SITRA

Kestävyysratkaisut

Asia:

VNS 4/2022 vp Valtioneuvoston selonteko Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035

VNS 6/2022 vp Valtioneuvoston selonteko Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia

VNS 7/2022 vp Valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta

Sitra kiittää lausuntomahdollisuudesta. Lausunnon keskeiset viestit on koottu alle:

- Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä kaipaa virtaviivaistamista ja kattavuuden parantamista
- Suomen tulisi varautua tavoitteiden kiristämiseen, ja toisaalta huomioida vähähiilisten ratkaisujen parantunut kilpailukyky
- Nykyistenkin tavoitteiden saavuttaminen suunnitelmien toimilla on epäselvää. Erityisesti puun käytön kestävyyden parantaminen vaatii uusia toimenpiteitä
- Ilmastotoimien valinnassa tulisi huomioida pidemmän aikavälin tarpeet ja painottaa kustannustehokkuutta
- Uusia ratkaisuja tulisi tukea tehokkaammin
- Talousvaikutusten analyysi korostaa vinoutuneesti kustannuksia ja jättää hyödyt huomiotta
- Julkisen hallinnon resursseja ilmastotoimien valmisteluun, analysointiin ja seurantaan tulisi vahvistaa ja ilmastotoimien tulisi olla jokaisen ministeriön omien suunnitelmien ja hallinnoinnin keskiössä

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä kaipaa virtaviivaistamista ja kattavuuden parantamista

Suomen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä on monimutkainen ja osin päällekkäinen, mille on vaikea nähdä perusteita. Erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma ja ilmasto- ja energiastrategia kattavat pitkälle saman ajanjakson, sektorit ja toimet. Myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman kesken on päällekkäisyyttä maatalouden toimien suhteen. Suunnittelujärjestelmän monimutkaisuus uhkaa vaikeuttaa toimeenpanoa, lisätä hallinnollisia kustannuksia ja heikentää läpinäkyvyyttä. Suunnittelujärjestelmää on syytä virtaviivaistaa ja keskittyä ohjelmien määrän sijaan niiden kattavuuteen ja vaikuttavuuteen.

Suomen ilmastotavoitteissa on kaksi aukkoa. Tavoiteltavalle hiilinegatiivisuudelle ja siten negatiivisille päästöille eli nieluille, sisältäen sekä puuston, maaperän että tekniset nielut, tulisi asettaa numeeriset tavoitteet. Myös kulutusperäisille päästöille tulisi asettaa tavoitteet, mittarit ja seuranta. Tällä hetkellä kulutusperäisten päästöjen tavoite on asetettu vain vuodelle 2030, kuten KAISUssa on kuvattu.

Ilmastokriisin hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen kansallisesti, luonnonvarojen ylikulutus ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen liittyvät

kiinteästi toisiinsa. Suomessa haasteiden ratkaisemiseksi on laadittu useita erillisiä lakeja, suunnitelmia, ohjelmia ja strategioita. Olisi tärkeää, että haastetta pyrittäisiin jatkossa ratkaisemaan kokonaisuutena. Erityisesti maataloutta ja metsien käyttöä tulisi suunnitella monitavoitteisena kokonaisuutena, ja tämä olisi hyvä huomioida jo hallitusohjelmaa kirjoitettaessa.

Suomen tulisi varautua tavoitteiden kiristämiseen, ja toisaalta huomioida vähähiilisten ratkaisujen parantunut kilpailukyky

Ilmastolakiin kirjatut päästövähennystavoitteet pohjaavat nykyisellään Ilmastopaneelin suosittelemaan päästöbudjettiin. Tämä on hyvä lähtökohta, mutta Sitra kuitenkin huomauttaa, että nykyiset päästötavoitteet eivät välttämättä riitä. Päästövähennystavoite vuodelle 2030 jää jälkeen useiden verrokkimaiden, kuten Saksan, Ison-Britannian ja Tanskan samalle vuodelle asettamista tavoitteista. Ilmaston kuumeneminen ja sen vaikutukset etenevät ennakoitua nopeammin (IPCC 2022).

Kuten KAISUssa todetaan, Glasgow'n ilmastokokous päätti pyytää osapuolia ilmoittamaan päivitetyt päästösitoumukset vuoden 2022 aikana. EU:n nykyinen 2030-päästötavoite ei ole vielä linjassa 1,5 asteen tavoitteen kanssa ja sitä tulisi siksi yhä tiukentaa (Climate Analytics ja Sitra 2016). Suomen pitää varautua kaikissa ilmastosuunnitelmissa siihen, että EU:n päästötavoitteita päivitetään, mikä voi vaikuttaa myös kansallisiin tavoitteisiin ja toimiin. Tätä tukee myös seitsemän järjestöjohtajan (Akava, CLC, EK, Fingo, MTK, SAK, STTK) julkilausuma, jonka mukaan Suomen tulee varautua ilmastotavoitteiden kiristämiseen ilmastonmuutoksen kiihtyessä (CLC 2021).

