Luonnonvarakeskus 8.10.2017

Eduskunta
Ympäristövaliokunta

Lähettäjän viite

2732/00 00 02 00/2017 - VNS 7/2017 vp Valtioneuvoston selonteko keskipitkänaikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030

Ympäristövaliokunta

Tavoitteet ja voimassa olevien ja suunniteltujen sopimusten rajaama toimintaympäristö

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman laatimisesta on säädetty ilmastolaissa (609/2015), jossa asetetaan keskipitkälle aikavälille (=vuodelle 2030) kasvihuonekaasujen päästövähennystavoite sekä määritellään, millä toimilla voidaan varmistaa tavoitteen saavuttaminen myös pitkän aikavälin (vuosi 2050) tavoitteet.

EU:ssa asetettu päästövähennystavoite on 40 % vähennys verrattuna vuoden 1990 päästötasoon. Keskipitkän aikavälin suunnitelma koskee päästökaupan ulkopuolisia sektoreita eli ns. taakanjakosektoria. Komission ehdotuksen mukaan Suomen kasvihuonekaasujen päästövähennystavoite taakanjakosektorille vuodelle 2030 on 39 % verrattuna vuoden 2005 tasoon. Näitä tavoitteita tarkastellaan kansallisesta näkökulmasta Ilmastopolitiikan suunnitelmassa ja vuoden 2016 lopulla valmistuneessa energia- ja ilmastostrategiassa. Ilmastoon ja ilmastonmuutoksen asiakokonaisuuteen liittyy myös monia muita eri yhteyksissä solmittuja kansainvälisiä sopimuksia, joiden sisältöä valmisteltaessa ja sopimustekstiä hyväksyttäessä Suomen erityispiirteitä on voitu huomioida vain rajallisesti. Tämän selonteon EU:n ilmastopolitiikka kuvaavassa osassa selvitetään, miten monitahoinen toimintaympäristö erilaisten neuvotteluprosessien lopputulemana syntyneet sopimukset ovat (Luvut 1.1. – 4.2). Erilaisten jo solmittujen ja valmisteilla olevien sopimuksien muodostaman kokonaisuuden hallinta on vaikeaa. Taulukkomuodossa esitetty lyhyt kooste kaikista jo solmituista ja voimassa olevista sopimuksista sekä niissä sovituista velvoitteista helpottaisi huomattavasti sopimuksilla luodun velvoitetilanteen tarkastelemista kotimaassa, ja varsin tärkeänä näkökulmana vastaavasti myös muissa sopimuksiin osallistuneissa maissa ja myös niissä maissa, jotka ovat jääneet kokonaan sopimusten ulkopuolelle. Tavoite ilmastonmuutoksen torjunnasta on globaali, ja globaalissa kontekstissa on tärkeää, että Suomessa toteutettavat toimet tai Suomeen kohdistuvat vaateet ovat linjassa muiden maiden toteuttamien toimien kanssa, koska pelkästään Suomessa toteutettavien toimien avulla ei ilmastonmuutoksen syitä voida poistaa.

Komission ehdotuksen mukaisesti Suomen kasvihuonekaasujen päästövähennystavoite taakanjakosektorille vuodelle 2030 on 39 % verrattuna vuoden 2005 tasoon joka tarkoittaa hiilidioksidiekvivalentteina 20,6 Mt CO2-ekv. päästöä vuonna 2030. Komission esitykseen sisältyvää LULUCF-joustoa ei tässä laskelmassa ole otettu huomioon asian käsittelyn keskeneräisyyden takia. Suomen tavoitteena on, että myös metsistä syntyviä nieluyksiköitä voitaisiin käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin velvoitteen saavuttamiseen kaudella 2021 -2030. Tämän asian keskeneräisyydestä ja suuresta merkityksestä johtuen kannanotot valtioneuvoston keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030 sekä myös pitkän aikavälin suunnitelmasta vuoteen 2050 jäävät vielä osittain epävarmoiksi.

