

Asia: VN/4507/2021

Lausuntopyyntö työryhmän luonnoksesta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaksi (MISU)

Lausunnonantajan lausunto

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

BSAG kiittää mahdollisuudesta lausua maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman luonnoksesta tässä vaiheessa. BSAG kiittää työryhmää ansiokkaasta ja laajakatseisesta työstä suunnitelman luonnostelemisessa. BSAG kiittää GAIAN ansiokkaasta ympäristövaikutusselvityksestä ja tukee sen arvioita. On tärkeää, että maankäytön ilmastotoimet edistävät maaperän hyvinvointia, monipuoliseen maankäyttöön nojautuvaa luonnon monimuotoisuuden vaalimista ja virkistyskäyttöä ja edistävät kestävän ja uudistavan maa- ja metsätalouden edellytyksiä planetaaristen rajojen puitteissa. Ympäristöarvion tulokset ja näkökohdat tulee ottaa painokkaasti huomioon maankäyttösuunnitelman muotoilussa ja seurannassa. Maankäytöllä on suuri vaikutus luontopääomaan sekä vesistöjen ja Itämeren tilaan. Toimissa tulee painottaa monihyötyisyyttä pelkän ilmastopoliittisen tehokkuuden sijaan. Ristiriitatilanteissa tulee hyödyntää kokonaisvaltaista tietopohjaa ja harkintaa kohteiden ja toimien priorisoimiseksi.

Arviomme keskittyy maatalouden toimenpiteisiin ja yleisiin näkökohtiin. Kokonaisuudessaan suunnitelman luonnos on kokonaisvaltainen ja pohjaa hyvään kokonaisnäkemykseen ja kokonaiskestävyyden tavoitteeseen. Siinä on sekä menetelmä-, toimeenpano- että järjestelmätason toimenpiteitä. Haluamme kuitenkin kiinnittää huomioon muutamaan alla mainittuun seikkaan, jotka heikentävät suunnitelman tasapainoisuutta ja vaikuttavuutta.

Strategisen ja järjestelmätason tarkastelu ja ohjausvaikutus voisi olla syvempi. Ohjelma rajautuu hallituksen 3 Mt tavoitteeseen, mikä on ymmärrettävää, mutta samalla näin kattavalle ohjelmalle vaatimaton. Ohjelma ei esimerkiksi riittävästi ohjaa maankäytön, maatalouden ja biotalouden

tuotantorakennetta kestävämpään suuntaan vaan nojautuu ratkaisuisia vallitsevaan paradigmaan. Suunnitelma ei esimerkiksi pureudu niihin juurisyihin, jotka kannustavat peltojen raivaukseen ja viljelyyn Pohjois-Suomen turvemaidella, kuten kansallisiin aluetukiin, maatalouden tuotantorakenteeseen ja ravinteiden kierron häiriöihin. Edelleen kokonaisuuteen tulisi sisältyä toimet, joilla Pohjois-Suomen eläintuotantoa voitaisiin kestävästi esimerkiksi kierrätyslannoitemarkkinoita, hajautettuja uusiutuvan energian ja liikennebiokaasun järjestelmiä ja näitä palvelevaa lannan prosessointia kehittämällä. Näitä näkökohtia tulisi punnita myös muiden maan käytön muutosten rajoittamistoimien rinnalla (mm. 7.2.4 Maankäytön muutosmaksu tai raivauksen luvanvaraisuus).

