Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

Asiantuntijalausunto

17.10.2017 SYKE-2017-J-185

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Pyyntö 6.10.2017, VNS 7/2017 vp
Käsittely 18.10.2017 klo 9.30

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman seurannan ja arvioinnin tärkeys

Sampo Soimakallio, erikoistutkija, Mikael Hildén, professori, Jyri Seppälä, professori

Suomen ensimmäinen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (KAISU) konkretisoi taakanjakosektorin päästövähennysten osalta hallituksen energia- ja ilmastostrategiaa. KAISU osoittaa eri sektoreille toimet, joiden avulla Suomelle asetetut EU-tavoitteet ovat saavutettavissa ns. taakanjakosektorilla vuosina 2021-2030. KAISUn merkitys on myös siinä, että se luo yhteyden lyhyen ja pitkän aikavälin ilmastotavoitteiden ja toimien välille. Tämän takia KAISUn toimia tulee toimeenpanon aikana seurata ja arvioida siten, että seuranta ja arviointi luovat vahvan perustan vuoden 2030 jälkeisille nykyistä selvästi kunnianhimoisemmille päästövähennyksille.

KAISU perustuu yhteensä 27 tunnistettuun politiikkatoimeen, joista osa jakaantuu moniksi erillisiksi toimenpiteiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Laaditut vaikutusarviot osoittavat, etteivät yksittäiset toimet vaikuta kovin paljon yhteiskuntakehitykseen.[i] KAISUn taustalla oleva ajatus onkin, että tavoitteet kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi ja laajempi yhteiskunnallinen muutos kohti hiilineutraaliutta saavutetaan asteittain toimien yhteisvaikutuksen seurauksena. Osa toimista on mahdollistavia, kuten kuntaverkostoissa kehitetyt keinot ja kuntatason energianeuvonta, osa johtaa suoriin päästövähennyksiin, kuten luopuminen öljylämmityksestä valtionhallinnon tiloissa vuoteen 2025 mennessä. Toimien yhteisvaikutusten seuraaminen ja arviointi on vaativa tehtävä.

KAISUn tärkeänä lähtökohtana ovat energia- ja ilmastostrategian päästövähennyslinjaukset. Monet toimet perustuvat merkittävissä määrin bioenergian lisääntyvään käyttöön. KAISUssa taakanjakosektorin päästöjä saadaan vähennettyä erityisesti biopolttoaineiden sekoitevelvoitteella liikennesektorilla, työkoneissa ja öljylämmityksessä. Biopolttoaineiden käytön lisäys puolestaan nojaa vahvasti metsien käytön ja hakkuiden lisäystavoitteisiin. Hakkuiden ja energiapuun korjuun tavoiteltu lisäys pienentää metsien vuosittaista nielua useilla miljoonilla hiilidioksiditonneilla vuosikymmeniksi eteenpäin verrattuna tilanteeseen, jossa hakkuut pysyvät nykykäytön ja jo tehtyjen investointipäätösten edellyttämällä tasolla. Vuonna 2016 Suomen metsistä hakattiin 70,3 miljoonaa kuutiometriä runkopuuta, mikä on noin 10 miljoonaa kuutiometriä enemmän kuin vuosien 2000-2012 keskiarvo. Vuoden 2016 hakkuumäärä oli tähänastisista suurin ja lähes kaksi miljoonaa kuutiometriä enemmän kuin vuonna 2015.[ii]

KAISUn tavoitteena on luoda perusta nykyistä kunnianhimoisemmille toimille vuoden 2030 jälkeen. Tunnistetut toimet eivät sellaisenaan siihen riitä. Vahva nojautuminen bioenergiaan voi myös vaikeuttaa tavoitteen saavuttamista, erityisesti jos hakkuut lisääntyvät nopeammin kuin metsän kasvu kiihtyy. Tämä pienentää väistämättä metsien hiilinielua. Taloudellisten riskien ja ilmastonmuutokseen liittyvien riskien minimoimiseksi on siksi perusteltua tarkastella huolellisesti vaihtoehtoisia tapoja edetä kohti päästöjen radikaalia pienentämistä. Seurannalla ja toimenpiteiden arvioinnilla on tässä tärkeä tehtävä.

KAISUn laaja kokoelma toimia luo pohjan tarkasteluille erilaisista poluista kohti vähäpäästöistä yhteiskuntaa. Monien toimien ja toimiyhdistelmien vaikuttavuudesta on tällä hetkellä kuitenkin vain suuntaa antavaa tietoa tai oletuksia. KAISUn toimien toteutumiseen liittyy siten merkittäviä epävarmuuksia. Monien toimien vaikuttavuus riippuu muun muassa siitä, kuinka kuluttajat viime kädessä toimivat esimerkiksi henkilöautojen hankintatilanteessa, korjausrakentamisessa ja asuntojen lämmitysjärjestelmien valintatilanteessa. Todennäköisesti jotkut toimet tulevat yllättämään vaikutuksiltaan positiivisesti ja toi-

saalta joidenkin toteuttaminen osoittautuu ennakoitua hankalammaksi. Jotta ei-toivottujen päästövähennyspolkujen kehitykseen voidaan reagoida ajoissa, valtakunnallisen vuosittaisen kokonaispäästölaskennan lisäksi tarvitaan myös alueellista päästölaskentaa ja erilaisten indikaattorien käyttöä (esim. lämpöpumppujen käyttöönottomäärät). Vastaavasti niitä toimia, jotka vetävät hyvin, voidaan vauhdittaa entisestään päästövähennysten kustannustehokkuuden varmistamiseksi.

