Vuoden 2023 ilmastolain mukainen ilmastovuosikertomus

Liikenne- ja viestintävaliokunnan kuulemistilaisuus 26.10.2023

Riikka Siljander, erityisasiantuntija, ympäristöministeriö 24.10.2023

Taustaa

Valtioneuvosto antoi ilmastovuosikertomuksen eduskunnalle 14.7.2023. Ilmastovuosikertomuksen laatimisesta on säädetty ilmastolaissa (423/2022).

Ilmastolain mukaisesti ilmastovuosikertomus annetaan eduskunnalle vuosittain. Lain mukaan siinä raportoidaan tiedot päästö- ja nielukehityksestä ja politiikkatoimien toteutumisesta sekä arvioidaan nykyisten toimien riittävyyttä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tarvetta lisätoimille. Vuosikertomukseen ei kuitenkaan ole tarkoitus sisällyttää konkreettisia ehdotuksia lisätoimista. Lisäksi ilmastovuosikertomuksessa raportoidaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman tavoitteiden toteutumisesta sekä arvioidaan sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien toimien riittävyyttä ja toteutumista. Vuosikertomuksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle mahdollisuus käydä keskustelua ilmastopolitiikan ajankohtaisista kysymyksistä tuoreimman tiedon pohjalta. Ilmastovuosikertomus on annettu vuodesta 2019 lähtien.

Edellisten ilmastovuosikertomusten eduskuntakäsittelyiden yhteydessä on esitetty toiveita vuosikertomuksen kehittämiseksi. Näitä toiveita on otettu huomioon seuraavien ilmastovuosikertomusten laadinnassa ja ilmastovuosikertomuksen sisältö on laajempi kuin laki edellyttää. Vuosikertomus sisältää muun muassa katsaukset sektorirajat ylittäviin toimenpidekokonaisuuksiin, kuten kuntien ilmastopolitiikkaan, kiertotalouteen ja kulutuksen hiilijalanjälkeen. Niin kutsuttujen poikkileikkaavien teemojen (luku 6) osalta eri teemojen sisällyttämistä harkitaan sen mukaan, kuinka paljon aihealueella on tapahtunut edistymistä edeltävän vuoden aikana. Jatkossa ilmastovuosikertomukseen sisällytetään myös vaihtuvia teemoja (tämän vuoden kertomuksessa luvut 8 ja 9) esimerkiksi tietojen saatavuuden ja ajankohtaisuuden perusteella. Ilmastovuosikertomuksesta on julkaistu myös erillinen viestinnällinen tiivistelmä aikaisempien vuosien tapaan.

Tämän vuoden vuosikertomuksessa ilmastopolitiikan toimeenpanon tilannetta on kuvattu niin kuin se on ollut keväällä 2023, eikä kertomuksessa siten ole otettu huomioon uuden hallitusohjelman linjauksia.

Vuoden 2022 päästö- ja nielukehitys

Tilastokeskuksen toukokuussa julkaisemien pikaennakkotietojen mukaan kokonaispäästöt ilman maankäyttösektoria vähenivät vuonna 2022 edellisvuodesta 2,0 Mt CO_2-ekv. eli 4 % ja olivat 45,8 Mt CO_2-ekv. Päästökauppasektorin päästöt vähenivät edellisvuodesta 1,3 Mt CO_2-ekv. eli 6 % ja olivat 19,0 Mt CO_2-ekv. Päästöjen laskun taustalla oli erityisesti maakaasun kulutuksen puolittuminen edellisestä vuodesta, mihin vaikutti maakaasun korkea hinta sekä tuonnin loppuminen Venäjältä. Taakanjakosektorin päästöt vähenivät 0,8 Mt CO_2-ekv. eli 3 % ja olivat 26,7 Mt CO_2-ekv. Taakanjakosektorin päästöt ovat vähentyneet hitaammin kuin päästökauppasektorin päästöt vuodesta 2005.

Vuonna 2021 maankäyttösektori oli ensimmäistä kertaa hiilinielun sijaan pieni nettopäästölähde, mikä johtui erityisesti puuston kasvun hidastumisesta ja korkealla tasolla toteutuneista hakkuumääristä. Tilastokeskuksen pikaennakkotietojen mukaan vuonna 2022 maankäyttösektori oli -1,0 Mt CO_2-ekv. suuruinen nettonielu. Sektorin kääntymiseen edellisvuoden pienestä nettopäästöstä nettonieluksi vuonna 2022 vaikuttivat pikaennakkolaskennassa huomioidut hakkuumäärät, jotka pienentyivät 2 % vuodesta 2021. Joulukuun päästöjulkistuksessa tarkentuu, onko sektori nielu- vai päästölähde sekä nettonielun tai -päästön

suuruus. Metsät ovat olleet edelleen nettonielu vuosina 2021 ja 2022, mutta nielun koko on pienentynyt. Se ei riittänyt kattamaan muiden maankäyttöluokkien päästöjä vuonna 2021.