EU:ssa parhaillaan käsiteltävä 55-valmiuspaketti sisältää useita työkaluja, jotka voivat auttaa Suomea saavuttamaan päästötavoitteensa. EU-tason toimet myös auttavat vähentämään huolia kilpailukykyhaitoista Euroopan sisällä. Suomen kannattaakin ajaa paketin toimenpiteiden vahvistamista, esimerkiksi uusien myytyjen autojen päästörajojen tiukentamista, komission pohjaesitykseen verrattuna.

On syytä myös huomioida, että Venäjän hyökkäyksen myötä nopeasti muuttunut toimintaympäristö, erityisesti energian hinnan nousu, on parantanut uusiutuvainvestointien ja uusien teknologioiden kilpailukykyä ja korostanut energiansäästön merkitystä. Tämä jää suunnitelmissa, erityisesti ilmasto- ja energiastrategiassa, liian vähälle huomiolle.

Nykyistenkin tavoitteiden saavuttaminen suunnitelmien toimilla on epäselvää

Metsien kasvu on heikentynyt uusimmassa metsäinventaariossa, minkä vuoksi puuston nielun kokoarvio on romahtanut ja maankäyttösektori kääntynyt nielusta päästölähteeksi vuoden 2021 ennakkotiedoissa. Tätä ei ole huomioitu ilmastosuunnitelmissa. Lisäksi puun tuonnin loppuminen Venäjältä asettaa entisestään lisäpaineita kotimaisen puun käytölle.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimet keskittyvät vain maankäyttösektorilla tavoiteltuun 3 Mt lisäiseen ilmastovaikutukseen, joka yhdessä aiemmin tuotetun perusskenaarion oletetun nielukehityksen kanssa toteuttaa vuoden 2035 vaaditun nettonielun -21 Mt. Vuoden 2035 nettonielulle ei ole asetettu virallista tavoitetasoa hiilineutraaliustavoitteen yhteydessä, mutta hiilineutraaliuteen tähtäävät toimet muilla sektoreilla nojaavat siihen, että edellä mainittu nielutaso saavutetaan. Perusskenaarion toteutumista eivät turvaa mitkään toimet, eli mikäli

maankäyttösektorin nettonielu ei suunnitelmassa linjattujen lisätoimenpiteiden ulkopuolella kehitykään perusskenaarion mukaisesti, hiilineutraaliustavoite vaarantuu. Lisäksi on huomioitava, että EU:n LULUCF-sääntely edellyttää Suomelta tiettyä nielutasoa, ja sen saavuttamatta jättäminen voi johtaa huomattaviin kustannuksiin.

Jo ennen uusimpien ennakkotietojen julkaisemista ja Venäjän puuntuonnin lopettamista oli kyseenalaista, voitaisiinko yhtä aikaa saavuttaa tarvittava metsänielu ja ilmasto- ja energiastrategian implikoima metsähakkeen energiakäytön tuplaantuminen vuoteen 2035 mennessä, puhumattakaan metsien monimuotoisuuteen ja suojeluun liittyvistä tavoitteista. Myös itse ilmasto- ja energiastrategian mukaan hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia myös muun muassa maatalouden päästövähennysten, kulutuskäyttäytymisen ja teknologisen kehityksen (ml. hiiletön teräs ja negatiiviset päästöt) osalta.

On siis tarve selvittää ja linjata kiireesti, mistä päästölähteistä ja/tai nieluista sekä minkälaisin toimenpitein hiilineutraaliuden ja pidemmän tähtäimen tavoitteiden edellyttämät päästövähennykset ja nielun lisäykset turvataan. Sitran ehdottamat toimenpiteet kaikille sektoreille on koottu julkaisuun Korjausliike - Suomi kohti 1,5 asteen mukaisia ilmastotoimia (sitra.fi).

Ilmastotoimien valinnassa tulisi huomioida pidemmän aikavälin tarpeet ja painottaa kustannustehokkuutta

Vuoden 2035 jälkeen tarvittava hiilinegatiivisuus tulee huomioida jo nyt tehtävissä päätöksissä, sillä hiilineutraalius on vain välitavoite. Ymmärrys pitkällä aikavälillä tarvittavista ratkaisuista edistää siirtymän kustannustehokkuutta, ennakoitavuutta ja oikeudenmukaisuutta. Lisäksi tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan uusia ratkaisuja, joiden eteen on toimittava nyt, jotta ne saataisiin ajoissa käyttöön.

