Asia: K 17/2023 vp Ilmastovuosikertomus 2023, ti 7.11.2023 klo 10.00 (K 17/2023 vp)

Eduskunta
Eduskunnan ympäristövaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Anne Tolvanen

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Ilmastolain mukaan vuosikertomuksessa tulee antaa tiedot päästöjen ja nielujen kehityksestä, arvioida ilmastotoimien riittävyyttä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden osalta sekä arvioida niiden saavuttamisen edellyttämien lisätoimien tarvetta. Samoin tulee raportoida keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU), maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU), kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelman (KISS) sekä mahdollisesti päätettyjen lisätoimien edistymisestä.

Luonnonvarakeskus keskittyy lausunnossaan ilmastonmuutoksen hillintätoimiin maataloudessa ja maankäyttösektorilla.

2 Lausunto

1. Maatalous

Päästökauppasektorin päästöt vähenevät nopeasti, mutta taakanjakosektorilla on vielä haasteita erityisesti maatalouden osalta. Vaikka taakanjakosektorin päästöistä on jaksolla 2005-2022 vähennetty 22 %, maatalouden päästöt eivät ole merkittävästi vähentyneet. Taakanjakosektorin päästövähennyspainetta lisää se, että maankäyttösektorilta ei saada aiempien arvioiden mukaisia vuosittaisia 0,4 Mt joustoja.

Maataloudessa on tärkeää pyrkiä edelleen vuonna 2021 asetetun tavoitteen mukaisesti vähentämään taakanjako- ja maankäyttösektorien yhteenlaskettuja päästöjä 29 % vuoden 2019 tasosta vuoteen 2035 mennessä. KAISUn keinot eivät riitä tähän tavoitteeseen pääsemiseksi, joten toimien suunnittelun eteen tarvitaan vielä työtä.

1.1. Ruoantuotannon ulkopuolella olevat turvemaapellot tulisi vettää
Vuosikertomus toteaa aivan oikein, että peltomaan ala ja erityisesti turvepeltojen ala on tärkein maatalouden päästöihin vaikuttava tekijä. Turvemaapeltojen päästöjä on mahdollista vähentää heikentämättä ruokaturvaa, koska osa päästöjä tuottavista turvemaapelloista on jo siirtynyt pois viljelykäytöstä ja maataloustukien piiristä. Lisäksi peräti 10 % maataloustukia saavista turvepelloista ei osallistu aktiiviseen ruuantuotantoon (Niskanen ym. 2022).

Maatalouden päästöt vähenisivät yhteiskunnan kannalta tehokkaimmin pitämällä maatalousmaana vain sellaista tuottokelpoista maata, jota todella tarvitaan ruuantuotantoon. Nykyisen kaltainen pinta-alaperusteinen maataloustuki ei kuitenkaan toimi yhteiskunnan tavoitteiden mukaisten päästövähennysten tekijää kannustaen.

1.2. Tarvitaan kannusteita turvemaapeltojen ilmastotoimille
Olisi tarpeen edellyttää jokaiselta peltomaalohkolta osallistumista ruuantuotantoon, mutta koska EU:n politiikka ei tätä tue, tarvitaan kansallista rahoitusta, jotta tuotannon ulkopuolelle jäänyt peltoala saataisiin päästövähennysten piiriin. Vuosikertomuksen tiedot keinojen osalta eivät ole aivan ajantasaiset, koska turvepeltojen vettämiseen edellisessä talousarviossa varattu erillisrahoitus ei ole enää keinovalikoimissa mukana. Tämän kaltainen rahoitus on tarpeen, koska muut keinot ovat kalliita ja liian hitaita hiilineutraaliustavoitteen kannalta.

Nykyinen CAP tiedetään tehottomaksi ilmastotoimien välineeksi, joten 2027 jälkeiselle seuraavalle CAP kaudelle tulisi saada päästövähennyskannusteet myös yhteisiin EU-tason tukiehtoihin.

1.3. Ruokavalion muutosta kasvisperäiseksi tulee edistää
Ruokavalioiden muutos tulevina vuosina voi mahdollistaa isot päästövähennykset, sillä kasvisperäiset ruokavaliot mahdollistaisivat ruuan tuottamisen suomalaisille noin kolmasosalla nykypinta-alasta (Saarinen ym. 2022). Samalla viljelijöillä on mahdollisuus siirtää heikkotuottoisimpia peltoja vähäpäästöisempään käyttöön kuten kosteikkoviljelyyn tai maaperän hiilivarastoa kerryttävään metsänkasvatukseen.

