Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Eduskunnan talousvaliokunnan asiantuntijakuuleminen 22.11.2023

Asia: K 17/2023 vp Ilmastovuosikertomus 2023

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi ilmastovuosikertomuksesta 2023. Maa- ja metsätalousministeriö on ollut valmistelemassa ilmastolain (423/2022) 18 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta maatalouden, maankäyttösektorin, ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen osilta.

Ilmastovuosikertomuksen 2023 valmisteluprosessi

Ilmastovuosikertomusta 2023 on valmisteltu tilanteessa, missä uusi keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (KAISU), maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) ja ilmasto- ja energiastrategia ovat valmistuneet ja niiden toimeenpano on alkanut. Lisäksi valtioneuvoston selonteko ilmastonmuutokseen sopeutumisesta KISS2030 hyväksyttiin joulukuussa 2022.

Ilmastovuosikertomuksessa ilmastopolitiikan toimeenpanon tilannetta on kuvattu keväällä 2023 vallinneen tilanteen mukaisesti, joten siihen ei ole sisällytetty Orpon hallitusohjelman ilmastopoliittisia linjauksia. Uuden hallitusohjelman linjauksilla tulee kuitenkin olemaan vaikutusta erityisesti maankäyttösektorille suunniteltujen toimenpiteiden toteuttamiseen, koska tiettyjen toimien määrärahoja on leikattu/poistettu valtion talousarviosta.

Kansallinen, EU:n ja kansainvälinen ilmastopolitiikan seuranta on hyvin monitahoinen ja hallinnollisesti raskas kokonaisuus. Ilmastolain mukaisessa ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmässä ilmastovuosikertomus katsoo ajassa taaksepäin. Sen tehtävänä ei ole määrittää uusia tulevaisuuteen suuntautuvia toimenpiteitä, vaan niitä valmistellaan muilla ohjauskeinoilla. Ilmastovuosikertomuksen laatiminen on myös hallinnollisesti raskas menettely ja siihen sisällytetyt tiedot ovat usein jo muuttuneet siinä vaiheessa, kun asiakirjaa käsitellään esimerkiksi eduskunnassa. Maa- ja metsätalousministeriö esittääkin, että jatkossa harkittaisiin ilmastovuosikertomuksen valmisteluprosessin sujuvoittamista ja ajantasaistamista sekä sitä, kuinka esimerkiksi eduskunta voisi käydä tarpeellista ja ajantasaista arviointia ilmastopolitiikan kokonaisuudesta.

Maa- ja metsätalousministeriö haluaa nostaa ilmastovuosikertomukseen 2023 liittyen ja sitä täydentäen esille seuraavat näkökohdat:

<u>Maatalous</u>

Maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä raportoidaan useammalla eri raportointisektorilla (maatalous-, maankäyttö- ja energiasektori). Taakanjakosektorin maataloussektorilla tehtävät toimet vaikuttavat huomattavasti myös maankäyttösektorin päästöihin, joten niiden vaikutusta eri raportointisektoreille on hankala erottaa toisistaan. Lisäksi on hyvä huomata, että maankäyttösektorille on helpompi löytää päästövähennyskeinoja kuin maataloussektorille.



Maatalouden päästöt kaikilla raportointisektoreilla ovat pysyneet suhteellisen tasaisina tarkasteluvuosina 2005-2022.

Maatalouden osalta on hyvä huomata, että se ei ole ainoastaan kasvihuonekaasupäästöjen lähde, vaan se on metsien ohella yksi niistä harvoista sektoreista, joka pystyy myös sitomaan ilmakehästä hiiltä maaperään. Suotuisilla viljelykäytännöillä, kuten talviaikaisella kasvipeitteisyydellä, monivuotisilla nurmilla ja kevennetyllä maanmuokkauksella, tämä on mahdollista.

Ilmastolain mukaisesti suunnitelmien valmistelussa on otettava huomioon suunnitelmien mahdolliset vaikutukset kotimaiseen ruokaturvaan.

Maatalouteen liittyviä uusia päästövähennystoimia on sekä vuonna 2022 valmistuneessa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa (KAISU) että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa (MISU). Näissä suunnitelmissa on samoja toimia maankäyttöön liittyvien päästöjen vähentämiseksi, joten toimilla ja niiden vaikutuksilla on päällekkäisyyttä keskenään. Maataloussektorille tulisi erityisesti kehittää keinoja, joilla pystyttäisiin vähentämään kotieläinten ruuansulatuksen ja lannan sekä peltojen lannoitukseen liittyviä päästöjä ja näiden toteuttaminen on haastavaa ilman tuotannon merkittävää vähentämistä.