Vuonna 2022 liikenteen päästöjen osuus taakanjakosektorin päästöistä oli noin 37 % ja kokonaispäästöistä noin 21 %. Pikaennakkotietojen mukaan kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ilman kotimaan lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjä olivat vuonna 2022 yhteensä noin 9,8 Mt CO2-ekv. ja ne pysyivät lähes edellisvuoden tasolla. Vuonna 2022 liikenteen uusiutuvien polttoaineiden osuus laski hieman. Myös liikennepolttoaineiden loppukulutus laski.

Tavoitteiden saavuttaminen

Ilmastolain mukaan Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuonna 2035 sekä vähentää päästöjä 60 % vuoteen 2030 mennessä, mikä tarkoittaa 28,5 Mt CO_2-ekv. päästötasoa vuonna 2030. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimia on linjattu keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa, ilmasto- ja energiastrategiassa sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa, jotka annettiin eduskunnalle kesällä 2022. Ilmastovuosikertomusta laadittaessa käytössä olleiden päästöskenaarioiden perusteella päästövähennystahti on linjassa ilmastolain vuoden 2030 päästövähennystavoitteen kanssa. Kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen kuitenkin edellyttää lisätoimia maankäyttösektorilla sekä muilla sektoreilla. Hiilineutraaliustavoitteen kannalta keskeistä on hiilinielujen määrä vuonna 2035, joka määrittelee vaadittavien päästövähennysten suuruusluokan. Ilmastopolitiikan suunnitelmissa vuoden 2035 nielutasoksi on oletettu -21 Mt CO_2-ekv. Vuonna 2022 ilmi tulleen merkittävän maankäyttösektorin nielujen pienenemisen myötä, oletus -21 Mt CO_2-ekv:n hiilinielutasosta ei vaikuta olevan saavutettavissa maankäyttösektorin nykyisillä ja suunnitelluilla toimilla.

Uudistetun maankäyttösektoria koskevan LULUCF-asetuksen mukaan jäsenmaita koskevat velvoitteet jakautuvat kahteen erilliseen viisivuotisjaksoon, 2021–2025 sekä 2026–2030. Ensimmäisellä jaksolla Suomen on varmistettava, ettei maankäyttösektorista aiheudu laskennallisia päästöjä. Toisen jakson velvoite pohjautuu inventaarion mukaiseen laskentaan ja Suomen nettonielutavoitteeksi on asetettu -2,9 Mt CO_2-ekv., jonka tulee olla lisäistä suhteessa Suomen vuosien 2016–2018 keskiarvonieluun (-14,8 Mt CO_2-ekv.). Toisin sanoen Suomen maankäyttösektorin nettonielun tavoitetaso vuodelle 2030 on -17,8 Mt CO_2-ekv. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan (MISU) on sisällytetty maankäyttösektorin ilmastotoimia. Suunnitelman tavoitteeksi on määritelty maankäyttösektorin vähintään 3 Mt CO_2-ekv. nettonielun vahvistamistavoite vuoteen 2035 mennessä verrattuna perusskenaarioon.

On todennäköistä, että Suomi ei tule saavuttamaan EU:n LULUCF-asetuksen mukaisia velvoitteitaan ilman merkittäviä lisätoimia. Mikäli EU-velvoitteen mukaista nielutasoa ei saavuteta, tulee Suomen hankkia nieluyksiköitä muista jäsenmaista. Mikäli vajetta ei saada silloinkaan katettua, siirtyy kauden 2021–2025 vaje katettavaksi taakanjakosektorille. Taakanjakosektorin jo entuudestaan tiukan velvoitteen ja maankäyttösektorin mahdollisen vajeen kokoluokan vuoksi, vajeen kattaminen merkittävässä määrin taakanjakosektorin lisätoimilla on käytännössä mahdotonta. Tällöin joudutaan todennäköisesti ostamaan taakanjakosektorin päästöyksiköitä muista jäsenmaista. Seuraava maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) tulee laatia viimeistään vallikaudella 2027–2031. Tämän hetkisten tietojen perusteella uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laatimista tulisi harkita jo tällä vaalikaudella.

Uudistetun EU:n taakanjakoasetuksen mukaan Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 on 50 % verrattuna vuoden 2005 tasoon, mikä tarkoittaa 17,2 Mt CO_2-ekv. päästötasoa. Pikaennakkotiedon mukaan Suomi on alittanut EU:n taakanjakoasetuksen mukaisen päästökiintiön vuonna 2021 1,4 Mt:lla CO_2-ekv. ja vuonna 2022 1,3 Mt:lla CO_2-ekv. Näiden tietojen valossa Suomella olisi vuosilta 2021–2022 yhteensä noin 2,7 Mt CO_2-ekv. ylijäämää, jolla voidaan kompensoida mahdollisia tulevien vuosien päästökiintiöiden ylityksiä. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa arvioitiin, että nykyisellä kehityksellä ja nykytoimilla taakanjakosektorin päästöt laskisivat 22,8 Mt CO_2-ekv. tasolle vuoteen 2030

