Asia: K 16/2024 vp Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus 2024, ke 11.12.2024 klo 9.30 (K 16/2024 vp)

Eduskunta
Eduskunnan ympäristövaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Kristiina Lång

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Ilmastolain (423/2022) mukaisesti ilmastovuosikertomus raportoi eduskunnalle tiedot 1) päästö- ja nielukehityksestä, 2) arviot ilmastotoimien riittävyydestä suhteessa Suomelle asetettuihin tavoitteisiin, 3) kansallisen sopeutumissuunnitelman toimista ja toimeenpanosta. Ilmastovuosikertomusta on palautteen perusteella laajennettu sisältämään arvioita myös poikkisektoristen toimien edistymisestä. Ilmastovuosikertomuksen tarkoituksena on siis tarjota eduskunnalle mahdollisimman kattava tilannekuva ilmastopolitiikan kehityssuunnista kokoamalla yhteen eri ilmastopolitiikan osasuunnitelmia. Luonnonvarakeskus näkee ilmastovuosikertomuksen kattavana ja selkeästi järjestettynä katsauksena suomalaisen ilmastopolitiikan kehitykseen. Erityistä kiitosta ansaitsevat poikkileikkaavien ja monihyötyisten ratkaisujen esittely. Luonnonvarakeskus keskittyy tässä lausunnossa arvioimaan maatalouteen ja maankäyttöön liittyvää politiikkaa. Lausunto on koottu asiantuntijalausuntona, joka perustuu saatavilla olevaan tutkimustietoon, selvityksiin ja Luonnonvarakeskuksen tutkijoiden asiantuntija-arvioihin.

2 Lausunto

2.1. Nykykehitys suhteessa ilmastotavoitteisiin

Maatalous

Maatalouden päästöt eivät ole 2000-luvulla vähentyneet.
Ilmastovuosikertomukseen on kuvattu KAISU:n mukainen tilanne, jossa päästöt vähenisivät 0,6 Mt vuoteen 2030 mennessä (Kuva 11). Arvio perustuu KAISU:ssa listattuihin toimiin, joista kaikilla kuitenkaan ei ole rahoitusta. KAISU linjaa esimerkiksi, että peltoala vähenee. Peltoalaa vähentäviä toimia ei kuitenkaan ole toimeenpantu, 3000 ha:n vettämiseen tähtäävää kosteikkorahoitusta lukuun ottamatta. Myöskään mainittu joutoalueiden metsitys tai lypsylehmien ruokinnan muutokset eivät tällä hetkellä ole tuettuja toimenpiteitä. Koska tehokkaita kannustimia on vaikea toteuttaa nykyisessä maatalouspolitiikassa, tarvitaan YMP:in ulkopuolisia kannustimia, kuten vuosikertomuksessakin todetaan.
Koska peltomaan ala ja erityisesti turvepeltojen ala on tärkein maatalouden päästöihin vaikuttava tekijä, maatalouden päästöt vähenisivät yhteiskunnan kannalta tehokkaimmin pitämällä maatalousmaana vain tuottokelpoista maata, jota todella tarvitaan ruuantuotantoon. Olisi tarpeen edellyttää jokaiselta peltomaalohkolta osallistumista ruuantuotantoon, mutta koska EU:n politiikka ei tätä tue, tarvitaan kansallista rahoitusta tuotannon ulkopuolelle jääneen peltoalan saamiseksi päästövähennysten piiriin. Potentiaalia säästöjä tuottaviin päästövähennyksiin on, sillä noin 10 % tukea saavista maatiloista ei osallistu aktiiviseen ruuantuotantoon. Moni näistä tiloista ei todennäköisesti ole palaamassa ruuantuotantoon, ja vähintään niiden huonokuntoisimmat

