hallituskaudella.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ympäristöministeriön teettämässä selvityksessä (Risto Timonen, Selvitys rakentamisen maankäyttömuutosmaksusta, Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:11) arvioitiin vuosittaiseksi kertyväksi tuloksi n. 20 milj. euroa, ja kustannuksiksi 1-3 milj. euroa vuodessa. Koska maksun perusteet tulisi miettiä uudelleen, arviota ei ole mahdollista pitää erityisen tarkkana. Kustannuksia syntyisi kuntien lisäksi myös valtiolle maksun hallinnoinnista, mikä ei sisälly arvioon. Lisäksi vaikuttaa ilmeiseltä, että maankäyttömuutosmaksun kerääminen ja rahastoiminen olisi perustuslain 87 §:ssä säädettyjen, valtion talousarvion ulkopuolisen rahastoinnin edellytysten osalta ongelmallista. Valtiovarainministeriö toteaa, että maksun määräytymisperusteisiin liittyvien ongelmien ja hallinnollisen taakan sekä minimaalisena pidettävän ohjauksvaikutuksen johdosta maankäyttömuutosmaksun käyttöönotolle ei vaikuta olevan perusteita. Mikäli ehdotusta halutaan edistää, on edellä todettuja näkökohtia ja ehdotukseen liittyviä ongelmia joka tapauksessa selvitettävä tarkemmin.

Keskeinen osa suunnitelman maataloutta koskevista toimenpiteistä liittyy EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) kansalliseen toimeenpanoon ja Suomen strategiseen suunnitelmaan sen painopisteistä ja resursoinnista tulevalla rahoituskaudella sekä sen jälkeen. Valtiovarainministeriö toteaa, että suunnitelman käytännön vaikuttavuus perustuu tältä osin olennaisesti kyseisten CAP-liitännäisten toimenpiteiden kokonaisvaikutukseen ilmastokestävyyden edistämässä maankäyttösektorilla. CAP-liitännäisten toimenpiteiden käytännön vaikutusten ja niiden keskinäisten yhteyksien arviointia olisi tämän vuoksi perusteltua vielä konkretisoida suunnitelmaan. Tämä lisää myös mahdollisuuksia arvioida suunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden kokonaisuutta ja kustannustehokkuutta. Ministeriö pitää keskeisenä, että suunnitelman toteuttamisessa ja sen seurannassa arvioidaan, mikä suunnitelmaan sisältyvien CAP-liitännäisten toimenpiteiden käytännön vaikuttavuus on ollut niiden resursointiin ja maankäyttösektorin ilmastotavoitteita koskevaan painoarvoon nähden.

Suunnitelman kohdassa 7.4.4 (Vetetään huonotuottoisia, paksaturpeisia peltoja ja suonpohjia ilmastokosteikoiksi) esitetään toimenpiteen ohjaukskeinona perustettavaksi rahasto, joka joko ostaa lohkot valtion peltopankkiin tai korvaa maanomistajalle ekosys-

teemipalveluna toteutetun hiilen varastoinnin maaperään. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin ensi sijassa perustuslain 87 §:ään, jonka mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Ministeriö toteaa, että suunnitelmaluonnokseen sisältyvä ehdotus rahaston perustamisesta suunnitelmassa kuvattuihin tarkoituksiin edellyttäisi joka tapauksessa erillisen yksilöidyn selvityksen siitä, olisiko ehdotuksen toteuttaminen oikeudellisesti mahdollista.

Suunnitelmassa tarkastellaan metsätalouden kannustinjärjestelmiä yhteydessä suunnitelman tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että suunnitelman taustana olevat ilmastotavoitteet puitteistavat suunnitelman toimenpidekokonaisuuden toteuttamisen kannalta mahdollisimman tasapainoisesti myös metsätalouden uuden kannustinjärjestelmän (METKA) sisältöä ja siihen osoitettujen resurssien kohdentamista.

Suunnitelmaan sisältyy useita poikkileikkaavaksi todettuja toimenpiteitä, joiden kuvaus on varsin yleisellä tasolla. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että toimenpiteiden tarkempi yksilöinti parantaisi mahdollisuuksia hahmottaa niiden lisäarvoa toimenpiteittäin ja suunnitelman toimenpiteiden kokonaisuudessa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että suunnitelmassa mainitaan toimenpiteiden resursoinnin osalta monin kohdin, että resurssit toteutuvat rahoitusta koskevien linjausten mukaan, erityisesti julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Tämä on perusteltua todeta myös suunnitelman johdannossa koko suunnitelman osalta.

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Lainsäädäntöneuvos

Jyri Inha

Tiedoksi VM/BO (Klimenko, Taskinen)

**VN/4507/2021-VM-130**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: