Asiantuntijalausunto VNS 7/2017 vp Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030

SUOMEN ILMASTOPANEELI
The Finnish Climate Change Panel

17.10.2017

Jyri Seppälä, Markku Ollikainen ja Ilkka Ratinen, Suomen ilmastopaneeli

Suomen ensimmäinen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (KAISU) on osa Ilmastolain luomaa ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää. Sen tehtävänä on luoda yhteys välittömien ja pidemmän aikavälin tavoitteiden ja toimien kesken. Ilmastosuunnitelma konkretisoi Suomen Energia- ja ilmastostrategiaa tuomalla näkyviin läpinäkyvästi vaadittavat taakanjakosektorin päästövähennysten lisätoimet vuoden 2030 tavoitteiden saavuttamiseksi.

Liikenteen ja biopolttoaineiden keskeinen merkitys

Taakanjakosektorilla lisätoimenpiteiden tarve vähentää päästöjä perusskenaarioon nähden on vuonna 2030 runsaat 5 Mt CO_2-ekv kun joustomahdollisuus (0,7 Mt CO_2-ekv) otetaan huomioon. Lisätoimenpiteiden pääpaino (n. 60 %) asetetaan päästöjen vähentämiseen liikenteessä (3,1 Mt CO_2-ekv). Tästä noin 1,5 Mt CO_2-ekv -vähennys on tarkoitus saavuttaa Energia- ja ilmastostrategian mukaisesti biopolttoaineilla. Biopolttoaineiden merkitystä päästövähennystoimenpiteissä korostaa myös se, että niillä on tarkoitus saada 0,7 Mt CO2-ekv -vähennys työkoneiden ja rakennusten erillislämmitysten päästöissä.

Tavoitteiden saavuttamisen vaihtoehtoiset polut näkyväksi

Ilmastosuunnitelmaan sisällytetyt lisätoimenpiteet kattavat vähennystavoitteet perusskenaarioon nähden ja ylittävät tavoitteet 0,4 Mt CO_2-ekv:lla. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että kaikilla osa-alueilla onnistutaan, kuten Ilmastosuunnitelmassa tehdyt herkkyystarkastelutkin osoittavat. Samalla suunnitelmassa olisi voitu arvioida, kuinka toimia täsmennetään, jos Pariisin ilmastosopimuksen myötä EU tiukentaa 2030 tavoitteita. Kun lisäksi tunnustetaan se tosiasia, että ilmastosuunnitelman pohjana olleeseen Energia- ja ilmastostrategian perusskenaarioonkin liittyy suurta epävarmuutta, olisi ollut myös tarvetta tuottaa eräistä päästövähennysten onnistumisen kannalta olevista avaintekijöistä – kuten sähköisen liikenteen kehityksestä, biopolttoaineiden sekoitusvelvoitteesta ja asuntojen lämmitystekniikan tuomista mahdollisuuksista – vaihtoehtoisia arvioita.

Taloudellisten ohjauskeinojen käytön välttämättömyys

Biopolttoaineiden käyttöä edistetään toimijoita ohjaavalla sekoitusvelvoitteella. Muille vähennystavoitteille ei ole asetettu yhtä selkeitä ohjauskeinoja. Paneeli kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että ilmastopolitiikan kannalta tärkeä ohjauskeino, verojärjestelmän kautta luotavat kannustimet, puuttuu suunnitelmasta käytännössä kokonaan. Kuitenkin nimenomaan liikennejärjestelmän energiatehokkuuden (pyöräily, autojen täyttöasteen nosto ja joukkoliikenne) parantamista, liikenteen sähköistämistä ja asuntojen päästöjen vähentämistä olisi mahdollista tehostaa merkittävästi hyvin suunnitteluilla verojen ja tukien yhdistelmillä.

Ilmastopaneeli suosittelee päästövähennysten edistämisessä käytettävien rahallisten tukien kohdentamista uusiutuvien polttoaineiden tukemisen sijaan liikennejärjestelmien tehokkuuden kehittämiseen ja autokannan sähköistymisen edistämiseen, koska ne ovat myös avainasemassa vuoden 2050 päästötavoitteiden saavuttamisessa.

Kuluttajien käyttäytymisen ja valintojen merkitys korostuu

Vaikka suurin osa lisävähennystoimenpiteiden päästövähennyksistä on suunniteltu saavutettavan teknologisin keinoin, Ilmastosuunnitelmassa tuodaan esiin aivan oikein ihmisen käyttäytymisen ja valintojen merkitys muutosten toteutumisessa. Ilmastoystävällisen kysynnän edistämisellä erilaisin ohjauskeinoin pystytään varmistamaan haluttujen toimien vaikuttavuus. Erityisesti tämä korostuu henkilöliikenteen autokannan kehittymisessä kohti vähäpäästöisyyttä.

Ilmastopaneelin mielestä asuntojen lämmityksen vähentämispotentiaali on merkittävästi suurempi kuin lähinnä lämmitysöljyn biokomponentin avulla saatava 0,2 Mt CO_2-ekv -vähennys. Tässä asuntojen

lämmitystarpeen pienentäminen näyttelee keskeistä sijaa, etenkin korjausrakentamisen yhteydessä. Uusien digitalisaation tarjoamien ratkaisujen sekä asukkaiden omien uusiutuvien energialähteiden (erit. aurinkoenergian) ja lämpöpumppujen käyttöönoton vauhdittaminen onnistuu muun muassa verotuksellisten keinojen, kotitalousvähennysten ja lupakäytäntöjen helpottamisen avulla.

