Luken asiantuntijalausunto valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksesta 2025

Talousvaliokunta 16.9.2025

Tiivistelmä

Luke pitää Ilmastovuosikertomusta 2025 pääosin kattavana ja tasapainoisena tilannekuvana. Ilmastovuosikertomus tuo aivan oikein esiin, että (i) maatalouden päästöt ovat olleet pitkään varsin vakaat, mutta kääntyneet lievään laskuun, ja että (ii) maankäyttösektori on ollut viime vuodet iso päästölähde ja muodostaa merkittävän riski sekä EU-velvoitteiden että kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiselle. Ilmastovuosikertomuksen johtopäätökset Suomen LULUCF-velvoitteen vajeesta ja sen riskistä siirtyä taakanjakosektorille ovat perusteltuja. Onkin pyrittävä siihen, että maankäyttösektorille kohdennetaan viipymättä vaikuttavuudeltaan suuria ja kustannustehokkaita toimia (erityisesti turvemaapeltojen ilmastokestävä käyttö ja metsien kasvun ja nielun vahvistaminen mm. hakkuita maltillistavin toimin). Lisäksi on ensiarvoisen tärkeää, että toimenpiteiden rahoitus varmistetaan, jo tehtyjä toimia voimistetaan ja toimien vaikuttavuuden seurantaa parannetaan. Teknologisiin hiilinieluihin tukeutuminen edellyttää selkeää todentamisjärjestelmää ja realistista käyttöönottoaikataulua. On myös muistettava, että teknologiset hiilinielut täydentävät eivätkä korvaa luonnollisten nielujen vahvistamista, ja että teknologisia hiilinieluja ei voi käyttää LULUCF-sektoria koskevien sitovien nielutavoitteiden täyttämiseen.

Maatalouden ilmastotoimet

Maatalouden taakanjakosektorille raportoitavien päästöjen kokonaisuutta kuvaava teksti on Ilmastovuosikertomuksessa hyvin selkeää. Paremmin voisi kuitenkin tuoda esiin sitä, että maatalouden taakanjakosektorin päästöistä dityppioksidia syntyy pääosin kasvien lannoituksesta ja metaania eläinten ruoansulatuksesta. Lisäksi typpidioksidia syntyy osin myös lannankäsittelystä ja ojitetuilta turvepelloilta. Näiden päästöjen vähentäminen kasvi- ja eläintuotantoa vähentämättä on hidasta ja vaatii tuottavuuden kasvun lisäksi täsmätoimia, kuten täsmäviljelyä tai lannankäsittelyn kehittämistä biokaasutuotannon yhteydessä. Näin ollen, maatalouden taakanjakosektorin päästöjen vähentäminen vaatii pitkäjänteisiä toimenpiteitä ja vie aikaa.

Maatalouden maankäyttösektorille raportoitavia päästöjä voi sen sijaan soveltuvin osin vähentää turvepeltojen vesienhallinnan keinoin. Tällaisia keinoja ovat säätösalaojitus, jolla pohjavedenpintaa voidaan säädellä ja pitää se tavallista korkeammalla silloin, kun pelloilla ei ajeta maatalouskoneilla, ja säätösalaojituksen mahdollinen yhdistäminen altakasteluun, jolloin voidaan saavuttaa selviä satohyötyjä. Lisäksi heikkotuottoisia turvepeltoja voidaan vettää pysyvästi eli muuttaa ne ilmastokosteikoiksi, joille on mahdollista saada tukea. Tätä vaihtoehtoa on toistaiseksi hyödynnetty hyvin vähän. Samoin on turvepeltojen nurmet –

toimenpiteen laita, joka sekin vähentäisi nykyisen kasvihuonekaasuinventaarion mukaan turvepeltojen päästöjä.

Maankäyttösektorin osalta olisi siis mahdollista vähentää maatalouden päästöjä nopeastikin - ilman ruoantuotannon vähentämistä ja sopusoinnussa ilmastonmuutokseen sopeutumisen kanssa - jos vain oikeita keinoja päästäisiin toteuttamaan soveltuviin kohteisiin. CAP-suunnitelman kannustimet eivät ilmeisestikään ole olleet tähän riittäviä. Keinojen toteutukselle olisi eduksi, jos toimia voitaisiin rahoittaa yksityisistä varoista esim. vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden kautta. Niiden kehityksen seuraaminen olisi jatkossa tärkeää.

Kaiken kaikkiaan Ilmastovuosikertomuksesta saa varsin laajan ja ajantasaisen kuvan maatalouden päästökehityksestä ja hillintätoimien edistymisessä. Jatkossa, kun tutkimus tuottaa enemmän tietoa ja toimijoiden kokemuksia voidaan hyödyntää, on tarpeen nostaa esille hillinnän ja sopeutumisen yhdistämistä ja sen tuomia mahdollisuuksia.

