Asiantuntijalausunto ilmastovuosikertomuksesta 2020. K18/2020 vp, Ilmastovuosikertomus 2020. Ympäristövaliokunta, 29.9.2020.

Suomen Ilmastopaneeli

Markku Ollikainen, Paula Kivimaa, Jyri Seppälä, Kristiina Regina, Jukka Käyhkö

Ilmastovuosikertomuksen sisältö ja tavoitteet

Ilmastovuosikertomuksesta säädetään Suomen ilmastolaissa ja sen tulee sisältää päästökehityksen sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman päästövähennystavoitteiden toteutumisen arviointia. Ilmastovuosikertomukseen tulee sisällyttää vähintään kerran vaalikaudessa arvio sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien sopeutumistoimien riittävyydestä ja tehokkuudesta sekä tarvittaessa selostaa suunniteltujen sopeutumistoimien toteutumisesta hallinnonalakohtaisesti.

Verrattuna ensimmäiseen, vuonna 2019 julkaistuun vuosikertomukseen, vuoden 2020 vuosikertomus kattaa kaikki ilmastopolitiikan kannalta relevantit sektorit: päästökauppa, maankäyttö (LULUCF) ja taakanjako. Sopeutumissuunnitelman mukaisten toimien riittävyyttä arvioidaan. Uutena asiana vuosikertomuksessa arvioidaan yleislaatuisesti, miltä ilmastoneutraaliuden saavuttaminen vuonna 2035 näyttää.

Toimien riittävyys

Pikaennakkotietojen mukaan Suomen kokonaispäästöt laskivat 2019 6 % edelliseen vuoteen verrattuna ollen noin 52,8 Mt CO_2-ekv. Päästöjen kääntyminen laskuun on positiivista kehitystä verrattuna vuoden 2018 päästöjen kasvuun. Jatkuvasti laskeva trendi päästökehityksessä on välttämätön edellytys vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi. Hiilineutraalius vaatii aiempien päästövähennystavoitteiden lisäksi myös nettopäästöjen vähenemisen, jota ei ole ennen hiilineutraaliustavoitetta systemaattisesti tarkasteltu.

Vuoden 2019 päästökehitys on askel oikeaan suuntaan, mutta politiikkatoimia on jatkuvasti kehitettävä. Iso osa päästöjen vähennyksestä tapahtui päästökauppasektorilla, jossa päästöt laskivat n. 11 %, kun ne laskivat taakanjakosektorilla vain 2 %. Taakanjakosektorilla ylitettiin jälleen EU:n Suomelle asettama vuosittainen päästökiintiö.

Vaikka liikenteen päästöt kääntyivät laskuun edellisvuodesta, ovat ne edelleen laskeneet tavoitteisiin nähden liian hitaasti. Ilmastovuosikertomuksessa kuvataan hyvin liikenteen kolme eri päästövähennyskeinoa, eli energiatehokkuuden parantuminen, liikennesuoritteen väheneminen ja käyttövoimien muutokset. Vain energiatehokkuuden osalta on merkittävää toimeenpanoa, vaikka liikennesuoritteen ja käyttövoimien tuomat absoluuttiset vähennykset ovat olennaisimpia keinoja puolittaa liikenteen päästöt. Fossiilittoman liikenteen tiekartalla tulee olemaan suuri rooli tarvittavien linjausten ja konkreettisten vaihtoehtojen hahmottelussa.

Samoin maatalouden päästöt junnaavat edelleen paikallaan. Maatalouden päästökehityksen osalta nykyiset toimet eivät riitä. Ilmastovuosikertomuksessa arvioidaan vain niukasti, kuinka lisätoimia voitaisiin löytää maataloussektorilla. Yhdessä liikenteen kanssa, maatalouden päästöjen väheneminen on kynnyskysymyksenä ilmastotavoitteisiin pääsemisessä, mikä tulisi kattavammin käsitellä haasteiden, mahdollisuuksien ja riskien kautta myös ilmastovuosikertomuksessa.

