Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Eduskunnan talousvaliokunnan asiantuntijakuuleminen 3.10.2024

Asia: K 16/2024 vp Ilmastovuosikertomus 2023

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ilmastovuosikertomuksesta 2024. Maa- ja metsätalousministeriö on ollut valmistelemassa ilmastolain (423/2022) 18 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta maatalouden, maankäyttösektorin ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen osilta.

Ilmastovuosikertomuksen 2024 valmisteluprosessi

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 2024 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 2005-2023.

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, ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi, 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:n kautta ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista toteuttaa kaikkia maatalouden ilmastonmuutoksen hillintä- tai sopeutumistoimenpiteitä, vaan käyttöön tulisi olla mahdollisuus ottaa myös kansallisia toimenpiteitä.

Valmistelussa on suomalaisen ruuantuotannon pitkän aikavälin strategia ja elintarvikevientiä lisäävä ruoka-alan kasvuohjelma hallitusohjelman mukaisesti. Strategiatyössä luodaan visio siitä, millainen ruokajärjestelmä Suomessa on vuonna 2040, mitä toimenpiteitä sen saavuttamiseksi tarvitaan ja millaisiin muutoksiin on syytä varautua.

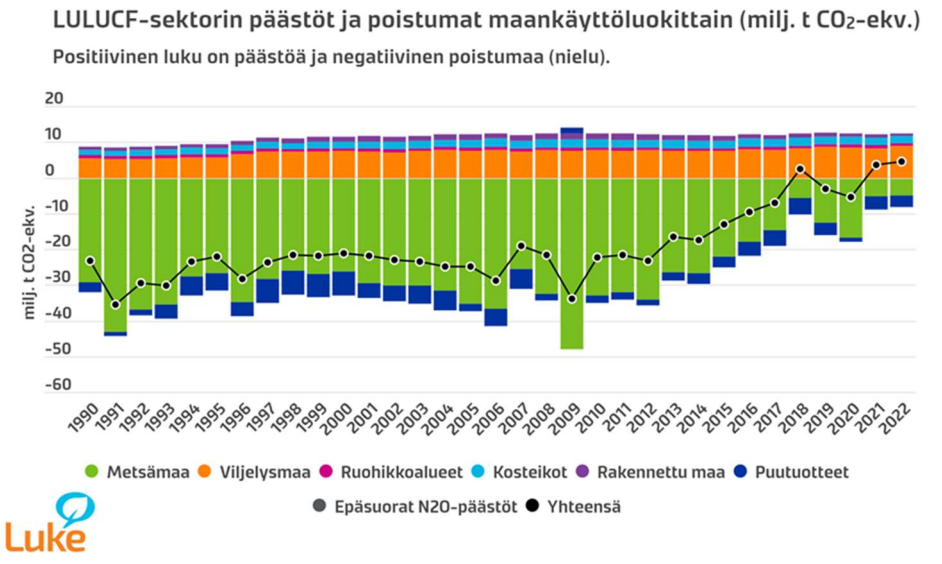
Ruuan kulutukseen liittyviin päästöjä vähentäviin toimiin kuuluvat muun muassa ravitsemussuositusten noudattaminen ja ruokahävikin vähentäminen. Kansallisia ravitsemussuosituksia päivitetään parhaillaan ja ne julkaistaan loppuvuodesta. Ruokahävikillä on tavoite sen puolittamisesta vuoteen 2030 mennessä.

Julkisilla hankinnoilla ja julkisilla ruokapalveluilla on merkittävä rooli ruokajärjestelmän kestävyyden parantamisessa.

Maankäyttösektori

Maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous -sektori (LULUCF) koostuu kuudesta maankäyttöluokasta: metsämaasta, viljelysmaasta, ruohikkoalueista, kosteikoista, rakennetusta alueesta ja muusta maasta sekä puutuotevarastosta.

Tilannekuva maankäyttösektorin nettonielusta on päivitetyn kasvihuonekaasuinventaariotiedon perusteella täsmällisempi kuin ilmastolakia laadittaessa. Vuosina 2018, 2021 ja 2022 maankäyttösektori oli päästölähde, pikaennakkotietojen mukaan se palasi pieneksi nettonieluksi vuonna 2023, mutta tiedot tarkentuvat joulukuussa, kun vuotta 2023 koskevat ennakkotiedot julkaistaan.