Maatalouden päästöjen alentaminen on tunnetusti haastavaa, mikä näkyy myös Ilmastosuunnitelman maatalouden päästövähennystavoitteen vähäisyytenä (yhteensä 0,8 Mt CO_2 -ekv) vaikka sen aiheuttaa taakanjakosektorilla yksin yli 6 Mt CO_2-ekv päästöt. Ruokahävikin puolittaminen ja ihmisten ravintotottumusten muuttaminen lähemmäksi ravintosuosituksia voisi kaksinkertaistaa taakanjakosektorin maatalouspäästövähennyksen, mikäli muuttuneen ruontuotantotarpeen seurauksena vapautuneet peltohehtaarit eivät säily entisenlaisessa tuotantotoiminnassa ja maatalouspolitiikka tukisi muutosta. Kuluttajien ruokatottumusten laajamittainen muutos ensi vuosikymmenellä loisi myös uudenlaista pohjaa 2030 jälkeiselle päästövähennyspolulle maataloudessa.

Biopolttoainepolitiikan riskianalyysin tarve

Ilmastopaneeli näkee, että on tarpeen tarkastella tarkemmin sitä, kuinka sähköautoilla voitaisiin vähentää biojakeisiin kohdistuvaa painetta. Sähköautot ovat varteenotettava päästöjen vähennystoimenpide, sillä niiden käyttö on päästötöntä ja akkujen lataamiseen käytetty sähkö kuuluu päästökaupan piiriin. Biopolttoaineiden valmistukseen ajateltu 3-4 milj. m^3 vuosittainen kotimaisen hakkeen lisäkäyttömäärä ei ole harmiton tilanteessa, jossa Suomen puunkäyttö uhkaa johtaa tilanteeseen, jossa Suomen metsät olisivat EU:n päästöjen vähentämisjärjestelmässä päästölähteenä (EU:n ministerineuvoston päätös 13.10.2017). Tilanteen vaikeutta lisää se, että biopolttoaineiden sekoitusvelvoite ei ole tehokas päästöjen vähentämistapa, sillä se vähentää maankäyttösektorin (LULUCF) hiilitasetta selvästi enemmän kuin se vähentää päästöjä taakanjakosektorilla. Jos Suomelle asetetut LULUCF-tavoitteet eivät täyty, Suomelle aiheutuu lisäkustannuksia, joiden määrää ei pystytä vielä tässä tilanteessa arvioimaan.

Ilmastopaneelin Luonnonvarakeskukselta tilaama selvitys osoitti, että LULUCF-riskin lisäksi Suomen biopolttoainetuotantoon liittyy hintariski: biopolttoaineiden käytön tavoite nostaa kaikkien puujakeiden hintoja, myös kuitu- ja tukipuun hintoja lievästi.

Liikenteen sähköistämisen kiiruhtamista puoltaa myös vuoden 2030 jälkeisten päästötoimenpiteiden tarve, joissa biopolttoaineiden mahdollisuudet viedä päästövähennyksiä eteenpäin vaikeutuvat entisestään. Ilmastopaneeli arvioi, että suurin mahdollinen toteutuskelpoinen skenaario sähköautomäärälle olisi 600 000 Ilmastosuunnitelmassa esitetyn 250 000 sähköauton sijaan. Tällä määrällä saataisiin kumottua puolet 300 ktoe:n biopolttoaineiden tarpeesta, sekä samalla vähennettyä päästöjä lisää 0,5-1 Mt CO_2 -ekv autojen korvaustilanteesta riippuen.

Päästövähennysten kustannustarkastelu ei kata kaikkia positiivisia mahdollisuuksia

Ilmastosuunnitelman taustalaskelmista ilmenee, että toimien kustannusvaikutus on varsin pieni. Ilmastopaneeli tähdentää, että kustannusvaikutusarvio ei sisällä kaikkia ilmastotoimista koituvia ympäristö- ja terveysvaikutuksia tai uusien liiketoimien ja puhtaan teknologian ratkaisujen avaamia mahdollisuuksia. Terveyshyötyjä saavutetaan erityisesti pienhiukkaspäästöjen vähentymisen (esim. sähköautojen korvatessa bensiini- ja diesel-autoja), liikkumistapojen muuttumisen (esim. kevyen liikenteen osuuden kasvu liikennesuoritteessa) ja kasvispainotteisemman ruokavalion myötä.

Ilmastopaneelin näkemyksen mukaan ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen toimet vaikutuksineen ovat vielä laajalti tuntemattomia. Uusien toimien hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä parantaisi yleisen ymmärryksen lisääminen ilmastonmuutokseen liittyvistä haittavaikutuksista ja toisaalta ilmastonmuutoksen hillintää liittyvistä mahdollisuuksista. Kansalaisten osallistaminen ja kouluissa tapahtuva ilmastokasvatus ovat keskeisiä keinoja toimien hyväksyttävyyden lisäämisessä, ja niillä on myös tärkeä rooli ilmastoystävällisen kysynnän kasvattamisessa.

Kohti hiilinegatiivisuutta

Ilmastosuunnitelmassa on esitetty Suomen tavoitteeksi hiilineutraalius vuonna 2045, jolloin maamme päästöt ja nielut ovat tasapainossa. Ilmastopaneeli korostaa, ettei hiilineutraali tila riitä Suomelle ja muille teollisuusmaille vuoden 2050 jälkeisessä maailmassa, mikäli YK:n ilmastosopimuksen periaatetta päästövähennysten oikeudenmukaisesta toteutuksesta noudatetaan ja Pariisin sopimuksen alle kahden asteen tavoite halutaan saavuttaa.