Turvepellot tuottavat yli puolet kaikista maatalouden päästöistä, vaikka niiden osuus peltoalasta on vain 10 prosenttia. Turvepelloilla tehtävillä päästövähennystoimilla voidaankin saavuttaa kustannustehokkaasti merkittäviä päästövähennyksiä jo kohtuullisen vähäisillä pinta-aloilla. Tästä syystä suunnitelmissa on useita juuri turvepelloille suunnattuja toimia. Esimerkiksi pohjaveden pinnan nostaminen pellon pinnan tuntumaan on tehokas keino hillitä turpeen hajoamista ja tästä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uusi kausi alkoi vuoden 2023 alussa. Kansallinen YMP strategiasuunnitelma sisältää seuraavia toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä maaperän hiilivaraston kasvattamiseksi ja ylläpitämiseksi: pellon vesitalouden kunnostus, maan rakenteen parantaminen, monipuolinen viljelykierto, kasvipeitteisyys, syväjuuristen kasvien viljely, maanmuokkauksen vähentäminen, eloperäisen aineksen lisääminen peltoon, hiiltä maksimaalisesti

sitovat laidunnuskäytännöt ja vedenpinnan nostaminen turvemailla. YMP:in kautta ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista toteuttaa kaikkia maatalouden ilmastonmuutoksen hillintä- tai sopeutumistoimenpiteitä, vaan käyttöön tulisi olla mahdollisuus ottaa myös kansallisia toimenpiteitä.

Käynnissä on hanke nautojen ruuansulatuksesta syntyviä kasvihuonekaasupäästöjä vähentävien ruokinnallisten ratkaisujen kehittämiseksi. Euroopan unioni hyväksyi keväällä 2022 ensimmäisen pötsimetaanin muodostumista vähentävän rehun lisäaineen, 3-nitro-oksipropanolin (3-NOP). Hankkeen tavoitteena on ratkaista erityisesti 3-NOP-lisäaineen käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä, jotka ovat relevantteja Suomen näkökulmasta. Osana hanketta selvitetään myös tuottajien ja kuluttajien asenteita ja valmiutta ottaa käyttöön uusia tuotannon ilmastokestävyyttä edistäviä keinoja. Hanke toteutetaan osana maankäyttösektorin Hiilestä kiinni -ilmastotoimenpidekokonaisuutta.

Maankäyttösektori

Eduskunnan helmikuussa 2023 hyväksymä valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta (MISU) on ensimmäinen laatuaan. Uusi ilmastolaki velvoittaa laatimaan MISU:n vähintään joka toinen vaalikausi. Niiden vaalikausien aikana, jolloin ei ole velvollisuutta laatia suunnitelmaa, on kuitenkin arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta. Tällä hallituskaudella MISU:a ei laadita uudelleen, mutta ilmastolain mukaisesti suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta arvioidaan. Mahdolliset lisätoimet voitaisiin tuoda eduskunnan käsittelyyn osana tällä hallituskaudella laadittavaa energia- ja ilmastostrategiaa ja/tai keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa. MISU:n toimenpiteiden tavoiteltu nettovaikutus on vähintään 3 Mt CO2 -ekvivalenttia vuodessa vuonna 2035. Luonnonvarakeskuksen alustavien laskemien mukaan tämä tavoite on edelleen saavutettavissa. MISU on osa ilmastolain suunnittelujärjestelmää ja sen toimeenpanoa seurataan ilmastovuosikertomuksessa.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimenpiteillä vähennetään päästöjä, ylläpidetään sekä vahvistetaan hiilinieluja ja hiilen varastoja sekä korvataan fossiilisia ja muita runsaspäästöisiä raaka-aineita uusiutuvilla raaka-aineilla. Ilmastonmuutoksen aiheuttamien riskien, kuten lisääntyvien metsätuhojen hallinta ja niihin varautuminen, on tärkeää myös hiilivarastojen ja -nielujen säilymisen kannalta.

Tammikuussa 2023 hallitus päätti virkatyöryhmän perustamisesta maankäyttösektorin nettonieluja vahvistavien toimien selvitys- ja valmistelutyöhön. Työryhmä arvioi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta. Työryhmän alustavat tulokset tuottivat ajantasaista tilannekuvaa hallitusneuvottelijoiden käyttöön keväällä 2023.

Tällä hallituskaudella keskeistä on maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimeenpanon tehostaminen ja hallitusohjelman lisätoimenpiteiden toteuttaminen. Nämä toimet on koottu alla olevaan taulukkoon. Lisäksi metsien hiilinielua vahvistetaan toimeenpanemalla kansallista metsästrategiaa.



