Ilmastopaneelin asiantuntijalausunto Maa- ja metsätalousministeriön muistioon koskien EU:n Komission ehdotusta LULUCF-asetuksen ja hallintomalliasetuksen muuttamisesta (COM(2021) 554 final). 26.10.2021

Suomen Ilmastopaneeli
Ilmastopanelistit Jyri Seppälä, Markku Ollikainen, Heli Peltola, Kristiina Lång, Timo Vesala, tiedesihteeri Matti Sihvonen

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) julkaisi 30.9.2021 muistion, jossa se esitti Suomen kannan Euroopan Komission ehdotukseen LULUCF-asetuksen muuttamisesta. Voimassa oleva LULUCF-asetus tarkastelee maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden kasvihuonekaasupäästöjen tilinpitoa ajanjaksolla 2021-2030. Eurooppalaisessa ilmastolaissa kiristettiin EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitetta niin että vuoteen 2030 mennessä koko EU-alueen nettopäästöt ovat vähentyneet vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Lisäksi asetettiin tavoite saavuttaa EU:n laajuinen hiilineutraalius vuoteen 2050 mennessä. Maankäyttösektorilla tämä tarkoittaa nettopoistuman, tai ns. nielujen kasvattamista. Ehdotuksella pyritään kolmeen päätavoitteeseen: 1) maankäyttösektorin (AFOLU, agriculture, forestry and land use) ilmastoneutraaliuteen EU:ssa vuoteen 2035 mennessä; 2) reiluun, joustavaan ja maankäyttösektorin tiiviimmin sisältämään ilmastopolitiikan kehykseen sekä 3) järjestelmän yksinkertaistamiseen.

Ehdotuksen käsittelemä ajanjakso on jaettu kolmeen kauteen. Ensimmäisellä kaudella 2021-2025 jäsenvaltiot on velvoitettu vastaamaan siitä, että maankäyttösektorin kasvihuonekaasupäästöt eivät ylitä poistumia (ns. no-debit sääntö). Toisella kaudella 2026-2030 asetetaan EU:n yhteinen tavoite (-310 Mt CO2-ekv) sektorin kasvihuonekaasujen nettopoistumalle vuodelle 2030. Kokonaistavoite jaetaan jäsenvaltioiden kesken. Jäsenvaltiokohtaiset osuudet on määritelty laskemalla kunkin maan keskiarvo nettopoistumista tai –päästöistä vuosilta 2016-2018 sekä jyvittämällä -42 Mt CO2-ekv jäsenvaltioille valtion hoidetun maan pinta-alan suhteessa koko EU:n hoidetun maan pinta-alaan. Suomen osuus olisi -17,8 Mt CO2-ekv. Muutosehdotuksen perusteella komissio antaa vuonna 2025 täytäntöönpanoasetuksen, jossa määritetään lineaarinen kehityspolku vuosien 2026-2029 jäsenvaltiokohtaisille tavoitteille niin että vuonna 2030 päästään asetusehdotuksessa olevaan tavoitteeseen. Kehityspolun aloituspisteenä toimisi vuosien 2021-2023 varmistettujen päästöjen ja poistumien keskiarvo. Kolmannella kaudella, vuodesta 2031 eteenpäin, LULUCF-asetuksen soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös taakanjakosektorin maatalouden ei-hiilidioksidipäästöjä (metaani ja typpidioksidi), jolloin kaikki maankäyttösektorin kasvihuonekaasut olisivat saman laskenta- ja tilinpitojärjestelmän (AFOLU) piirissä. Vuonna 2035 uuden maankäyttösektorin (AFOLU) olisi tarkoitus olla hiilineutraali ja siitä eteenpäin tavoitellaan hiilinegatiivisuutta.

Yleiset huomiot

1. Nielujen rooli ilmastonmuutoksen torjunnassa

- Valtioneuvosto korostaa, että nieluilla on merkittävä, mutta rajallinen rooli ilmastonmuutoksen torjunnassa. Ilmastopaneeli yhtyy tähän näkemykseen, mutta korostaa, että rajallisuudesta huolimatta LULUCF-nettonielujen vahvistaminen on tärkeää ja kustannustehokas tapa vähentää nettopäästöjä ilmakehään lähitulevaisuudessa. Ensiarvoisen tärkeää on nielujen vahvistamisen lisäksi pyrkiä samanaikaisesti vähentämään fossiilisten resurssien käyttöä. Ilmastopaneeli toteaa myös, että lähes kaikissa EU-alueiden maissa maankäyttösektorin nielut ovat historiallisesti olleet melko pieniä suhteessa maiden kokonaispäästöihin (katso liite 1). Suomessa maankäyttösektorin nielut ovat vaihdelleet vuosittain pitkälti hakkuumäärien mukaan. Kokonaisuudessaan EU-alueen metsä- ja

puutuotenielut ovat sitoneet korkeimmillaan 11.3% (vuonna 2013-2014) ja koko maankäyttösektori korkeimmillaan 7.6% (vuonna 2013) EU-alueen vuosittaisista kasvihuonekaasupäästöistä ajanjaksolla 1990-2019 (Eurostat database). Maankäyttösektorin nielupotentiaalissa on kuitenkin suuria maakohtaisia eroja. Suurimmat maankäyttösektorin nettonielut ovat Ruotsissa, Espanjassa, Puolassa, Ranskassa, Saksassa, Norjassa, ja Suomessa (tässä järjestyksessä) (katso liite 2). Näistä maista ainoastaan Ruotsilla nielut ovat merkittävän suuria suhteessa kokonaispäästöihin (katso liite 1).

- Valtioneuvosto katsoo, että LULUCF-ehdotuksessa tulisi mahdollistaa nielujen huomioonottaminen taakanjakosektorilla joustoina kuten nykyisessä järjestelmässä. Ilmastopaneeli toteaa, että LULUCF-sektorin ja taakanjakosektorin välinen joustomenettely on esitetty komission ehdotuksessa EU:n taakanjakoasetuksen (2018/842/EU) muuttamisesta (KOM/2021/555 lopullinen). Siinä esitetään, että jäsenvaltiot voivat käyttää voimassa olevan asetuksen mukaan asetuksessa määritellyn enimmäismäärän maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, eli ns. LULUCF-sektorin poistoyksiköitä (nielusta) kattamaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta. LULUCF-jousto jaetaan kahteen viisivuotisjaksoon. Jokaiselle jäsenvaltiolle määriteltäisiin taakanjakoa koskevassa asetuksessa enimmäismäärä LULUCF-jouston käytölle. Komission mukaan jäsenvaltioiden luvut on määritelty sen perusteella kuinka suurta osaa maatalouden päästöt edustavat koko taakanjakosektorin päästöistä. Komissio ehdottaa, että LULUCF- joustojen soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan kaikkia maankäyttöluokkia, myös hoidettua metsämaata ja LULUCF-sektorin poistuman osuus rajataan määrään 225 Mt CO2-ekv. Jäsenmaille jouston hyödyntäminen taakanjakosektorin velvoitteen kattamiseen edellyttää LULUCF-sektorille asetetun velvoitteen ylittämistä. Lisäksi perustetaan ns. ‘additional reserve’, johon kerätään ylijääneet LULUCF-joustot käytettäväksi tavoitteiden saavuttamiseen. Liittyminen tähän järjestelyyn olisi jäsenmaille vapaaehtoista. Jouston hyödyntäminen edellyttäisi kuitenkin, että jäsenmaa luovuttaa oman LULUCF-sektorin ylijäämänsä varantoon käytettäväksi. Ilmastopaneeli tukee kumpaakin esitystä.

- Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa maankäyttösektorin hiilinielut ja varastot otetaan täysimääräisesti huomioon ilmastolaskelmissa, kuten Komission ehdotuksessa esitetään. Ilmastopaneeli toteaa, että nielu- ja päästötietojen esittäminen maankäyttösektorin raportoitujen nielu- ja päästötietojen perusteella on aiempaa selkeämpi tapa, toisaalta myös aiemmin niiden esittäminen perustui todellisiin nielu- ja päästötietoihin. EU-maiden historiallisten nielujen ja metsien referenssitasojen vertailu osoittaa, että uusi nielu- ja päästötietojen esitystapa tuottaa todennäköisesti helpommin ymmärrettävän kokonaiskuvan tilanteesta (metsänielun vaihtelu ja metsänielureferenssitasot, katso liite 3).

- Ilmastopaneeli pitää hyvänä Komission esitystä, jonka mukaan jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus panna hillintätoimenpiteitä tärkeysjärjestykseen eri sektorien välillä kansallisesti. Se pitää hyvänä myös mahdollisuutta jäsenvaltioiden välisiin vaihdantamekanismeihin. Tämä on tärkeää koska jäsenvaltioilla on erilaiset valmiudet päästöjen vähentämiseen, riippuen niiden toimintaympäristöstä. Tällainen joustava ja kokonaisvaltainen toimintamalli mahdollistaa myös kustannustehokkaat ratkaisut päästöjen vähentämiseen ja nielujen kasvattamiseen eri maissa.

2. Kausi 2021-2025

- Valtioneuvosto pitää hyvänä sääntelyn ennustettavuuden näkökulmasta, että kaudella 2021-2025 jatketaan voimassa olevan LULUCF-asetuksen mukaisen tilinpito- ja laskentatavan soveltamista. Ilmastopaneeli yhtyy tähän näkemykseen.

- Ilmastopaneelin mukaan olisi toivottavaa, että ehdotuksessa kuvattaisiin selkeästi, miten maan tulee menetellä, jos no-debit-sääntö ei toteudu ja LULUCF-sektorin nettonielu jää alle tavoitteen. Ilmastopaneelin tulkinta komission esityksestä on, että alijäämä siirtyy seuraavalle kaudelle, mutta alijäämän käsittelyä ei ole selvästi kuvattu Komission esityksessä. Komission esityksen mukaan 2021-2025 ylijäämää ei voida hyödyntää seuraavalla kaudella. Sen sijaan asetusehdotus mahdollistaa jäsenvaltion sijoittaa osa ylijäämästä maankäytön jäsenvaltioiden väliseen joustomekanismiin. Jäsenvaltioiden tulee myös raportoida ylijäämän kaupankäynnin voitoista ja ne tulee käyttää

ilmastohankkeiden rahoittamiseen. Joustomekanismin kautta on periaatteessa mahdollista kattaa alijäämät edellyttäen, että ylijäämiä on riittävästi. Mutta tämä ei ole mahdollista tilanteessa, jossa koko EU-tason yhteenlaskettu maankäyttösektorin nettonielu jää alle tavoitteen. Ehdotuksessa ei määritellä miten tällaisessa tilanteessa tulisi menetellä.

- Komission ehdotus, että Suomen erillisjoustoa voidaan käyttää vain puolet (5 Mt CO_2-ekv.) edellisen asetuksen mukaisesta kokonaismäärästä mahdollisen LULUCF-velvoitteiden kompensoitiin vain kaudella 2021-2025, on Ilmastopaneelin näkemyksen mukaan perusteltua joustosäännöstön muuttuessa kaudella 2026-2030.

3. Kausi 2026-2030

- Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta siirtyä yksinkertaisempaan tilinpitojärjestelmään, joka perustuu maankäyttösektorin raportoituihin päästö- ja poistumatietoihin. Ilmastopaneeli yhtyy tähän näkemykseen. EU-maiden metsä- ja puutuotenielujen referenssitasoja verrattaessa historiallisiin metsä- ja puutuotenieluihin (katso liite 3) huomataan, että lähes kaikissa maissa referenssitasot ovat hyvin alhaisia. Tämän vuoksi on selkeämpää, että eri maiden velvoitteet LULUCF:n tilinpidossa perustuvat maankäyttösektorin raportoituihin päästö- ja poistumatietoihin. Lineaarinen nettonielun muutospolku vuosien 2021-2023 toteumasta vuoteen 2030 tulee luultavasti olemaan Suomen kannalta edullinen aikaisempaan asetuksen menettelyyn verrattuna. Ilmastopaneeli kuitenkin korostaa, että Suomen metsien aiemmat kasvuennusteet ovat olleet suurempia kuin mitä viimeisin valtakunnan metsien inventointi kertoo, millä voi olla vaikutusta EU:n uuden LULUCF-tavoitteen toteutumiseen. Luonnonvarakeskuksen julkaisemat (19.10.2019) valtakunnan metsien inventoinnissa VMI13:n puolivälitulokset vuosilta 2019-2020 kertovat, että metsämme kasvavat 4,3 miljoonaa kuutiometriä vähemmän kuin VMI12:n kasvuarvio antoi olettaa. Ilmastopaneelin käsitys on, että tämä tieto ei muuta Suomelle asetettua metsien vertailutasoa vuosille 2021-2025. Lisäksi Venäjän tuontipuuhun liittyvät epävarmuudet lisäävät painetta käyttää kotimaista puuta ja tuontipuuta muulta nykyistä enemmän. Tilanteesta olisi pikaisesti tehtävä kokonaisarvio toimenpiteineen.

- Komission ehdotus sisältää myös rangaistusmenettelyn: jos jäsenvaltio ei saavuta sille asetettua tavoitetta 2030, puuttuva osuus kerrottuna 1,08 suuruisella kertoimella lisätään jäsenvaltion raportoituun kasvihuonekaasupäästöön seuraavana vuonna. Ilmastopaneeli pitää rangaistusmenettelyä hyvänä “kannustimena” jäsenmaille.

- Ilmastopaneeli yhtyy Valtioneuvoston kantaan, että kunkin jäsenvaltion vastuulla on sille määritellyn nielutavoitteen saavuttaminen.

- Valtioneuvosto katsoo, että komission Suomelle esittämä vuoden 2030 asetukseen kirjattu velvoite (-17,8 Mt CO2-ekv) on riittävä, eikä näe perusteita sen määrälliselle korottamiselle nyt annetun komission ehdotuksen jatkoneuvotteluissa. Ilmastopaneeli on ehdottanut Suomen maankäyttösektorin vuosittaiseksi tavoitteeksi -21 Mt CO2-ekv, joka perustuu historialliseen nieluun (1992-2018). Ehdotuksen nielutavoite vuodelle 2030 on siis riittämätön kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Suomen on luotava kansallisia lisätoimia -21 Mt:n tavoitteen saavuttamiseksi.

- Maankäyttösektorin toimenpiteiden pitkäjänteisen luonteen ja sääntelyn ennakoitavuuden vuoksi valtioneuvosto pitäisi hyödyllisenä, jos vuosien 2026-2029 nielutavoitteen kehityspolku määritettäisiin jo osana tämän asetusehdotuksen käsittelyä. Näin ei muodostuisi tarvetta komission esittämille täytäntöönpanoasetuksille jäsenvaltioiden kasvihuonekaasujen lineaarisesta kehityspolusta ja vuosittaisista poistumatavoitteista. Valtioneuvoston mukaan komission esityksessä valitut tarkastelujaksot ja jakotapa tavoitteiden jäsenmaakohtaisissa määrittelyissä voivat johtaa siihen, että jäsenmaiden kesken on merkittäviä eroja tavoitetasoissa. Ilmastopaneeli toteaa, että nykyinen asetuksessa oleva esitystapa on looginen. Jos maan LULUCF-nettonielu on ensimmäisellä velvoitekaudella jäsenvaltiolle sille asetettua tavoitetta pienempi, niin tavoitteen saavuttaminen on haasteellisempaa vuosina 2026-2030 ensimmäisen kauden alijäämän siirtyessä seuraavalle kaudelle

lineaarisen nielupolun lisäksi. Ilmastopaneeli korostaa, että usean maan nielutavoite vuodelle 2030 on todella korkea, johtuen referenssiperiodista 2016-2018. Tätä voidaan pitää epäoikeudenmukaisena, mutta Suomen metsien hyödyntämisen kannalta tilanne on edullinen, koska nielumme oli suurista hakkuista johtuen alhainen tällä periodilla.

- Valtioneuvosto toteaa, että maankäyttösektorin sisäisiä sekä taakanjakosektorin välisiä joustoja tulee edelleen selvittää käsittelyn edetessä. Ilmastopaneeli yhtyy tähän näkemykseen, vaikka pääpiirteissään joustomekanismit ovat jo selvillä tämän LULUCF-asetuksen muutosesityksen ja taakanjakosektoria koskevan asetuksen muutosesitysten (KOM/2021/555 lopullinen) seurauksena.