Ilmastovuosikertomuksessa todetaan, että mikäli päästövähennystarpeen suuruusluokan arvioimiseksi oletetaan, että päästöjen tulisi laskea noin tasolle 21 Mt CO_2 vuoteen 2035 mennessä. Tämä tarkoittaa, että uusilla lisätoimilla tulisi saada aikaan n. 15 Mt CO_2-ekv. päästövähennys, jotta päästään hiilineutraaliustavoitteeseen vuonna 2035. Haasteen suuruus ilmenee hyvin kuvissa 3 ja 4, joissa implisiittisesti oletetaan, että nielut ovat tasolla 21 Mt CO_2. Toisin sanoen, nieluja tulisi

kasvattaa nykyisestä n. 17 Mt CO_2 suuruudesta. 2035 hiilineutraaliustavoite sitoo yhteen maankäyttösektorin, taakanjakosektorin sekä päästökauppasektorin. Näiden kaikkien sektorien toimia olisi siis hyvä arvioida.

Vuoden 2020 päästöt oletettavasti vähenevät COVID19–pandemian seurauksena, minkä vuoksi on erityisen tärkeää seuraavissa ilmastovuosikertomuksissa arvioida aktiivisten politiikkatoimien vaikutusta päästövähennyksiin, jotta vaadittava päästövähennysten taso säilyy myös pandemian jälkeen. Taulukossa 4 käydään hyvin ja kattavasti läpi erilaiset toimet ja ohjelmat, mutta tähän olisi ilmastotoimien riittävyyden arvioimiseksi olennaista saada arvio toimien vaikutuksista sekä merkinnät, mitkä toimet ovat uusia verrattuna aiempaan ilmastovuosikertomukseen.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset ilmastovuosikertomuksen kehittämiseksi

Ilmastovuosikertomus on uusi ilmastopolitiikan asiakirja ja sen muotoa ja sisältöä kehitetään edelleen.

Vuoden 2019 lausunnossaan ilmastopaneeli totesi, että ilmastovuosikertomuksesta tulisi kehittää ilmastopolitiikan strateginen työkalu. Tätä voidaan edistää muun muassa

- laajentamalla tarkastelua kattamaan koko ilmastopolitiikan ala, eli myös taakanjakosektorin ulkopuoliset toimet,
- laajentamalla tarkastelua ilmastopolitiikan suunnitteluasiakirjojen ulkopuolelle,
- kehittämällä vuosikertomusta arvioivaan ja tulevaisuuteen katsovaan suuntaan,
- huolehtimalla, että vuosikertomuksessa on omaleimainen hallituksen viesti sekä kansalaisille suunnattu osuus.

Paneeli katsoo, että nämä ehdotukset ovat relevantteja myös vuoden 2020 vuosikertomukselle. Positiivista on, että kertomuksen näkökulma on laajennettu kattamaan jossain määrin ilmastopolitiikan kokonaisuus, eli päästökauppa, taakanjakosektorit ja maankäyttö (LULUCF) sekä sopeutumistoimien arviointi. Kokonaisvaltainen ote on tarpeen ilmastotoimien kokonaiskuvan muodostamiseksi. On hyvä, että tuodaan esiin, että päästökaupan piirissä olevaan päästökehitykseen voidaan vaikuttaa myös kansallisin politiikkatoimin. Ilmastopaneeli haluaa kuitenkin huomauttaa, että toisin kuin ilmastovuosikertomuksessa lukee, voi Suomi myös vaikuttaa itse päästökaupan kunnianhimon nostamiseen osallistumalla aktiivisesti EU:n päästökaupan uudistamiseen. Sama koskee myös maatalouspolitiikkaa uuden CAP:in alaisuudessa, jota vain sivutaan ilmastovuosikertomuksessa.

