Kuuleminen talousvaliokunnassa 18.10.2022 ilmasto- ja energiastrategiasta, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta (Kaisu) sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta

Ilmastoyksikkö, ympäristöministeriö

Magnus Cederlöf **17.10.2022**

Taustaa

Valtioneuvosto hyväksyi kesän 2022 aikana kolme ilmasto-ja energiapolitiikan keskeistä suunnitelmaa eli ilmasto- ja energiastrategian, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman. Näiden rinnakkainen eduskuntakäsittely syksyn 2022 aikana tarjoaa hyvät mahdollisuudet hahmottaa, kuinka laajasta kokonaisuudesta on kyse ja samalla huomioida suunnitelmien väliset kytkennät. Ilmastopolitiikan kannalta kyse on myös siitä kokonaisuudesta, jolla pyritään varmistamaan erityisesti heinäkuussa voimaan astuneen ilmastolain sisältämän hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen vuonna 2035.

Nyt käsiteltävänä olevat suunnitelmat on ainakin osittain valmisteltu aikataulullisesti rinnakkain ja niiden laatimisessa on myös hyödynnetty samaa tietopohjaa, joka on syntynyt ns. Hiisi-hankkeen tulosten ja skenaarioiden perusteella. Erityisenä haasteena suunnittelutyössä on tällä kertaa ollut toimintaympäristössä tapahtuneet ja tapahtuvat nopeat muutokset.

Ilmasto- ja energiastrategia

Ilmasto- ja energiastrategian tavoitteena on tarkastella ilmasto- ja energiapolitiikan kenttää kokonaisvaltaisesti kattaen kaikki siihen kuuluvat sektorit. Näin ollen strategissa tarkastellaan ainakin yleisellä tasolla myös joitakin Kaisu-suunnitelmaan sisältyviä asioita. Viime kuukausien turbulenssi energiasektorilla ja energiapolitiikassa on ollut harvinaisen voimakasta, mikä on heijastunut myös strategian valmisteluun.

Strategian keskiön muodostaa sen toinen luku, johon sisältyvät ns. linjaukset. Terminä linjaus on aika yleinen ja esitetyt linjaukset ovat myös sisällöltään varsin eritasoisia ja –tyyppisiä. Kyse on joka tapauksessa käsitteestä, joka on laajempi ja yleisempi kuin perinteinen politiikkatoimi. Linjauksia on kaiken kaikkiaan hyvin runsaasti mikä asettaa strategian toimeenpanon seurannalle omat vaatimuksensa.

Linjaukset kattavat myös taakanjakosektorin ja sen toimet. Käytännössä se tarkoittaa strategian kannalta sitä, että tässä yhteydessä referoidaan Kaisu-suunnitelmaa ja siihen sisältyviä toimia yleisellä tasolla. Linjausluvun jälkeen esitetään tavoitteiden saavuttamista sekä siihen liittyviä vaikutusarvioita. Myös tämä strategian kolmas luku on kokonaisuuden kannalta hyvin keskeinen. Päästövaikutusten arviointi perustuu ensisijaisesti Hiisi-hankkeen yhteydessä laadittuihin arvioihin.

Strategian luvussa 3.1 tarkastellaan keskeisten kansallisten ilmastotavoitteiden, kuten vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen sekä vuoden 2030 päästötavoitteen saavuttamista. Analyysin pohjana ovat Hiisi-hankkeen skenaariot, joiden mukaan sekä vuoden 2030 päästövähennystavoitteesta että hiilineutraaliustavoitteesta jäädään jonkin verran. Tavoitteiden saavuttaminen voisi kuitenkin tekstin mukaan olla mahdollista tietyillä oletuksilla, kuten erityisesti Raahen terästehtaalla tehtävät tuotantomuutokset ja investoinnit sekä niiden ajoitus. Raahen mahdolliset investoinnit vaikuttavat

hyvin tuntuvasti erityisesti päästökauppasektorin päästökehitykseen, yhteenlaskettu vaikutus voisi olla jopa 3-4 Mt CO2 vuodessa. Tämänkokoinen päästövähennys strategiassa käytetyn politiikkaskenaarion päälle tarkoittaa, että hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen voisi onnistua varsinkin, jos oletetaan että myös maataloudesta aiheutuvia päästöjä voidaan vähentää asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen voisi käytettyjen arvioiden perusteella toteutua päästötasolla n. 21 Mt CO2. Maankäyttösektorin osalta tämä tarkoittaa nettonielun vahvistamista. Sitä varten on laadittu ns. Misu-suunnelma eli maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma.

Strategiassa esitetyn arvion mukaan vuoden 2030 60 %:n kokonaispäästötavoite jää saavuttamatta, elleivät terästeollisuuden suurinvestoinnit ehdi toteutua ennen sitä. Strategiassa esitetty analyysi on kuitenkin tältä osin varsin yleinen eikä erittele päästökaupan tarkkaa osuutta vuoden 2030 päästömäärästä. Taakanjakosektorin osalta todetaan, että mikäli käytössä on EU-lainsäädännön joustokeinot ja Kaisun mukaiset toimet voidaan päästä vuoden 2030 oletettuun päästövähennystavoitteeseen eli 50 %:n päästövähennykseen. Näin ollen strategian arvio on tässä suhteessa yhteneväinen Kaisussa esitetyn toimenpideohjelman ja sen vaikuttavuuden kanssa. Lisäksi voidaan todeta, että käynnissä oleva energiakriisi saattaa hyvinkin entisestään nopeuttaa siirtymistä puhtaaseen energiaan, joka heijastuu myös myönteisellä tavalla päästökehitykseen.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma Kaisu

Kaisun keskeinen sisältö ovat ne toimet, joilla Suomi pystyy puolittamaan taakanjakosektorin päästöt vuoteen 2030 mennessä. Komission kesällä 2021 julkaistun uuden taakanjakoehdotuksen mukaan Suomen kasvihuonekaasujen päästövähennysvelvoite taakanjakosektorille vuodelle 2030 on 50 prosenttia verrattuna vuoden 2005 tasoon. Tämän velvoitteen täyttäminen on ollut uuden keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman lähtökohtana.

Suunnitelmassa on lisäksi otettu huomioon ilmastolaissa tavoitteeksi asetettu hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035 ja arvioitu taakanjakosektorin osuutta tavoitteen saavuttamisessa. Suunnitelmassa arvioidaan millä sektorikohtaisilla toimilla päästökehitys saadaan kulkemaan kohti näitä tavoitteita. Suunnitelmassa tarkastellaan edellä mainittujen sektoreiden lisäksi myös poikkileikkaavia teemoja, kuten alueellisen ilmastotyön ja kulutuksen merkitystä.

Taakanjakosektorin päästökehitys nykyisillä toimilla ei riitä saavuttamaan asetettuja päästötavoitteita. Jotta voidaan saavuttaa tarvittava päästötaso vuonna 2030 tarvitaan vähintään 5,6 miljoonan tonnin edestä uusia toimia. Nämä uudet lisätoimet muodostavat suunnitelman toimenpideohjelman. Vuoden 2030 tavoitteen ja vuoden 2035 oletetun tavoitetason välillä on 2,7 miljoonan tonnin ero, josta osa voidaan kattaa nykytoimilla ja osa uusilla politiikkatoimilla. Vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen riippuu paitsi nyt käsiteltävänä olevan taakanjakosektorin kehityksestä myös siitä, miten maankäyttösektori sekä päästökauppa kehittyvät. Ilmastosuunnitelman toimenpideohjelmassa hyödynnetään vuoden 2030 tavoitteen osalta EU-lainsäädännön sallimia joustoja.

Ilmastosuunnitelmaan on sisällytetty päästövähennystoimia kaikilta suunnitelmaan kuuluvilta sektoreilta. Toimia tarvitaan kaikilla sektoreilla, jotta päästöjä voidaan vähentää tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Tämän hetkisen arvion perusteella toimenpideohjelman toimilla saadaan vuoteen 2030 mennessä aikaan joustot mukaan lukien 5,7 miljoonan tonnin päästövähennykset

perusskenaarioon verrattuna ja näin ollen päästövähennysvelvoite saavutettaisiin. Liikennesektori on kokonsa takia keskeisessä roolissa kokonaisuuden kannalta. Tärkeimmät liikenteen päästövähennystoimet muodostuvat fossiilittoman liikenteen tiekartan kahden ensimmäisen vaiheen toimeenpanosta sekä EU-tason toimista.

Maatalouden osalta kyse on erityisesti EU:n yhteisellä maatalouspolitiikalla eli CAP:in perusteella toimeenpantavista päästövähennystoimista. Suunnitellut maatalouden päästövähennystoimet liittyvät erityisesti turvemaiden päästöjen hillitsemiseen, kuten turvemaiden viljelyyn korotetulla veden pinnalla, kivennäismaiden hiilensidonnan lisäämiseen, täsmäviljelyyn sekä lypsylehmien metaanituoton vähentämiseen.

Rakennusten erillislämmityksen aiheuttamia päästöjä vähennetään ennen kaikkea luopumalla öljylämmityksestä ja siirtymällä vähäpäästöisiin ratkaisuihin. Siirtymää tuetaan investointiavustuksilla ja kotitalousvähennyksellä. Lisäksi on tarkoitus nostaa lämmityspolttoaineiden jakeluvelvoitetta, joka vaikuttaa tehokkaasti jäljellä olevan öljylämmityksen päästöihin. Lämmitysöljyn jakeluvelvoitteen nosto vähentää myös työkoneiden ja muun öljynkäytön päästöjä.

Ilmastosuunnitelman toteutumista seurataan valtioneuvoston kalenterivuosittain eduskunnalle toimittaman ilmastovuosikertomuksen avulla. Kertomus sisältää tiedot päästökehityksestä sekä päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä lisätoimista. Osana seurantaa tarkastellaan myös hiilineutraaliuden saavuttamiseen liittyviä tekijöitä. Lähtökohtana on, että päästövähennystoimien toimeenpano alkaa välittömästi. Tämä on tarpeen, jotta taakanjakosektorin päästöjen puolittaminen onnistuisi.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma Misu

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) on ensimmäinen koko maankäyttösektorin eli maatalousmaan, metsätalouden ja muun maankäytön (LULUCF) kattava ilmastosuunnitelma. Suunnitelman toimeenpanoa tullaan seuraamaan tulevissa ilmastovuosikertomuksissa. Suunnitelmaan sisällytetyillä lisätoimilla tavoitellaan vuosittaista nettovaikutusta, jonka suuruus on vähintään kolme miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuoteen 2035 mennessä (milj. t CO2-ekv.). Suunnitelman perusura on ollut HIISI-skenaarioiden WEM politiikkaskenaario, jossa maankäyttösektorin nettonielu on ollut tasolla -18 milj. t CO2-ekv. vuonna 2035. Perusuran ja lisätoimien toteutuessa saavutettaisiin tavoiteltu maankäyttösektorin nettonielu -21 milj. t CO2-ekv. vuonna 2035 ja koko ilmastopolitiikan kehyksen hiilineutraaliustavoite, jos päästövähennyskehitys muilla sektoreilla olisi ilmasto- ja energiastrategian, sekä KAISU:n mukaista.

MISU-WAM skenaarion mukaan maankäyttösektorin nettonielu on -22,7 milj.tnCO2-ekv vuonna 2035. Suunnitelmaluonnoksessa on paljon toimia, joiden kautta ilmastonmuutoksen hillintää voidaan katsoa edistettävän maankäyttösektorilla ja tuoda ilmastotoimia nykyistä paremmin osaksi maa- ja metsätalouden käytänteitä.

Suunnitelmassa ei ole esitetty Suomelle nykyisestä maankäyttösektoria koskevasta EU lainsäädännöstä aiheutuvia velvoitteita ja analyysiä niiden saavuttamisesta. Suunnitelmassa ei ole esitetty tarkastelua sen arvioimiseksi, onko maankäyttösektorin jousto käytettävissä taakanjakosektorilla, vai onko maankäyttösektori muodostumassa laskennalliseksi päästölähteeksi.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan maankäyttösektorin laskennalliset päästöt joudutaan kompensoimaan lisäpäästövähennyksillä taakanjakosektorilla.

Suunnitelman metsiin liittyvillä toimenpiteillä ei pitkäkestoisesti pystytä vahvistamaan metsämaan nielua, vaan metsämaan nielu on vuonna 2035 pienempi kuin vuonna 2025. Suunnitelmassa esitetty metsien kasvun lisääntyminen perustuu suuressa määrin metsien lannoituspinta-alojen erittäin merkittävään lisäämiseen. Tällaisten lannoituspinta-alojen toteutumiseen liittyy suurta epävarmuutta.

Erityisesti turvemaapeltojen osalta luonnos sisältää toimia, jotka toteutuessaan olisivat luonteeltaan kokonaan uudenlaista toimintaa sektorilla. Viljelysmaan maaperäpäästöt vähenisivät vuodesta 2025 0,32 Mt CO2-ekv vuoteen 2035 mennessä. Kosteikkojen päästöt vähenevät suunnitelman toimien seurauksena 0,62 Mt CO2-ekv., mutta tämän päästövähennyksen suhde viljelysmaan maaperäpäästöihin jää epäselväksi.

Maankäyttösektori poikkeaa luonteeltaan muista sektoreista erityisesti monen toimen ilmastovaikutusten pitkällä vasteajalla, eli siinä, kuinka kauan menee aikaa ennen kuin vaikutuksia pystytään ylipäätään todentamaan, tai siinä, kuinka kauan tarvitaan aikaa ennen kuin toimi aikaansaa ilmastohyötyä. Tämä asettaa suunnitelman toimeenpanolle ja seurannalle erityisiä vaatimuksia.

Suunnitelman merkitys on korostunut maankäyttösektoria koskevien määrällisten tavoitteiden jäätyä pois ilmastolaista. Suunnitelman sisältö ei kuitenkaan ole kaikilta osin enää ajan tasalla. Uusimpien VMI tulosten mukaisia alentuneita metsänkasvulukuja ei ole kokonaisuudessaan huomioitu skenaariolaskelmissa. Lisäksi erityisesti Venäjän käynnistämän sodan vaikutuksia sektorin kehityskulkuihin ei ole huomioitu toimintaympäristössä ja skenaarioissa. Venäjän puun tuonnin lakkaaminen aiheuttaa Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan merkittävän lisätarpeen kotimaisen metsäbiomassan käytölle. Tämän seurauksena nielujen aikaansaamien hiilidioksidin poistumien taso on todennäköisesti tulevina vuosina matalammalla, kuin nykytoimenpiteillä eli Hiisi-perusskenaariossa on arvioitu. Myös on syytä huomioida, että toukokuussa 2022 julkaistun pikaennakkotiedon mukaan metsämaan nielu oli vuonna 2021 tasolla -6,7 Mt CO2-ekv ja maankäyttösektori oli 2,1 Mt CO2-ekv nettopäästölähde.