Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Eduskunnan suuren valiokunnan asiantuntijakuuleminen 15.5.2024

Asia: E 10/2024 vp Komission tiedonanto 2040 ilmastotavoitteista

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi EU:n vuoden 2040 ilmastotavoitteiden tiedonannon e-kirjelmästä. MMM on osallistunut e-kirjelmän valmisteluun. MMM yhtyy e-kirjelmässä esitettyyn Suomen kantaan ja haluamme nostaa esille seuraavat asiat kotimaisen maa- ja metsätalouden, metsä- ja kemianteollisuuden raaka-aineen ja ruoantuotannon turvaamisesta näkökulmista.

Huomiot koskien tiedonantoa

Pitkäjänteinen ilmastopolitiikka ja tavoitteet luovat toimijoille ja investoijille varmuutta tulevaisuuden päätöksien tekoon. Tulevan, kunnianhimoisen 2040-tavoitteen saavuttamista voidaan edistää realistisilla ja hyvissä ajoin tehdyillä päätöksillä. Ripeä ilmastotoimien edistäminen niin EU:ssa kuin maailmanlaajuisesti pienentäisi todennäköisesti merkittävästi myös ilmastomuutoksen etenemisestä aiheutuvia kustannuksia liittyen sopeutumiseen ja sään ääri-ilmiöihin.

Tiedonannossa on nostettu vahvasti esille ruokaturvaan liittyviä näkökulmia. Riittävän kohtuuhintaisen ja laadukkaan elintarviketuotannon varmistaminen Euroopassa on strategisesti tärkeää. Maatalouden osalta MMM korostaakin, että ruoantuotanto on maatalouden tärkein tehtävä ja huoltovarmuuden perusta.

Maankäyttösektorin toimilla voidaan osaltaan tukea ilmastonmuutoksen hillintää ja pääpainon ilmastotavoitteissa tulisi olla päästövähennyksissä. Tulevaa tavoitetta toimeenpanevassa lainsäädännössä olisikin huomioitava maankäyttösektorin nykytilanne ja epävarmuudet.

Huomiot koskien vaikutustenarviointia maatalouden ja maankäyttösektorin osalta

Vaikka tiedonannossa ei ehdoteta erillisiä tavoitteita maataloudelle tai maankäyttösektorille, voidaan niistä vetää johtopäätöksiä tutkimalla tiedonannon liitteenä toimitettua vaikutustenarviointia eri skenaarioille.

Maa- ja metsätalousministeriö on Luonnonvarakeskuksen asiantuntijoiden avustuksella arvioinut virkatyönä esimerkinomaisesti sitä, mitä komission suosittaman 90 %:n nettopäästövähennystavoitteen taustalla olevat vaikutusarviot voisivat tarkoittaa maataloussektorin ja maankäyttösektorin osalta. Arvioinnissa hyödynnettiin jäsenmaiden toimittamia historiallisia tietoja YK:n ilmastosopimukselle ([1]), Suomen Tilastokeskuksen julkistamia historiallisia tietoja ([2]), jäsenmaiden toimittamia WEM- ja WAM skenaarioita ([3]) sekä ajantasaisimpia Suomen LULUCF skenaarioita ([4]).

[1] UNFCCC 2023: Greenhouse Gas Inventory Data - Flexible queries Annex I countries (unfccc.int) (inventaariovuosi 2021)
[2] Tilastokeskus 2023: Kasvihuonekaasupäästöt Suomessa, 1990-2022* (ennakkotieto)
[3] EEA 2023: Member States' greenhouse gas (GHG) emission projections (europa.eu)
[4] Luke 2024: Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman skenaariotarkastelun päivitys (luke.fi)

Maataloussektorin khk-päästöt (EU27) olivat vuonna 1990 yhteensä 485 Mt CO2 ekv, vuonna 2015 yhteensä 385 Mt CO2 ekv ja vuonna 2021 yhteensä 379 Mt CO2 ekv. Vähennystä vuodesta 1990 vuoteen 2021 oli noin 22 %. Komission esitti vaikutusarvioinnissa kolme erilaista skenaariota (S1, S2 ja S3) vuodelle 2040, joissa maataloussektorille osoitetut päästömäärät olisivat 351 Mt CO2 ekv (vähennystä noin 28%), 302 Mt CO2 ekv (vähennystä noin 38%) ja 271 Mt CO2 ekv. (vähennystä noin 44%).

Mikäli Suomelle asetettaisiin vastaavassa suhteessa maataloussektorin päästövähennysvelvoite, tarkoittaisi se päästöjen vähentämistä vuoden 1990 tasolta 7,35 Mt CO2 ekv tasoille (S1) 5,29 Mt CO2 ekv, (S2) 4,55 Mt CO2 ekv ja (S3) 4,09 Mt CO2 ekv. Parhaillaan valmisteilla olevan ns. Peikko WEM –skenaariotyön alustavien tulosten mukaan maataloussektorin päästöt WEM-varianteissa olisivat mittaluokkaa 5 – 5,5 Mt CO2 ekv eli päästövähennystä noin 24 – 31 %.

Jäsenmaiden itsensä tekemien ja julkaistujen arvioiden perusteella nykytoimilla (WEM) maataloussektorin päästöt vuonna 2040 (EU27) asettuisivat tasolle 368 Mt CO2 ekv (vähennystä noin 24% vuodesta 1990) ja ns. lisätoimilla (WAM) tasolle 350 Mt CO2 ekv eli vähennystä noin 28%.

