

11.1.2023

Julkinen

Asia: Lausuntopyyntö valtioneuvoston selonteosta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaksi (MISU), VNS 7/2022 vp

Sitra kiittää lausuntomahdollisuudesta. Lausunnon keskeiset viestit on koottu alle:

- On hyvä, että maankäyttösektorille on viimein tehty oma ilmastosuunnitelma. Suunnitelmassa on järkevällä ja tasapainoisella tavalla esitetty toimenpiteitä ja arvioitu niiden vaikutuksia, mikä on hyvä piirre.
- Toimintaympäristön muutosten ja niiden vaikutusten kuvaus on osin puutteellista. Suunnitelma ei huomioi metsänielujen vähenemistä, kiertotaloutta tai luonnon monimuotoisuutta riittävästi.
- Toimenpiteiden kuvaukset ja vaikutukset ovat osin puutteellisia. Nykyinen tietopohja on kuitenkin jo riittävä toimenpiteiden käynnistämiseen. Ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää päästöjä vähentävien sekä nieluja vahvistavien toimien nopeaa, kustannustehokasta ja laaja-alaista toimeenpanoa.
- Suomen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä on monimutkainen ja osin päällekkäinen ja sen virtaviivaistaminen tukisi ilmastomuutoksen hillintää aiempaa kokonaistavaltaisemmin.
- Kestävyyskriisiä tulee tarkastella kokonaisuutena, jossa ilmastomuutoksen torjuntaa ja siihen sopeutumista ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista tarkastellaan yhdessä.

On hyvä, että maankäyttösektorille on viimein tehty oma ilmastosuunnitelma. Suunnitelma on laaja ja kattava kokonaisuus, jossa on hyvin esitetty maankäyttösektorin ilmastotoimien tilannekuva. Siinä on myös tunnistettu suuri joukko toimenpiteitä, joilla päästövähennyksiä sekä hiilensidontaa ja -varastointia voidaan edistää, ja jokaisen toimenpiteen kohdalla on lisäksi pyritty esittämään sitä edistäviä ohjauskeinoja sekä antamaan toimenpiteen toteuttamiselle vaikutusarvio. Yleisellä tasolla suunnitelmassa on siis käsitelty aihetta järkevästi ja tasapainoisesti.

Toimintaympäristön muutokset uhkaavat kasvavassa määrin tavoitteiden saavuttamista

Toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka näkyvät suunnitelmassa vähäisessä määrin. Taustasyyt maankäyttösektorin metsänielun vähentymiselle ja päästöjen kasvulle ovat tarkentuneet MISU:n julkaisemisen jälkeen. Alentunut metsien kasvu, korkeat hakkuumäärät sekä suometsien päästöt, joista nyt on saatu tarkentunutta tutkimustietoa, ovat aiheuttaneet sen, että puuston nielu on vähentynyt alle puoleen aiemmasta ja maankäyttösektori kääntynyt nielusta päästölähteeksi (Luke 2022a). Tätä muutosta ei ole huomioitu suunnitelmassa. Lisäksi puun tuonnin loppuminen Venäjältä vuonna 2022 asettaa lisäpaineita kotimaisen puun käytölle.

Suunnitelman tavoitteet keskittyvät maankäyttösektorilla toteutettavien lisätoimenpiteiden ilmastovaikutukseen (3 Mt), joka yhdessä perusskenaariossa oletetun nielukehityksen kanssa toteuttaa vuoden 2035 nettohiilinielun -21 Mt. Vuoden 2035 nettohiilinielulle ei ole asetettu virallista tavoitetasoa hiilineutraaliustavoitteen yhteydessä, mutta hiilineutraaliuteen tähtäävät toimet muilla sektoreilla nojaavat siihen, että edellä mainittu nielutaso saavutetaan.

Perusskenaarion toteutumisesta eivät kuitenkaan turvaa mitkään toimet. Mikäli maankäyttösektorin nettohiilivuoto ei MISU:n lisätoimenpiteiden ulkopuolella kehity perusskenaarion mukaisesti, vaarantuu hiilineutraaliustavoite. Tässä tapauksessa maankäyttösektorilla tulisi olla valmius lisätoimiin. Lisäksi on huomioitava, että EU-sääntely edellyttää Suomelta tiettyä hiilivuotatasoa, ja sen saavuttamatta jättäminen voi johtaa huomattaviin kustannuksiin.

Jo ennen uusimpien kasvihuonekaasutietojen julkaisemista ja Venäjän puuntuonnin lopettamista oli epävarmaa, voitaisiinko yhtä aikaa saavuttaa tarvittava metsähiilivuoto ja ilmasto- ja energiastategian implikoima metsähiilivuodon energiakäytön tuplaantuminen vuoteen 2035 mennessä, puhumattakaan metsien monimuotoisuuteen liittyvistä tavoitteista.

