METSÄHALLITUS
FORSTSTYRELSEN
MEAHCIRÁÐÐEHUS

16.3.2022

MH 5214/2021

Maa- ja metsätalousvaliokunta

kirjaamo@mmm.fi

MmV@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan kokous torstaina 17.3.2022 klo 10.00

METSÄHALLITUKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE ILMASTOLAIKSI
HE 27/2022 VP

Yleisiä huomioita esityksestä

IPCC:n tuorein raportti käsittelee ilmastonmuutoksen vaikutuksia, sopeutumista muutoksiin ja haavoittuvuutta. Raportin mukaan ilmastonmuutoksen vaikutukset koskettavat laajoja ihmisryhmiä sekä vaikuttavat laajasti luontoon ja alueisiin. Helleaallot, kuivuus ja metsäpalot ovat yleistyneet ympäri maailman, mikä vaikuttaa kaikkiin luonnon ekosysteemeihin. Lisäksi ruokaturva ja vesiturvallisuus ovat heikentyneet. Tiedeyhteisön mukaan YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin vuodelle 2030 on vaikea päästä päätetyillä nykytoimilla. Luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää ilmastokestävän kehityksen kannalta. Raportti alleviivaa, että sopeutumisen ja hillinnän toimet pitää räätälöidä paikallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin sopiviksi.

Metsähallitus pitää hyvänä, että esityksessä on pyritty tunnistamaan ilmastonmuutoksen etenemisen yhteyksiä luonnon monimuotoisuuteen. Luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen välisen yhteyden tunnistaminen on tarpeen kaikessa ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa ja toimeenpanossa. Ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään luonnon monimuotoisuuden heikentymistä. Siksi ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi valittavien toimien tulisi sekä tukea luonnon monimuotoisuutta että vähentää monimuotoisuutta heikentäviä toimia.

Toiminnassaan Metsähallitus tukee tavoitetta, että Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen pian sen jälkeen. Valtion maita hoidetaan ja käytetään niin, että ne toimivat lisääntyviä hiilinieluina ja hiilivarastoina lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Metsähallitus kasvattaa

monikäyttömetsien hiilinielua ja valtion maiden puuston hiilivarastoa vähintään 10 prosentilla ennen vuotta 2035. Metsähallituksen hoidossa olevalla luonnonsuojelualueverkostolla on merkittävä rooli sekä hiilivarastona että hiilinieluna. Valtion monikäyttömetsien puuston hiilinielu oli 8,6 MtCO2e ja suojelualueiden 4,3 MtCO2e vuonna 2021.

Voimassa olevan ilmastolain mukaisesti ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään kuuluvat pitkän aikavälin suunnitelma, keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Uuden ilmastolain mukaan jatkossa ilmastolaissa säädettäisiin myös maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista, mikä on perusteltua, koska maankäyttösektorilla on rooli päästölähteenä ja päästöjen hillitsemisessä. Hiilineutraaliustavoite edellyttää, että vuonna 2035 raportoidut päästöt ja nielujen aikaansaamat poistumat olisivat tasapainossa siten, että päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin nielujen aikaansaamat poistumat. Metsähallituksen näkemyksen mukaan uusien kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden - hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä- saavuttaminen edellyttää lakiesityksen mukaista kokonaisvaltaista, kaikki keskeiset sektorit kattavaa suunnittelujärjestelmää. Tämä vahvistaa myös lain ohjausvaikutusta ja ilmastotavoitteiden koordinaatiota.

Ilmastonmuutoksen hillinnässä ensisijainen keino ja tavoite on vähentää fossiilisten käyttöä sekä polttoaineena että raaka-aineena. Metsähallitus toteaa, että metsien hiilinielun ja hiilivaraston merkitys ilmastonmuutoksen hillinnässä on tärkeä ja kiistaton. Tähän liittyy kuitenkin epävarmuuksia, sillä metsät ovat alttiita abioottisille ja bioottisille häiriöille, mikä vaikuttaa ennakoimattomasti metsien nielu- ja varastopotentiaaliin sekä tulee huomioida hiilineutraaliustavoitteiden ja -toimenpiteiden painotuksiin. Ilmastonmuutoksen eteneminen lisää hiilinieluihin liittyviä epävarmuuksia ja riskejä.

Metsähallituksen näkemyksen mukaan uusiutuvista raaka-aineista tehtyjen tuotteiden substituutiovaikutus ja hiilivarasto tulisi huomioida myös ilmastolaissa ja maankäyttösektoria koskevissa suunnitelmissa siten, että kuva metsien käytöstä ja sen vaikutuksesta ilmastonmuutoksen hillintään olisi kokonainen, eikä maankäyttösektoria koskevissa suunnitelmissa jouduta tyytymään osaoptimointiin. Fossiilisten käyttöä voidaan korvata uusiutuvilla raaka-aineilla, kuten metsäbiomassalla tai puupohjaisilla tuotteilla, mikä vähentää fossiilisten käytöstä syntyvää pitkäaikaista ilmastovaikutusta. Pitkäikäiset puupohjaiset tuotteet voivat myös toimia hiilivarastoina esimerkiksi rakennusteollisuudessa. Puupohjaiset tuotteet ovat usein myös kierrätettäviä ja biohajoavia.

Olemassa olevien maaperän ja puuston hiilivarastojen ylläpitäminen ei tule lakiehdotuksessa esille, vaikka hiilivarastoilla on merkitys sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiselle. Maaperän hiilitaseesta sekä turve- että kivennäismailla on myös tarpeen saada lisää tutkimustietoa ja hiilivarastojen ylläpitäminen sopii osaksi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa.

Lain perusteluteksteissä (s. 25) todetaan, että päästövähennystavoitteet ja -toimet saattavat lisätä tarvetta hyödyntää enenevissä määrin puupohjaisia tuotteita, kuten puupohjaisia biopolttoaineita, mikä voi kasvattaa metsien hakkuumääriä. Perustelutekstissä on kuitenkin puutteita. Hakkuiden lisääntymisennustetta esim. kansallisen metsästrategian tasoon verrattuna ei tarkenneta eikä ympäristövaikutusten arviointia mm. liettymisestä ja ympäristöjen umpeenkasvusta taustoiteta. Perusteluteksteissä ei tuoda esiin sitä, että metsän hakkuuta ei tehdä vain biopolttoaineiden raaka-aineiden tuottamiseksi, vaan hakkuut ovat joko osa normaalia metsänhoitoa, jolla tähdätään järeämmän puun kasvuun (ensiharvennus, harvennus) tai niiden oheistuotteena syntyy biopolttoaineiden raaka-aineita (mm. hakkuutähteet). Biopolttoaineiden raaka-aineina käytetään myös saha- ja selluteollisuuden sivuvirtoja. Arviot vuosisatojen vaikutuksista nielun pienenemiseen biopolttoaineiden takia vaikuttavat ylimitoitetuilta. Perusteluissa ei myöskään mainita puupohjaisten tuotteiden substituutiovaikutuksia esimerkiksi pitkäikäisten puutuotteiden osalta. Lisäksi perusteluissa ei ole tuotu esiin, että hakkuiden vähentäminen Suomessa vaikuttaa vain vähän globaaleihin hakkuumääriin tuotannon siirtyessä herkästi muualle (vuoto). On myös hyvä huomata, että tavoite hiilineutraaliudesta ja nielujen vahvistamisesta ei ole synonyymi hakkuupaineen vähentämiselle. Lakiesitys toteaa, että toimien valinta tulee määrittelemään sen, millaisia vaikutuksia nielujen vahvistamisella on muun muassa metsänomistajiin, maanviljelijöihin, muihin maanomistajiin sekä ekosysteemeihin. Nämä vaikutukset voidaan tarkemmin arvioida maankäyttösektorin ilmastonsuunnitelman valmistelun yhteydessä.

Ilmastotoimien epäsuorat vaikutukset ja päästöjen vuotaminen Suomen ulkopuolelle on olennaista ilmastotoimien vaikuttavuuden varmistamiseksi. Päästöjen vuotaminen on huomioitu päästökauppasektorilla, mutta lain perusteluissa ei kerrota, kuinka se on otettu huomioon taakanjakosektorilla tai LULUCF-sektorilla. Jos ilmastotoimien vaikutuksesta näiden sektoreiden tuotanto tai kulutus siirtyy Suomen ulkopuolelle, saattaa Suomi saavuttaa omat ilmastotavoitteensa, mutta vaikutus ilmastonmuutoksen hillintään ei toteudu täysimääräisenä.

Nykyisen ilmastolain toimeenpano ei ole valitettavasti edennyt lain tavoitteiden mukaisesti, mm. ilmastolain mukaista pitkän aikavälin suunnitelmaa ei ole kertaakaan laadittu, ja kansallisen sopeutumissuunnitelman ensimmäinen päivitys on vasta käynnissä. Ehdotettujen tavoitteiden saavuttamisen ehdoton edellytys on, että lain toimeenpanoon turvataan jatkossa riittävät voimavarat.

