

Ympäristövaliokunta

Asia: Asiantuntijalausuntopyyntö, VNS 7/2022 vp Valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman keskeinen tavoite ja sisältö

Lausuttavana olevan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISUn) valmistelun lähtökohtana on ollut hallitusohjelman mukaisesti saavuttaa ilmastotavoitteet mahdollisimman kustannustehokkaalla ja oikeudenmukaisella tavalla. Suunnitelmassa määritetään tavoite sekä toimenpiteet, joilla tavoite saavutetaan. Maankäyttösektorilla toteutettavien lisätoimien tavoiteltu vuosittainen nettovaikutus on vähintään 3 Mt CO₂-ekvivalenttia vuodessa vuoteen 2035 mennessä. Tavoite perustuu hallituksen Vuosaaren ilmasto- kokouksessa 3.2.2021 julkistamaan tiekarttaan Hiilineutraali Suomi 2035 -tavoitteen saavuttamiseksi. Lisätoimilla maankäyttösektorin nettonielun tavoitteellaan nousevan tasolle -21 Mt CO₂-ekv., mikä vastaa ilmastolakiluonnoksessa olevaa hiilineutraaliustavoitetta.

Yleisiä huomioita

Suomen ympäristökeskus pitää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laatimista tärkeänä ja välttämättömänä, jotta ilmastopolitiikan johdonmukaisuus voidaan taata. Tässä yhteydessä MISUn tavoitteen rajaaminen pelkästään vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteemme maankäyttösektorin nettonielun (-21 Mt) tavoitteluun on ongelmallinen, koska Suomen pitää täyttää myös EU:n maankäyttösektorille asetetut velvoitteet vuosina 2021–2030. EU-velvoitteiden täyttämiseksi tarvittavat toimet luovat pohjan vuoden 2035 tavoitteelle. Tämän takia MISU:ssa tehtyjen linjausten riittävyys EU-velvoitteiden saavuttamiseksi tulisi arvioida ja toisaalta myös näyttää toimien vaikuttavuus vuoden 2030 jälkeen.

MISU hahmottelee kattavasti eri maankäyttösektorin toimenpidealueet. Lukuisia tärkeitä toimenpidealueita ei olla kuitenkaan viety toimenpidetasolle ja niiden päästö-/nieluhyödyt jäävät realisoitumatta. Keskeisimmät tällaiset alueet liittyvät metsätuhoon ja suopeltojen päästöjen vähentämiseen.

MISUssa on otaksuttu, että olemassa olevien toimien WEM-skenaario toteutuu ja tässä yhteydessä tarkastellaan vain lisätoimia. Muiden maankäyttöluokkien osalta tämä lähestymistapa on metsämaata perustellumpaa, koska näissä muissa maankäyttöluokissa päästöt muuttuvat vuosittain selvästi vähemmän kuin metsämaassa. Metsäteollisuustuotteiden markkinatilanne ja puun kysyntä ohjaavat voimakkaasti hakkuita, mitkä vaikuttavat metsämaan ja siten koko maankäyttösektorin nettonieluun merkittävästi. Metsämaan nettonieluun vaikuttaa oleellisesti myös arviot puuston kasvusta, joka on pienentynyt viimeisimmissä mittauksissa (VMI13 ensimmäiset mittaavuodet). Puuston kasvuun ja hakkuutasoon liittyvien epävarmuuksien vuoksi metsien hiilinielun tulevaa kehitystä on mahdotonta arvioida kovinkaan tarkasti, vaan epävarmuus voi olla useita miljoonia hiilidioksidiekvivalenttitonneja. Tämän vuoksi on hyvin vaikea tietää, kuinka paljon lisätoimia maankäyttösektorilla tarvitaan, jotta tavoiteltu -21 Mt CO₂-ekv. nettonielu varmasti tai riittävän suurella todennäköisyydellä saavutetaan vuonna 2035 ja jotta toisaalta myös EU:n maankäyttösektorin velvoitteet vuosina 2021–2030 saavutetaan.

Toimenpidekohtaisia kommentteja ja ehdotuksia lisätoimiksi

Metsäkato

Suomessa tapahtuu vuosittain metsäkatoa noin 3 Mt CO₂-ekv. päästön edestä. Tästä valtaosa johtuu pellonraivauksesta, joka kohdistuu etenkin suometsiin. Näin syntyvät suopellot toimivat jatkossakin suurina päästölähteinä vuosikymmeniksi eteenpäin. Samalla on tuhottu metsänkasvu, joka niin ikään heikentää tulevaisuuden nettonielua maankäyttösektorilla. Yhdyskuntien metsäraivaus kohdistuu käytännössä kivennäismaapohjaisiin metsiin. Metsäkato lasketaan EU:n maankäyttösektorin vuosia 2021–2025 koskeissa velvoitteissa täysimääräisenä. Maankäyttösektorin velvoitteiden täyttäminen on Suomelle haastavaa, varsinkin jos hoidettua metsämaata koskevia velvoitteita ei täytetä verrattain korkean hakkuutason ja/tai puuston kasvun heikentymisen vuoksi.

Edellä esitetyistä näkökulmista huolimatta MISU:ssa on arvioitu, että metsäkatoa pystytään vähentämään vuoteen 2035 mennessä vuositason keskimäärin vain 0,5 Mt CO₂-ekv. Tämän numeerisen arvion taustalla olevat toimenpiteet perustuisivat käytännössä EU:n metsäkadon ehkäisyn direktiivin markkinamekanismin tuloon ja informaatio-ohjaukseen. On erinomaista, että MISU:ssa on lisäksi toimenpiteenä maankäytön muutosmaksun käyttöönoton valmistelu ja lakiesitysluonnos on tulossa lausunnoille keväällä 2023. Sen käyttöönottoa tulee kiirehtiä siten, että metsänraivaus vähintään puolittuisi vuoteen 2030 mennessä.

Suopeltojen päästöjen vähentäminen

MISUn suopeltojen lisäisten toimenpiteiden päästövähennykset on arvioitu nettovaikutuksiltaan seuraaviksi: noin 0,55 Mt CO₂-ekv 2030. ja noin 0,79 Mt CO₂-ekv. vuonna 2035. Vähennys on kuitenkin vaatimatonta siihen nähden, miten suuria päästölähteitä suopeltomme ovat (yli 6 Mt CO₂-ekv. vuodessa). Suunniteltu päästövähennyksen kehitys on siten aivan liian vaatimatonta siihen nähden, mitä nettonielun turvaaminen tavoitellulle tasolle edellyttäisi (ks. kohta MISUn toimien riittävyys). Esitettyjen toimenpiteiden käyttöönoton laajuutta ja sitovuutta tulisi siksi kiirehtiä. Todettakoon, että Suomen ilmastopaneeli on raportissaan 2/2022 esittänyt keinot, joilla päästövähennystä saataisiin selvästi nopeutettua.

Edistetään hiilivarastoja pitkäikäisissä puutuotteissa ja -rakenteissa

MISU:ssa esitetyt toimenpiteet eivät edistä Suomen kasvihuonekaasuinventaarioon tai EU-velvoitteiden täyttämiseen laskettavaa puutuotteiden kasvihuonekaasutasetta, mikä perustuu kotimaisesta puusta valmistettavien puutuotteiden, erityisesti sahatavaran ja puulevyjen määrään. Puutuotteiden (laskennallinen) hiilinielu kasvaa vain, mikäli sahatavaran ja puulevyjen tuotanto kasvaa. Hakkuiden lisääntyessä metsien hiilinielu kuitenkin pienenee selvästi enemmän kuin puutuotteiden hiilinielu kasvaa. Jotta puutuotteiden (laskennallinen) hiilinielu kasvaisi ilman, että hakkuut lisääntyisivät, tulisi pitkäikäisten puutuotteiden osuutta kasvattaa ja lyhytikäisten tuotteiden tai energiapuun osuutta vähentää. Tällaisia toimia ei ole MISU:ssa esitetty.

Metsien hiilinielujen lisääminen

MISUn WAM-skenaariossa metsien hiilinielujen vahvistamisen keinot ovat seuraavat: yläharvennusten kasvattaminen, kunnostusojitusten välttäminen, lannoituksen lisääminen ja säästöpuun lisääminen uudistushakkuiden yhteydessä. Periaatteessa toimenpiteet ja niihin kohdennetut pinta-alat ovat hyväksyttäviä. Lannoitukseen liittyy kuitenkin riski vesistövaikutusten lisääntymiseen ja haitallisiin vaikutuksiin luonnon monimuotoisuudelle ja sen takia lannoituksen realismus ja toimenpiteiden kohdentuminen tulisi vielä arvioida erikseen.

Metsänielujen vahvistamisen toimenpiteitä voidaan pitää vaatimattomina siihen nähden, kuinka vaihtelut vuosittaisissa markkinahakkuissa vaikuttavat metsien ja koko maankäyttösektorin nettonieluun. Asian merkitystä on käsitelty seuraavassa kohdassa.

Ehdotamme MISUn kohdan 7.7. tarkentamista. Pidämme kannatettavana hiilikompensaatiomarkkinoiden pelisääntöjen tarkentamista ja pilottitoimintaa. On tärkeää saada varmuus hiilikompensaatioiden kaksoislaskennan välttämisen pelisäännöistä ja siitä minkä toimijoiden taseeseen hiilikompensaatiot voidaan kirjata. Sen lisäksi on vielä epävarmaa, minkä laajuinen hiilimarkkina tulisi olemaan. Lisäksi riskinä on, että markkinoille tulisi eri hintaisia kompensatioyksiköitä. Täten peräänkuulutamme myös metsänomistajien hiilensidonnan kasvattamisen korvausten käyttöönottoa valtionrahoitteisena. Esillä olleita ehdotuksia ovat hiilitukien lisääminen METSO-ohjelmaan ja METKA-ohjelmaan. Tutkimuskirjallisuudessa hiilikorvaukset tuki/verojärjestelmän tai hiilivuokran muodossa ovat osoittautuneet tehokkaiksi tavoiksi vähentää nettopäästöjä. Ehdotamme MISUn kohdan 7.7. toimenpiteeksi metsänomistajien hiilikorvausten käytännön implementoinnin selvittämistä. Hiilestä-kiinni-ohjelma rahoittaa tällä hetkellä uudenlaisten hiilensidontaa lisäävien ohjauskeinojen kehittämistä ja arviointia yleisellä tasolla (kuten HILMARI-hankkeessa). Lisäksi ehdotamme kohdan 7.7. toimenpiteiden ilmastovaikutusten määrällistä tavoitetta.

MISUn toimenpiteiden riittävydestä

MISUn WAM-skenaarioiden on arvioitu tuottavan seuraavat lisäiset päästövähennykset: - 2 Mt CO₂-ekv. vuonna 2025, -4,2 Mt CO₂-ekv. vuonna 2030 ja -4,7 Mt CO₂-ekv. vuonna 2035. Näistä metsämaan osuudet ovat -1 Mt CO₂-ekv. vuonna 2025, -2,9 Mt CO₂-ekv. vuonna 2030 ja -3,2 Mt CO₂-ekv. vuonna 2035. Loput tulevat viljelysmaasta. Lopputulos siis riippuu pitkälle siitä, kuinka metsänielu kehittyi ja miten realistisia WEM- ja WAM-skenaariot ovat nimenomaan metsämaan osalta.

Hakkuupaineiden voi odottaa kasvavan lähitulevaisuudessa. Vuonna 2021 hakkuukertymä oli jo 76 miljoonaa kuutiota. Puuntuonti Venäjältä oli vuonna 2021 noin 9 miljoonaa kuutiota, minkä korvaaminen voi lisätä kotimaisia hakkuita merkittävästi. Puun käytön lisäykselle aiheuttaa painetta myös pyrkimys vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä. Vuonna 2024 on myös valmistumassa Kemin tehdas, joka lisää puun käyttöä 4,5 miljoonaa m³ vuodessa. Vaikka osa lisääntyvästä puun tarpeesta onnistutaan tuomaan muualta kuin Venäjältä, on syytä olettaa, ettei MISUssa oletettu keskimääräinen hakkuutaso 78,6 miljoonaa kuutiometriä vuodessa vuosina 2026–2035 välttämättä riitä.

Metsänielun kehitykseen liittyy huomattavaa epävarmuutta puuston kasvun, hakkuukertymän, hakkuiden kohdentumisen ja maaperän suhteen. Tilastokeskuksen joulukuussa 2022 julkaisemat vuoden 2021 ennakkotiedot kertovat, että Suomen maankäyttösektori on ensimmäistä kertaa päästölähde (+1 Mt CO₂-ekv.). Lisäksi metsien ja maankäyttösektorin nettonielu on vuosina 2017-2021 ollut noin 10 Mt CO₂-ekv. pienempi kuin 2010-luvulla keskimäärin ja noin 20 Mt CO₂-ekv. pienempi kuin 2000-luvulla keskimäärin. Syynä nettonielun pienentymiseen on ennen kaikkia metsien kasvun heikkeneminen ja lisääntyneet metsien hakkuut.

Luonnonvarakeskuksen mukaan vuoden 2021 tai viimeisten viiden vuoden keskimääräisellä metsien ja puutuotteiden yhteenlasketulla nettonielulla Suomi ei saavuttaisi LULUCF-sektorin EU-velvoitteita kaudella 2021-2025, ja lisäpäästövähennystarvetta olisi joustojen jälkeen yhteensä peräti 50-80 Mt CO₂-ekv. Tämä vastaa Suomen 1-2 vuoden kokonaispäästöjä (pl. LULUCF-sektori).

Vaikka hakkuiden määrä eri vuosina riippuu markkinatilanteesta, puun kysynnästä sekä metsänomistajien halukkuudesta myydä puuta, on ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi jo kiire miettiä keinoja, joilla valtio pystyisi kannustamaan hiilivarastojen ja nielujen kasvattamiseen yksityisellä maalla.

Suomen ympäristökeskus katsoo, että MISUun tulee tehdä kokonaisvaltainen epävarmuusarvio merkittävästi muuttuneen kansainvälisen poliittisen tilanteen seurauksena ja LULUCF sektorin muututtua päästölähteeksi. Samalla tulee käynnistää riittävästi uusia toimenpiteitä, joilla varmistetaan ilmastotavoitteiden saavuttaminen.

Lausunnon laadintaan ovat osallistuneet Suomen ympäristökeskuksesta Sampo Pihlainen, Jyri Sepälä, Sampo Soimakallio, Kimmo Silvo ja Johanna Pohjola.