peltolohkot olisivat kustannustehokkaita päästövähennyskohteita. Näitä maanomistajia on vaikea tavoittaa esimerkiksi viljelijöille suunnatun neuvonnan keinoin, joten heille olisi hyvä suunnata erillinen tiedotuskampanja, jossa kannustettaisiin hakemaan kosteikkoihin suunnattua tukea. Koska sen piiriin tuleva maatalousmaa poistuu tukien piiristä, tuloksena on säästöä tulevien vuosien tukimenoissa.
Ilmastovuosikertomuksen taulukot 4 ja 9 listaavat maataloudessa käytössä olevat politiikkatoimet. Taulukkoja kannattaisi kehittää yksityiskohtaisemmaksi, jotta sisältö avautuisi myös maataloustukijärjestelmää tuntemattomille kansalaisille. YMP:n alle voisi listata kaikki ilmastonmuutoksen hillintää edistävät YMP-toimet, samoin kuin niiden vuotuisen tavoitetason toteutumisen. Ylipäätään maatalouden toimien esittelyssä olisi ollut hyödyksi erotella toimet, joille on rahoitus ja toimet, jotka on listattu toimenpidesuunnitelmiin ilman toimenpanoa edistävää rahoitusta. Tämän jaottelun esiin tuomista helpottaisivat esimerkiksi alaotsikot: toimeenpannut toimet, strategioihin listatut toimet ja toimet, joiden vaikutusta vasta tutkitaan tutkimushankkeissa.
Maankäyttö
Maankäyttösektorin pysyminen riittävänä nettonieluna on välttämätöntä Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiselle. Maankäyttösektori on ollut päästölähde vuosina 2018, 2021 ja 2022, ts. maaperän kasvihuonekaasupäästöt olivat tällöin puuston hiilinielua suuremmat. Syynä kehitykseen ovat metsien heikentynyt kasvu, korkealla pysyneet hakkuumäärät ja ojitettujen suometsien maaperäpäästöjen tarkentuneen laskentamenetelmän käyttöönotto. Tilannetta on vaikeuttanut turvepeltojen pinta-alan kasvu.
MISU:ssa asetettu tavoite maankäyttösektorin nettonielun –3 Mt CO2-ekv. vahvistamisesta on toimenpiteineen realistinen, mutta kokonaisuuden kannalta riittämätön tavoite. Sektorin vaikuttavimpia ja kustannustehokkaimpia keinoja kuten turvemaapeltojen laajamittaista vettämistä ei ole otettu vielä käyttöön, ja turvepeltoja on edelleen raivattu lisää, mikä on lisännyt peltojen päästöjä.
Hiilineutraalisuus 2035 ja kansallisessa metsästrategiassa vuodelle 2025 asetettu runkopuun 80 Mm3 hakkuukertymän tavoite näyttäytyvät nykykehityksen pohjalta yhteensopimattomilta. Kuten ilmastovuosikertomuksessa on mainittu, hakkuiden määrää ohjaa Suomessa ensisijaisesti globaali markkinakehitys. Ilmastovuosikertomus osoittaa myös sen, että energiapuun käyttö on jatkuvasti lisääntynyt vuodesta 2008 alkaen, ja tämä on lisääntynyt myös viime vuosina, vaikka ainespuun käyttö on hiukan laskenut ennätysluvuista. Lisääntynyt puun käyttö (ainespuu ja hakkuutähteet) energiaksi pienentävät sekä puutuotteiden että maaperän hiilinielua.
Maankäyttösektorin listatuissa toimissa on monia, joille ei vielä ole osoitettu rahoitusta. Maankäyttösektorin nettonielun vahvistamisessa ensisijaisia lisätoimenpiteitä tulevat olemaan päästöjen vähentäminen turvepelloilta ja metsäkadon torjuminen. Turvepeltojen tiekartta, maankäytön muutosmaksu ja tarjouskilpailut maankäytön muuttamiseksi ovat hyviä lähestymistapoja pysyvien päästövähennysten kustannustehokkaaseen kohdentamiseen.
Metsien kasvua edistävä toimenpidepaketti sisältää seuraavat toimet: puuston kasvattaminen tiheämpänä, kiertoaikojen pidentäminen, metsänuudistamisen vauhdittaminen, tuhkalannoituksen edistäminen, metsänlannoitus kivennäismailla, jalostetun metsänviljelyaineiston käyttö, metsätuhojen ehkäisy, metsien jättäminen metsätalouskäytön ulkopuolelle, jatkuvan kasvatuksen edistäminen ja ojitusten välttäminen turvemaametsissä, metsäkadon välttäminen sekä metsityksen edistäminen. ILMAVA raportin mukaan tuhkalannoituksen avulla voitiin saavuttaa noin 0,28 Mt CO2 ekv. vuosittainen nielulisäys Suomessa, kun taas vastaava arvio kangasmaiden typpilannoitukselle oli 0,62 Mt CO2 ekv. vuosittain vuoteen 2035 mennessä. ILMAVA raportin mukaan