Suunnitelman periaate, jonka mukaan keskipitkän aikavälin päästövähennystoimet tukevat pitkän aikavälin eli vuoden 2050 päästövähennystavoitetta on oikea ja esimerkiksi metsätaloutta tarkasteltaessa myös välttämätön, koska kaikkien metsissä tehtävien toimenpiteiden vaikutusaika on vuosikymmeniä.

Luonnonvarakeskus 8.10.2017

Yksittäisenä toimena metsien kasvun lisäämiseen voidaan vaikuttaa vuosikymmenen aikaskaalassa vain lannoituksien avulla.

Vähähiilisen yhteiskunnan pitkän aikavälin ratkaisuja kehitettäessä pyritään kestäviin ja johdonmukaisiin ratkaisuihin jo vuoteen 2030 mennessä. On selvää, että Pariisin sopimuksessa määritellyt pitkän aikavälin tavoitteet edellyttävät lisää päästövähennyksiä, ja monet tarvittavat toimet kohdistuvat taakanjakosektorille. Koko teollistuneen yhteiskunnan kehitys ja nykyinen energiahuolto ovat rakentuneet edullisesti saatavilla olevien fossiilisten polttoaineiden käytön varaan. Öljyn, kivihiilen ja maakaasun korvaamiseen tarvittavat energiamäärät ovat niin suuria, että näköpiirissä ei ole sellaisia energiantuotantomuotoja, jotka voisivat kokonaan korvata fossiiliset polttoaineet. Fossiilisilla energianlähteillä käytävä kauppa on myös keskeinen osa globaalia kaupankäyntiä ja siihen sidottuja muita politiikkatoimia. Tämä asetelma on johtanut tilanteeseen, jossa paljon voimavaroja käytetään ilmastonmuutoksen uhkan pienentämiseen sellaisilla toimialoilla, jotka eivät ole suoraan osa energiasektoria. Näin myös Valtioneuvoston selonteossa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030.

Suomen tavoite ja siihen liittyvät epävarmuudet

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman tavoitteenasettelun lähtökohtana toimii EU komission heinäkuussa 2016 julkaisema ehdotus taakanjakoasetukseksi. Sen mukaan Suomen päästövähennysvelvoite vuonna 2030 olisi 39 % verrattuna vuoden 2005 tasoon. Tilastokeskuksen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästöt vuonna 2005 olivat 33,7 Mt CO_2-ekv., joten Suomen päästötavoite vuodelle 2030 on 20,6 Mt CO_2-ekv.

Voimassa oleva käytäntö hiilidioksidipäästöjen (ja muut kasvihuonekaasut) tarkastelusta erikseen päästökauppasektorilla, taakanjakosektorilla ja LULUCF sektorilla lisää erilaisten päästövähennystoimenpiteiden vaikutusten ja toteutumismahdollisuuksien kokonaisarvioinnin hankaluutta merkittävästi. Sopimuksia neuvottelevien ja tehtyjä sopimuksia toteuttavien virkamiesten ammattitaito joutuu suurelle koetukselle, varsinkin kun sopimuksista ja niiden perusteista pitäisi pystyä tiedottamaan selkokielellä myös kansalaisille.

Toimenpiteet

Yhtenä keskeisimpänä ratkaisuna esitetyllä päästövähennysuralla etenemiseksi suunnitelmassa esitetään biopolttoaineen sekoitusvelvoitteen käyttöä sekä liikenne-, lämmitys- että työkonesektoreilla. Lisäksi ehdotetaan vähähiilisen liikenteen lisäämistä tukemalla täyssähköautojen hankintaa ja kaasu- tai etanolikonversion tekemistä vanhoihin autoihin. Biopolttoaineiden lisääminen on mahdollista jalostamalla biopolttoaineita kotimaassa kotimaisista tai ulkomaisista raaka-aineista tai vastaavasti ulkomailla kotimaisista tai ulkomaisista raaka-aineista. Koska näillä vaihtoehdoilla on erilaisia vaikutuksia tuotettavan polttoaineen hintaan sekä kansantalouden muille sektoreille, ei sekoituksena lisättävän biopolttoaineen merkitys rajoitu pelkästään energiasektorille.