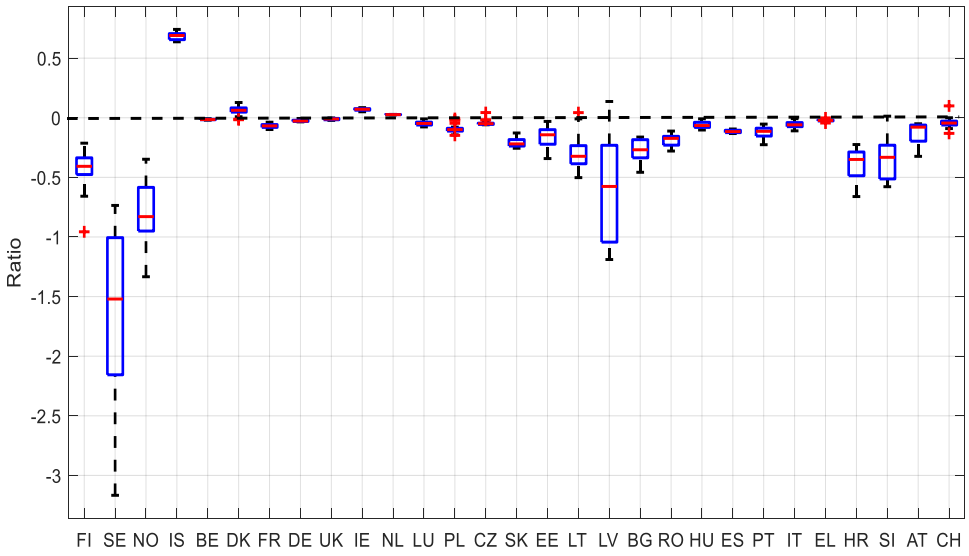
Lopuksi Ilmastopaneeli korostaa, että kokonaistilanteesta olisi pikaisesti tehtävä arvio toimenpiteineen ja ryhdyttävä kiireesti nettonieluja vahvistaviin toimiin (metsänielujen vahvistaminen, metsäkadon vähentäminen, ja maatalousmaiden päästöjen leikkaaminen). Ilmastopaneeli toteaa lisäksi, että U-kirjeet koskien LULUCF- ja taakanjakoasetusta tulisi tarkistaa keskenään, jotta nettonielu ja nielujen joustot tulisi käsiteltyä johdonmukaisesti.

Lähteet

Eurostat database. https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

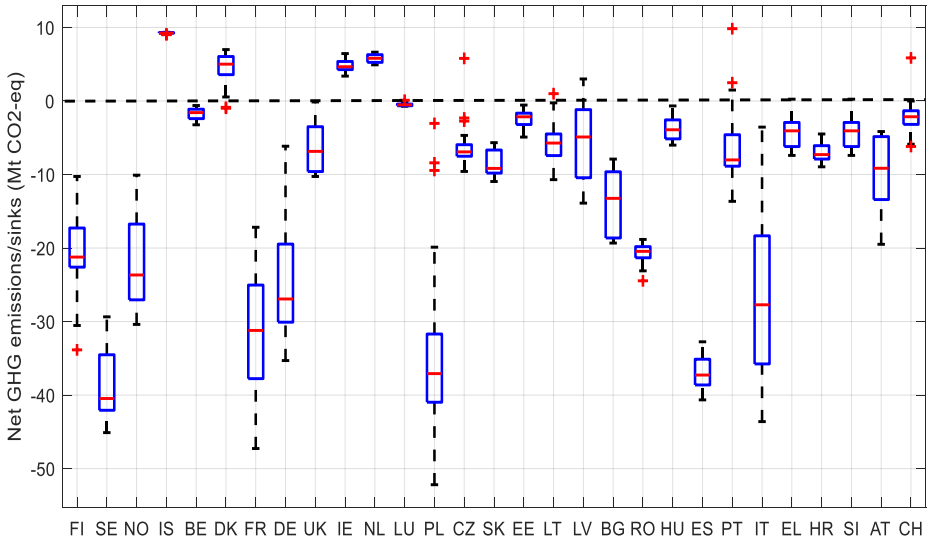
Liitteet

Liite 1: Maankäyttösektorin nettonielu suhteessa kokonaispäästöihin (1990-2018)



Kuva 1. Maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen netto päästöjen (+) ja nielujen (-) minimi, maksimi, kvartaalit sekä mediaani suhteessa maiden kokonaispäästöihin Euroopan maille vuosille 1990-2018. Lyhenteet ovat seuraavat: SE=Ruotsi, NO=Norja, FI=Suomi, DK=Tanska, IS=Islanti, DE=Saksa, AT=Itävalta, PL=Puola, CZ=Tsekki, SK=Slovakia, CH=Sveitsi, HU=Unkari, FR=Ranska, UK=Englanti, IE=Irlanti, BE=Belgia, NL=Alankomaat, LU=Luxemburg, EE=Estonia, LT=Liettua, LV=Latvia, ES=Espanja, PT=Portugali, HR=Kroatia, SI=Slovenia, BG=Bulgaria, RO=Romania, IT=Italia, EL=Kreikka. Lähde: Eurostat database

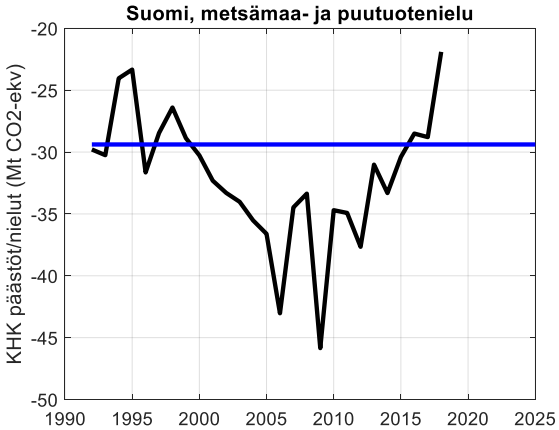
Liite 2: Maankäyttösektorin nettonielut (1990-2018)

