LAUSUNTO

17.10.2022 SYKE/2022/1929

Talousvaliokunta

Asia: **Asiantuntijalausuntopyyntö, VNS 7/2022 vp Valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta**

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman keskeinen tavoite ja sisältö

Lausuttavana olevan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISUn) valmistelun lähtökohtana on ollut hallitusohjelman mukaisesti saavuttaa ilmastotavoitteet mahdollisimman kustannustehokkaalla ja oikeudenmukaisella tavalla. Suunnitelmassa määritetään tavoite sekä toimenpiteet, joilla tavoite saavutetaan. Maankäyttösektorilla toteutettavien lisätoimien tavoiteltu vuosittainen nettovaikutus on vähintään 3 Mt CO_2-ekvivalenttia vuodessa vuoteen 2035 mennessä. Tavoite perustuu hallituksen Vuosaaren ilmastokokouksessa 3.2.2021 julkistamaan tiekarttaan Hiilineutraali Suomi 2035 -tavoitteen saavuttamiseksi. Lisätoimilla maankäyttösektorin nettonielun tavoitellaan nousevan tasolle -21 Mt CO_2-ekv., mikä vastaa ilmastolakiluonnoksessa olevaa hiilineutraaliustavoitetta.

Yleisiä huomioita

Suomen ympäristökeskus pitää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laatimista tärkeänä ja välttämättömänä, jotta ilmastopolitiikan johdonmukaisuus voidaan taata. Tässä yhteydessä MISUn tavoitteen rajaaminen pelkästään vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteemme maankäyttösektorin nettonielun (–21 Mt) tavoitteluun on ongelmallinen, koska Suomen pitää täyttää myös EU:n maankäyttösektorille asetetut velvoitteet vuosina 2021–2030. EU-velvoitteiden täyttämiseksi tarvittavat toimet luovat pohjan vuoden 2035 tavoitteelle. Tämän takia MISU:ssa tehtyjen linjausten riittävyys EU-velvoitteiden saavuttamiseksi tulisi arvioida ja toisaalta myös näyttää toimien vaikuttavuus vuoden 2030 jälkeen.

MISU hahmottelee kattavasti eri maankäyttösektorin toimenpidealueet. Lukuisia tärkeitä toimenpidealueita ei olla kuitenkaan viety toimenpidetasolle ja niiden päästö/nieluhyödyt jäävät realisoitumatta. Keskeisimmät tällaiset alueet liittyvät metsätuhoon ja suopeltojen päästöjen vähentämiseen.

MISUssa on otaksuttu, että olemassa olevien toimien WEM-skenaario toteutuu ja tässä yhteydessä tarkastellaan vain lisätoimia. Muiden maankäyttöluokkien osalta tämä lähestymistapa on metsämaata perustellumpaa, koska näissä muissa maankäyttöluokissa päästöt muuttuvat vuosittain selvästi vähemmän kuin metsämaassa. Metsäteollisuustuotteiden markkinatilanne ja puun kysyntä ohjaavat voimakkaasti hakkuita, mitkä vaikuttavat metsämaan ja siten koko maankäyttösektorin nettonieluun merkittävästi. Metsämaan nettonieluun vaikuttaa oleellisesti myös arviot puuston kasvusta, joka on pienentynyt viimeisimmissä mittauksissa (VMI13 ensimmäiset mittausvuodet). Puuston kasvuun ja hakkuutasoon liittyvien epävarmuuksien vuoksi metsien hiilinielun tulevaa kehitystä on mahdotonta arvioida kovinkaan tarkasti, vaan epävarmuus voi olla useita miljoonia hiilidioksidiekvivalenttitonneja. Tämän vuoksi on hyvin vaikea tietää, kuinka paljon lisätoimia maankäyttösektorilla tarvitaan, jotta tavoiteltu –21 Mt CO_2-ekv. nettonielu varmasti tai riittävän suurella todennäköisyydellä saavutetaan vuonna 2035 ja jotta toisaalta myös EU:n maankäyttösektorin velvoitteet vuosina 2021–2030 saavutetaan.

Toimenpidekohtaisia kommentteja ja ehdotuksia lisätoimiksi

Metsäkato

Suomessa tapahtuu vuosittain metsäkatoa noin 3 Mt CO_2-ekv. päästön edestä. Tästä valtaosa johtuu pellonraivauksesta, joka kohdistuu etenkin suometsiin. Näin syntyvät suopellot toimivat jatkossakin suurina päästölähteinä vuosikymmeniksi eteenpäin. Samalla on tuhottu metsänkasvu, joka niin ikään heikentää tulevaisuuden nettonielua maankäyttösektorilla. Yhdyskuntien metsäraivaus kohdistuu käytännössä kivennäismaapohjaisiin metsiin. Metsäkato lasketaan EU:n maankäyttösektorin vuosia 2021–2025 koskevissa velvoitteissa täysimääräisenä. Maankäyttösektorin velvoitteiden täyttäminen on Suomelle haastavaa, varsinkin jos hoidettua metsämaata koskevia velvoitteita ei täytetä verrattain korkean hakkuutason ja/tai puuston kasvun heikentymisen vuoksi.