mennessä. Näin ollen suunnitelman laatimisen lähtökohtana oli 5,6 Mt CO_2-ekv:n päästökuilu vuonna 2030, jonka kattamiseksi suunnitelmassa on esitetty lisätoimia. Suunnitelmassa on arvioitu, että siinä esitetyillä toimilla (ml. joustot) saavutetaan n. 5,7 Mt CO_2-ekv. lisäpäästövähennykset vuonna 2030 verrattuna perusskenaarioon ja näin ollen vuoden 2030 päästövähennysvelvoite saavutettaisiin. Tilannekuva maankäyttösektorin nettonielun kehityksestä on sen jälkeen muuttunut, kun sektori osoittautui nettopäästöksi vuonna 2021 ja oli pikaennakkotietojen mukaan vain pieni nettonielu vuonna 2022. Tämän seurauksena näyttää tällä hetkellä varsin epätodennäköiseltä, että maankäyttösektorilta saatava jousto olisi käytettävissä KAISUn toimeenpanossa. Toisaalta KAISUn päästövähennystavoitteen toteutuminen riippuu myös vielä toteutumatta olevista politiikkakeinoista, kuten kevyen polttoöljyn jakeluvelvoitteen nostosta suunnitelmassa esitellyllä tavalla.

Poikkileikkaavat toimet

Noin kaksi kolmannesta suomalaisista asuu kunnissa, jotka tavoittelevat 80 % päästövähennystä vuosina 2007–2030 tai hiilineutraaliutta vuoden 2030 jälkeen. Ilmastolakiin lisättiin maaliskuussa 2023 kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma ja päivittää se vähintään kerran valtuustokaudessa.

Kulutusperäisistä päästöistä 83 % aiheutuu kotitalouksien kulutuksesta, 11 % kuntien hankinnoista ja 6 % investoinneista Suomen ympäristökeskuksen vuoden 2023 laskelmien mukaan. Henkilöä kohden laskettu hiilijalanjälki on pysytellyt 8 t CO_2-ekv. tuntumassa vuodesta 2015 lähtien. Vuonna 2022 julkaistussa Ilmastopaneelin raportissa päästövähennyspotentiaalia tunnistettiin olevan erityisesti kasvispainotteiseen ruokavalioon siirtymisessä, mutta myös asumisessa, liikenteessä, ruoassa ja tavaroiden ja palveluiden kulutuksessa.

Kiertotalouden toimintamalleilla voidaan vähentää sekä kulutus- että tuotantoperäisiä päästöjä. Vuonna 2021 valmistui kiertotalouden strateginen ohjelma, jossa asetettiin visio ja tavoitteet kiertotaloudelle, määritettiin tarvittavat toimenpiteet ja seurantamittarit sekä ehdotettiin tarvittavia resursseja kiertotalouden edistämiseen.

Sopeutuminen

Vuonna 2022 valmistunut kansallinen sopeutumissuunnitelma 2030 edistää Suomen varautumista ja sopeutumista ilmastonmuutoksen vaikutuksiin ilmastolain mukaisesti. Se sisältää kymmeneen teemaan jaoteltuina 24 tavoitetta ja niiden saavuttamiseksi määritellyt toimenpiteet. Toimenpiteitä on kahdenlaisia: aiemmin aloitettuja, joiden jatkaminen on sopeutumisen näkökulmasta tärkeää sekä uusia toimenpiteitä. Ilmastovuosikertomuksessa raportoidaan toimeenpanon tilanne tavoitekohtaisesti. Teemat ovat kansallisen tason strateginen suunnittelu ja ennakointi, kokonaisturvallisuus ja huoltovarmuustyö, ruoka- ja ravitsemusturva, infrastruktuuri ja rakennettu ympäristö, uusiutuvien luonnonvarojen käyttö ja hoito, luonnon monimuotoisuus, luontopohjaiset ratkaisut sekä kuivuusriskien hallinta, terveyden suojelu ja edistäminen, kulttuuriperintö ja ympäristö, alue- ja kuntatason ilmastoriskien hallinta, kansainvälinen yhteistyö sekä tietopohja, viestintä ja seuranta.

Infrastruktuuri ja rakennettu ympäristö -teeman alla on neljä tavoitetta, jotka liittyvät vesihuoltoon, liikenne- ja viestintäinfrastruktuuriin, rakennettuun ympäristöön, energiainfrastruktuuriin, teollisuuteen ja elinkeinoelämään. Liikenne- ja viestintäinfrastruktuurin ja rakennetun ympäristön osalta toimeenpano on käynnistynyt. Tavoitteena on, että liikenne- ja viestintäinfrastruktuurin haavoittuvuudet on tunnistettu vuoteen 2026 mennessä ja ilmastokestävyyttä on vahvistettu vuoteen 2030 mennessä.