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

Lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteiden osalta Metsähallitus esittää, että samalla, kun säädetään uusia päästövähennystavoitteita, tulisi myös säätää ja suunnitella kompensaatiomahdollisuuksista tarkemmin. Selkeyttä tarvittaisiin eri toimijoille siihen, miten päästöjä voi kompensoida niiden vähentämisen lisäksi.

Hiilinieluvolyymin väheneminen hetkellisesti muun maankäytön seurauksena ei saisi tulla kustannuksiltaan kansallista kilpailukykyä heikentäväksi tekijäksi.

Metsähallitus tuo myös esille, että vastuullinen kiviaines-, merikiviaines- ja kaivostoiminta ovat hiilineutraalimman teknologian sekä rakentamisen mahdollistajia. Kaivannaisiin liittyvään maankäyttöön ei tämän vuoksi tulisi kohdistaa ympäristövaikutuksiin suhteutettuna muita toimialoja suurempia rajoitteita. Vastuullisuus, laadukas suunnittelu ja ympäristönäkökohtien huomioonottaminen ovat toiminnan mahdollistajia.

Liikenteen sähköistymisessä tulisi huomioida maaseudulla asuvien liikkumistarpeet sekä teollisuuden tarpeet. Liikenteeseen kohdistuvien päästötavoitteiden tulisi olla kannustavia rankaisevien sijaan.

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämisvelvoite (5 §)

Metsähallitus näkee hyvänä kehityksenä pyrkimyksen vaikuttaa sääntelyllä viranomaisten aktiiviseen osallistumiseen edistämisessä, mutta nostaa kuitenkin esille sen kysymyksen, kuinka suuri vaikutus säännöksellä todellisuudessa on käytännössä. Metsähallituksen näkemyksen mukaan esimerkiksi innostava johtaminen ja erilaiset kampanjat voisivat mahdollisesti toimia tehokkaammin, mutta tällaiset toimenpiteet käynnistyvät toivottavasti säädöksen myötä.

Suunnittelujärjestelmä, erityisesti uusi maankäyttösektorin suunnitelma (7–13 §)

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (12 §) uudistamisväli on Metsähallituksen näkemyksen mukaan sopiva. Metsähallitus korostaa, että suunnittelutyöhön tulisi osallistaa kattavasti tahoja, joita maankäytön muutossuunnitelmat koskevat.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa on erittäin tärkeää määritellä tavoitteet ja keinot niin, että kielteiset vaikutukset metsäekosysteemeihin, metsien lajistoon ja monimuotoisuuteen samoin kuin kielteiset vesistövaikutukset vältetään. Valmistelussa tulee ottaa kokonaisuutena huomioon vaikutukset kestävään kehitykseen taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kestävyyden näkökulmista ja myös tätä kautta varmistaa toimien oikeudenmukaisuutta.

Turvemaiden maankäyttötavat sekä maa- että metsätaloudessa on yksi keskeisiä kysymyksiä puhuttaessa hiilinieluista ja -varastoista.

Ajankohtainen tarve energian kotimaisuusasteen kasvattamiselle saattaa esimerkiksi lisätä tarvetta hyödyntää enemmän biomassaa. Tilanteen mahdollisia vaikutuksia lakiehdotuksen sisältöön tulee arvioida.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa tulisi huomioida tavoitteiden ja toimenpiteiden kytkennät globaalilla tasolla, mihin liittyy esimerkiksi päästöjen vuotovaikutukset. Jos ilmastopäästöjen vähentämisessä keskitytään ainoastaan kansalliseen tasoon, eikä arvioida myös kulutuksen siirtymistä tuontituotteisiin tai -raaka-aineisiin, voi asetettujen toimenpiteiden vaikutus olla ennakoitua vähäisempi. Vuotovaikutus tulisi huomioida myös muiden kuin päästöjen suhteen, kuten suunnitelmien yleisissä vaatimuksissa (8 §) mainittujen ympäristöllisten, taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden suhteen.

Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto (mm. 14 §, 21 §)

Saamelaisten kotiseutualueesta 90 prosenttia on Metsähallituksen hallinnassa olevia valtion maita. Niistä 72 prosenttia on Metsähallituksen Luontopalvelujen hallinnoimia suojelu- ja erämaa-alueita ja 13 prosenttia Metsähallituksen Kiinteistökehityksen hallinnoimia luontaistalousalueita. Metsätalouden hallinnassa on 15 prosenttia pinta-alasta, ja siitä noin puolet on metsätaloustoiminnan piirissä. Saamelaisten kotiseutualue ja oikeudet huomioidaan monella tapaa Metsähallituksen toiminnassa ja maankäytön suunnittelussa.

Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027 valtion maille ja vesille valmistui marraskuussa 2021. Uusi luonnonvarasuunnitelma ohjaa Metsähallituksen toimintaa saamelaisten kotiseutualueella suunnittelukaudella. Luonnonvarasuunnitelma mitoittaa ja ohjaa Metsähallitusta alueen luonnonvarojen käytössä ja sisältää myös ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen näkökulmat valtion mailla ja vesillä. Luonnonvarasuunnitelman yhteissuunnittelu toteutettiin tiiviissä yhteistyössä Metsähallituksen asiakkaista, kumppaneista ja sidosryhmistä kootun yhteistyöryhmän, saamelaiskäräjien sekä kolttien kyläkokouksen kanssa. Suunnitteluun osallistuivat myös poronhoidon, metsätalouden, matkailun, kuntien, eränkäynnin, luonnonsuojelun ja kulttuuriperinnön erilliset työryhmät. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmassa korostuvat erityisesti tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman saamelaisia ja saamelaisten kotiseutualuetta koskevan toiminnan linjaukset.

Metsähallitus turvaa saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sovittamalla yhteen poronhoidon sekä muiden perinteisten elinkeinojen ja muiden maankäyttömuotojen tarpeita saamelaisten kotiseutualueella sopimus- ja neuvottelumenettelyin sekä tukemalla saamenkielistä viestintää ja kulttuurihankkeita. Metsähallitus käy saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n mukaiset ennakkoneuvottelut saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Vuoden 2021 aikana käytiin 9 §:n mukaiset neuvottelut saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmasta.

Kulttuuristen vaikutusten arviointia toteutetaan Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien yhdessä kehittämän Akwé: Kon -menettelymallin mukaisesti. Suunnitelman vaikutukset saamelaisen kulttuurin harjoittamisen edellytyksiin arvioitiin Akwé: Kon -työryhmän toimesta.

Suunnitelman toteutumista seurataan tiiviissä yhteistyössä paikallisten toimijoiden ja saamelaisyhteisön kanssa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudesta saamelaisesta ilmastoneuvostosta (21 §). Laissa ja sen perusteluteksteissä jää vielä epäselväksi saamelaisen ilmastoneuvoston merkitys ilmastopolitiikassa ja miten saamelainen ilmastoneuvosto ja sen tuottamat selvitykset tai lausunnot asemoituvat esimerkiksi ilmastopaneeliin tai viranomaislausuntoihin nähden. Ilmastokysymysten monivaikutteisuus ja kompleksisuus huomioon ottaen laissa ei tule nostaa muutamaa asiantuntijaorganisaatioita muita merkittävimmiksi lausunnon antajiksi, jolloin päätöksenteko ja ilmastopolitiikka voi perustua liian kapealle tietopohjalle.

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

Ilmastomuutoksen kaltaisen kompleksisen ongelmakokonaisuuden kannalta on erittäin tärkeää ylläpitää ja kehittää vuorovaikutusta yhteiskunnan toimijoiden, tutkimuksen ja päätöksenteon välillä.

Ilmastopaneelin lakiin kirjoitettuja tehtäviä laajennetaan nykyiseen ilmastolakiin verrattuna. Ilmastopaneelin tehtävä riippumattomana asiantuntijaelimenä on huomattava tiedon tuottamisessa ja selvitysten teossa, tietotarpeiden tunnistamisessa ja lausuntojen antamisessa. Ilmastopaneelia on kuultu esimerkiksi eduskunnan valiokunnissa säännöllisesti ja paneelin työn vaikutus päätöksentekoon on ollut tärkeä.

Lain perusteluteksteissä kuvataan, että valtioneuvosto asettaa ilmastopaneelin ympäristöministeriön esityksestä, joka on tehty yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ja joka pohjautuu yliopistojen ja tutkimuslaitosten ehdokasasetteluun. Metsähallitus pitää tärkeänä, että laajempi asetuksenantovaltuus mahdollistaisi aiempaa läpinäkyvämmän ja tarkemman sääntelyn ilmastopaneelin toiminnasta. Jatkossakin asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ilmastopaneelin tehtävistä ja kokoonpanosta. Lisäksi tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa muista ilmastopaneelin toimintaa koskevista menettelyistä sekä ilmastopaneelin jäsenten toimikaudesta, valinnasta ja palkkioista. Jäsenten valinta kattaisi myös jäsenten esittämismenettelyn.