Suunnitelma on puutteellinen pellon raivaamisen aiheuttamien päästöjen hillintätoimien osalta. Kohdassa 7.2.1 'Ehkäistään metsän muuttumista pelloksi' viitataan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ehdollisuuden kohtaan GAEC 2 'Kosteikkojen ja turvemaiden suojeleminen' ja Suomen CAP strategialuonnoksen kirjaukseen toimenpiteestä. EU CAP lainsäädännössä (EU 2021/2115, Annex III) GAEC 2 tavoitteeksi on määritelty hiilirikkaan maaperän suojeleminen (eli maaperän hiilen säilyttäminen). Tätä samaa painotti komissio myös aiemmassa ohjauskirjeessään Suomelle (COM 2020/846). Suomen CAP suunnitelman kirjaus ehdollisuuden toimenpiteeksi (GAEC 2), johon MISU luonnoksessa nojataan, eli pysyvän nurmen vaatimus raivioille, ei toteuta GAEC 2 tavoitetta hiilirikkaan maaperän suojelesta. Kosteikkojen ja turvemaiden muuttaminen nurmiviljelyyn lisää hiilipäästöjä maaperästä, ei suinkaan säilytä näiden maiden hiilivarastoa, kuten GAEC 2 tavoite on. Tässä yhteydessä on huomioitava myös luontokadon hillitseminen ja ne merkittävät positiiviset biodiversiteettivaikutukset, joita metsien, turvemaiden ja kosteikkoympäristöjen suojeleminen on. Edelleen on huomioitava, että eläintuotantoalueilla peltoalaa tarvitaan lannanlevitykseen, ja mikäli muita lannan käyttöä tai maatalouden tuotantorakennetta ohjaavia toimenpiteitä ei alueelle kohdistu, tulee metsittämistä harkita huolellisesti.

Suunnitelman erityinen puute liittyy maatalouden päästövähennyksien ja hiilinielupotentiaalin huomioimiseen. On harmi, ettei kivennäismaiden hiilensidontaa edistävien toimenpiteiden, kuten maatalouden kasvipeitteisyyden ja hiiltä varastoivien viljelykiertojen lisäämisen ilmastovaikutuksia ole pystytty arvioimaan (7.10.1, 8.1), vaikka niiden ilmastovaikuttavuus oli huomioitu tausta-arviossa (Liite 2). Lisäksi kivennäismaiden hiilensidonta- ja hiilinielupotentiaali on arvioitu myös Hiilineutraali Suomi 2035 strategialuonnoksessa (VN/11385/2020, 14.4.2022), jonka politiikkaskenaariossa kivennäismaat muuttuisivat hiilinieluksi vuoden 2030 jälkeen. Hiilensidonta kivennäismailla kuuluu myös MTK:n ja SLC:n yhteisen ilmastotiekartan tavoitteisiin (Leinonen ym. 2020, Maatalouden ilmastotiekartta). Tätä suunnitelmaa tulisikin täydentää arvioilla ainakin kerääjä-, maanparannus- ja saneerauskasvien sekä nurmen viljelyn lisäämisen potentiaalista khk-päästöjen vähentämisessä sekä mahdollisuudesta kääntää kivennäismaapellot hiilinieluiksi, huomioiden toimenpiteiden eri ulottuvuudet ja mahdollisuudet, joita ovat käsitelleet mm. Mattila, Joonas ja Regina (2020, <https://carbonaction.org/wp-content/uploads/2020/02/Policy-brief-2019-Maatalousmaan-hiilensidonta.pdf>).

Maatalouden hiilensidontapotentiaalin arvioinnin rinnalla tulisi varmistaa khk-inventaarion riittävä herkkyys erilaiselle maatalousmaan käytölle ja viljelyjärjestelmille. Hiilivaraston muutosten todentamisjärjestelmän kehittäminen paitsi khk-laskennan, myös hiilimarkkinoiden ja arvoketjujen khk-taselaskennan tarpeisiin tarjoaa tähän hyvän synergiaedun.

Peltojen hiilen sidontaa ja hiilivarastoja kasvattavat toimenpiteet (7.10.1) nojaavat Suomen CAP suunnitelmaan kaudelle 2023-2027. Tästä haluamme huomauttaa seuraavaa:

Luonnoksessa viitattu CAP strategiasuunnitelma (luonnos 16.12.2021) vastaa EU komission näkemyksen mukaan heikosti ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin (Ref. Ares(2022)2416891 - 31/03/2022). Blogissamme 13.4.2022 (<https://www.bsag.fi/fi/suomen-cap-suunnitelmassa-kehitettavaa-komission-palautteeseen-voidaan-vastata/>) kirjoitimme asiasta huomiomme ja tässä MISU-luonnoksen kannalta keskeisimmät kohdat tiivistetysti:

- CAPin tulee tukea enemmän aidosti vaikuttavia toimenpiteitä riittävällä rahoituksella, tulosperusteisuutta lisäten. Keskiössä tulee olla maan kasvukunto, huoltovarmuus, luonnon monimuotoisuus sekä päästöjen vähentäminen ja hiilensidonta;
- Ympäristökorvausohjelman tilakohtainen toimenpide vie rahoitusta ja tehoa pois lohko-kohtaisilta toimenpiteiltä, kuten kerääjäkasvien viljelyltä, joiden rahoitus ja tavoiteala on riittämätön ja tilakohtainen yläraja (30%) alhainen;
- Hyväksyttävyyttä ja toteuttamiskelpoisuutta kasvattaisi painotus lohko-kohtaisiin toimenpiteisiin, joista viljelijä voisi valita juuri kyseiselle lohkolle sopivimmat ja tarkoituksenmukaisimmat toimenpiteet maan kasvukunnon, hiilensidonnan ja ympäristöhyötyjen parantamiseksi;
- Ehdollisuuden viljelykierto-toimenpide tulee toteuttaa niin, että samalla loholla kiertää eri kasvi eri vuosina. Tämä hyödyttäisi enemmän maan kasvukunnon parantamista ja olisi pienemmille tiloille helpompi toteuttaa kuin usean eri kasvin vaatimus samana vuonna;
- Ekojärjestelmän talviaikaisen kasvipeitteisyyden korvaus tulisi muuttaa tulosperusteiseksi ja sen tulisi koskea vain aitoa kasvipeitteisyyttä. Sitä voitaisiin kustannustehokkaasti valvoa satelliittikuvien avulla. Yksivuotisena toimenpiteenä tämä olisi myös toteuttamiskelpoinen ja joustava.
- Ekojärjestelmän toimenpiteeksi sopisi myös intensiivinen rotaatiolaidunnus, joka edistää hiilensidontaa ja luonnon monimuotoisuuden elpymistä.
- Toimenpiteiden valtakunnallisen monihyötyisyyden vuoksi on ravinnehävikin vähentämiseen ja sen alueelliseen kohdentamiseen kiinnitettävä erityistä huomiota esimerkiksi kohdentamalla talviaikaista kasvipeitteisyyttä ja eloperäisen aineksen lisäämistä voimakkaammin Saaristomeren valuma-alueelle.

Metsätalouteen kohdistuvien toimenpiteiden osalta huomautamme, että suunnitelma ei riittävästi ota kantaa metsien ja mahdollisesti hakattavan puuston käyttötarkoitukseen suhteessa metsiin kohdistuviin toimenpiteisiin niin, että lisäkasvu/-hakuut ohjattaisiin säännönmukaisesti pitkäikäisiin hiilinieluihin, esimerkiksi korvaamalla betonirakentamista puurakentamisella.

Edelleen huomautamme, että peltojen tilusjärjestelyihin (7.2.2) on, aina kun tarvetta ja tarkoituksenmukaista, liitettävä perus- ja paikalliskuivatussuunnittelu vesitalouden ja

vesienhallinnan parantamiseksi menetelmillä jotka parantavat veden laatua ja luonnon monimuotoisuutta.

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

Hyväksyttävyyttä edistää kokonaisnäkemys, monihyötyisyys ja tietopohjaisuus sekä paikallinen sovittaminen ja maanomistajien sekä muiden sidosryhmien osallistaminen toimenpiteiden suunnittelussa, toteutuksessa ja rahoituksessa.

Hyväksyttävyyttä edistää myös maa- ja metsätalouden vihreää siirtymää, kiertotaloutta ja elinkeinojen rakenteellisia muutoksia tukevat toimet, jotka tarjoavat elinkeinonharjoittajille, alueille ja kunnille muutosturvaa ja tulevaisuuden näkymiä.