Keskeinen esimerkki tästä ovat tekniset nielut. Vaikka iso osa negatiivisten päästöjen ratkaisuista toteutettaisiinkin vasta 2030-luvulta eteenpäin, tarvitaan niiden käyttöönoton mahdollistamiseksi toimenpiteitä jo aikaisemmin.

Yhtenä linjauksena esitetään selvitettäväksi tapoja tukea teknisten nielujen kehittämisratkaisuja. Tarve ohjaukselle onkin ilmeinen: nykyisellään negatiivisten päästöjen tuottamiseen ei ole sen paremmin tavoitteita, kannustimia kuin selviä sääntöjäkään. Käynnissä on jo VN TEAS -hanke hiilidioksidin käytöstä ja poistosta. Strategiassa tulisi linjata, että selvityksen pohjalta tehdään tarvittavat esitykset negatiivisten päästöjen kannustimien ja muun ohjauksen käyttöönotosta.

Toimenpiteiden valinnassa tulisi myös painottaa kustannustehokkuutta. Se onkin julkilausuttu tavoite, mutta esimerkiksi KAISUsta käy kuitenkin ilmi, että yhtäältä siihen on sisällytetty hyvin kalliita toimenpiteitä mm. liikennesektorilla ja toisaalta siitä puuttuu kustannustehokkaiksi osoitettuja toimenpiteitä, kuten liikenteen päästöjen hinnoittelu. Lisäksi hallituksen päätös nostaa turpeen verottoman käytön ylärajaa sekä vähentää verotuloja että lisää päästöjä.

Uusia ratkaisuja tulisi tukea tehokkaammin

Sitra kannattaa ilmasto- ja energiastrategian linjauksen mukaisesti uuden energiatukiasetuksen valmistelua. Hiilineutraalin kiertotaloussiirtymän kiireellisyyden

huomioiden panostukset uusien ratkaisuiden tukemiseen sekä energiatuen että tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotukien kautta voisivat kuitenkin olla huomattavasti suurempia. Uusia ratkaisuja voidaan lisäksi tukea esimerkiksi investointiympäristönennakoitavuuteen panostamalla.

Ilmasto- ja energiastrategiassa voitaisiin linjata esimerkiksi tavoiteltavasta merituulivoiman kapasiteetista. Se ei maksa valtiolle mitään, mutta voi olla alalle tärkeä investointeja vauhdittava indikaattori.

Suomi tarvitsisi myös selkeän kansallisen vetystrategian. Maakaasun voimakkaasti nousseiden hintojen seurauksena vihreän vedyn kaupallinen kannattavuus on jo käsillä, ja sen käyttöönottoa tulisi nopeasti vauhdittaa. On hyvä, että ilmasto- ja energiastrategiassa on asetettu elektrolyysillä valmistetulle vedylle tavoitteet vuosille 2025 ja 2030, mutta kuten AFRY:n (2022) tekemässä selvityksessä todetaan, vetytalouden kehittäminen vaatii päämäärätietoisuutta, pitkäjänteisyyttä ja kokonaisvaltaista yhteiskunnalliset tavoitteet huomioivaa suunnittelua ja poliittista ohjausta. Selkeän strategian puute voi tehdä vetyyn liittyvistä investoinneista riskialttiimpia tai jopa estää niiden syntymisen. Lisäksi selkeä strategia kansallista vetyinfrastruktuuria varten – ja sen mahdollinen yhteys eurooppalaiseen vetyinfrastruktuuriin – voisi myös kannustaa vedyn laajamittaiseen käyttöönottoon teollisuudessa ja muilla aloilla.

Vedyn infrastruktuurin investointitarpeet on kartoitettava ja mahdollisia rahoituslähteitä on selvitettävä. Suunnittelu- ja rakentamisprosessi tulee aloittaa mahdollisimman pian.

Talousvaikutusten analyysi korostaa vinoutuneesti kustannuksia ja jättää hyödyt huomiotta

Ilmasto- ja energiastrategian kansantaloudellisia vaikutuksia on arvioitu HIISI-hankkeessa. Kansantalousmallinnuksessa on tarkasteltu nykyisten politikkatoimien skenaarion eli perusskenaarion (WEM) ja lisätoimet sisältävän skenaarion eli politiikkaskenaarion (WAM-H) välisiä vaikutuksia vertaamalla politiikkaskenaarion vaikutuksia perusskenaarioon. Tämä lähestymistapa painottaa ilmastokriisin hillintätoimien kustannuksia, koska monet hillintätoimien hyödyistä (ilmastokriisin kustannusten pieneneminen) eivät ole mukana mallinnuksessa. Myöskään perusskenaariossa ilmastokriisin aiheuttamat haitat ja kustannukset eivät ole mallinnuksessa mukana. Jos ilmastotoimien taloudellista hyötyä ei mallinneta ja arvioida, on toimien todellisten kansantaloudellisten vaikutusten arviointi ja tietoon perustuva päätöksenteko käytännössä katsoen mahdotonta.

On lisäksi huomattava, että toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat nostaneet fossiilisten polttoaineiden ja EU:n päästöoikeuksien hintoja, ja siten kasvattaneet puhtaiden ratkaisujen suhteellista kilpailukykyä. Yleisesti myös puhtaiden ratkaisujen, esimerkiksi aurinko- ja tuulivoiman, kustannuskehitys on ollut ennakoitua suotuisampaa. Sähköautojen yleistyminen on myös ollut ennakoitua nopeampaa. Konservatiivisten oletusten takia ilmastopolitiikan kustannukset usein näyttävät mallinnuksissa todellista suuremmilta. Skenaariot saattavat myös tarjota päättäjille turhan konservatiivisen kuvan tulevasta kehityksestä. Riskinä on, että Suomessa jäädään jälkeen teknologioiden ja ratkaisujen kehittämisessä ja skaalaamisessa. Oikea tilannekuva on aivan keskeinen, jotta Suomi voi hyötyä mahdollisimman paljon kasvavista markkinoista.

Julkisen hallinnon resursseja ilmastotoimien valmisteluun, analysointiin ja seurantaan tulisi vahvistaa

> Julkisen hallinnon resursseja ilmastotoimien valmisteluun, analysointiin ja seurantaan tulisi vahvistaa ja ilmastotoimien tulisi olla jokaisen ministeriön omien suunnitelmien ja hallinnoinnin keskiössä. Etu- ja jälkikäteisarvioita on kuitenkin hyvä tehdä yhteistyössä tutkijoiden kanssa, ja arviointityön läpinäkyvyyteen tulee kiinnittää huomiota. Ministeriöiden olisi lisäksi hyvä arvioida vaikutuksia nykyistä laaja-alaisemmin eli esimerkiksi huomioiden paremmin erilaiset sektorien väliset ristikkäisvaikutukset sekä muutokset maailmanmarkkinoilla ja muiden maiden politiikkaohjauksessa. Esimerkiksi Tanskassa ilmastotoimien vaikutusarvioita voidaan mallintaa myös ministeriöissä, vaikka itse mallien kehittäminen on tutkijoiden työtä. Vaikutusarvioiden tekemistä ja lainvalmistelua tulisi vahvistaa, jotta ministeriöihin saadaan tarvittavaa osaamista ja työkaluja. UUSILMA-hankkeen mukaan olisi perusteltua panostaa erityisesti lainvalmistelun ilmastoarviointikäytännön parantamiseen koulutuksen ja vertaistuen avulla.

Helsingissä 14.10.2022,



Mari Pantsar

Johtaja, Sitra

Viittaukset

IPCC 2022 – Summary for Policymakers. Osoitteesta https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf

Climate Analytics ja Sitra 2016 – What does the Paris climate agreement mean for Finland and the European Union? Osoitteesta https://www.sitra.fi/julkaisut/paris-climate-agreement-mean-finland-european-union/

CLC 2021 – Statement by organisation leaders on the IPCC report and the urgency of climate action. Osoitteesta https://clc.fi/2021/08/16/statement-by-organisation-leaders-on-the-ipcc-report-and-the-urgency-of-climate-action-2/

Sitra 2021 – Korjausliike – Suomi kohti 1,5 asteen mukaisia ilmastotoimia. Osoitteesta https://www.sitra.fi/app/uploads/2021/08/sitra-korjausliike.pdf

Tieto käyttöön – Hiilidioksidin käyttö ja poisto (Carbon dioxide usage and removal). Osoitteesta https://tietokayttoon.fi/-/hiilidioksidin-kaytto-ja-poisto-carbon-dioxide-usage-and-removal-

AFRY 2022 – Vetytalous – mahdollisuudet ja rajoitteet. Osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163901

Tieto käyttöön – Uudet ilmastosääntelyn keinot ja ilmastolain vahvistaminen (UUSILMA). Osoitteesta https://tietokayttoon.fi/-/uudet-ilmastosaantelyn-keinot-ja-ilmastolain-vahvistaminen-uusilma