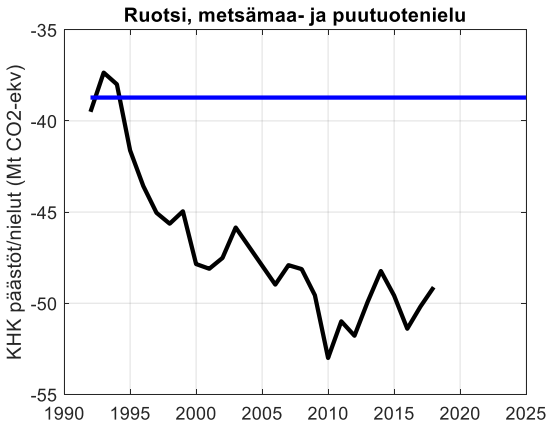


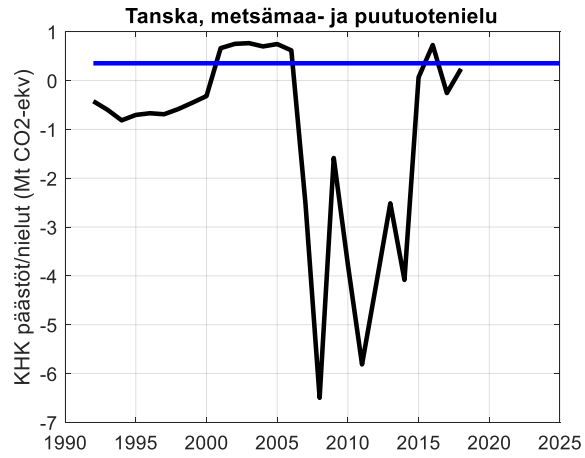
Kuva 2. Maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen netto päästöjen (+) ja nielujen (-) minimi, maksimi, kvartaalit sekä mediaani Euroopan maille vuosille 1990-2018. Lyhenteet ovat seuraavat: SE=Ruotsi, NO=Norja, FI=Suomi, DK=Tanska, IS=Islanti, DE=Saksa, AT=Itävalta, PL=Puola, CZ=Tsekki, SK=Slovakia, CH=Sveitsi, HU=Unkari, FR=Ranska, UK=Englanti, IE=Irlanti, BE=Belgia, NL=Alankomaat, LU=Luxemburg, EE=Estonia, LT=Liettua, LV=Latvia, ES=Espanja, PT=Portugali, HR=Kroatia, SI=Slovenia, BG=Bulgaria, RO=Romania, IT=Italia, EL=Kreikka. Lähde: Eurostat database

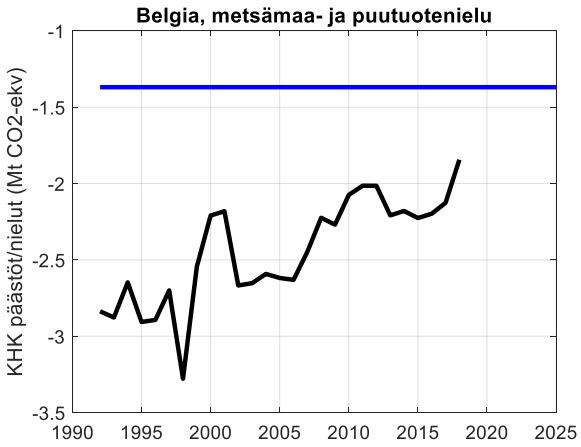
Liite 3: Metsä- ja puutuotenielujen vuotuinen vaihtelu (1990-2018) ja niiden maakohtainen referenssitaso

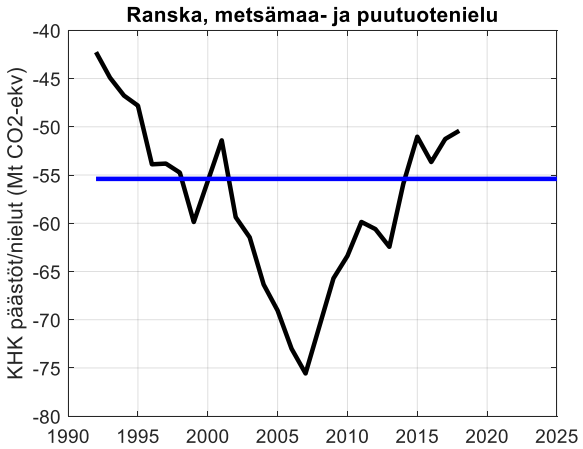
Seuraavissa kuvissa musta viiva kuvaa metsä- ja puutuotenielua ja sininen viiva niiden referenssitasoa.