Maankäyttösektorin ilmastotoimet

Suhteessa maankäyttösektorin kriittiseen asemaan kansallisten ja kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamisessa, maankäyttösektorin tilannekuva jää politiikkatoimien onnistumisen ja niiden tehostamisen tärkeyden osalta Ilmastovuosikertomuksessa ohueksi. Vaikka ”Ilmastovuosikertomuksen tehtävänä ei ole lisätoimien esittäminen”, olisi silti tärkeä pohtia, mitä mahdollisuuksia maankäyttösektorin ilmastotavoitteiden saavuttamiseen on. Ilmastovuosikertomuksesta syntyy mielikuva, että siinä missä päästökauppa- ja taakanjakosektorin suunnitelmat ovat jäsentyneitä ja niihin panostetaan, maankäyttösektorin ilmastotoimille ei ole osoitettu rahoitusta ja ne ovat suurelta osin jääneet toteuttamatta.

Yleisesti ottaen sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) että sen pohjalta toteutetut toimet ovat riittämättömiä. Kun MISU valmistui vuonna 2022, Luonnonvarakeskus totesi lausunnossaan, että suunnitelman tietopohja on vanhentunut. Esitetty 3 Mt CO_2-ekv. nielulisäystavoite tiedettiin riittämättömäksi, koska puun tuonti Venäjältä oli loppunut ja valtakunnan metsien inventoinnin tulokset osoittivat metsien kasvun hidastuneen. Lisäksi, koska tehokkaita ohjauskeinoja ei ole otettu käyttöön ja rahoitus on maankäyttösektorilla puutteellista, valittujakin toimia on jäänyt toteuttamatta.

Kustannusvaikuttavimpia keinoja ei ole maankäyttösektorilla kaikilta osin hyödynnetty, ja silloinkin kun ehdotettu toimi, kuten turvemaapeltojen viljely korotetulla vedenpinnalla, on otettu käyttöön, rahoitus on ollut vähäistä. Ilmastopolitiikan tavoitteiden ja niiden toteuttamiskeinojen sopusuhtaisuutta, samoin kuin MISU:n toimien toteuttamisen resurssointia, pitäisi seurata paremmin. ”Toimimattomuuden kustannukset” on nostettu Ilmastovuosikertomuksen vaihtuvaksi teemaksi. Maankäyttösektorin tilanne tarjoaisi oivallisen mahdollisuuden pohtia näitä pitkän aikavälin kustannuksia, mutta se jää Ilmastovuosikertomuksessa tekemättä.

Ilmastovuosikertomuksessa todetaan aivan oikein, että maankäyttösektorin kasvihuonekaasupäästöjen ja -nielujen arviot ovat epävarmempia kuin muilla sektoreilla. Tämän lisäksi maankäyttösektorin erityispiirteenä on, että tietolähteiden puute ei mahdollista kaikkien politiikkatoimien seurantaa. Erityisesti turvemaiden hiilidioksidipäästöjen hillintätoimien onnistumisen seuranta pitäisi nopeasti käynnistää. Kun turvepeltojen ja suonpohjien vettäminen yleistyy, täytyy toimien ilmastovaikutusten laskemiseksi olla käytössä rekisteri vetettyjen alueiden pinta-aloista ja vettämisen onnistumisesta eri kohteilla.

Vaikka ”lakiin on kirjattu tavoite päästöjen vähentämisestä ja nielujen aikaansaamien poistumien kasvattamisesta 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi”, ja vaikka metsien nettonielu on kääntynyt päästöksi, luonnollisten nielujen kasvattamisen konkreettiset mahdollisuudet jäävät Ilmastovuosikertomuksessa vähälle huomiolle. Lisäksi, päinvastoin kuin teknisten nielujen kohdalla, luonnollisten nielujen kustannusarviot puuttuvat, mikä tekee kustannustehokkaiden keinojen pohdinnan nielujen kasvattamisessa mahdottomaksi.

Taulukon 10 mukaan MISU:n keskeiset politiikkatoimet on toimeenpantu, mutta Liitteen 5 mukaan toimien laskennallinen päästövähennysvaikutus on alle 1 Mt CO_2-ekv. Olisi tärkeää pohtia, miten politiikkatoimien toimeenpano saataisiin maankäyttösektorilla näkymään täysmääräisinä nettopäästövähennyksinä.

On tärkeä nostaa esiin, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta puuttuvat vaikuttavimmat keinot. Erityisesti hakkuiden maltillistaminen vahvistaisi metsien hiilinielua merkittävästi seuraavien vuosikymmenien ajan. Luken tutkimuksissa on arvioitu kiertoaikojen pidentämisen ja metsien kasvatustiheyden nostamisen kasvattavan vuosittaista hiilinielua vuoteen 2035 mennessä yli 7 Mt CO_2-ekv. Ilmastovuosikertomus toteaa, että ”nykytoimiskenaarioiden vaihteluvälin keskeisenä selittävänä tekijänä on oletettu hakkuutaso”, mutta jättää pohtimatta, miten tämä ilmeinen ilmastotavoitteiden toteutumiseen vaikuttava tekijä pitäisi jatkossa huomioida maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa.

Hakkuukertymän merkittävä rooli maankäyttösektorin ilmastotavoitteissa

Maankäyttösektorin nettopäästöjen tasoon vaikuttavat merkittävästi hakkuukertymät (tarkemmin puuston kasvun ja poistuman erotus). Kuten Ilmastovuosikertomuksessa todetaan, KEITO-hankkeen nykytoimi- (WEM) ja politiikkatoimiskenaarioissa (WAM) hakkuutasot ovat korkeita (80–82 milj. m^3/a), ja maankäyttösektori merkittävä päästölähde vuonna 2035 (WEM: päästöt 15,8 Mt CO_2-ekv., WAM: päästöt 15,3 Mt CO_2-ekv.).

KEITO-skenaarioiden hakkuumäärät perustuvat tietoihin metsäteollisuuden nykyisestä tuotantokapasiteetista, investoinneista ja sulkemisista, ennusteisiin metsäteollisuustuotteiden globaalista kysynnästä ja puun energiankäytön kehityksestä Suomessa sekä oletukseen, että puun tuonti Venäjältä ei elvy. Metsäteollisuustuotteiden kysyntä on viime vuosina kuitenkin

suhdanneluonteisesti notkahtanut, ja kapasiteetin käyttöasteet niin puutuote- kuin erityisesti massa- ja paperiteollisuudessa ovat jääneet selvästi alhaisemmiksi kuin normaalissa markkinatilanteessa. Tämä on heijastunut viime vuosien hakkuukertymiin, jotka eivät juurikaan ole muuttuneet, vaikka puun tuonti Venäjältä on päättynyt ja metsäteollisuuden puun kysyntä on kohdistunut kasvavassa määrin kotimaiseen puuhun.

KEITO-hankkeen vaihtoehtoisessa nykytoimiskenaariossa (WEM-low) talouskasvun odotetaan olevan heikkoa, mikä heijastuu metsäteollisuustuotteiden kysyntään ja tuotantoon sekä hakkuumääriin. Tässä skenaariossa hakkuukertymät ovat 71–72 milj. m^3/a eli noin 10 milj. m^3/a pienemmät kuin KEITO-hankkeen WEM- ja WAM-skenaarioissa sekä hieman pienemmät kuin vuosien 2019–2023 hakkuukertymien keskiarvo (73 milj. m^3/a). Käytännössä tämän skenaarion mukainen hakkuukertymä yhdistettynä oletukseen, että puun tuonti Venäjältä ei elvy, tarkoittaisi esimerkiksi kolmen keskikokoisen sellutehtaan sulkemista. WEM-low-skenaarion mukaan maankäyttösektorin hiilinielu vuonna 2035 olisi 1 Mt CO_2-ekv., joten tässäkään tapauksessa Suomen hiilineutraaliustavoite ei toteutuisi ilman lisätoimia.

KEITO-hankkeessa laadittujen LTS-skenaarioiden tulosten perusteella (julkaistaan syksyn 2025 aikana) hakkuiden pienentyminen tasolle 50 milj. m^3/a vuoteen 2030 mennessä johtaisi siihen, että maankäyttösektorin vuoden 2035 nielu olisi -21,7 Mt CO_2-ekv. Tämä riittäisi kattamaan KEITO-hankkeen WAM-skenaarion mukaiset päästökauppa- ja taakanjakosektorin kyseisen vuoden yhteenlasketut päästöt (21,4 Mt CO_2-ekv.), vaikka hiilidioksidin talteenottoa ei oteta huomioon. Hakkuiden pienentyminen jo lähivuosina 50 milj. kuutioon vaatisi radikaaleja politiikkatoimia sekä tarkoittaisi suuria muutoksia metsäsektorin tuotantorakenteeseen sekä vaikutuksia niin kansan- kuin erityisesti aluetalouksiin.

Ilmastopaneeli on keväällä 2025 julkaistussa raportissaan arvioinut, että peltojen käyttöön liittyvät päästöt on mahdollista puolittaa vuoteen 2035 mennessä ja hiilineutraaliustavoite mahdollista saavuttaa, jos metsien hiilinieluja vahvistetaan laajoilla toimilla, joista yksi on vuosittaisten hakkuiden maltillistaminen 64 milj. m^3:iin.

Mitä vähemmän ja hitaammin maankäyttösektorilla käytetään kustannusvaikuttavimpia mm. turpeen päästöihin liittyviä päästövähennyskeinoja sitä voimakkaammin hakkuumääriä pitäisi ohjata hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Hiilineutraaliuden toteutuminen on mahdollista, mutta se vaatii maankäyttösektorilla suuria panostuksia ja muutoksia metsien käsittelyyn, hakkuumääriin ja metsäteollisuuden ja puupohjaisen energian tuotantoon.