KIRJALLINEN VASTAUS
Tuomo Kalliokoski
16.1.2023

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Ympäristövaliokunta
Eduskunta

Asia: VNS 7/2022 vp
Kirjallinen vastaus eduskunnan ympäristövaliokunnan kysymyksiin koskien
Valtioneuvoston selontekoa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta (MISU)

Vastaukset osaan ympäristövaliokunnan kuulemisessa 13.11.2023 esitettyjä kysymyksiä.

Vastauksia ei ole eritelty kysyjän mukaan.

1) Onko kauden 2026-2030 EU LULUCF velvoitteen laskentapa epäselvä? Onko järkeä tehdä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa, jos laskentatapa on epäselvä?

Kaudelle 2026-2030 EU LULUCF-asetuksen velvoitteen tarkastelutapa muuttuu paljon nykyisestä. Metsämaan nielujen vertailutasolaskennasta luopumista ja siirtymistä kasvihuonekaasuinventaarion mukaiseen päästöjen ja poistumien tarkasteluun voidaan pitää merkittävänä yksinkertaistuksena. Toisaalta jäsenmaiden velvoitteet ovat vuoden 2030 tavoitteen osalta suhteellisia, mikä monimutkaistaa tarkastelua. Lähtökohtana on vuosien 2016-2018 toteutunut maankäyttösektorin nettonielu ja tämän päälle esimerkiksi Suomen tulee saada aikaa 2,9 milj. t CO2ekv. lisäys. Nyt on jo selvää, että Suomen vuoden 2020 inventaariossa raportoitu vuosien 2016-2018 nettonielu tulee muuttumaan teknisten korjausten vuoksi. Tämän vuoksi velvoitteen raportoinnissa toteutuva absoluuttinen nielu ei automaattisesti vastaa komission EU:n laajuisesta tavoitteesta (-310 milj. t CO2ekv) Suomelle jyvittämää -17,8 milj. t CO2ekv, vaan tarvitaan metodologisia korjauksia. Lisäksi vuosille 2026-2029 on toinen velvoite, jossa tarkastellaan kumulatiivista nettonielua. Laskenta on siis kokonaisuudessaan kohtuullisen monimutkainen, mikä heikentää ennustettavuutta.

EU velvoitteen laskentatavasta riippumatta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tarvitaan, koska se on osa ilmastolaissa hyväksyttyä ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää. Suunnitelmalla sektori kytketään nykyistä tiiviimmin osaksi kansallisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää. Lisäksi riippumatta laskentajärjestelmästä on selvää, ettei maankäyttösektorin toimia ole ohjattu ilmastopolitiikan tavoitteista lähtien. Nyt eduskunnassa käsittelyssä oleva ensimmäinen suunnitelma osoittaa, että on tunnistettu laaja joukko toimia, joilla maankäyttösektorin ilmastokestävyyttä voidaan lisätä. Jo tämä osoittaa suunnitelman merkityksen.

2) Tuleeko komissiolta laskua, jos ei saavuteta maankäyttösektorin velvoitetta? Eikö jouduta lunastamaan maankäytön yksiköitä muilta jäsenmailta? Mahdolliset seuraukset, jos epäonnistutaan nielun ylläpidossa?

Jos maankäyttösektorin velvoitteesta jäädään, on käytössä kolme joustoelementtiä i) metsämaan jousto, ii) Suomen aiemmalla kierroksella neuvottelema erillisjousto, ja iii) muilta mailta ostettavat nieluyksiköt. On todennäköistä, etteivät metsämaan jousto ja erillisjousto riitä, vaan lisäksi joudutaan hankkimaan maankäyttösektorin yksiköitä (”nieluyksiköitä”) muilta jäsenmailta.