On tarve pikaisesti selvittää ja linjata, mistä päästölähteistä ja/tai nieluista sekä minkälaisin toimenpitein hiilineutraaliuden ja pidemmän tähtäimen tavoitteiden edellyttämät päästövähennykset ja nielun lisäykset turvataan. Toimenpiteiden valinnassa tulee myös painottaa kustannustehokkuutta. Sitran ehdottamat toimenpiteet kaikille sektoreille on koottu julkaisuun Korjausliike - Suomi kohti 1,5 asteen mukaisia ilmastotoimia ([Sitra 2021](#)). Lisäksi olisi myös tarpeen kokonaisvaltaisesti arvioida metsien ja puun käytön kansantaloudellisia vaikutuksia, ilmasto- ja monimuotoisuusvaikutukset mukaan lukien.

Maankäyttösektorin ilmastotoimet vaativat suunnitelmallisuutta

Ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi suunnitelmaa tulee vielä kehittää. Suunnitelmassa on kehittämistarpeita, jotka toistuvat usean toimenpiteen kohdalla: ohjauskeinot ovat osin määrittelemättä tai puuttuvat kokonaan, päästövaikutusarviota ei ole tehty eikä rahoitusta ole määritetty. Suunnitelman kehittämiseksi tarvitaan vielä enemmän ja konkreettisempia toimenpiteitä sekä parempia arvioita vaikuttavuudesta. Alla on vielä tarkempia huomioita keskeisiin toimenpidekokonaisuuksiin.

- Metsäkatoon suunnatuilla toimilla on mahdollista saavuttaa nopeasti merkittäviä päästövaikutuksia suhteellisen pienillä pinta-aloilla verrattuna esimerkiksi metsittämiseen. Tästä johtuen on hyvä, että metsäkatoa ehkäisevän maankäytön muutosmaksun valmistelu on jo käynnistetty. Maksun määräytymisessä olisi tärkeää ottaa huomioon raivauksen ilmastovaikutukset.
- Suunnitelmassa esitettyjä toimia turvepeltojen vedenpinnan nostamiseksi tulisi vauhdittaa. Tavoitteen edistämiseksi on tärkeää mahdollistaa kosteikkoviljelylle oikeus maataloustukiin ja vähitellen poistaa maataloustuet heikkotuottoisilta ja syväturpeisilta turvemailta, joilla vedenpintaa ei pidetä korkealla. Lisäksi kosteikkoviljelyn arvoketjujen luonti on tärkeää, mikä on suunnitelmassakin huomioitu, mutta konkreettiset keinot viljelijöiden ja jalostavan teollisuuden toimintaedellytysten parantamiseksi puuttuvat. Toimivat markkinat ovat oleellinen osa hallittua siirtymää.
- Turvemaiden ilmastoviisaan käytön sekä toimintaympäristön ennakoitavuuden kannalta turvemaiden tiekartan laatiminen turvepeltoille, suometsille ja turvetuotantoalueille on tarpeellista.
- Toimenpiteet suometsien ilmastokestävään hoitoon ja käyttöön liittyen ovat oikeansuuntaisia mutta vaativat vielä lisätoimia. Metsätalouden tukipolitiikkaa ja sääntelyn ohjausvaikutusta tulee kohdistaa ohjaamaan jatkuvapuiteeseen kasvatukseen suometsissä. Kunnostusojitusten tuesta tulee pikaisesti luopua, kuten metsätalouden kannustinjärjestelmää pohtinut METKA-työryhmä on

ehdottanut, sekä saattaa kunnostusojitukset luvanvaraisiksi ja asettaa ojille syvyyden ja leveyden suhteen enimmäismitat kuten Ilmastopaneeli (2022a) on suositellut.

- Suunnitelmassa pyritään edistämään vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden syntymistä maankäyttösektoriin ja maatalouteen kytkeytyvien kehittämishankkeiden ja pilottien avulla. Vapaaehtoisen hiilikaupan mahdollisuuksia tulisi edistää luomalla kotimaiselle vapaaehtoiselle kompensatiomarkkinalle puitteet tukemaan yksiköiden laadukasta standardointia.
- Vapaaehtoisuuden lisäksi metsänomistajille tulisi luoda taloudelliset kannustimet hiilensidonnan kasvattamiseen.

Ilmastotoimien kustannustehokas toimeenpano ja raportointi edellyttää jatkuvaa menetelmäkehitystä. Erityisesti maaperäpäästöjen hillinnän tai hiilensidonnan toimeenpano vaatii laskentakertoimien tarkennusta, jossa maalaji sekä peltoviljely- tai metsänuudistusmenetelmät on otettu huomioon. Viljelymenetelmä- ja maalajispesifit kertomien päivitys vaatii tutkimusvaroja, jotta kasvihuonekaasuinventaarion päivitykset voitaisiin toteuttaa ja ilmastopolitiikan vaikuttavuutta ja reiluutta lisätä.

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä kaipaa virtaviivaistamista ja kattavuuden parantamista

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän päällekkäisyyksille on vaikea nähdä perusteita. Erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma ja ilmasto- ja energiastrategia kattavat pitkälle saman ajanjakson, sektorit ja toimet. Lisäksi keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman kesken on päällekkäisyyttä esimerkiksi maatalouden toimien suhteen. Suunnittelujärjestelmän monimutkaisuus uhkaa vaikeuttaa toimeenpanoa, lisätä hallinnollisia kustannuksia ja heikentää läpinäkyvyyttä.

Suunnittelujärjestelmää on syytä virtaviivaistaa ja keskittyä niiden kattavuuteen ja vaikuttavuuteen. Esimerkiksi Ilmastopaneeli (2021) on esittänyt, että ”ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän keskiössä tulisi olla kaikkien sektorien päästöt ja nielut kattava, hillinnän ja sopeutumisen keskipitkän aikavälin suunnitellut toimet yhteen kokoava suunnitelma tai suunnitelman osa, jossa voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon sektorien väliset riippuvuudet”.

Suomen ilmastotavoitteissa on vielä mahdollisuuksia terävöittämiseen. Tavoiteltavalle hiilinegatiivisuudelle ja siten negatiivisille päästöille eli nieluille, sisältäen sekä puuston, maaperän että tekniset nielut, tulisi asettaa numeeriset tavoitteet.

Ilmastokriisin hillintä, ilmastomuutokseen sopeutuminen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen liittyvät kiinteästi toisiinsa. Suomessa haasteiden ratkaisemiseksi on laadittu useita erillisiä lakeja, suunnitelmia, ohjelmia ja strategioita. On tärkeää, että haastetta pyritäisiin jatkossa ratkaisemaan kokonaisuutena. Erityisesti maataloutta ja metsien käyttöä tulisi suunnitella entistä vahvemmin monitavoitteisena kokonaisuutena ottamalla huomioon alueellinen kantokyky. Tämä olisi hyvä huomioida jo hallitusohjelmaa kirjoitettaessa.

Kiertotalous vahvemmin mukaan

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei ota lainkaan huomioon kiertotaloutta maankäyttösektorin ilmastokestävyyden edistäjänä. Sitran selvityksen (2022) mukaan siirtymä kiertotalouteen voi vähentää

maankäyttöä ja maankäytön kasvihuonekaasupäästöjä merkittävästi. Pelkästään maankäytön muutoksen aiheuttama hiilinielun kasvu Euroopan unionin alueella riittäisi saavuttamaan komission ehdotuksen LULUCF-asetuksen vuosittaisesta 310 Mt CO₂ nettopoistuman tavoitteesta vuoteen 2030 mennessä. Raportissa kuvatuilla toimilla voisi olla merkittävät vaikutukset myös Suomessa.

Ympäristöministeriön selvityksen (2021) mukaan kiertotalouden avulla voidaan vähentää metsäteollisuuden ja ruokajärjestelmän päästöjä. Metsäteollisuuden kiertotaloustoimilla voidaan puolestaan saavuttaa metsätalouden päästövähennyksiä. Myös uudistavan maatalouden päästövähennyspotentiaaliin Suomessa liittyy merkittäviä mahdollisuuksia. Selvityksen mukaan uudistava maatalous liittyy kivennäismaapeltojen hiilisisällön kasvattamiseen ja turvepeltojen orgaanisen aineen hajoamisen estämiseen. Tämän alueen kiertotaloustoimenpiteillä on mahdollisuus parantaa vuosittaista päästötasetta useita miljoonia hiilidioksidiekvivalenttitonneja vuoteen 2035 mennessä.