Kuluttajille suunnattu viestintä kulutusvalintojen merkityksestä ilmastonmuutoksen hillinnässä on tärkeää, mutta kuten vuosikertomuksessa todetaan, vuonna 2022 valmisteltu ilmastoruokaohjelma jää julkaisematta. Työ kuitenkin jatkuu EU:n kestävät ruokajärjestelmät -puitelainsäädännön mukaisesti. Ilmastoruokaohjelmassa hahmotellut periaatteet tulee sisällyttää kyseiseen toimenpideohjelmaan.

2. Maankäyttösektori

2.1. Maankäyttösektorin toimia tulee vahvistaa
Suomen maankäyttösektorin nettonielu on vähentynyt pääasiassa siksi, että metsien kasvunopeus on heikentynyt, hakkuut ovat olleet korkealla tasolla ja ojitettujen turvemaametsien maaperän päästöt ovat kasvaneet.

Näyttää todennäköiseltä, että Suomi joutuu hankkimaan päästöoikeuksia muilta EU jäsenmailta, koska emme saavuta asetettua vertailutasoa. Luonnonvarakeskus julkaisi metsien vertailutason (jaksolle 2021-2025) teknisen korjauksen 5.10.2023. Tulosten mukaan uusilla inventaariomenetelmillä päivitetty metsien vertailutaso on -21,15 Mt CO2-ekv. puutuotteiden kanssa ja -14,84 Mt CO2-ekv. ilman puutuotteita. Vuoden 2021 kasvihuonekaasuinventaarion raportoima metsänielu oli -8,17 Mt CO2 ekv. ilman puutuotteita ja puutuotteiden nielu oli -3,65 Mt CO2 ekv. Vertaamalla vuoden 2021 metsien ja puutuotteiden nielujen summaa päivitettyyn vertailutasoon voidaan todeta, että vuositasolla metsien ja puutuotteiden nielua tulisi vahvistaa noin 9-10 Mt CO2 ekv. verran.

Maankäyttösektorilla on arvioitu olevan yli 10 miljoonan hiilidioksiditonnin suuruiset päästövähennysmahdollisuudet, joista tehokkaimmat on listattu ILMAVA-hankkeen raportissa (Lehtonen ym. 2020). On hyvä huomata, että erityisesti turvemaiden olemassa olevien hiilivarastojen säilyttäminen ja päästöjen hillintä on huomattavasti helpompaa kuin hiilivarastojen ja -nielujen kasvattaminen.

Maankäyttösektorin päästövähennysmahdollisuuksien toteuttamisen kustannuksia on arvioitu PTT:n raportissa (Laturi ym. 2022). Maankäyttösektorin nielua vahvistavia toimenpiteitä voidaan pitää usein kustannustehokkaampana kuin taakanjakosektorin mahdolliset lisätoimet. Esimerkiksi PTT on arvioinut, että kymmenen maankäyttösektorin käyttökelpoisinta toimenpidettä voisivat tuottaa arviolta noin 5,2 Mt CO2-ekv. vuosittaisen hiilinieluja vahvistavan vaikutuksen 0–10 € / t CO2-ekv. kustannuksella suomalaiselle yhteiskunnalle.

2.2. METKAlla potentiaalia muuttaa turvemaametsien käsittelyä
Kun metsätalouden uusi kannustejärjestelmä (METKA) käynnistyy, nykyisen KEMERA-rahoituslain mukaiset tuet kunnostusojitusten toteuttamiseen poistuvat. Jos esimerkiksi runsasravinteisten ja kasvihuonekaasuja voimakkaasti päästävien turvemaametsien kunnostusojitukset vähenevät tuen poistuessa, ja metsänomistajat soveltavat niillä jatkuvapeitteistä metsänkasvatusta, voidaan saavuttaa jopa 1 miljoonan hiilidioksiditonnin suuruinen metsien hiilinielun kasvu vuoteen 2035 mennessä (Lehtonen et al. 2023).

2.3. Hillitsemällä metsäkatoa voidaan saavuttaa nopeita päästövähennyksiä
Metsäkadon hillitseminen ja metsitys sisältyvät maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan. Turvemaiden raivausta ei ole tähän mennessä onnistuttu rajoittamaan. Myös metsityksellä saavutetut päästövähennykset toteutuvat hitaasti, ja metsityksen onnistuminen on epävarmaa esimerkiksi alueilla, joilla hirvi- ja kauriskantojen tiheys vaikeuttaa lehtipuu- ja mäntytaimikoiden kehitystä. Maankäytön muutosmaksu voi tuoda tähän muutoksen.