KAISUn toimeenpanon kustannustehokkuuden varmistaminen ja kokemusten hyödyntäminen kunnianhimoisempien toimien suunnittelussa edellyttää systemaattisesti kerättyä tietoa toimien toteuttamisesta ja niiden seurauksista. Analysoimalla kertyvää kokemusta voidaan tunnistaa sekä onnistumisia että mahdollisia haitallisia sivuvaikutuksia ja haasteita oletetuissa vaikutusketjuissa. Taustalla olevien syiden selvittäminen on olennaista nykyistä kunnianhimoisempien toimien muotoilemiseksi.

KAISUn laajaa kirjoa erilaisista toimista on mahdollista tarkastella kokeilualustana. Osa toimista on perusteltua toteuttaa erillisinä kokeiluina, joissa kunnianhimoa nostetaan ja joissa haetaan erityisesti innovatiivisia ratkaisuja. Esimerkiksi mahdollisuus sähköistää ja tehostaa liikennettä oletettua voimakkaammin ja nopeammin sekä voimakkaammat panostukset kiertotalouteen ja kulutuksen ohjaamiseen vähäpäästöiseen suuntaan voidaan toteuttaa kunta- tai maakuntatason kokeiluina.

Systemaattisia kokeita kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi voidaan soveltaa esimerkiksi asumisen, liikenteen ja maatalouden päästöjen vähentämiseksi. Tarkastelemalla johdonmukaisesti sitä, miten kuluttajia voidaan ohjata ilmastotietoisemmiksi ja kannustaa ilmastonmuutosta hillitseviin valintoihin, voidaan selvittää mahdollisuuksia vähentää yhteiskunnalle ilmastonmuutoksen hillinnästä aiheutuvia kuluja. Samalla voidaan tunnistaa ja luoda uusia hillintämahdollisuuksia.

Tunnistamalla ja toteuttamalla uusia innovatiivisia keinoja vähentää luonnonvarojen ja energian kulutusta Suomi voi luoda ratkaisuja, joilla on myös merkittävä vientipotentiaali. Vientimahdollisuudet on otettu huomioon KAISUssa, mutta verrattain vaatimattomasti. Laajempi panostus edellyttää johdonmukaista T&K&I-toiminnan suuntaamista alueille, joilla voi syntyä uusia, resurssi- ja energiatehokkuutta kulutuksessa ja tuotannossa lisääviä yhteiskunnallisia ja teknisiä ratkaisuja. Lisäksi seurannan ja kokeilujen arvioinnin kautta tulee kyetä osoittamaan tieteellisesti kestävästi, että tavoitteet on saavutettu, sekä tunnistamaan menestymisen keskeiset ehdot.

Luonnonvarojen ja energian kulutuksen tehostamispotentiaalin realisoituminen edellyttää aktiivisia uutta luovia kokeiluja. Samalla on tärkeää purkaa sellaisia nykyisiä tukijärjestelmiä ja muita institutionaalisia rakenteita, jotka ylläpitävät Suomessa henkeä kohden laskettuna maailman korkeimpiin kuuluvaa energian ja luonnonvarojen kulutustasoa. Tätä näkökulmaa KAISUssa on tarkasteltu vain rajoitetusti. Myös niitä rakenteita, jotka ylläpitävät suuria kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavaa kulutusta, tulisi arvioida osana KAISUn toimeenpanon seurantaa. Tiedot nykyistä kulutusta ylläpitävien rakenteiden säilymisestä tai jopa vahvistumisesta voivat selittää, miksi jotkut KAISUn toimista eivät saavuta niille asetettuja tavoitteita. Vastaavasti tällaisten rakenteiden purkaantuminen voi osoittautua ratkaisevaksi taustatekijäksi onnistuneissa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistoimissa.

Viitteet

[i] Koljonen, T., Soimakallio, S., Ollikainen, M., Lanki, T., Asikainen, A., Ekholm, T., Hildén, M., Honkatukia, J., Lehtilä, A., Saarinen, M., Seppälä, J., Similä, L., Tiittanen, P. (2017). Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman vaikutusarviot. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja 57/2017.

Soimakallio, S., Hildén, M., Lanki, T., Eskelinen, H., Karvosenoja, N., Kuusipalo, H., Lepistö, A., Mattila, T., Mela, H., Nissinen, A., Ristimäki, M., Rehunen, A., Repo, A., Salonen, R., Savolahti, M., Seppälä, J., Tiittanen, P., Virtanen, S. 2017. Energia- ja ilmastostrategian ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ympäristövaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitysja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2017.

[ii] Härkönen Kari 2017. Puuvarojen käyttö. Teoksessa Jari Viitanen ja Antti Mutanen (toim.) Metsäsektorin suhdannekatsaus 2017–2018. Luonnonvarakeskus. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 66/2017 s. 49-50.