metsittämisen nieluvaikutus on pieni (0,19 Mt CO2 ekv.), kun taas metsäkadon estämisen vaikutus on välitön ja merkittävä (1,27 Mt CO2 ekv.).
Luonnonvarakeskuksen tutkimusten mukaan jatkuvapeitteinen metsien kasvatus korpikuusikoissa Suomessa toisi noin 1-1,2 Mt CO2 ekv. lisäisen nielun vaikka metsien hakkuut pysyisivät nykytasolla. Metsien kiertoajan pidentämistä ilmastotoimena on arvioitu Metsälain ilmastovaikutusten arviointi -raportissa, jonka tulosten mukaan kiertoaikojen pidentäminen 15-20 v, joko pitää ennallaan vuosittaisen biomassan kasvun tai lisää sitä. Kaikissa tapauksissa kiertoajan pidentäminen lisää metsissä olevaa keskimääräistä hiilen määrää noin 70 Mg CO2 ekv ha-1. Jos arvioidaan näiden toimien kokonaisuuden teknistä potentiaalia, niin näillä keinoilla voidaan maksimissaan saavuttaa noin 3-4 Mt CO2 ekv. lisäinen nielu vuositasolla vuoteen 2035 mennessä.
Kansallisen metsästrategian mittariston mukaan metsätalouden arvonlisäys ja hiilensidontapalvelut kasvavat vuoteen 2035 mennessä. Samanaikaisesti investoinnit puuta käyttävään teollisuuteen ylittävät poistot. Myös puuston määrä metsissä kasvaa ja saadaan lisäistä hiilinielua noin 3 Mt CO2 ekv.
Metsästrategian mukaan metsätalouden arvonlisäys kasvaa, mutta samanaikaisesti metsätilastoissa raportoidaan lisääntyvää energiapuun käyttöä ja viime vuosina ainespuun käytön laskua. Samanaikaisesti Valtakunnan metsien inventoinnin mukaan metsien kasvu on pysynyt noin 103 milj. m3 vuosittaisessa tasossa ja MISU skenaarioissa hakkuumäärät kasvavat nykyisestä jopa yli 80 milj. m3. Jos metsien kasvu pysyy ennallaan ja hakkuut lisääntyvät, niin voidaan päätellä, että sekä MISU:n, että kansallisen metsästrategian kuvauksen perusteella Suomessa tuskin on tulevaisuudessa metsien hiilinielua, ja Suomi ei tule saavuttamaan hiilineutraalisuutta 2035 tai maankäyttösektorille asetettuja 2030 EU:n tavoitteita.
Maankäytön muutosmaksun käyttöönottoa kannattaa edelleen edistää. Lisäksi uusiutuvan energian hankkeiden toteutukseen tulisi saada suuntaviivat, jotka ohjaisivat tuotannon maankäytön päästöjen kannalta parhaisiin kohteisiin. Energiainfrastruktuurin kehittäminen ei saa johtaa metsäkatoon tai hyvän peltomaan käytöstä poistoon.
Kun toimia entistä enemmän toteutetaan myös yksityisellä rahoituksella, on tarpeen kehittää toimien seurantaa rekisteriin, josta niiden pinta-alat saataisiin kasvihuonekaasuinventaarion käyttöön.
On myös hyvä kehittää pelloilla ja entisillä turvetuotantoalueilla tuotettavien biomassojen hyödyntämisen arvoketjuja. Monet ruohovartiset kasvit, joiden vuotuinen kasvu on suurempi kuin metsien, soveltuvat vaikkapa kasvualustojen tai rakennusmateriaalien raaka-aineeksi. Jos samalla toteutetaan kosteikkoviljelyä, eli nostetaan pohjaveden pintaa ja valitaan märkiin oloihin soveltuva tuotantokasvi, vähennetään maaperän päästöjä merkittävästi.

2.2. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen

Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2030 (KISS2030) hyväksyttiin valtioneuvostossa vuoden 2022 lopussa ja sen toimeenpano alkoi vuoden 2023 alussa. KISS2030 toimeenpano on lähtenyt liikkeelle ansiokkaasti. Useiden KISS2030 tavoitteiden osalta voidaan arvioida tapahtuneen merkittävää edistymistä ja erityisesti panostukset EU-rahoituksen kotiuttamiseen Suomeen ja sopeutumistyön toimeenpanoon tulevaisuudessa ovat olleet merkittäviä (KISS LIFE hankevalmistelu). Ilmastonmuutokseen sopeutuminen on huomioitu aiempaa paremmin useissa lainvalmisteluhankkeissa. Sopeutumistyön eteenpäin viemistä on vauhdittanut ELY-keskusten ilmastoyksikkö, joka perustettiin vuonna 2023. Ilmastoyksikön tehtäviin kuuluu mm. ilmastonmuutokseen sopeutumisen alueellisen tason koordinointi-, seuranta ja edistämistehtävät. Ilmastoyksikön työ tukee KISS2030 tavoitteita alue- ja kuntatason sopeutumistyön edistämisestä, ja yksikkö on toiminut ansiokkaasti