Metsähallitus korostaa, että Suomen ilmastopaneelin kokoonpanossa on erityisen tärkeää korkea tieteellinen taso, poikkitieteellisyys ja riippumattomuus. Paneelin työssä on olennaista vertaisarvioitu tutkimus. Paneelin työssä on myös tärkeää ylläpitää jatkuvaa vuorovaikutusta muihin tutkimusryhmiin ja laitoksiin sekä yhteiskunnan muihin toimijoihin päätöksenteon tietopohjan laajentamiseksi ja tiedon politisoitumisen estämiseksi.

Lain perusteluteksteissä tulisi tuoda esiin myös muiden tutkimusryhmien- ja laitosten sekä lausunnonantajien ja yhteiskunnan toimijoiden asiantuntemus, kuuleminen ja vaikutusmahdollisuudet. Tämä on ensiarvoisen tärkeää, jotta taataan tieteellisen tiedon

hyödyntäminen monipuolisesti ja sitoutumatta ainoastaan yhteen lain tasolla määriteltyyn tiedontuottajaan. Esimerkiksi nuorten osallistumisen osalta laissa todetaan pysyvän elimen ongelmana olevan se, että siihen pääsee osallistumaan rajallinen joukko henkilöitä. Eri tahojen yhdenvertaisten kuulemis- ja vaikutusmahdollisuuksien olemassaolo tukee ja tuottaa tietoa myös Ilmastopaneelin toiminnalle. Myös IPCC:n raportti toteaa, että sopeutumisen ja hillinnän toimet pitää räätälöidä paikallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin sopiviksi.

Ilmastopaneelin toimintaa, tehtäviä ja kokoonpanoa tarkennetaan asetuksella. Koska em. asioiden tarkempi arviointi ei ole mahdollista hallituksen esityksen perusteella, on edellä lausutut asiat huomioitava myös ilmastopaneelia koskevaa asetusta annettaessa.

Esityksen vaikutukset

Kokonaisuudessaan Metsähallitus näkee lakiesityksen tavoitteet kannatettavina ja toteaa, että ilmastonmuutoksen seurantajärjestelmän lakitasoinen kehittäminen on positiivinen kehityssuunta. Lakiesitys ei sisällä täytäntöönpanosäädöksiä, joten sillä, miten eri toimenpiteet tullaan jakamaan taakanjakosektoreille tulee olemaan suuri käytännön merkitys.

Muita huomioita

Metsähallitus toteaa, että lain käytännön toimivuutta on tärkeää arvioida sen astuttua voimaan ja varmistaa, että asetetut tavoitteet ja toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia ja oikeudenmukaisia, ja että ne on kohdistettu ilmastotoimien kustannustehokkuuden ja kustannusvaikuttavuuden kannalta järkevästi. Tällä tarkoitetaan taloudellisen kestävyyden näkökulman huomioimisen lisäksi myös niin sosiaalisen kuin ekologisen kestävän kehityksen näkökulmien sekä luonnon monimuotoisuuden huomioimista, kuten lausunnossa on edellä todettu.

Liikennesektorin osalta Metsähallitus nostaa yleisenä huomiona esiin sen kysymyksen, miten ulkomaalaisen raskaan liikenteen osallistuminen taakanjakokustannuksiin heidän liikennöidessä Suomessa aiotaan varmistaa? Tällä hetkellä ulkomaiseen liikennöintiin ei kohdistu Suomessa verotusta tai tien käyttömaksua. Ulkomaisen liikennöinnin osuus on Suomessa koko ajan kasvava raskaassa liikenteessä. Kaikki muut EU-maat Suomea lukuun ottamatta verottavat alueellaan liikennöivää ulkomaista raskasta liikennettä.

Lisäksi Metsähallitus nostaa saamelaisasiakokonaisuuden yhteydessä esille myös muiden Lapissa ja Pohjois-Suomessa sekä maaseudulla asuvien ihmisten yhdenvertaisen kohtelun varmistamisen ja huomioimisen tärkeyden saamelaisten lisäksi.

Juha S. Niemelä
pääjohtaja