3. Muut huomiot ilmastonmuutoksen hillintäkeinoihin

3.1. Vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden pelisäännöt tulee selkeyttää
Jotta hiilimarkkinat saadaan toimimaan, tarvitaan pelisääntöjen kirkastamista ja väittämien yhtenäistämistä. Ilmastosuunnitelmassa mainittu informaatio-ohjaus ei tähän riitä, koska se ei poista markkinoiden fundamentaalia ongelmaa, eli kaksinkertaista päästövähennysten hyväksilukemista. Jos yritykset eivät voi markkinoida päästövähennyksiään kompensaationa siksi, että ne luetaan valtion päästövähennyksiksi, todellista kannustetta vapaaehtoisiin päästövähennyksiin ei synny. Jotta päästövähennykset saadaan raportoitua myös vapaaehtoisista toimista, niiden tilastoimiseksi tarvitaan luotettava tiedonkeruujärjestelmä.

3.2. Lisäksi tulee kiinnittää huomio seuraaviin seikkoihin:
• Puun jalostusasteen kasvattamiseen tulee panostaa
• Hiilestä kiinni -hankkeiden tulosten jalkauttaminen tulee varmistaa
• MISU:n toimien riittävyys ja rahoitus tulee varmistaa
• Kuntien ilmastotyötä tulee tukea, koska kunnat voivat maankäyttö- ja kaavoituspäätöksillä vaikuttaa maankäyttösektorin nieluun

4. Muut kommentit

Vaikka vuosikertomuksen lopussa on mainittu indikaattoreita kuten eläinmäärä ja peltoalan käyttö, olisi tarpeen lisätä toinen taulukko, jossa tarkasteltaisiin ilmastosuunnitelmien (KAISU, MISU ja KISS) numeeristen tavoitteiden toteutumista toimikohtaisesti. Näin lukija voisi seurata esimerkiksi tietyn toimen alla olevia hehtaareita ja toimien rahoituksen riittävyyttä.

5. Viitteet

Laturi, J., Aalto, L., Horne, P., Kinnunen, P., Kujala, P., Sen, T. 2022. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman kustannusvaikutusten arviointi. PTT raportteja 273.
Lehtonen ym. 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet: Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 7/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 121 s.: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-152-3
Lehtonen, A., Eyvindson, K., Härkönen, K., Leppä, K., Salmivaara, A., Peltoniemi, M., Salminen, O., Sarkkola, S., Launiainen, S., Ojanen, P., Räty, M. & Mäkipää, R. 2023. Potential of continuous cover forestry on drained peatlands to increase the carbon sink in Finland. Sci Rep 13, 15510. https://doi.org/10.1038/s41598-023-42315-7
Niskanen, O., Valtiala, J., Wejberg, H., Torvinen, M. & Karhula T. 2022. Kiinteistörakennetta kehittämällä kestävyyttä viljelyyn: KIVAPELTO-hankkeen loppuraportti. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 93/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 32 s.
Saarinen ym. 2019. Ruokavaliomuutoksen vaikutukset ja muutosta tukevat politiikkayhdistelmät. RuokaMinimi-hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:47

3 Lausunnon tiivistelmä

Luonnonvarakeskus toteaa erityisesti seuraavat seikat maatalouden ja maankäyttösektorin osalta:

1. Ruoantuotannon ulkopuolella olevat turvemaapellot tulisi vettää
2. Tarvitaan kannusteita turvemaapeltojen ilmastotoimille
3. Ruokavalion muutosta kasvisperäiseksi tulee edistää
4. Maankäyttösektorin toimia tulee vahvistaa
5. METKAlla potentiaalia muuttaa turvemaametsien käsittelyä
6. Hillitsemällä metsäkatoa voidaan saavuttaa nopeita päästövähennyksiä
7. Vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden pelisäännöt tulee selkeyttää

Antti Asikainen

Tutkimusylijohtaja

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 06.11.2023 klo 15:24:23.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Anne Tolvanen
Anne Tolvanen; Kristiina Lång, Raisa Mäkipää; Aleksi Lehtonen; Kalle Aro

Liitteet:

Tiedoksi: Kristiina Lång, Raisa Mäkipää, Aleksi Lehtonen, Kalle Aro, Jani Lehto, Antti Asikainen