Maankäyttösektorin päästöt ja poistumat maankäyttöluokittain (Mt CO2 -ekv.) Lähde: Luonnonvarakeskus 15.3.2024

Ilmastolain hiilineutraaliustavoite 2035 perustui oletukseen maankäyttösektorin korkeasta nettonielun tasosta, joka ei tarkentuneen tiedon valossa näytä todennäköiseltä. Tämänhetkisen tilannekuvan mukaan alijäämä suhteessa EU:n LULUCF-velvoitteeseen 2021-2025 olisi 10-40 Mt CO2-ekv. Tilannekuva elää ja tarkentuu, mutta selvää on, että nieluja on vahvistettava myös seuraavalle velvoitekaudelle 2026-2030. Tämä tarkoittaa käytännössä, että nielujen varaan ilmastotavoitteiden saavuttamista ei voi rakentaa ilman merkittäviä muutoksia hoidetun metsämaan osalta, ja että ilmastotoimia on tehtävä arvioitua enemmän kaikilla sektoreilla.

Metsät ovat maankäyttösektorin tärkein nielu ja ne ovat olleet koko tarkastelujakson ajan nettonielu eli metsien hiilensidonta ylittää niiden käytöstä syntyvät päästöt. Metsämaan hiilinielun koko vaihtelee paljon vuosittain muun muassa puumarkkinatilanteen ja hakkuiden johdosta. Päästöjä maankäyttösektorilla aiheutuu myös esimerkiksi metsän raivaamisesta muuhun maankäyttöön sekä turvepeltojen ruuantuotannosta. Hallitus on sitoutunut jatkamaan maankäyttösektorin hiilinieluja vahvistavia toimia kuitenkin kotimaisen metsäalan toimintaedellytyksiä heikentämättä.

Valtioneuvoston selontekona heinäkuussa 2022 eduskunnalle annettu maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) on ensimmäinen laatuaan. Suunnitelma kattaa maankäytön muutoksiin, maatalousmaiden hiilidioksidipäästöihin, metsiin ja pitkäikäisiin puutuotteisiin perustuvat päästöjä vähentävät, hiilinieluja ja -varastoja lisäävät toimenpiteet sekä useita erilaisia poikkileikkaavia toimenpiteitä tarvittavan tietopohjan vahvistamiseksi ja osaamisen kehittämiseksi. Ilmastonmuutoksen aiheuttamien riskien, kuten lisääntyvien metsätuhojen, hallinta ja niihin varautuminen, on tärkeää myös hiilivarastojen ja -nielujen säilymisen kannalta. Valmistelussa lähtökohtana oli saavuttaa ilmastotavoitteet mahdollisimman kustannustehokkaalla ja oikeudenmukaisella tavalla. Yhtymäkohdat muihin ilmastopolitiikan strategioihin ja suunnitelmiin huomioitiin valmistelussa.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimenpiteiden tavoiteltu nettovaikutus on vähintään 3 Mt CO2 -ekvivalenttia vuodessa vuonna 2035. Luonnonvarakeskuksen päivitetyn skenaariotarkastelun mukaan tämä tavoite on edelleen saavutettavissa, edellyttäen, että MISU toimeenpannaan täysimittaisesti.

Tällä hallituskaudella keskeistä on maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimeenpanon edistäminen. Maankäyttösektorin toimien toimeenpano on integroitu osaksi maa- ja metsätalouden tukijärjestelmiä, mutta suunnitelman toimeenpanoa ei ole rahoitettu täysimääräisesti. Toimet turvemailla ovat maankäyttösektorin ilmastotyön keskiössä ja toimien pilotointi jatkuu. Vuosina 2020-2024 toteutetun Hiilestä kiinni -TKI-hankekokonaisuuden kautta on vahvistettu maankäyttösektorin tietopohjaa ja osaamista. Maankäyttösektorin ilmastotavoitteiden toimeenpanoa alueilla edistetään ilmastolain mukaisilla panostuksilla alueelliseen ilmastotyöhön sekä alueellisten metsäohjelmien päivityksellä. Metsähallitus jatkaa valtion mailla monikäyttömetsien nettohiilinielun kasvattamista. Vuoden 2024 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen kirjattu merkittävä panostus kasvihuonekaasuinventaarion ja seurannan kehittämiseen on tarpeellinen, jotta EU-velvoitteet voidaan toteuttaa ja kansallinen ilmastotyö saadaan näkyväksi.

Kansallisen rahoituksen vähentyessä, ilmastotoimenpiteiden toteutukseen tarvittava rahoitusta pyritään löytämään 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 osana kansallista ja EU:n politiikkakehystä, edistämällä tulosperusteisten rahoitusmallien ja tarjouskilpailumenettelyn 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.

Lisäksi metsien hiilinielua vahvistetaan hallitusohjelman mukaisesti toimeenpanemalla kansallinen metsästrategia 2035 sekä laatimalla metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamisen toimenpidepaketti. Maa- ja metsätalousministeriössä valmistelussa olevaan toimenpidepakettiin on koottu vaikutusarvioitavaksi toimia esimerkiksi turvemaametsien ilmastokestävän käytön ja kiertoaikojen maltillisen pidentämisen edistämiseksi, metsien kasvattamiseksi tiheämpänä sekä metsätuhojen ehkäisemiseksi.

MISU on osa ilmastolain suunnittelujärjestelmää, ja sen toimeenpanoa seurataan ilmastovuosikertomuksessa. Ilmastolaki velvoittaa laatimaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman 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 voidaan tuoda eduskunnan käsittelyyn osana tällä hallituskaudella laadittavaa energia- ja ilmastostrategiaa ja/tai keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa.

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.

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 ja kustannustehokkainta lievittää jo ennalta. Hillintätoimien avulla pyritään välttämään pahimmat vaikutukset, mutta on välttämätöntä panostaa jatkossa yhä enemmän ennakoiviin toimiin ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi ja ilmastoriskien hallitsemiseksi. Lisäksi on vahvistettava keinoja, joilla muuttuvan ilmaston tuomista mahdollisuuksista voidaan hyötyä esimerkiksi maa- ja metsätaloudessa.

Kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelman (KISS2030) 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 johdetut päämäärät tarkentavat ilmastolakiin kirjattua sopeutumisen tavoitetta ilmastokestävyyden vahvistamisesta ja ilmastoriskien hallitsemisesta:

- 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. 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 neljä lisävalmistelua edellyttävää teemaa, joita ovat saamelaisten ilmastonmuutokseen sopeutumisohjelma, osaamisen kehittäminen, työsuojelun kehittäminen sekä julkiset hankinnat.

Sopeutumissuunnitelma laadittiin maa- ja metsätalousministeriön johdolla yhteistyössä muiden ministeriöiden ja vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa. Sen toimeenpano käynnistyi vuoden 2023 alussa. Alkuvaiheessa toimia on kohdennettu erityisesti alueellisten ilmastoriskien hallinnan kehittämiseen sekä vahvistamaan ja lisäämään tietoisuutta ilmastoturvallisuudesta kansallisella ja alueellisella tasolla. Suunnitelman toimeenpanon edistämiseksi on kehitetty eri toimialojen tarpeeseen tietopohjaa ja työkaluja muun muassa kuivuus- ja meritulvariskeistä, metsätuhojen hallinnasta ja varautumisesta sekä väyläverkostoon kohdistuvista riskeistä.

Vuonna 2023 käynnistynyt ELY-keskusten valtakunnallinen ilmastoyksikkö on kehittänyt sopeutumisen asiantuntijapalvelua alueiden ja kuntien ilmastotyöhön ilmastoriskien tunnistamiseksi ja sopeutumistoimien suunnittelun tueksi. Lisäksi ilmastoyksikkö kehittää vuorovaikutuksellista verkostoyhteistyötä sekä sopeutumisen koulutuskokonaisuutta ammatillisen osaamisen parantamiseksi. Suomen ympäristökeskuksessa syksyllä 2023 käynnistyneessä SOPUTIE-hankkeessa kehitetään edelleen sopeutumistiedon saatavuutta sekä sopeutumisen seurantaa.

Vuonna 2023 käynnistettiin Luonnonvarakeskuksen johdolla KISS203 suunnitelman toimeenpanoa edistävän strategisen LIFE-hankkeen (KISS LIFE) valmistelu. Hankevalmistelun tavoitteena on varmistaa merkittävä EU-rahoitus kansallisen sopeutumissuunnitelman toimenpiteiden toteuttamiseksi vuodesta 2026 alkaen. Ensimmäisen vaiheen hakemus jätettiin komissiolle syyskuussa 2024. Hankkeessa on tarkoitus keskittyä sidosryhmien kanssa määritettyihin kiireellisimpiin toimiin erityisesti ihmisten terveyden parantamiseksi, luonnonvarojen ja rakennetun ympäristön kestävyyden parantamiseksi, kokonaisvaltaisen turvallisuuden ja ilmastoriskeihin varautumisen parantamiseksi sekä saamelaisten ilmastonmuutokseen sopeutumisen vahvistamiseksi. Hanke tukee Life-ohjelman tavoitteita tukemalla tietoisuuden lisäämistä ja valmiuksien kehittämistä aktiivisten sidosryhmien kautta sekä kehittämällä, pilotoimalla ja levittämällä parhaita sopeutumiskäytäntöjä ja politiikkalähestymistapoja.

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