Maatalouden toimenpiteiden hyväksyttävyyden parantamiseksi pyydämme huomioimaan erityisesti, että

- CAPin tulee tukea enemmän aidosti vaikuttavia toimenpiteitä riittävällä rahoituksella, tulosperusteisuutta lisäten. Keskiössä tulee olla maan kasvukunto, huoltovarmuus, luonnon monimuotoisuus sekä päästöjen vähentäminen ja hiilensidonta. Toimenpiteet ovat hyväksyttäviä silloin kun ne voidaan sovittaa tilanpidon ja viljelykiertojen hallinnan kokonaisuuteen ja ovat vaikutuksiltaan uskottavia;
- Ympäristökorvausohjelman tilakohtainen toimenpide vie rahoitusta ja tehoa pois lohko-kohtaisilta toimenpiteiltä, kuten kerääjäkasvien viljelyltä, joiden rahoitus ja tavoiteala on riittämätön ja tilakohtainen yläraja (30%) alhainen. Ympäristökorvauksissa tulee painottaa lohko-kohtaisia toimenpiteitä ja nostaa kerääjäkasvitoimenpiteen rahoitusta ja tilakohtaista ylärajaa.
- Hyväksyttävyyttä ja toteuttamiskelpoisuutta kasvattaisi yleensäkin painotus lohko-kohtaisiin toimenpiteisiin, joista viljelijä voisi valita juuri kyseiselle lohkolle sopivimmat ja tarkoituksenmukaisimmat toimenpiteet maan kasvukunnon, hiilensidonnan ja ympäristöhyötyjen parantamiseksi;
- Ehdollisuuden viljelykierto-toimenpide tulee toteuttaa niin, että samalla lohkolle kiertää eri kasvi eri vuosina. Tämä hyödyttäisi enemmän maan kasvukunnon parantamista ja olisi pienemmille tiloille helpompi toteuttaa kuin usean eri kasvin vaatimus samana vuonna.

Maataloudessa oleellista ja vaikuttavinta on tunnettujen ilmastomyönteisten menetelmien mahdollisimman laajamittainen soveltaminen yhteistyössä viljelijöiden kanssa kunkin tilan ja lohkon tarpeisiin sovittaen.

3. Muuta huomioitavaa suunnitelmaluonnoksesta.

BSAG kiittää GAIA:n ansiokkaasta ympäristövaikutusselvityksestä ja tukee sen arvioita. On tärkeää, että maankäytön ilmastotoimet edistävät maaperän hyvinvointia, monipuoliseen maankäyttöön nojautuvaa luonnon monimuotoisuuden vaalimista ja virkistyskäyttöä ja edistävät kestävän ja

uudistavan maa- ja metsätalouden edellytyksiä planetaaristen rajojen puitteissa. Ympäristöarvion tulokset ja näkökohdat tulee ottaa painokkaasti huomioon maankäyttösuunnitelman muotoilussa ja seurannassa.

Toimeenpanossa on oleellisen tärkeää suunnitella ja sovittaa toimenpiteet alueellisiin erityispiirteisiin, eli mm. ekologiaan, virkistysarvoihin ja maa- ja metsätaloustuotantoon. On erityisesti vältettävä tilanteita, jossa ilmastotoimenpiteet lisäävät ympäristöpainetta ja kuormitusta toisaalla. Näitä tilanteita voi syntyä esimerkiksi metsityksen johdosta, jos metsitys hävittää ekologisesti arvokkaita alueita (suoluonto, kedot ja niityt joutomailla) tai vähentää lannanlevitysalaa. Niin ikään vesienhallintatoimenpiteet (vedenpinnan nosto, vesiensuojelu- ja ilmastokosteikat olisi toteutettava laajempina suunnittelukokonaisuuksina (esim. kuivatusalue, osavaluma-alue, valuma-alue), jolloin on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä ja sivuhyötyjä. Tämän tueksi pitää lisätä alueellista peruskuivatussuunnittelua prioriteettialueilla (useita merkittäviä arvoja ja/tai paineita) sekä resursseja tiedon ja työkalujen käyttöön, neuvontaan sekä paikallistason toiminnan koordinointiin. BSAG kiittääkin, että ilmastosuunnitelmaan on otettu toimenpiteeksi valuma-alue suunnittelu (7.6).