Lähde: MMM

Kansallisen rahoituksen vähentyessä, ilmastotoimenpiteiden toteutukseen tarvittava rahoitus täytyy löytää muuta kautta. Esimerkiksi turvepeltojen ilmastokestävän käytön edistämisessä korostuu EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) rooli ja ilmastotavoitteiden kytkeminen tulevan post 2027 YMP-kauden valmisteluun.

Lisäksi ilmastotoimenpiteiden toteutumista pyritään edistämään vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden kautta, edistämällä tulosperusteisten rahoitusmallien soveltamista sekä kanavoimalla muuta julkista tai yksityistä rahoitusta sekä EU- ja KV-rahoitusta ilmastotoimenpiteiden toteutukseen. Tässä työssä uudella valtakunnallisella ilmastoyksiköllä on merkittävä rooli alueellisten toimijoiden tukemisessa. Lisäksi toimien edistämisessä korostuu informaatio-ohjauksen rooli sekä osaamisen, koulutuksen ja neuvonnan edistäminen.

Osana maankäyttösektorin toimeenpanoa MMM:ssä on tehty syksyn aikana vaikutusarviota maankäytönmuutosmaksun käyttöönotosta esimerkiksi aurinko- ja tuulivoima-alueille. Vaikutusarvio valmistuu marraskuun loppuun mennessä.

Metsien kasvua ja terveyttä parantavia toimia edistetään kansallisen metsästrategian esittämin keinoin. Metsätuhojen seurantaa, ennakointia ja torjuntaa kehitetään. Harvennushakkuiden oikea-aikaisuuteen ja jäävän puuston riittävyyteen kiinnitetään huomiota sekä neuvonnalla että valvontaa kehittämällä. Ensi vuoden alusta voimaan tulevalla metsätalouden määräaikaisella kannustejärjestelmällä, Metkalla, tuetaan mm. terveyslannoitusta ja suometsän hoitosuunnitelman laatimista. Neuvonnan ja informaatio-ohjauksen keinoin kannustetaan metsänomistajia kasvattamaan lahopuun määrää talousmetsissä ja lisäämään kivennäismaametsien lannoituksia sekä huolehtimaan metsien nopeasta ja tehokkaasta uudistamisesta. Informaatio-ohjauksen yhtenä keskeisenä välineenä toimivia metsänhoitosuosituksia päivitetään ja niiden käyttöä edistetään.

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen

Ilmastonmuutokseen sopeutumisella tarkoitetaan politiikantekoa ja konkreettisia toimia, joilla muuttuvan ilmaston laajasti yhteiskuntaan ja ekosysteemeihin kohdistuvia vaikutuksia ja seurauksia ehkäistään, niihin varaudutaan ja sopeudutaan. Ihmisen toiminnasta johtuvien päästöjen jo aikaansaamat muutokset ilmastojärjestelmässä voimistuvat edelleen eikä kaikilta negatiivisilta seurauksilta voida välttyä.

Ilmastovuosikertomuksessa tuodaan esiin, että ilmastonmuutoksen vaikutus Suomen BKT:hen jäisi verrattain pieneksi. Vaikka ilmastonmuutoksen seuraukset Suomessa eivät ole yhtä äkillisiä tai mittasuhteiltaan yhtä suuria kuin ilmastonmuutokselle alttiimmilla ja haavoittuvimmilla alueilla, ne edellyttävät silti konkreettisia, ennakoivia sopeutumistoimia. Vuosien ja joskus jopa vuosikymmenien päähän ajoittuvia riskejä on parhaiten mahdollista lievittää jo ennalta. Ilmastovuosikertomuksessa viitatun selvityksen arvion mukaan sopeutumistoimilla voidaan saavuttaa kahdeksan miljardin euron kumulatiiviset säästöt vuoteen 2070 mennessä. Hillintätoimien avulla pyritään välttämään pahimmat vaikutukset, mutta on välttämätöntä panostaa jatkossa yhä enemmän ennakoiviin toimiin ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi. Lisäksi on vahvistettava keinoja, joilla muuttuvan ilmaston tuomista mahdollisuuksista voidaan hyötyä esimerkiksi maa- ja metsätaloudessa.

Maa- ja metsätalousministeriön johdolla valmisteltiin vuoden 2022 aikana ilmastolain edellyttämä kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma vuoteen 2030 (KISS2030). Valmistelusta vastasi yhdeksän ministeriön edustajista koostuva valmisteluryhmä. Valmisteluryhmään kuuluivat maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö osallistui työhön. Suunnitelma annettiin valtioneuvoston selontekona eduskunnalle joulukuussa 2022.