Edellä esitetyistä näkökulmista huolimatta MISU:ssa on arvioitu, että metsäkatoa pystytään vähentämään vuoteen 2035 mennessä vuositasolla keskimäärin vain 0,5 Mt CO_2-ekv. Käytännössä toimenpiteet perustuisivat EU:n metsäkadon ehkäisyn direktiivin markkinamekanismin tuloon ja informaatio-ohjaukseen. Toimenpidevalikoimasta puuttuvat päätökset, joissa tulisi maankäytön muutosmaksu kaikelle maankäytölle tai raivauksen luvanvaraisuus. Näiden käyttöönottoa tulisi kiirehtiä siten, että metsänraivaus vähintään puolittuisi vuoteen 2030 mennessä.

Suopeltojen päästöjen vähentäminen

MISUn suopeltojen lisäisten toimenpiteiden päästövähennykset on arvioitu nettovaikutuksiltaan seuraaviksi: noin 0,74 Mt CO_2-ekv 2030. ja noin 0,78 Mt CO_2-ekv. vuonna 2035. Vähennys on kuitenkin vaatimatonta siihen nähden, miten suuria päästölähteitä suopeltomme ovat (yli 6 Mt CO_2-ekv. vuodessa). Suunniteltu päästövähennyksen kehitys on siten aivan liian vaatimatonta siihen nähden, mitä nettonielun turvaaminen tavoitellulle tasolle edellyttäisi (ks. kohta MISUn toimien riittävyys). Esitettyjen toimenpiteiden käyttöönoton laajuutta ja sitovuutta tulisi siksi kiirehtiä. Todettakoon, että Suomen ilmastopaneeli on raportissaan 2/2022 esittänyt keinot, joilla päästövähennystä saataisiin selvästi nopeutettua.

Edistetään hiilivarastoja pitkäikäisissä puutuotteissa ja -rakenteissa

MISU:ssa esitetyt toimenpiteet eivät edistä Suomen kasvihuonekaasuinventaarioon tai EU-velvoitteiden täyttämiseen laskettavaa puutuotteiden kasvihuonekaasutasetta, mikä perustuu kotimaisesta puusta valmistettavien puutuotteiden, erityisesti sahatavaran ja puulevyjen määrään. Puutuotteiden (laskennallinen) hiilinielu kasvaa vain, mikäli sahatavaran ja puulevyjen tuotanto kasvaa. Hakkuiden lisääntyessä metsien hiilinielu kuitenkin pienenee selvästi enemmän kuin puutuotteiden hiilinielu kasvaa. Jotta puutuotteiden (laskennallinen) hiilinielu kasvaisi ilman, että hakkuut lisääntyisivät, tulisi pitkäikäisten puutuotteiden osuutta kasvattaa ja lyhytikäisten tuotteiden tai energiapuun osuutta vähentää. Tällaisia toimia ei ole MISU:ssa esitetty.

Metsien hiilinielujen lisääminen

MISUn WAM-skenaariossa metsien hiilinielujen vahvistamisen keinot ovat seuraavat: yläharvennuksien kasvattaminen, kunnostusojitusten välttäminen, lannoituksen lisääminen ja säästöpuun lisääminen uudistushakkuiden yhteydessä. Periaatteessa toimenpiteet ja niihin kohdennetut pinta-alat ovat hyväksyttäviä. Lannoitukseen liittyy kuitenkin riski vesistövaikutusten lisääntymiseen ja haitallisiin vaikutuksiin luonnon monimuotoisuudelle ja sen takia lannoituksen realistisuus ja toimenpiteiden kohdentuminen tulisi vielä arvioida erikseen.

Metsänielujen vahvistamisen toimenpiteitä voidaan pitää vaatimattomina siihen nähden, kuinka vaihtelut vuosittaisissa markkinahakkuissa vaikuttavat metsien ja koko maankäyttösektorin nettonieluun. Asian merkitystä on käsitelty seuraavassa kohdassa.

Ehdotamme MISUn kohdan 7.7. tarkentamista. Pidämme kannatettavana hiilikompensaatiomarkkinoiden pelisääntöjen tarkentamista ja pilottitoimintaa. On tärkeää saada varmuus hiilikompensaatioiden kaksoislaskennan välttämisen pelisäännöistä ja siitä minkä toimijoiden taseeseen hiilikompensaatiot voidaan kirjata. Sen lisäksi on vielä epävarmaa, minkä laajuinen hiilimarkkina tulisi olemaan. Lisäksi riskinä on, että markkinoille tulisi eri hintaisia kompensaatioyksiköitä. Täten peräänkuulutamme myös metsänomistajien hiilensidonnan kasvattamisen korvausten käyttöönottoa valtiorahoitteisena. Esillä olleita ehdotuksia ovat hiilitukien lisääminen METSO-ohjelmaan ja KEMERA-ohjelmaan. Tutkimuskirjallisuudessa hiilikorvaukset tuki/verojärjestelmän tai hiilivuokran muodossa ovat osoittautuneet tehokkaiksi tavoiksi vähentää nettopäästöjä. Ehdotamme MISUun kohdan 7.7. toimenpiteeksi metsänomistajien hiilikorvausten käytännön implementoinnin selvittämistä. Hiilestä-kiinni-ohjelma rahoittaakin tällä hetkellä uudenlaisten hiilensidontaa lisäävien ohjauskeinojen kehittämistä ja arviointia (kuten HILMARI-hankkeessa). Lisäksi ehdotamme kohdan 7.7. toimenpiteiden ilmastovaikutusten määrällistä tavoitetta.