Tämän vuoden ilmastovuosikertomuksessa toteutuneiden toimien riittävyyden ja vaikuttavuuden tarkastelu jää kuitenkin valitettavan vähäiseksi. Tulevissa ilmastovuosikertomuksissa voisi vielä tarkemmin eritellä toteutettujen politiikkatoimien vaikutusta eri sektoreiden päästöihin – ovatko toimet olleet onnistuneita, riittäviä ja mitä haasteita on jäljellä, sekä millä konkreettisilla politiikkatoimilla niihin aiotaan tarttua. Olisi tärkeää tuoda esiin myös onnistuneita toimia, ja arvioida miksi kyseiset toimet ovat olleet vaikuttavia. Tällainen tarkastelu edesauttaisi hyvien käytäntöjen jakamista ja oppimista. Seurannan kannalta olisi tärkeää tuoda selkeästi myös esiin se, mitä toimia on tehty sitten edellisen vuosikertomuksen. Lisäksi paneeli ehdottaa, että tulevissa ilmastovuosikertomuksissa hallitus arvioi myös tehtyjen politiikkatoimien sosiaalisia vaikutuksia, erityisesti sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Paneeli katsoo, että vuosikertomuksen sisältöä tulisi kehittää siten, että kuntien ilmastotoimien päästövähennyskehitys ja suomalaisten hiilijalanjäljen kehitys tulisi raportoivaksi. Tästäkin huolimatta, että ko. tietojen tuottamiseen liittyy muutaman vuoden viive. Paneeli kiittää nyt käsillä olevaa vuosikertomusta siitä, että kotitalouksien hiilijalanjälkeen on kiinnitetty huomiota omana osuutenaan. Lisäksi on hyvä, että mukana on vihdoin myös julkisten hankintojen hiilijalanjälki, joka on kuitenkin varsin merkittävä.

On varmasti vaikea löytää optimaalista muotoa vuosikertomukselle. Esitystapaan on monin paikoin saatu kiitettävää napakkuutta, mutta vuosikertomus on edelleen virkakielinen, pitkä ja se painottuu edelleen taakanjakosektoriin. Paneeli korostaa edelleen tarvetta puhutella suurta yleisöä ja odottaa hallitukselta selkeämpää ja persoonallisempaa käsialaa kertomukseen. Paneelin ehdotus on, että ilmastovuosikertomukseen liitetään kahden sivun mittainen teksti, jossa esitetään ydinasiat:

tarvittava päästöpolku vuoden 2035 hiilineutraaliuteen, päästöjen nykytila ja päästökuilu (ks. tarkemmat ehdotukset alla) arvioiden kera ja tämä jaetaan laajamittaisesti kansalaisille ja esimerkiksi kouluihin. Ilmastovuosikertomuksen yhteydessä annettu visuaalinen tiivistelmä osin vastaa tähän haasteeseen. Kyseisen dokumentin löydettävyyteen tosin olisi suotavaa vielä panostaa eikä se sisällä kokonaiskuvan hahmottamista edistäviä havainnollistuksia, joita taas löytyi kuitenkin vuosikertomuksesta. Kannatettavaa olisi myös löytää tapa vahvistaa kansalaisyhteiskunnan roolia raportin tuottamisessa.

Kokonaisvaltainen tapa hahmottaa Suomen päästöjen kehitystä olisi suhteuttaa kehitys siihen päästöpolkuun, joka tarvitaan vuoden 2035 ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Tavoitteen saavuttaminen on päästöjen ja nielujen yhteistulos. Päästöpolku on täten ehdollinen nielulle. Koska päästöjen vähentäminen on ensisijaista, polku voitaisiin hahmottaa keskimääräisellä vakioisella LULUCF-sektorin nettonielulla tarpeellisin selvennyksin. (Tämä edellyttää myös sitä, että maankäyttösektorin kehitystä arvioidaan nykyistä painokkaammin kertomuksessa). Vertaamalla graafisesti päästöjen historiallista kehitystä tarvittavaan päästöpolkuun saataisiin asia kuvatuksi havainnollisesti ja kokonaisvaltaisesti. Politiikan kehittämistarpeita voisi täydentää päästökuiluanalyysilla, jossa selkeästi kuvattaisiin päästövähennystavoite, päätökset päästöjen rajoittamiseksi ja tarvittavat lisätoimet.