KISS2030:n valmistelussa on otettu huomioon kansainväliset ja Euroopan unionin sopeutumista koskevat velvoitteet. Suunnitelmalla toimeenpannaan Pariisin ilmastosopimusta sekä vuonna 2021 voimaantullutta eurooppalaista ilmastolakia (EU) 2021/1119, jotka edellyttävät kattavia kansallisia sopeutumissuunnitelmia. Yhtymäkohtia on lisäksi tunnistettu useisiin muihin kansainvälisiin sopimuksiin ja sitoumuksiin.

Kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelman 2030 visiona on varmistaa pitkällä aikavälillä hyvinvointia ja turvallisuutta muuttuvassa ilmastossa. Visiolla pyritään siihen, että vääjäämätön ilmastonmuutos ei heikennä luonnon, ihmisten ja yhteiskunnan hyvinvointia ja turvallisuutta. Suunnitelman visiosta on johdettu kolme päämäärää. Päämäärät tarkentavat ilmastolakiin kirjattua sopeutumisen tavoitetta ilmastokestävyyden vahvistamisesta ja ilmastoriskien hallitsemisesta. Päämäärät ovat:

- PÄÄMÄÄRÄ 1: Yhteiskunnan toimijoilla on vahva tahto sopeutua ilmastonmuutokseen.
- PÄÄMÄÄRÄ 2: Yhteiskunnan toimijoilla on käytössään tehokkaat keinot sekä luontoon että yhteiskuntaan kohdistuvien ilmastonmuutokseen liittyvien riskien arvioimiseksi, ennaltaehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi.
- PÄÄMÄÄRÄ 3: Yhteiskunnan toimijoilla on kyky ennaltaehkäistä, varautua ja hallita sekä luontoon että yhteiskuntaan kohdistuvat ilmastonmuutokseen liittyvät riskit.

Päämääriä kohti mennään 24 tavoitteen ja niiden saavuttamiseksi määriteltyjen toimenpiteiden avulla. Työhön osallistuneet ministeriöt ja hallinnonalat toivat suunnitelmaan oman hallinnonalansa priorisoidut sopeutumistavoitteet ja toimet. Tavoitteet ja toimenpiteet on jaoteltu kymmenen teeman alle, jotka ovat: Kansallisen tason strateginen suunnittelu ja ennakointi, Kokonaisturvallisuus ja yleinen huoltovarmuustyö, Ruoka- ja ravitsemusturva, Infrastruktuuri ja rakennettu ympäristö,

Uusiutuvien luonnonvarojen käyttö ja hoito, luonnon monimuotoisuus, luontopohjaiset ratkaisut ja kuivuusriskien hallinta, Terveyden suojelu ja edistäminen, Kulttuuriperintö ja –ympäristö, Alue- ja kuntatason ilmastoriskien hallinta, Kansainvälinen yhteistyö sekä Tietopohja, viestintä ja seuranta. Lisäksi määriteltiin neljä lisävalmistelua edellyttävää teemaa, joita ovat saamelaisten ilmastonmuutokseen sopeutumisohjelma, osaamisen kehittäminen, työsuojelun kehittäminen sekä julkiset hankinnat.

KISS2030:n toimeenpanon tueksi valmistellaan vuodesta 2023 alkaen ehdotus strategiseksi EU LIFE -hankkeeksi. Maa- ja metsätalousministeriö yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa määrittelee toimeenpanon kannalta keskeiset alueet, joiden pohjalta hankevalmisteluvastuun vuoden 2023 alussa saanut Luonnonvarakeskus valmistelee partnerien ja täydentävien hankkeiden kanssa noin 20 miljoonan euron hankekokonaisuuden. Suunnitelman toimeenpanoa on mahdollista tukea joiltain osin myös EU:n tutkimus- ja innovaatiorahoituksen keinoin. EU-rahoituksen tehokas hyödyntäminen edellyttää aktiivista panosta eri toimijoilta sekä kansallista koordinaatiota ja viestintää rahoitusmahdollisuuksista.

KISS2030:n toimeenpano käynnistetään kehittämällä aluetason sopeutumista ohjeistusta sekä vahvistamalla ELY-keskusten ilmastotyötä uuden ilmastoyksikön kautta, kehittämällä sopeutumisen ja sopeutumissuunnitelman seurantajärjestelmää, vahvistamalla sopeutumisviestintää ja sidosryhmäyhteistyötä sekä järjestämällä sopeutumissuunnitelman toimeenpanoa koordinoiva toiminta tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Kansallisen sopeutumissuunnitelman tavoitteiden ja toimien rinnalla sopeutumisen edistämiseksi ja ilmastonkestävyyden varmistamiseksi tarvitaan yhä suuremmassa määrin konkreettisia toimia ja rahoitusta eri hallinnonaloilla, alueilla ja kunnissa.