Johtopäätöksenä voidaan arvioida, että maataloussektorin osalta komission tiedonannossa esillä olevan päästövähennys (S3) olisi noin 80 Mt CO2 ekv suurempi kuin jäsenmaiden tekemät ns. WAM –skenaarioiden arviot vuonna 2040. Komission 90% päästövähennystavoitteen taustalla olevia oletuksia maataloussektorilla voidaan pitää erittäin tiukkana ja vaikeana saavuttaa ilman, että vähennettäisiin maataloustuotantoa merkittävästi tai ilman merkittäviä teknologisia harppauksia ruokajärjestelmässä.

Maankäyttösektorin nettonielut (EU27) olivat vuonna 1990 yhteensä -209 Mt CO2 ekv, vuonna 2015 yhteensä -322 Mt CO2 ekv ja vuonna 2021 yhteensä -230 Mt CO2 ekv. Komission esitti vaikutusarvioinnissa kolme erilaista skenaariota (S1, S2 ja S3) vuodelle 2040, joissa maankäyttösektorille osoitetut nettonielumäärät olisivat -218 Mt CO2 ekv, -316 Mt CO2 ekv ja -317 Mt CO2 ekv.

Komission S2 ja S3 skenaariossa oleva nettonielun määrä olisi hyvin lähellä vuoden 2030 LULUCF nettonielun tavoitetasoa -310 Mt CO2 ekv. Mikäli oletettaisiin, että Suomelle asetettava nettonielutavoite vuodelle 2040 olisi suuruusluokalta saaman kaltainen, kun vuodelle 2030, niin voitaisiin päätyä mittaluokkaan noin 18 Mt CO2 ekv. Luonnonvarakeskuksen päivitetyn skenaarion mukaan maankäyttösektori olisi vuonna 2040 heikko nettonielu, jonka mittaluokka vaihtelee oletettujen metsien hakkuiden määrästä riippuen. Päivitetty skenaariotarkastelu osoittaa, että Suomen nettonielu olisi huomattavasti alle komission taustalaskelmissa johdetun nettonielun määrään verrattuna vuonna 2040.

Jäsenmaiden itsensä tekemien ja julkaistujen arvioiden perusteella nykytoimilla (WEM) maankäyttösektorin yhteenlaskettu nettonielu vuonna 2040 (EU27) asettuisivat tasolle -215 Mt CO2 ekv ja ns. lisätoimilla (WAM) tasolle -246 Mt CO2 ekv.

Johtopäätöksenä voidaan arvioida, että maankäyttösektorin osalta komission tiedonannossa esillä olevan nettonielut (S2 ja S3) olisivat yhteensä noin 70 Mt CO2 ekv suurempia kuin jäsenmaiden tekemät ns. WAM –skenaarioiden arviot vuonna 2040. Komission 90% päästövähennystavoitteen taustalla olevia oletuksia maankäyttösektorilla voidaan pitää erittäin

tiukkana ja vaikeana saavuttaa erityisesti ottaen huomioon maankäyttösektoriin liittyvät merkittävät epävarmuudet ja riskit.

Huomiot koskien tarkennettuja ennakkovaikuttamiskantoja

EU:n 2040-ilmastotavoitteen toimeenpanoa on harkittava jo tavoitetta asetettaessa. Keinojen pääpainon tulee olla päästövähennyksissä ja erityisesti fossiilisista irtautumisessa. Päästövähennyskeinoja valitessa tulee ottaa huomioon maatalouden rajalliset päästövähennysmahdollisuudet. Maankäyttösektorin osalta keinoja valitessa on otettava huomioon sekä maankäyttösektorin nykyinen nielupotentiaali, sektorin epävarmuudet ja riskit sekä maankäyttöön kohdistuvat paineet niin ruoantuotannon, raaka-aineiden ja uusiutuvien energian tuotannon, asutuksen, infrastruktuurin kuin ekosysteemipalvelujen osalta.

Ennakkovaikuttamiskannassa on tuotu esiin tarve arvioida nykyisen ilmasto- ja energialainsäädäntökehikon tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta. MMM näkökulmasta tämä tarve kohdistuu erityisesti nykyisen taakanjakoasetuksen velvoitteiden asettamiseen, joka perustuu bruttokansantuote per asukas suhteeseen. Jos tuota kaavaa käytetään 2030-jälkeisellä ajalla, tulisi Suomen velvoite kiristymään muihin maihin verrattuna jälleen huomattavasti korkeammaksi.

Suomi on valmis keskustelemaan uusista markkinapohjaisista toimintamalleista maataloussektorin ilmastotoimiin. Näillä voi olla kustannustehokas päästövähennysvaikutus, kun osataan kiinnittää huomiota niiden toteutettavuuteen, hyväksyttävyyteen, oikeudenmukaisuuteen ja vaikutuksiin ruokajärjestelmässä. Erityisesti tulee etsiä malleja, joissa mahdolliset kustannukset jakaantuvat tasaisesti ruokajärjestelmän toimijoiden kesken eivätkä kohdistuisi vain alkutuottajiin velvoitteiden kautta. Suomen näkemyksen mukaan kestävyyteen ja ilmastoon kohdistuvien velvoitteiden välilliset vaikutukset ruokajärjestelmän arvoketjun muista osista ei tulisi valua alkutuottajalle kustannuksia lisäävästi.