Sähkön käyttö liikenteen käyttövoimana on merkittävää kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen kannalta vain, jos sähkön tuotantomenetelmät ovat sellaisia, ettei niitä käytettäessä synny kasvihuonekaasupäästöjä.

Luonnonvarakeskus 8.10.2017

Kehitettävä Pohjoismainen tavoitemittaristo liikenteen erilaisten päästövähennyskeinojen tarkasteluun lisää valittavien toimien yhteismitallisuutta, mikä on tärkeää erilaisten hyöty- ja haittavaikutusten jakautumisen arvioimisen kannalta.

Liikennejärjestelmän energiatehokkuuden parantamisen vähennysvaikutus on noin 1 Mt CO2-ekv., johon lukuun sisältyy myös alueidenkäytön kehittämisen vaikutus päästöihin. Tämä arvioidun vähennysvaikutuksen suuruusluokka osoittaa, kuinka haastavaa on saavuttaa suunnitelluilla osaratkaisuilla asetettu kokonaispäästövähennystavoite.

Maataloussektorilla toteutettavaksi esitetyt lisätoimet päästövähennysten osalta koskevat etenkin eloperäisten maiden päästöjen hillintää. Keinoina päästöjen vähentämiseen esitetään eloperäisten maiden monivuotista viljelyä maata muokkaamatta, pohjaveden pinnan säätelyä säätösalaojituksen avulla, eloperäisten maatalousmaiden metsittämistä ja biokaasutuotannon lisäämistä. Biokaasun tuotannon lisäämisellä ja talteenotolla voidaan sekä ehkäistä metaanin pääsyä ilmakehään, että tuottaa helposti käytettävää energiaa liikenteessä ja lämmöntuotannossa käytettäväksi. Maa- ja metsätaloudessa on tunnistettu useita tutkimus- ja kehitystyömahdollisuuksia kuten esim. lannan käsittelymenetelmien kehittäminen niin, että lannoitteena tärkeää typpeä ei menetetä kaasumaisena N_2O päästönä sekä nurmiviljelyn, karjatalouden ja metaanituotannon toimiva yhdistäminen. Hyvin fokusoidut ja toteutetut tutkimukset voivat helpottaa merkittävästi tulevien, ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävien päästövähennyskeinojen käyttöönottoa.

Sähkön, lämmön ja nestemäisten biopolttoaineiden tuotannossa käytettäväksi suunniteltujen kestävyyskriteereiden tavoitteena on varmistaa, että bioenergian lisääntyvä käyttö vuoden 2020 jälkeen tuottaa merkittäviä kasvihuonekaasupäästövähennyksiä verrattuna fossiilisten polttoaineiden käyttöön ja biomassojen tuotannolle asetetaan kestävyysvaatimuksia. Suomen näkökulmasta tarkasteltuna nämä ovat kannatettavia tavoitteita. Suomelle on myös merkittävää, että tulevaisuudessa metsistä syntyviä nieluyksiköitä voitaisiin käyttää rajoitetusti taakanjakosektorin velvoitteen saavuttamiseen kaudella 2021 - 2030.

Metsien käyttö tulee kasvamaan voimakkaasti sekä metsäteollisuuden elpymisen että puubiomassaan perustuvan nestemäisten biopolttoaineiden tuotannon kasvun vuoksi. Yli kymmenen miljoonan kuutiometrin vuotuinen lisäys puunhankinnassa edellyttää, että puumarkkinoiden toimivuudesta huolehditaan ja että lisääntyneen puunkäytön vaikutuksia seurataan ja analysoidaan myös jatkossa. Koska kasvava puunkäyttö pienentää väliaikaisesti myös vuotuisen kasvun ja poistuman välistä erotusta (= metsien nettohiilinieluja) erityisesti vuosina 2021-2030, tiedon jakamista siitä, että metsät ovat Suomessa lisääntyneen käytönkin jälkeen suuri kasvihuonekaasujen nettonielu ja että puusta saatavilla tuotteilla voidaan korvata fossiilisista raaka-aineista valmistettavia tuotteita, tulee edelleen lisätä. Luke:ssa ja SYKE:ssä tehdyn selvityksen mukaan runkopuun hakkuut voivat nousta tasolle 79 milj. m3/v ja samalla voidaan turvata metsäluonnon monimuotoisuus. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että olemassa olevia monimuotoisuuden edistämiskeinoja tehostetaan.

Tarkkaa määritelmää metsien hiilinielujen vertailutasolle ei ole vielä lopullisesti asetettu. Suomen on edelleen syytä tuottaa laskentasääntöjen valmistelussa tarvittavaa tutkimustietoa, tarjota asiantuntemusta EU:lle laskentasääntöjen valmistelun tueksi sekä vaikuttaa siihen että laskentasääntöjen perustelut ovat läpinäkyviä ja säännöt kohtelevat maita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti kannustaen ilmastonmuutosta hillitsevien toimien käyttöönottoon.

Luonnonvarakeskus 8.10.2017

Päästövähennystoimien toteuttamisessa on tärkeää noudattaa nettovähennysten periaatetta, eli ottaa huomioon myös tehdyn vähennystoimen vaikutukset muiden sektorien päästöihin. Toteutuakseen ehdotusten täytyy olla myös sosiaalisesti hyväksyttäviä ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia.

Koska tällä hetkellä Suomessa ympäristönäkökulma otetaan huomioon keskimäärin noin 40 %:ssa ostotapauksista hankinnan suunnitteluvaiheessa, voidaan hankintojen suuntaamisella vaikuttaa edelleen melko paljon esimerkiksi tuotteen hiilijalanjälkeen.

Digitaalinen vuorovaikutus voi korvaa osan liikkumistarpeesta etätyön ja palveluiden lisääntyessä, mutta samalla työpaikka saattaa sijaita varsin kaukana etätyöpisteestä ja ajoittain kuljettu kokonaistyömatka voi tästä syystä jopa lisääntyä.

Kansallisesti toteutetut ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävät tuote- ja toimenpideratkaisut voivat tulevaisuudessa olla hyvin merkittäviä globaalissa mittakaavassa tehtävien päästövähennysten toteutumisen ja alan liiketoiminnan kasvun kannalta.

Valtioneuvoston selonteon keskipitkänaikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa esitetyt seurantatoimenpiteet ovat olennainen osa koko suunnitelman toteutumisen varmistamista.

1) Toteutuvatko esitetyt linjaukset ja toimenpiteet suunnitelman olettamassa muodossa ja laajuudessa. Kuinka paljon voimavaroja toteutukseen käytetään?

2) Muuttavatko linjaukset ja toimenpiteet kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavia käytäntöjä ja rakenteita?

3) Opitaanko linjausten ja toimenpiteiden toimeenpanosta jotakin niin, että voidaan tehostaa sitä osaa toiminnasta, joka oletettavasti vähentää kasvihuonekaasupäästöjä?

4) Havaitaanko absoluuttisissa kasvihuonekaasupäästöissä, nieluissa, järjestelmien ominaispäästöissä tai epäsuorissa päästöissä muutoksia? Onko tavoiteltu päästökehitys kiihtyvä vai tasaantuva?

5) Havaitaanko muutoksia linjauksiin ja toimenpiteisiin liittyvissä muissa mahdollisissa ympäristövaikutuksissa (luonnonvarojen käyttö, ympäristön pilaantuminen/suojelu, luonnon monimuotoisuus, terveys, elinolot)? Ovatko muutokset ennakko-oletusten suuntaisia ja suuruisia?

6) Mitkä muut tekijät vaikuttavat linjausten ja toimenpiteiden toteutukseen ja niiden edellytyksiin muuttaa käytäntöjä ja rakenteita?