MISUn toimenpiteiden riittävyydestä

MISUn WAM-skenaarion on arvioitu tuottavan seuraavat lisäiset päästövähennykset: - 2 Mt CO_2-ekv. vuonna 2025, -4,2 Mt CO_2-ekv. vuonna 2030 ja –4,7 Mt CO_2-ekv. vuonna 2035. Näistä metsämaan osuudet ovat –1 Mt CO_2-ekv. vuonna 2025, -2,9 Mt CO_2-ekv. vuonna 2030 ja –3,2 Mt CO_2-ekv. vuonna 2035. Loput tulevat viljelysmaasta. Lopputulos siis riippuu pitkälle siitä, kuinka metsänielu kehittyy ja miten realistisia WEM- ja WAM-skenaariot ovat nimenomaan metsämaan osalta.

MISUn WAM:ssa lähdetään siitä, että hakkuutaso on vuosina 2016–2025 keskimäärin 71,7 miljoonaa kuutiota runkopuuta vuodessa. Tilanne on kuitenkin se, että toteutuneet hakkuut vuosina 2016–2021 ovat olleet kotimaassa keskimäärin 73 miljoonaa kuutiota vuodessa. Jos hakkuut jatkuvat tällä tasolla, vuoden 2025 metsämaan lisäinen 1 Mt nielu ei toteudu.

Hakkuupaineiden voi odottaa kasvavan jo tästä vuodesta lähtien. Viime vuonna tukkipuun hakkuut olivat jo 76 miljoonaa kuutiota. Puuntuonti Venäjältä oli vuonna 2021 noin 9 miljoonaa kuutiota, minkä korvaaminen voi lisätä kotimaisia hakkuita merkittävästi. Puun käytön lisäykselle aiheuttaa painetta myös pyrkimys vähentää fossiilisten energiaraaka-aineiden käyttöä. Vuonna 2024 on myös valmistumassa Kemin tehdas, joka lisää puun käyttöä 4,5 miljoonaa m^3 vuodessa. Vaikka osa lisääntyvästä puun tarpeesta onnistutaan tuomaan muualta kuin Venäjältä, on syytä olettaa, ettei MISUssa oletettu keskimääräinen hakkuutaso 78,6 miljoonaa kuutiometriä vuodessa vuosina 2026–2035 välttämättä riitä.

Metsänielun kehitykseen liittyy huomattavaa epävarmuutta puuston kasvun, hakkuukertymän ja hakkuiden kohdentumisen ja maaperän suhteen. Keväällä Tilastokeskus julkaisemat vuoden 2021 ennakkotiedot kertovat karua kieltä: Suomen maankäyttösektori on ensimmäistä kertaa päästölähde (2,1 Mt CO_2-ekv.). Syynä on ennen kaikkia metsien kasvun heikkeneminen. Tämän mukaan vuonna 2021 metsämaan ja puutuotteiden yhteenlaskettu nielu oli -10,8 Mt CO_2, kun niiden yhteenlaskettu Suomelle asetettu EU:n tavoite vuosille 2021-2025 on 29,4 Mt CO_2-ekv. Vaikka vuoden 2021 lukuarvot ovat ennakkotietoja ja EU:n lopulliset lukuarvot ja pelisäännöt vuosien 2021–2030 tavoitteesta ovat vielä keskustelujen alla, ero on valtava. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että tällä hetkellä esitetyt ilmastotoimet ovat riittämättömiä tuomaan puskuria EU:n 2021–2030 tavoitteiden ja vuonna 2035 tavoitellun kokonaisnielun saavuttamiseksi.

Vaikka tällä hetkellä hakkuiden määrä eri vuosina riippuu markkinatilanteesta ja puun kysynnästä sekä metsänomistajien halukkuudesta myydä puuta, tulisi alkaa aktiivisesti miettiä keinoja, joilla valtio pystyisi kannustamaan hiilivarastojen ja nielujen kasvattamista yksityisellä maalla, jotta varmistetaan ilmastotavoitteiden saavuttaminen.

Suomen ympäristökeskus katsoo, että MISUun tulisi tehdä kokonaisvaltainen epävarmuusarvio merkittävästi muuttuneen kansainvälisen poliittisen tilanteen seurauksena. Samalla tulisi käynnistää riittävästi uusia toimenpiteitä, joilla varmistetaan ilmastotavoitteiden saavuttaminen.

Lausunnon laadintaan ovat osallistuneet Suomen ympäristökeskuksesta Jyri Seppälä, Sampo Soimakallio, Kimmo Silvo, Sampo Pihlainen ja Johanna Pohjola.