Maataloudessa kiertotaloutta tulisi edistää aluetasolla, jolloin voidaan samanaikaisesti lisätä ruuantuotannon omavaraisuutta energian ja ravinteiden käytössä.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman mukaan puurakentamisen edistämistoimia jatketaan. Ilmeisistä positiivisista vaikutuksista huolimatta tämä voi olla riskialtista ilmastotavoitteiden kannalta erityisesti nykytilanteessa, mikäli se johtaa hakkuiden kokonaismäärän kasvuun. Puun kysyntä on kasvussa, osittain siksi, että puuta kohdellaan politiikassa hiilineutraalina tai hiiltä sitovana materiaalina. Hyvin harva puutuote tuottaa kuitenkaan niin suuria ilmastohyötyjä, että sen tuottamisen takia puun käyttöä kannattaisi ilmastomielessä kokonaisuutena lisätä (Ilmastopaneeli 2022b).

Puun käytölle ei ole luotu kokonaisvaltaista ilmasto-ohjausta, ja toistaiseksi ilmastopolitiikka on asettanut kannustimia puun käytölle lähinnä sähkön ja lämmön tuotantoon sekä liikenteen polttoaineiksi, ja uusia kannustimia kehitetään puurakentamiseen. Puun nykyisiä ja tulevia käyttökohteita Suomessa tulisi tarkastella systemaattisesti, ja selvittää, missä käyttö tuottaa suurimman lisäarvon ilmastolle, puumarkkinoiden globaalit vaikutusketjut huomioiden. Tätä vasten tulisi tarkastella puun kysyntää kotimaassa kasvattavat politiikat ja korjata ohjausta – esimerkiksi varmistamalla, että polttoon perustumaton lämmöntuotanto on lähtökohtaisesti puun polttoa kannattavampaa, ja toisaalta esimerkiksi asettamalla biosekoitevelvoitteita materiaaleille, joissa fossiilisten korvaaminen on järkevää. Lisäksi tulisi selvittää, miten puun käytön kokonaisvaltainen ilmasto-ohjaus voitaisiin toteuttaa osana monitavoitteista metsien käyttöä.

Kiertotaloudella voidaan edistää hiilivarastoja pitkäaikaisissa puutuotteissa ja -rakenteissa sekä välillisesti vähentää metsätalouden päästöjä hyödyntämällä resursseja tehokkaammin. Materiaalitehokkuuden parantamisella samasta runkopuumäärästä saadaan enemmän puutuotteita tai -rakenteita aikaiseksi, mikä vähentää metsästä hakatun runkopuun tarvetta ja vahvistaa metsän hiilinielua. Materiaalitehokkuutta voidaan parantaa esim. vähentämällä puuraaka-aineen hävikkiä tai hyödyntämällä sekundäärisiä puuraaka-aineita paremmin. Puuraaka-ainetta voidaan hyödyntää tehokkaammin edistämällä puumateriaalien- ja tuotteiden kertautuvaa käyttöä ja mahdollisimman korkeaa arvonlisää sekä materiaalihyödyntämistä ennen energiakäyttöä. Puutuotteiden ilmastoviisasta käyttöä on mahdollista lisätä esimerkiksi puurakentamisen tuotteissa. Metsäteollisuustuotteisiin sitoutuneen puuraaka-aineen määrä on vuoden 2008 jälkeen jäänyt joka vuosi selvästi energian tuotantoon kulunutta määrää pienemmäksi (Luke 2022b). Pitkittämällä puumateriaalin säilymistä

tuotekäytössä lisätään puutuotteiden hiilivarastoa ja -nielua. Kun samasta puumäärästä saadaan tuotettua ja jalostettua enemmän, kohdistuu metsiin vähemmän hakkuupainetta.

Helsingissä 10.1.2023

Lasse Miettinen

Vt. johtaja, Kestävyyssratkaisut, Sitra

Lähteet:

Ilmastopaneeli 2021, [VN-14302-2019 -ilmastolaki lausunto.pdf \(ilmastopaneeli.fi\)](#)

Ilmastopaneeli 2022a, <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/04/ilmastopaneelin-raportti-2-2022-turvamaiden-kayton-vaihtoehdot-hiilineutraalissa-suomessa.pdf>

Ilmastopaneeli 2022b, <https://www.ilmastopaneeli.fi/tiedotteet/maltilliset-hakkuut-mahdollistavat-ilmastotavoitteiden-ja-metsien-kayton-yhteensovittamisen/>

Luke 2022a, https://www.luke.fi/sites/default/files/2022-12/Suomen_LULUCF-sektorin_2021%E2%80%932025_velvoitteen_toteutuminen.pdf

Luke 2022b, [Puun kulkuvirrat 2021 | Luonnonvarakeskus \(luke.fi\)](#)

ProAgria 2022, [turvepelto-opas \(proagria.fi\)](#)

Sitra 2021, <https://www.sitra.fi/julkaisut/korjausliike/>

Sitra 2022, <https://www.sitra.fi/julkaisut/tackling-root-causes/>

YM 2021, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162901>