Nieluyksiköiden hintaa ja saatavuutta ei pysty tässä vaiheessa arvioimaan luotettavasti. Varsinaisia nieluyksikkömarkkinoita ei ole vielä muodostunut, minkä vuoksi nieluyksiköiden kaupankäyntiin liittyy merkittävä epävarmuus. Todennäköistä kuitenkin on, että nieluyksiköitä on jokin määrä saatavilla, koska jäsenmaat eivät voi siirtää kauden 2021-2025 ylijäämää seuraavalle kaudelle. Tapauskohtaisesti hinta voi muodostua kahdenvälisillä sopimuksilla jäsenmaiden välillä. Komissio on myös antanut asetusesityksen, joka pyrkii edistämään EU:n sisäisen nieluyksiköiden markkinan syntymistä. Jos yksiköitä tulisi hankkia LUKE:n selvityksessä esittämä määrä 50-80 milj. t CO2ekv. ja yksiköiden hinnan vaihteluväliksi oletettaisiin 10-50 eur/tn CO2ekv, nieluyksiköiden hankinnan kustannuksen vaihteluväli olisi 0,5 – 4,0 miljardia euroa. Hintaoletukset ovat kuitenkin hyvin epävarmalla pohjalla tässä laskentaesimerkissä. On myös erittäin epätodennäköistä, että tällaisia määriä nieluyksiköitä olisi saatavilla.

Asetusten päivitystenkin jälkeenkin kauden 2021-2025 osalta maankäyttösektorin ja taakanjakosektorin välillä on sama kytkös kuin nykyisin voimassa olevissa asetuksissa. Tämä tarkoittaa, että jos maankäyttösektorin joustoelementtien jälkeen ei ole saavutettu LULUCF-sektorin velvoitetta, siirtyy vaje taakanjakosektorin katettavaksi. Tällöin taakanjakosektorin päästöbudjettia vähennetään maankäyttösektorin vajetta vastaavalla määrällä. Suomelle on haastavaa pysyä taakanjakosektorin päästöbudjetin sisällä ilman maankäyttösektorilta syntyvää lisärasitettakin. Päästöbudjetin pienennyksen jälkeen taakanjakosektorilla olisi tarpeen toteuttaa merkittävästi uusia kalliita lisätoimia, tai käyttää erilaisia joustomahdollisuuksia, kuten ostaa taakanjakosektorin päästövähennysyksiköitä muilta jäsenmailta. Myös tältä osin kaupankäyntiin liittyy paljon epävarmuutta.

Taakanjakosektorin lisätoimien hinnan on eri yhteyksissä arvioitu nousevan jopa 120 – 150 eur/t CO2ekv. Taakanjakosektorin lisätoimien tai siirrettävien päästövähennysyksiköiden hintaa ja saatavuutta on vaikea arvioida luotettavasti. Kuitenkin monella jäsenmaalla on haasteita saavuttaa taakanjakosektorin velvoitettaan, joten yksiköitä on todennäköisesti hyvin rajoitetusti saatavilla ja niiden hinta muodostuu selvästi korkeammaksi kuin nieluyksiköiden hinta. Jos taakanjakosektorin joustomahdollisuuksien käytön jälkeenkään jäsenvaltion edistyminen velvoitteidensa täyttämisessä ei ole ollut riittävää, tulee jäsenvaltion toimittaa komissiolle toimintasuunnitelma, jossa ovat korjaavat toimet. Jos näiden toimien jälkeen ei vuosittaista päästökiintiötä saavuteta, siirtyy vaje kertoimella 1,08 seuraavalle vuodelle.

Päivitetyn maankäyttösektorin asetuksen mukaan komissio vuosittain tarkistaa, onko jäsenmaa velvoitetta vastaavalla polulla. Komissio voi pyytää jäsenmaalta selvitystä ja korjaavia toimia, jos se arvioi, että velvoite on jäämässä saavuttamatta. Tämä menettely voi luoda pohjaa komission käynnistämälle rikkomusmenettelylle, jos se katsoo, ettei jäsenmaalla ole uskottavaa mahdollisuutta saavuttaa asetettua velvoitetta. Rikkomusmenettelyn tavoite on korjata havaittu ongelma, joten kustannuksia syntyy sekä

vaadituista lisätoimista että mahdollisista seuraamusmaksuista. Rikkomusmenettelystä ei ole LULUCF asetusta vastaavasta ympäristölainsäädännöstä kokemusta. Komission asettamien uhkasakkojen perusteita, tai muodostuvia hintoja on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida luotettavasti.