yhdessä tutkimuslaitosten kanssa sopeutumistiedon jalkauttajana.
Kansallisen tason strategista suunnittelua koskien Luonnonvarakeskus kiittää erityisesti luonnonvara-alojen sopeutumista ohjaavan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan sopeutumisen toimintaohjelman valmistumisesta. Kokonaisturvallisuuden ja huoltovarmuustyön osalta sopeutumisen integrointi etenkin huoltovarmuustyöhön on alkanut lupaavasti. Hiilestä kiinni -hankkeet ja muu tutkimus- ja kehittämistyö ovat tuoneet paljon uutta tietoa maa- ja metsätalouden sopeutumisedellytysten kehittämiseksi. Keskeistä on hyödyntää olemassa olevaa tutkimustietoa politiikkatoimien sekä toimenpiteiden toimeenpanon suunnittelussa ja toteutuksessa.
Energiainfrastruktuuria, teollisuutta ja elinkeinoelämää koskevien KISS2030 tavoitteiden osalta Luonnonvarakeskus huomauttaa, että toimeenpanoa ei ole vielä aloitettu. Teeman ”Uusiutuvien luonnonvarojen käyttö ja hoito, luonnon monimuotoisuus, luontopohjaiset ratkaisut sekä kuivuusriskien hallinta” tavoitteiden osalta Luonnonvarakeskus haluaa kiinnittää huomiota moninaisen ja laajan kokonaisuuden alla toteutettuihin sopeutumista edistäviin toimiin, joita on tehty erinomaisessa yhteistyössä laajojen sidosryhmien kanssa.
Sopeutumisen seuranta ja vaikutusten arviointi on ollut keskeinen kehittämistä vaativa kokonaisuus suomalaisessa sopeutumistyössä. On hienoa, että aiheeseen on tartuttu selvityshankkeiden muodossa. Luonnonvarakeskus pitää tärkeänä, että sopeutumisen seurantaa ja sopeutumistoimien vaikuttavuuden arviointia kehitetään edelleen yhteistyössä eri sektoreiden asiantuntijoiden kanssa.

2.3. Muita huomioita

Tuleviin ilmastovuosikertomuksiin olisi tarpeellista lisätä numeeriset arviot toteutettujen toimien päästövähennysvaikutuksista, tai ensi vaiheessa edes toteutuslaajuudesta. Maatalouden osalta valitut indikaattorit eivät kuvasta tärkeimpiä KAISU:n tai MISU:n päästövähennystoimia, jotka liittyvät esimerkiksi pellonraivauksen rajoittamiseen tai turvepeltojen viljelyyn. Peltoalan käytön ja eläinmäärien lisäksi olennaisia indikaattoreita voisivat olla turvepeltojen pinta-ala, tai 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 etenemistä.

3 Lausunnon tiivistelmä

Luonnonvarakeskus näkee ilmastovuosikertomuksen 2024 kattavana ja yksityiskohtaisena katsauksena ilmastopolitiikan kehitykseen.
Ilmastovuosikertomus ei kuitenkaan nykyisellään mahdollista kokonaiskuvan hahmottamista sen suhteen, miten toimia on toimeenpantu.
Metsien hiilinielujen ja koko maankäyttösektorin roolia osana suomalaista ilmastopolitiikan suunnittelua tulee tarkastella kriittisemmin: maankäyttösektorin muuttuminen nettonielusta päästölähteeksi tulee vaikeuttamaan merkittävästi Suomen EU-velvoitteiden saavuttamista ja hiilineutraalisuustavoitteen toteutumista. Maankäyttösektorin nettonielun vahvistaminen on näin ollen ilmastopolitiikan lyhyen aikavälin tärkein tavoite Suomessa. Maankäyttösektorilla on erittäin vaikeaa saavuttaa asetettuja hiilinielutavoitteita, jos ojitettujen turvemaiden aiheuttamia noin 20 miljoonan hiilidioksiditonnin vuosittaisia päästöjä ei onnistuta hillitsemään. Turvemaiden kestävälle käytölle tulisi luoda toimijoita sitova tiekartta, jossa määriteltäisiin polku vähäpäästöiseen turvemaiden käyttöön.

Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2030 (KISS2030) sisältää laaja-alaisen toimenpidekokonaisuuden ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi niin kansallisella, kuin myös alueellisella tasolla. KISS2030 suunnitelman toimeenpano on alkanut lupaavasti useiden sektoreiden osalta ja sitä edesauttaa mm. ELY-keskusten ilmastoyksikön perustaminen sekä panostukset pitkäjänteisen ulkopuolisen sopeutumisrahoituksen hankintaan. Sopeutumisen seurannan ja vaikutusten arvioinnin kehittäminen yhteistyössä eri sektoreiden asiantuntijoiden kanssa sekä näiden toimenpiteiden laaja käyttöönotto sopeutumistyössä olisi merkittävä edistysaskel sopeutumistyön kokonaiskuvan selkeytymisen ja tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin kannalta.

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 29.11.2024 klo 10:19:14.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Kristiina Lång
Kristiina Lång, Aleksi Lehtonen, Jaana Sorvali

Liitteet:

Tiedoksi: