

Asia: E 10/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto - EU:n vuoden 2040 ilmastotavoite sekä eteneminen kohti ilmaston..., ti 9.4.2024 klo 10.00 (E 10/2024 vp)

Eduskunta
Eduskunnan ympäristövaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Anne Tolvanen

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

EU tavoittelee hiilineutraalisuutta vuoteen 2050 mennessä. Osana tätä on muodostettu tavoitteet vuotta 2040 koskien, ja Suomi on muodostanut niihin kantansa. Suomen kannan mukaan päästöjen vähentämiseen liittyvän teknologisen kehityksen tulisi olla etusijalla nielujen kasvattamiseen nähden. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että maankäyttösektorin toimenpiteille tulee aikaisempaa pienempi painoarvo.

Luken tutkimukset ovat osoittaneet, että maa- ja metsätalouden sekä koko maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteillä on suuret päästövähennysmahdollisuudet(a). Vaikka hiilinielujen painopiste on Suomen kannan mukaan aiempaa vähäisempi, edullisimmat ja tehokkaimmat maankäyttösektorin ja maatalouden toimet kannattaisi silti toteuttaa, koska niiden vaikuttavuus on pinta-alan verrattuna suuri.

2 Lausunto

1. Turvepeltojen päästövähennystoimenpiteet ovat tehokkain maankäyttösektorin ilmastotoimi

Maatalouden kasvihuonekaasupäästöt ovat yhteensä 16 Mt CO₂ ekv vuodessa. Tästä maataloussektorin osuus on noin 6,1 Mt CO₂ ekv, maatalouden maankäyttösektorin osuus noin 9 Mt CO₂ ekv ja maatalouden energiankäytön osuus 0,9 Mt CO₂ ekv vuodessa.

Yli puolet maatalouden kasvihuonekaasupäästöistä tulee turvepeltoilta. Näitä on vuoden 2023 arvion mukaan yhteensä noin 270 000 ha. Tehokkain keino turvepeltoilta koituvien päästöjen vähentämiseksi on heikkotuottoisten peltojen vettäminen. Veden saatavuuden ja topografian osalta on arvioitu, että vettäminen on mahdollista ainakin noin 100 000 ha alalla. Vettämillä näitä peltoja saavutettaisiin vuositasolla yli 10 t CO₂ ekv hehtaariohtaiset päästövähennykset.

Vettäminen lisäksi turvepeltojen pohjaveden pintaa voidaan pitää normaalia korkeammalla, esimerkiksi 30 cm syvyydessä, kasvukauden ulkopuolella säätösalaoituksen avulla. Näin ruoan- tai rehuntuotanto on mahdollista samanaikaisesti päästövähennysten kanssa.

Huomioitavaa on myös, että heikkotuottoisten turvepeltojen erilaiset päästövähennystoimet, kuten vettäminen, pysyvä kylvämätön nurmi ja metsitys tuottavat ilmastohyötyjen lisäksi vesiensuojelu- ja monimuotoisuushyötyjä.

2. Turvepeltojen päästövähennysten yksikkökustannukset ovat huomattavan alhaiset päästökauppahintoihin verrattuna

Päästövähennystoimien kustannukset ovat 10-30 €/t CO₂ ekv, joskin niissä on huomattavaa tapauskohtaista vaihtelua riippuen mm. maatilan tuotantosunnasta, tuotannon intensiteetistä sekä turvemaiden osuudesta peltoalasta.

Säätösalaoituksen päästövähennyskustannukset vaihtelevat 20-30 €/t CO₂ ekv. Laskelmien mukaan viljelijä tarvitsisi noin 150-200 €/ha palkkion tai muun lisätuoton (esim. pieni sadonlisä on mahdollinen, mutta sen arvo jää rehukasveilla muutamaan kymmeneen euroon hehtaarilta) säätösalaoituksesta, jotta se olisi viljelijälle kannattavaa.

Kustannukset ovat huomattavan alhaiset verrattuna päästökaupan keskihintoihin, jotka ovat parin viime vuoden aikana nousseet yli 50 euroon / tCO₂, ollen ajoittain lähes 100 euroa / t CO₂.

3. Peltojen sadontuottokyvyn pisteyttäminen maataloustukien pohjaksi lisäisi toiminnan tehokkuutta ja kannustaisi päästövähennystoimiin

Pinta-alaperusteinen maataloustuki edellyttää, että pellon tulee soveltua erityisesti ojituksensa ja tilansa puolesta markkinakelpoisen sadon tuottamiseen. Sen sijaan pellon sadontuottokyky ei vaikuta tukien maksuun. Tukia ohjataan siis tehottomasti pelloille, joilla ei ole merkitystä ruokaturvan ja omavaraisuuden kannalta. Esimerkiksi vuonna 2020 maksettiin 60 miljoonaa euroa pinta-alaperusteisia tukia maatiloille, joilla ei ole ollut tuloja maataloustuotteista tai peltojen vuokrauksesta(b)

Mikäli peltojen sadontuottokyky pisteytettäisiin, heikoimmin kasvintuotantoon soveltuvat pellot sekä pellot, joilta satoa on korjattu vain satunnaisesti (1-2 krt 10 vuoden aikana), olisivat oikeutettuja vain vähäiseen tai ei lainkaan maataloustukeen. Tämä kannustaisi viljelijöitä päästövähennystoimiin, ja vastaavasti maataloustuet voitaisiin täysimääräisesti ohjata ruokaa tuottaville pelloille

Pisteytysjärjestelmä parantaisi merkittävästi peltomarkkinoiden toimivuutta ja läpinäkyvyyttä ja edistäisi maatalouselinkeinoja ja peltoresurssin kestäväää käyttöä pitkällä aikavälillä.

4. Tarvitaan mekanismi kuolinpesien maatalouskiinteistöjen siirron nopeuttamiseksi

Suomessa voitaisiin ottaa käyttöön Ruotsin mallin mukainen säännös, joka ei salli kuolinpesien omistaa maatalouskiinteistöjä neljää vuotta kauempaa(c). Säädös estäisi tuottavien peltojen ajautumista ruuantuotannon ulkopuolelle, virkistäisi maakauppoja, tehostaisi resurssien käyttöä ja parantaisi yhteiskunnan maksamien maataloustukien vaikuttavuutta ylläpitää ruoantuotantoa.

Samalla kun säädös ohjaisi maatalouskiinteistöjä kuolinpesiltä ruuantuotantoon ja sitä kautta estäisi uuden pellon raivausta, voitaisiin soveltaa mekanisme, joka ohjaisi lopettavien tilojen turvepeltoja päästövähennysten piiriin.

5. Tarvitaan keinot ohjata runsasravinteisten suometsien toimenpiteet ilmastokestävämmäksi

Runsasravinteisten suometsien kasvihuonekaasupäästöt ovat avohakkuiden jälkeen kymmenkertaiset verrattuna puustoisten soiden maaperän päästöihin(d). Silti edelleen Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä Metka kannustaa jaksolliseen metsänkasvatukseen ja avohakkuuseen(e).

Suomen metsien nieluja voitaisiin vahvistaa jopa miljoonalla tonnilla (CO₂-ekv) välttämällä kunnostusojituksia ja avohakkuita runsasravinteisissa suometsissä(f). Jatkuvapeitteiseen kasvatukseen siirtyminen vähentäisi kunnostusojitusten tarvetta, jolloin vedenpinta nousee ja turpeen hajoaminen lähes pysähtyy.

Metsätalouden tukia tulisi uudistaa siten, että ne kannustavat ympäristöhyötyjen tuottamiseen erityisesti eniten kuormittavilla kohteilla. Uusia kannusteita voisivat olla esimerkiksi ympäristöhyötyjen tuottamisen tai ympäristöhaittojen vähentämisen perusteella maksettavat tuet tai tarjouskilpailumenettelyt(g).

6. Otetaan markkinaehtoiset mekanismit nopeasti käyttöön päästövähennystoimien tueksi

Suomessa ilmastotoimissa, kuten heikkotuottoisten turvepeltojen vettämisessä ja sen kannusteissa on edetty hitaasti. EU:n hiilisertifiointipäätös avaa kuitenkin pitkän aikavälin näkymän sille, että viljelijöillä ja maanomistajilla on mahdollisuus myydä luotettavasti todennettuja päästövähennyksiä ja saada niistä tuloa. Tämä voi muodostaa todellisen kannustimen ilmastotoimiin.

Maatalouden maankäyttösektorin toimet, kuten turvepeltojen vettäminen sopivat hyvin päästövähennystoimiksi, jos niille luodaan markkinaehtoiset kannustimet ja niitä ohjataan politiikkatoimien kautta. Tärkeää on politiikkatoimien pitkäjänteisyys ja pitkän aikavälin kannattavuusnäkökulman luominen, jotta taloudelliset toimijat näkevät päästövähennystoimenpiteet kiinnostavina. Tarvitaan myös vapaaehtoisten päästövähennystoimien rekisteröinti edistämään hiilimarkkinoiden toimintaa ja toimien päästövaikutusten sisällyttämistä LULUCF-raportointiin.

Eri toimista voitaisiin myös muodostaa eri maankäyttölajit kattavia monihyötyisiä kokonaisuuksia.

Maataloussektorin (N₂O, CH₄) päästöt ovat pääosin lannoituksesta ja kotieläintuotannosta aiheutuvia päästöjä. Niiden merkittävä vähentäminen ei ole lyhyellä aikavälillä mahdollista ilman, että tuotanto vähenee. Eläinjalostuksen ja täsmäviljelyn kautta tuottavuutta voidaan kuitenkin pitkällä aikavälillä parantaa.

Myös maatalouden energiasektorin päästöjen vähentäminen on mahdollista, mutta kalliimpaa ja se kestää kauemmin kuin maatalouden maankäyttösektorin päästöjen vähentäminen.

Lähteet:

a) Lehtonen A. ym. 2021. Maa- ja metsätalouden sekä koko maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteillä on suuret päästövähennysmahdollisuudet. Luonnonvarakeskus Policy Brief 2/2021.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-154-7>

b) Lång, K. ym. 2023. Turvepeltojen kosteikko-ohjelma: Ehdotus kosteikkoviljelyyn varatun rahoituksen käytöstä vuosina 2023–2025. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 12/2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-616-0>

c) "Jord- och skogsbruksfastigheter, taxerade som lantbruksenheter, får inte ägas av dödsbon under längre tid än fyra år efter dödsfallet." Reglerna finns i 18 kapitlet 7 § ärvdabalken och i Lagen (1989:31) om förvaltning av vissa samägda jordbruksfastigheter.

d) Lång ym. 2023. Poliittikasuositus: Suometsien ja -peltojen maaperän ilmastopäästöjä voidaan vähentää merkittävästi kohdentamalla tukirahoja nykyistä järkevämmiin. [https://hiilineutraalisuomi.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uutiset/Poliittikasuositus_Suometsien_ja_peltoje\(66234\)](https://hiilineutraalisuomi.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uutiset/Poliittikasuositus_Suometsien_ja_peltoje(66234))

e) Metsäkeskus. 2023. Tietoa metka-tuista. <https://www.metsakeskus.fi/fi/metsatalouden-tuet/uusi-kannustearjestelma-metka>

f) Lehtonen, A. ym. 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet – Arvio päästövähennysmahdollisuuksista: Synteesiraportti. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-275-9>

g) Berninger ym. 2024. Metsätalouden vesistöjä ilmastopäästöjä voidaan hillitä välttämällä avohakkuita ja niihin liittyviä ojitustoimia. Luonnonvarakeskus Policy Brief 2/2024 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-885-0>

3 Lausunnon tiivistelmä

Vaikka hiilinielujen painopiste on Suomen kannan mukaan aiempaa vähäisempi, edullisimmat ja tehokkaimmat maankäyttösektorin ja maatalouden toimet kannattaisi silti toteuttaa, koska niiden vaikuttavuus on pinta-alan verrattuna suuri.

1. Turvepeltojen päästövähennystoimenpiteet ovat tehokkain maankäyttösektorin ilmastotoimi
2. Turvepeltojen päästövähennysten yksikkökustannukset ovat huomattavan alhaiset päästökauppahintoihin verrattuna
3. Peltojen sadontuottokyvyn pisteyttäminen maataloustukien pohjaksi lisäisi toiminnan tehokkuutta ja kannustaisi päästövähennystoimiin
4. Tarvitaan mekanismi kuolinpesien maatalouskiinteistöjen siirron nopeuttamiseksi
5. Tarvitaan keinot ohjata runsasravinteisten suometsien toimenpiteet ilmastokestävämmäksi
6. Otetaan markkinaehtoiset mekanismit nopeasti käyttöön päästövähennystoimien tueksi

Lausunnon laativat:
Anne Tolvanen

28.3.2024

1094/00 00 02 00/2024

Heikki Lehtonen
Kristiina Lång

Antti Asikainen

Tutkimusylijohtaja

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 28.03.2024 klo 16:20:33.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:

Anne Tolvanen

Anne Tolvanen, Heikki Lehtonen, Kristiina Lång

Liitteet: Luke lausunto EU2040 ilmastotavoite maaliskuu 2024

Tiedoksi: Jani Lehto