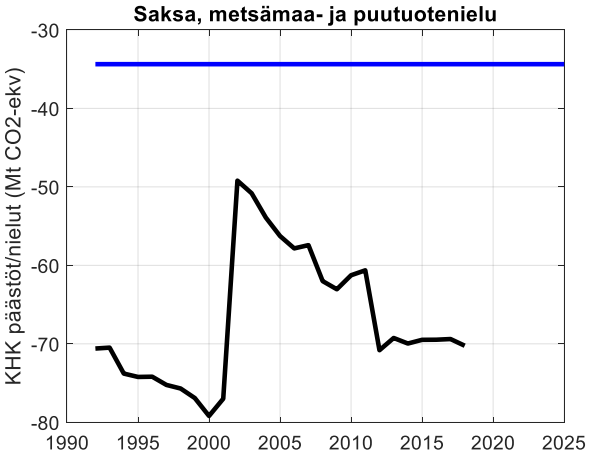


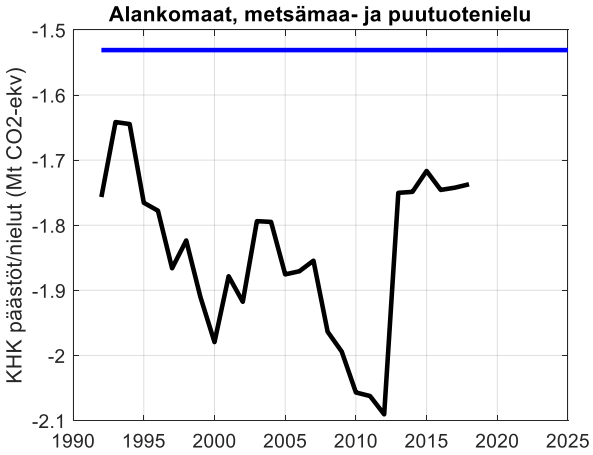


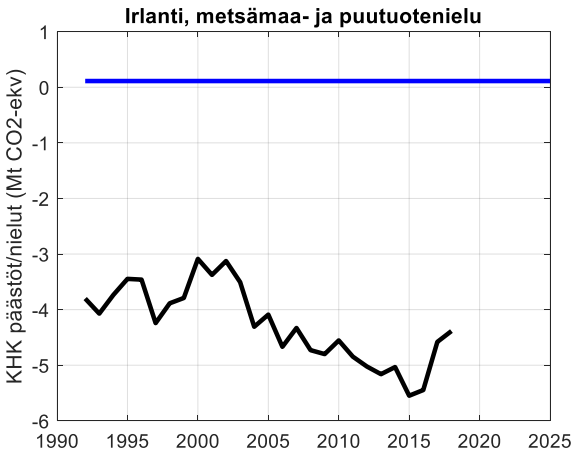

Tanska, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
1
0
-1
-2
-3
-4
-5
-6
-7
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

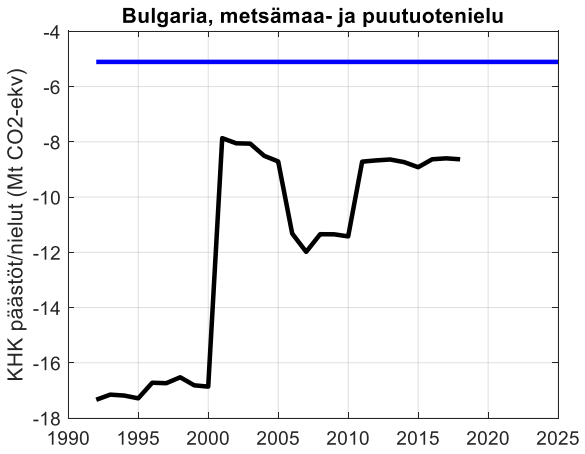

Belgia, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-1
-1.5
-2
-2.5
-3
-3.5
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

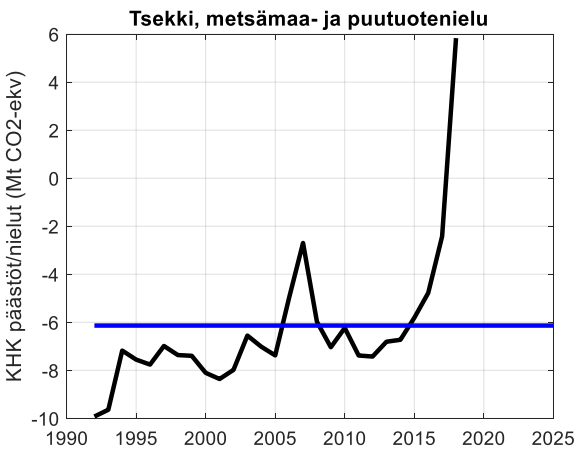

Ranska, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-40
-45
-50
-55
-60
-65
-70
-75
-80
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

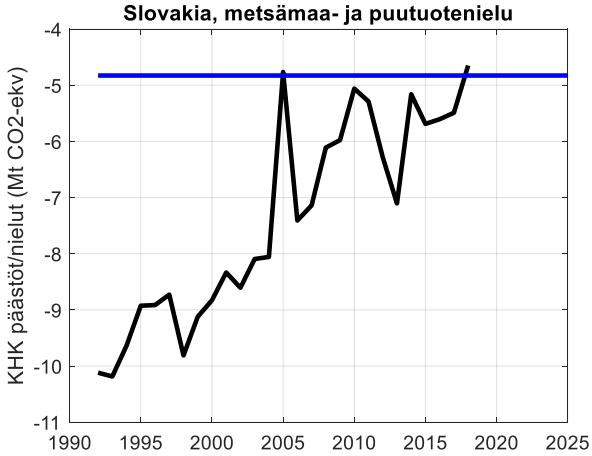

Saksa, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-30
-40
-50
-60
-70
-80
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

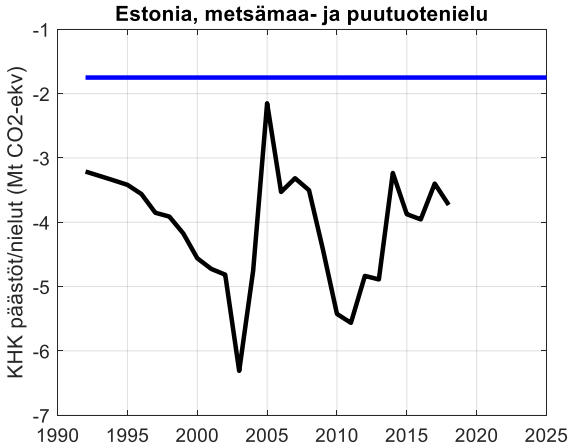

Alankomaat, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-1.5
-1.6
-1.7
-1.8
-1.9
-2
-2.1
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

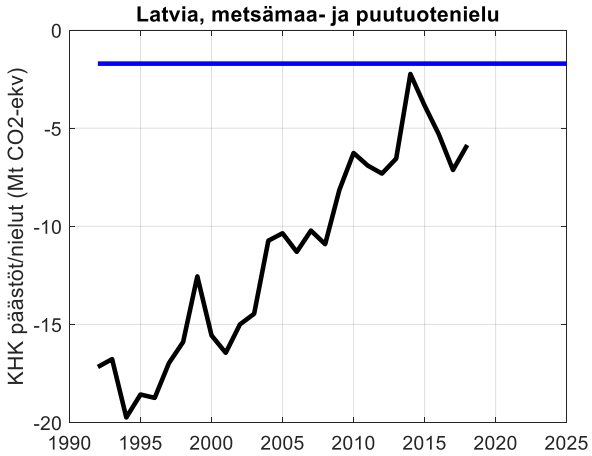

Irlanti, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
1
0
-1
-2
-3
-4
-5
-6
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

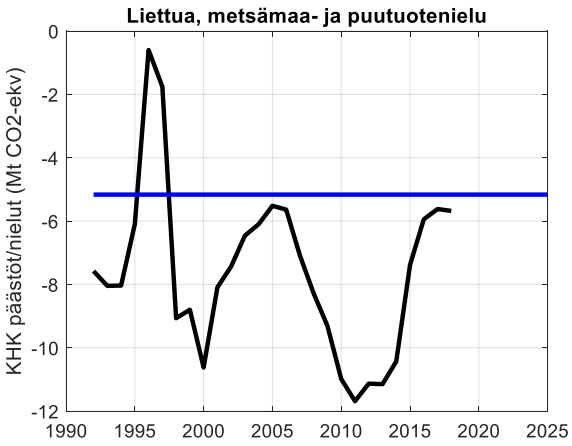

Bulgaria, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-4
-6
-8
-10
-12
-14
-16
-18
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

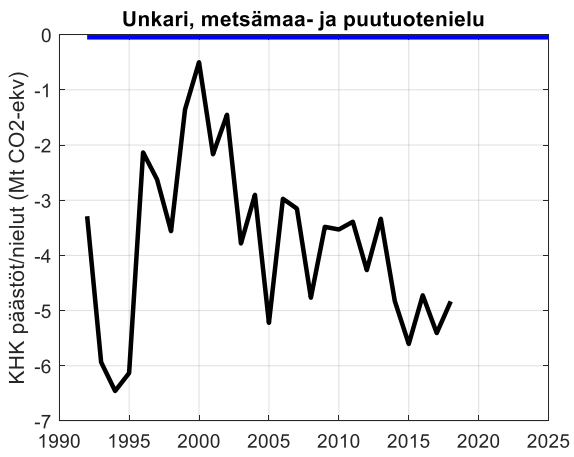

Tsekki, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
6
4
2
0
-2
-4
-6
-8
-10
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

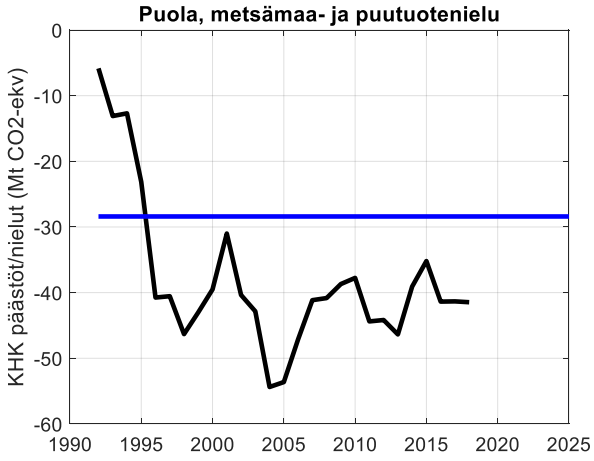

Slovakia, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-4
-5
-6
-7
-8
-9
-10
-11
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

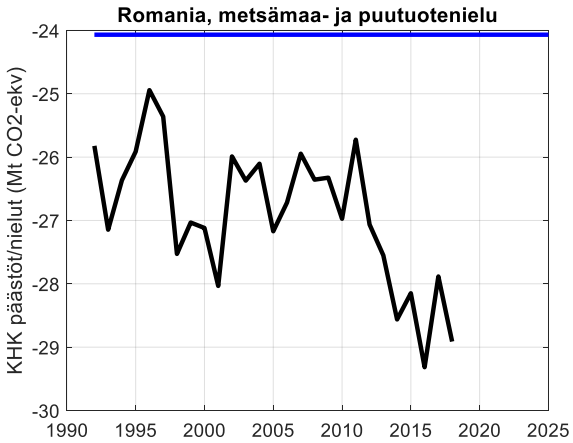

Estonia, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-1
-2
-3
-4
-5
-6
-7
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

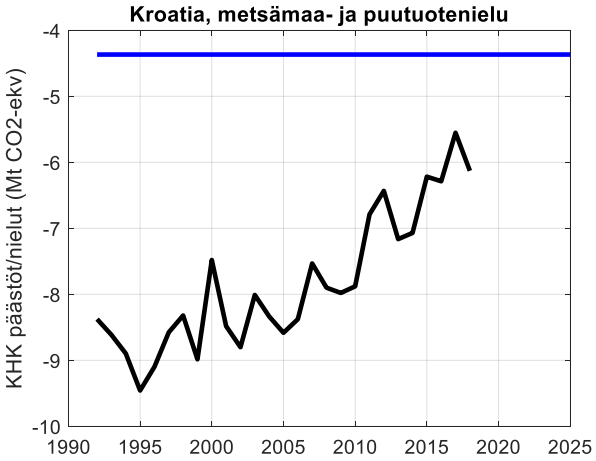

Latvia, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
0
-5
-10
-15
-20
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

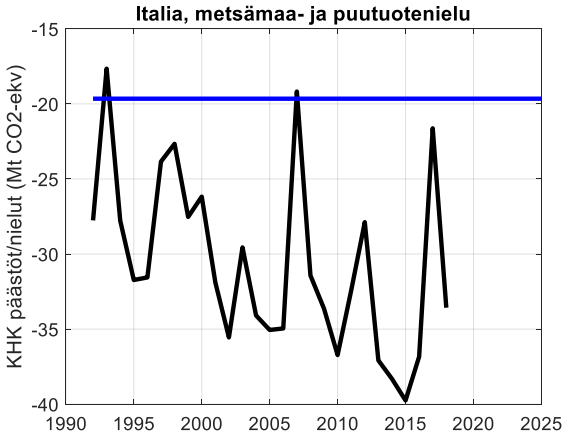

Liettua, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
0
-2
-4
-6
-8
-10
-12
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

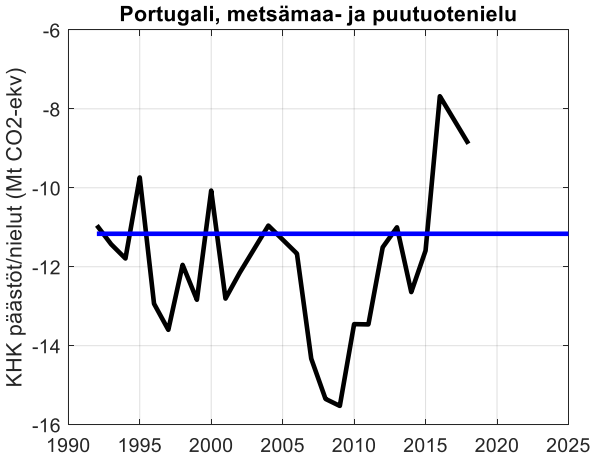

Unkari, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
0
-1
-2
-3
-4
-5
-6
-7
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

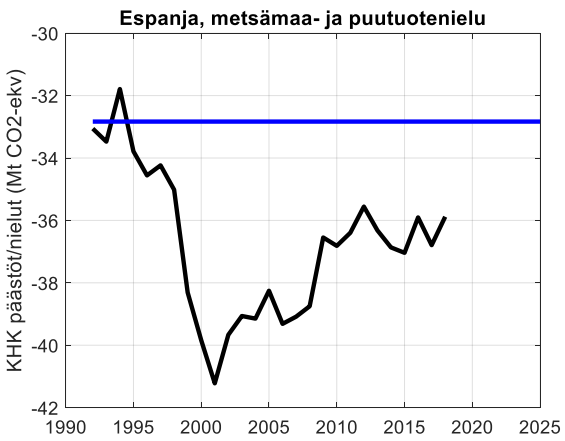

Puola, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
0
-10
-20
-30
-40
-50
-60
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

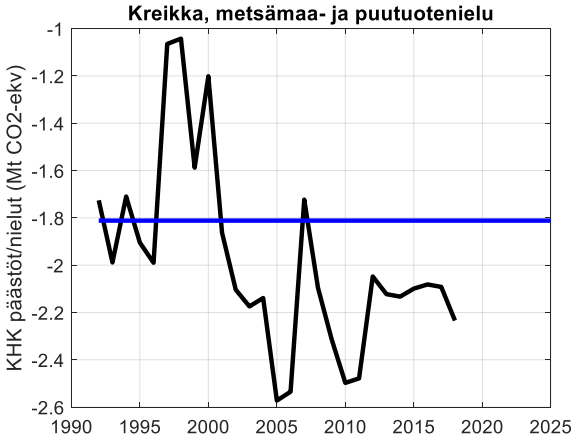

Romania, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-24
-25
-26
-27
-28
-29
-30
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

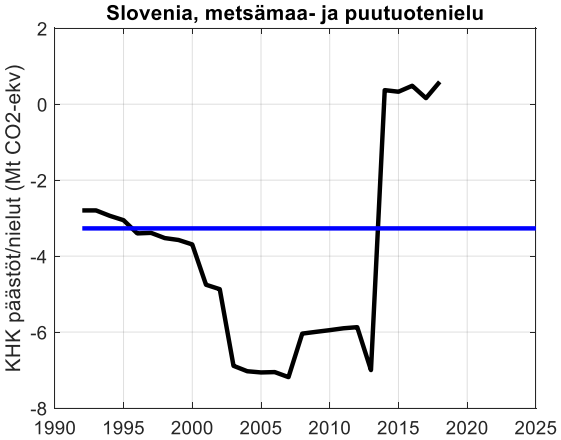

Kroatia, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-4
-5
-6
-7
-8
-9
-10
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

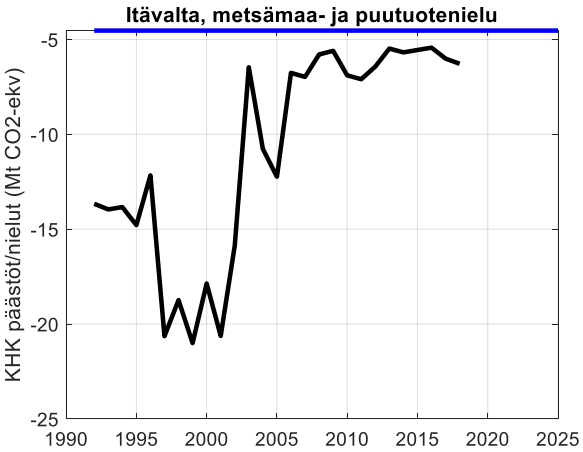

Italia, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-15
-20
-25
-30
-35
-40
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025


Portugali, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-6
-8
-10
-12
-14
-16
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025


Espanja, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-30
-32
-34
-36
-38
-40
-42
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025


Kreikka, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-1
-1.2
-1.4
-1.6
-1.8
-2
-2.2
-2.4
-2.6
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025


Slovenia, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
2
0
-2
-4
-6
-8
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025


Itävalta, metsämaa- ja puutuotenielu
KHK päästöt/nielut (Mt CO2-ekv)
-5
-10
-15
-20
-25
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025