LAUSUNTO

17.10.2022 SYKE/2022/1927

Talousvaliokunta

Asia: **Asiantuntijalausuntopyyntö, VNS 4/2022 vp Valtioneuvoston selonteko Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035**

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (KAISU) on strateginen asiakirja, jonka tavoitteena on ohjata päästövähennystoimia niin, että Suomi saavuttaa EU:ssa sovitut taakanjakosektorin ilmastotavoitteet vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi KAISU hahmottelee miten päästöt vähenevät taakanjakosektorin osalta niin, että hiilineutraaliustavoite on mahdollista saavuttaa 2035. Tässä lausunnossa Suomen ympäristökeskus (SYKE) esittää omia arvioitaan KAISU-suunnitelman riittävyydestä 2030 päästövähennystavoitteen saavuttamisen kannalta.

KAISU:ssa on esitetty sektorikohtaisia päästövähennystoimia siten, että niillä saadaan yhteensä 5,7 Mt CO_2-ekv. päästövähennyksiä olemassa olevan päätösten mahdollistaman päästökehityksen eli WEM-skenaarion päälle vuoteen 2030 mennessä. Tämä riittää siihen, että Suomen EU:n taakanjakosektorin tavoite toteutuu 0,1 Mt määrän ylityksellä eli niiden päästöt ovat 17,1 Mt CO_2-ekv. vuoteen 2030 mennessä.

Esitettyihin sektorikohtaisiin ja lisätoimenpiteisiin liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä, minkä takia päästövähennyskuilu on todennäköisesti 0,8 Mt CO_2-ekv. luokkaa. Tämä siitäkin huolimatta, että päästöt voivat joillakin osa-alueilla vähentyä ennakoitua nopeammin.

Suunnitelmassa ei ole on käsitelty tavoitteiden saavuttamiseen ja mallintamiseen liittyviä epävarmuuksia. Suunnitelmassa on lähdetty siitä, että toimenpiteet johtavat esitettyihin lopputuloksiin. Todellisuus voi kuitenkin olla toinen. On käytännössä mahdotonta esittää täsmällisiä arvioita siitä, kuinka esimerkiksi etätyö tulee kehittymään vuoteen 2030 mennessä, ja mikä on sen päästövaikutus liikenteen nykytilanteeseen nähden tuolloin. On myös mahdollista, että päästövähennysten toteuttaminen esimerkiksi erillislämmityksessä osoittautuu ennakoitua vaikeammaksi. Tämän takia suunnitelmassa tulisi tarkastella mahdollisia asetettua tavoitetta ylittäviä päästövähennyksiä, jotka luovat joustoa ja varmistavat, että tavoite saavutetaan.

Suunnitelmaluonnoksessa on laskettu sen varaan, että päästökauppasektorilta hankittavat One-off-joustojen (-0,7 Mt CO_2-ekv.) toteutuvat ja vähentävät taakanjakokosektorin päästövähennystarvetta vuoteen 2030 mennessä. Tätä voidaan pitää varmana. Tilanne on toinen maankäyttösektorin eli LULUCF-joustojen kanssa. Niiden varaan on laskettu -0,4 Mt CO_2-ekv. päästövähennys. Luvussa 4.1 ei olla kuitenkaan ole perusteltu LULUCF-joustojen käyttömahdollisuuksien todennäköisyyttä. Tekstissä todetaan ainoastaan: ”Jos Suomen maankäyttösektorin nettonielu ylittää LULUCF-asetusehdotuksen mukaisen tavoitteen, voidaan nieluyksiköitä hyödyntää taakanjakosektorilla”. Nyt kuitenkin näyttää siltä, ettei Suomi saavuta EU:n Suomelta edellyttämää nettonielua ja Suomi joutuu käyttämään joustoja EU:n LULUCF-velvoitteen täyttämiseksi. Metsämme eivät kasva uusimman 13. inventoinnin tietojen mukaan odotetulla tavalla ja Tilastokeskuksen ennakkotiedot LULUCF-sektorin tilanteesta vuonna 2021 kertovat maankäyttösektorin olevan ensi kertaa päästölähde. Tämä muuttunut tilanne ja korkeana säilyvät hakkuupaineet sekä tosiasia, että metsämaan menetykset muille maankäyttösektoreille ei ole vielä kyetty halutulla tavalla estää, johtavat suurella todennäköisyydellä tilanteeseen, että nielutavoite jää saavuttamatta LULUCF:n kokonaistilanteen selvittäminen vaatisi seikkaperäisen läpikäynnin. Ilman tällaista selvitystä, joka uskottavasti osoittaisi, että Suomi saavuttaa LULUCF-tavoitteet, ei ko. LULUCF-joustoa tulisi esittää päästövähennystoimena (taulukko 6, s. 162).

Toinen merkittävä epävarmuus liittyy kuntien ja kuluttajien lisätoimiin (ns. poikkisektoraaliset toimet, luku 6.3). Periaatteessa kaikki kuntien ja kuluttajien toimet tulisi olla otettuna huomioon jo muissa sektorikohtaisissa päästövähennyksissä. Suunnitelmassa oletetaan käytännössä, että kunnat ja kuluttajat tekevät enemmän päästövähennyksiä eri sektoreissa kuin varsinaisilla sektorikohtaisilla toimilla saadaan aikaiseksi. Kuntien vahvistuvan ilmastotyön ja yksityisen kulutuksen muutosten ansiosta oletetaan syntyvän 'lisäisiä' päästövähennyksiä 0,2 Mt + 0,2 Mt. Ohjauskeinot näiden lisäisten päästövähennysten saavuttamiseksi ovat kuitenkin varsin vaatimattomat, joten tulisi varautua myös siihen, ettei niitä saavuteta.

Suomen ilmastopaneelin kulutusta koskevassa selvityksessä (ennakkotieto) on arvioitu, että vuonna 2030 asumisessa käytetään öljyä vuodessa vielä noin 0,3 Mt CO_2-ekv.-päästön edestä. Öljyn käytön luopumista kuluttajien keskuudessa olisi suhteellisen helppo jouduttaa yhteiskunnan tehostettujen tukitoimin avulla esimerkiksi 0,2 Mt CO_2:n edestä. Asumisessa voidaan myös edistää energiatehokkuusremonttien toteutusta, mikä omalta osaltaan varmistaisi rakennusten erillislämmityksen 0,2 Mt CO_2-ekv-päästövähennyksen vuoteen 2030 mennessä. Toimia on mahdollista suunnata siten, että ne tukevat erityisesti taloudellisesti keskimääräistä heikommassa asemassa olevien mahdollisuuksia kohtuullistaa energiakustannuksia.

Liikkumisessa kuluttajien lisätoimet kohdistuvat etenkin uusien täyssähköisten henkilöautojen hankintaan. Muutosta voi vauhdittaa etenkin veroratkaisuilla, joilla täyssähköautojen hankinta ja käyttö tehdään kuluttajalle nyt suunniteltua vieläkin houkuttelevammaksi polttomoottoriautoihin nähden. Lisäpäästövähennyspotentiaali on vähintään 0,2 Mt CO_2-ekv., vaikka kansallinen tai EU:n päästökauppa toimisi perälautana. Teknologinen kehitys ja nestemäisten polttoaineiden hintaheilahtelut voivat nopeuttaa siirtymistä täyssähköautoihin. Tämä voi nopeasti vähentää tuen tarvetta, joten tilannetta on syytä seurata. Uusien täyssähköautojen hankintatuki palvelee ensisijaisesti hyväosaisia eikä ole tehokas keino vastata niihin haasteisiin, joita nousevat polttoainekustannukset aiheuttavat köyhemmille autosta riippuvaisille ihmisille. Myös tästä syystä on varmistettava, että tuesta ei muodostu merkittävä valtiontaloutta rasittava tulonsiirto hyväosaisille.

KAISUssa on löydetty 0,47 Mt CO_2-ekv. edestä maatalouden päästövähennystoimia (s. 107–111). KAISUssa on kuitenkin esitetty maatalouden päästövähennystoimiksi 0,6 Mt. Tätä päästövähennyseron toimenpidejoukkoa ei ole kuitenkaan eritelty. On ainoastaan todettu, että "päästövähennystoimia mainittujen politiikkaskenaarion toimien lisäksi on monia muita tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentymiseen vuoteen 2035 mennessä. Näiden tekijöiden päästövähennysvaikutuksen suuruutta on kuitenkin vaikea tässä vaiheessa arvioida".

Suunnitelmassa kuluttajien ruokavaliomuutoksien vaikutuspotentiaaliksi on tunnistettu 0,2 Mt (s. 150). Samoin ravitsemussuositusten mukaista ruokavaliota on käsitelty maatalouden päästöjen vähentämisen toimenpidealueena (s. 114). Asian edistämiseksi ei ole kuitenkaan esitetty toimenpiteitä. MTK:n ilmastotiekartassa (Lehtonen ym. 2020) saatiin selviä päästövähennyksiä aikaiseksi maatalouden taakanjakosektorinkin alueella, jos ruoka- ja maatalouspolitiikka tukee kuluttajien siirtymistä kasvispainotteisempaan ruokavalioon, jota kotimaan ruoantuotannon tulisi tyydyttää. Tämä edellyttää aktiivista maatalouspolitiikkaa, joka vahvistaa jo osittain alkanutta kysynnän muutosta. Ruoka ja maatalouspolitiikan tuella toteutuvat ruokavalion muutokset palvelevat kansanterveyttä ja niissä voidaan pyrkiä tasa-arvoa tukevaan kehitykseen (vrt. Pohjois-Karjala projekti). Toimet ovat siten oikeudenmukaista siirtymää tukevia. Lisäpäästövähennyspotentiaali vuoteen 2030 mennessä voisi olla noin 0,2 Mt CO_2-ekv., jos politiikkatoimet tukevat muutosta.

KAISU-luonnoksessa ei olla käsitelty jätteen polttamisen päästövähennyksiä lainkaan. Sen päästötaso pysyy käytännössä vakiona (0,8 Mt CO_2-ekv.) tämän vuosikymmenen aikana. Jätteen polttamisen fossiilisperäiset päästöt syntyvät enimmäkseen muovijätteen polttamisesta. Kiertotaloustoimenpiteiden seurauksena Suomen pitäisi tehostaa muovin kierrätystä merkittävästi vuoteen 2030 mennessä. Jos huolehditaan siitä, ettei tämän poistuvan muovijätteen tilalle tulee teollisuusmuovia tai muuta fossiilista polttoainetta jätteenpolttoon, niin päästövähennyspotentiaali olisi vähintään 0,2 Mt CO_2-ekv. Samalla pitäisi tuke toimia muovijätteen jatkojalostamiseksi. Haasteeksi voi joillakin alueilla nousta ei-fossiilisen jätepolttoaineiden riittävyys, minkä takia asiasta olisi tärkeää aloittaa vuoropuhelu alan toimijoiden kanssa ajoissa vähäpäästöisten polttoainevaihtoehtojen löytämiseksi.

Teollisuus ja muut päästölähteet -sektori pitää sisällään fossiilisten polttoaineiden käyttöä päästökauppasektorin ulkopuolisissa teollisuus- ja energiatuotantolaitoksissa. Tämän alueen päästövähennystoimia voitaisiin edistää suunniteltua enemmän tukemalla yritysten puhtaita energiatoimia esim. kuntien elinkeinopolitiikan edistämisen yhteydessä ja kaavoituksen avulla sekä kiirehtimällä pienten energiatuotantolaitosten turpeen käytöstä luopumista investointituilla. Karkea arvio lisäpäästövähennyspotentiaalista on vähintään 0,1 Mt CO_2-ekv.

Kaikkiin toimiin, myös edellä esitettyjen SYKEn lisäpäästövähennystoimenpiteisiin, sisältyy teknistä, taloudellista ja poliittista epävarmuutta, joka voi johtaa siihen, että asetettuja tavoitteita ei saavuteta. Jo pelkästään LULUCF-joustojen sekä poikkisektoraalisten toimien ja maatalouden toiminen

epävarmuudet edellyttäisivät 0,8 Mt CO_2-ekv. edestä lisäisiä toimia varsinaisilla sektoreilla, jotta lopputulos olisi varmemmalla pohjalla tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Tämän takia on tarvetta tutkia ja ottaa käyttöön lisäkeinoja, jotka lisäävät joustavuutta ja mahdollisuuksia reagoida tarvittaessa tavoitteista poikkeavaan kehitykseen. Yksi tällainen on liikenteen kansallinen päästökauppa, joka voisi tarvittaessa toimia myös koko taakanjakosektorin tavoitteiden toteutumisen perälautana. Päästökaupan avulla on mahdollista varmistaa, että liikenteessä saavutetaan jopa suurempi päästövähennys kuin -50 % vuoteen 2030. Päästökauppa voi kuitenkin myös aiheuttaa hinnannousua, joka heikentää eräiden taloudellisesti haavoittuvassa asemassa olevien taloutta. Siksi on välttämätöntä myös suunnitella toimia, joilla haitallisia sivuvaikutuksia voidaan välttää.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet professori Jyri Seppälä ja professori Mikael Hildén.

Viitteet

Lehtonen ym. 2020. Maatalouden ilmastotiekartta – Tiekartta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen Suomen maataloudessa. https://jukuri.luke.fi/handle/10024/54618
Luke 2021. Metsien kasvuvauhti hidastui, mutta puuston tilavuus suureni. https://www.luke.fi/uutinen/metsien-kasvuvauhti-hidastui-mutta-puuston-tilavuus-suureni/