3) Jos hakkuut ajoitetaan ja optimoidaan oikein, niin voidaanko nykyinen hakkuutaso sovittaa nykyisen nielutavoitteen kanssa?

Maatason hakkuiden lisäyksen nieluvaikutus tunnetaan tutkimuksiin perustuen varsin hyvin. Jos hakkuutaso nousee 1 miljoona kuutiometriä, pienenee metsien nielu 0,9 – 2,3 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia.

Koska nykyisellä hakkuutasolla ollaan vuositasolla kymmeniä miljoonia tonneja jäljessä velvoitetta, niin on selvää, ettei hakkuutapaa, tai hakkuiden ajoitusta muuttamalla voida tätä vajetta kuroa umpeen. Jos hakkuut laskisivat tasolle 65 miljoonaa kuutiometriä vuodessa, olisi velvoitteen saavuttaminen huomattavasti todennäköisempää.

Kohdentamalla hakkuita siten, etteivät uudistushakkuut tapahtuisi metsikön kasvun näkökulmasta liian aikaisin voidaan hakkuiden nieluvaikutusta lieventää nykyisestä. Metsien kiertoajat ovat vuoden 2014 metsälain uudistuksen jälkeen lyhentyneet, mikä osaltaan selittää viimeisen kymmenen vuoden aikana havaittua nielun pienenemistrendiä. Metsien kiertoajan pidennyksen vaikutus metsien nieluun on välitön.

Harvennushakkuiden voimakkuuden lieventäminen vaikuttaa metsien nieluun vahvistamiseen sekä välittömästi että pitkäkestoisesti. Käytänteiden muutokset nähtäisiin jo vuoden 2023 inventaariossa, mutta ennen kaikkea varmistettaisiin metsien nielun suotuisa kehitys pidemmällä aikavälillä.

Lisähakkuilla ei voida lisätä metsien nielua. Tutkimusten mukaan metsikön kiertoajan aikana suurin nielu on käsittelemättömissä metsiköissä.

4) Tuontipuu MISU laskelmissa ja rooli maankäyttösektorin ilmastopolitiikassa

Tuontipuun vähenemisen vaikutusta ei ole huomioitu MISU laskelmissa. Tämä on huomionarvoista, kun arvioidaan suunnitelmassa esitettyjä ennusteita suhteessa sektorin mahdolliseen tulevaan kehitykseen.

Metsien ilmastovaikutukset riippuvat hyvin monesta tekijästä. Ekosysteemien hiilivarastojen muutoksiin vaikuttavat metsien käyttötapojen lisäksi myös biologiset tekijät (esimerkiksi puulaji), ja fysikaaliset kasvuolosuhteet (esimerkiksi ilmastovyöhyke). Tuontipuun ilmastovaikutuksia suhteessa kotimaan puunkäyttöön ei siis voi verrata suoraan kuutiometrien kautta.

Ilmastopolitiikan näkökulmasta olennainen asia tuontipuuhun liittyen on, että EU:n sisällä jokaisella jäsenmaalla on maankäyttösektoria koskevat velvoitteet. Tällöin EU:n sisällä jäsenmaasta toiseen kuljetettu puu tulee huomioiduksi EU tason ilmastopolitiikassa. Jos puuta tuodaan EU:n ulkopuolelta esim. Venäjältä, voi syntyä tilanne, ettei tuotua puuta

huomioida lainkaan maankäyttösektorin hiilitaseissa, tai huomioidaan vain rajoitetusti esimerkiksi puutuotteiden kautta.

Ilmastopolitiikan uskottavuuden näkökulmasta Suomen maankäyttösektorin velvoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista ei tulisi sitoa tuontipuun saatavuuteen.