Toimenpiteiden kustannusvaikutusten tausta-arviossa useat maatalouden toimenpiteet, jotka ympäristöarviossa nähtiin positiivisiksi, saivat huonon tai erittäin huonon arvosanan hinnan ja hyväksynnän osalta (kerääjäkasvit, maanparannus- ja saneerauskasvit, viherlannoitusnurmet) (PTT raportteja 273/2022). Toisaalta nurmien viljely turvellidoilla arvioitiin 'hyväksi' hyväksyttävyyden osalta. Lopullista toimeenpanoa ja kustannuksia arvioitaessa tulee arvioida maatalouden yksittäiset toimenpiteet osana maataloustuotannon kestävyuden ja huoltovarmuuden lisäämistä ja ottaa huomioon, että maataloudelle suunnataan joka tapauksessa CAP-tukea, jolle on löydettävä mahdollisimman vaikuttavat ja toteuttamiskelpoiset kohteet.

Hiilinielujen aidon lisäämisen edellytyksenä on tiede ja vahva todentamisjärjestelmä. Tätä tarvitaan niin khk-inventaarion, hiilimarkkinoiden sekä arvoketjujen hiilitaselaskennan tarpeisiin ja parhaimmillaan järjestelmä olisi näille yhteinen ja Euroopan-laajuinen. Tässä yhteydessä (7.11.8) tulisi huomioida Ilmatieteen laitoksen Carbon Action -alustalla meneillään oleva työ, jonka yhtenä tuloksena tähän mennessä on saatu myös tilakohtainen hiilensidontaennuste (<https://carbonaction.org/fi/blogi-hiilensidontan-todentamisjarjestelma-ja-maailman-ensimmainen-nurmipellon-hiilensidontaennuste/>). Hiilimarkkinoiden, kannustimien ja hiilinielujen todentamisjärjestelmän osalta (7.7) pyydämme myös huomioimaan lausuntomme Maa- ja metsätalousvaliokunnalle koskien EU:n Kestävät hiilen kierrot aloitetta (https://www.bsag.fi/wp-content/uploads/2022/02/lausunto_Mmvk_E4_2022_vp_BSAG20220221.pdf). Tähän aiheeseen liittyen keskeisiä tähän MISU luonnokseen liittyviä viestejämme ovat:

- Suomen tulee osallistua aktiivisesti eurooppalaiseen keskusteluun hiilimarkkinoiden sääntelystä, todentamisjärjestelmästä ja yhteydestä kestävyystavoitteisiin sekä edistää suomalaisten edellytyksiä toimia alan kansainvälisessä tutkimusyhteistyössä;
- luontopohjaista hiilensidontaa edistävät toimet on sovitettava paikallisiin

ekologisiin piirteisiin paikkakohtaiseen tietoon perustuen;

- Kivennäispeltojen hiilensidontapotentiaali ruoantuotannon yhteydessä sekä siihen liittyvät monet muut hyödyt on huomioitava;
- markkinapohjaisten hiilikannustimien ja tukipolitiikkojen (erityisesti YMP) suhde on harkittava ja säänneltävä tarkasti;
- Digitalisaation ja datan hyödyntäminen ja eri menetelmin kerätyn datan yhdistäminen mahdollistaisi täsmällisempien ja vaikuttavampien indikaattorien ja kannustimien kehittämisen;
- Skaalautuvan hiilimarkkinoita ja khk-laskentaa palvelevan todentamisjärjestelmän kehittäminen IL:n työn pohjalta on mahdollista; ja
- Suomen tulee viestiä edellä mainituista näkökohdista aktiivisesti EU:ssa ja osallistua käynnissä olevaan kehittämistyöhön laajapohjaisesti.

Lopuksi haluamme vielä muistuttaa maankäytön keskeisestä roolista luonto- ja vesistövaikutuksissa. Ilmastotoimiin ja yhteiskunnan vihreää siirtymää tukeviin rakenteellisiin ja järjestelmätason toimiin tulee vahvasti kytkeä myös luonnon- ja vesiensuojelutavoitteet ja näiden seuranta. Ristiriitatilanteessa tulee olla perusteet ja kokonaisvaltainen tietopohja kohteiden ja toimien priorisoimiseksi. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman tulee olla toimi ilmaston, luonnon, Itämeren ja sisävesien sekä koko yhteiskunnan kestävyys hyväksi.

Kaj Granholm
Baltic Sea Action Group (Elävä Itämeri säätiö sr)