K 17/2023 vp
Ilmastoasiantuntija Hanna Aho
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
LiV 24.11.2023

Asia: K 17/2023 vp Ilmastovuosikertomus 2023

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa seuraavaa:

- Ilmastovuosikertomus on valmisteltu entistä paremmin antamaan kokonaiskuvaa päättäjille ja kansalaisille ilmastotoimien etenemisestä ja lisätoimien tarpeesta. Valitettavasti ilmastopolitiikan taloudellisten vaikutusten ja oikeudenmukaisuuskysymysten tarkastelu on edellisvuotta suppeampaa.
- Vaikka päästöt ovat vähentyneet selvästi, hiilinielujen romahtamisen vuoksi nettopäästöt ovat samalla tasolla kuin vuonna 1990.
- Suomi ei nykytoimin saavuta EU:n vuoden 2030 velvoitteita eikä hiilineutraaliutta vuonna 2035.
- Hallitusohjelmakirjaukset ja budjettiehdotus vaikeuttavat erityisesti taakanjakosektorin ja liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamista.
- Luonnonsuojeluliitto on huolissaan liikenteen päästöohjauksen heikentämisen vaikutuksista EU:n elpymis- ja palautumisvälineen mukaisiin maksatuksiin,
- **Ilmastovuosikertomus tuo selkeästi esiin lisätoimien tarpeen.**
- Ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää seurannan perusteella *"tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista"*
- **Eduskunnan tulee edellyttää ilmastolain mukaista päätöstä lisätoimista sekä uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelua** samassa aikataulussa energia- ja ilmastostrategian ja KAISU:n kanssa, jotta ilmastotavoitteet voidaan saavuttaa.
- KHO:n mukaan valtioneuvoston passiivisuuden jatkuminen voi avata tien valtioneuvoston toiminnan tutkinnalle.

Lisätoimien tarve

Ilmastovuosikertomus 2023 tuo selkeästi esiin tarpeen lisätoimille, jotta Suomen ilmastotavoitteet voidaan saavuttaa. Ilmastovuosikertomus kuvaa ilmastopolitiikan toimeenpanoa kevääseen 2023 asti, mutta se ei ota huomioon Petteri Orpon hallituksen tekemiä linjauksia. Sittemmin kokonaiskuva ilmastopolitiikan toimeenpanosta on synkentynyt entisestään ja maankäyttösektorin huomattavan nieluvajeen lisäksi päästövähennyskuilu taakanjakosektorilla ja mahdollisesti päästökauppasektorilla on kasvamassa hallituksen toimien vuoksi.

> *"Ilman merkittäviä lisätoimia maankäyttösektorilla on todennäköistä, ettei Suomi saavuta EU:n LULUCF-asetuksen mukaisia velvoitteita ilman päästöyksiköiden ostoja muista jäsenmaista. Myös kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia maankäyttösektorilla sekä muilla sektoreilla."*

"Tämän hetkisten tietojen perusteella uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laatimista tulisi kuitenkin harkita jo tällä vaalikaudella. Myös ilmastolaki edellyttää, että MISUa arvioidaan kuluvalla vaalikaudella."

- ➔ Suomen luonnonsuojeluliitto yhtyy valtioneuvoston näkemykseen ja esittää että valtioneuvosto tekee ensitilassa päätöksen lisätoimista ilmastolain mukaisesti (16 §:n 1) ja muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia päätöksen mukaisesti (17 §), jotta lain tavoitteet voidaan saavuttaa.
- ➔ **Eduskunnan tulee edellyttää ilmastolain mukaista päätöstä lisätoimista sekä uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelua samassa aikataulussa kuin energia- ja ilmastostrategian ja KAISU.**
- ➔ Uuden MISU:n valmistelussa tulee huomioida sekä EU-velvoitteet että kansallinen hiilineutraaliustavoite sekä se, että LULUCF-asetuksen mukaiset joustokeinot eivät välttämättä ole käytettävissä. On kuitenkin selvää, että ilman uskottavaa nielusuunnitelmaa joustoja ei ole mahdollista käyttää.
- ➔ Uuden MISUn kautta voidaan varmistaa **toimien oikea mitoittaminen, kustannustehokkuus, oikeudenmukaisuus ja mahdolliset kompensaatiotarpeet.** Kyseessä on yhteiskunnallisesti merkittävä kysymys, jolloin valmistelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden tulee olla parempaa kuin ensimmäisen MISU:n valmistelussa ja täyttää ilmastolain vaatimukset. Maa- ja metsätalousministeriön näkemys siitä, että maankäyttösektorin lisätoimet tuodaan eduskunnalle energia- ja ilmastostrategian ja KAISUn kautta ei ole ilmastolain mukainen menettely eikä takaa lain mukaista valmistelua, kuulemista tai eduskunnan ja sidosryhmien osallistumista. Avoin valmistelu on myös maa- ja metsätalousalalla toimivien etu.
- ➔ KAISU:n päivityksessä tulee huomioida ilmastovuosikertomuksen mukaisesti, että taakanjakosektorilla tulisi varautua siihen, että LULUCF-sektorilta ei saada KAISUssa suunniteltuja vuosittaisia 0,4 Mt joustoja.
- ➔ Hallituksen on varauduttava ostamaan maankäyttösektorin nieluyksiköitä, jotta nieluvaje ei siirry taakanjakosektorille.

KHO:n kesäkuisen päätöksen perusteella valtioneuvoston passiivisuuden jatkuminen voi avata tien uuden valituksen tutkinnalle.

> "Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen tekemättä jättäminen tuossa vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että **valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.**"

Liitto huomauttaa, että esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2024 on jyrkässä ristiriidassa ilmastovuosikertomuksen ja ilmastopoliittisten suunnitelmien kanssa, sillä rahoitusta leikataan huomattavasti toimista, joiden varaan päästövähennyspolku ja hiilinielujen vahvistaminen on suunniteltu. Tämä tulee korjata eduskunnassa.

Liitto muistuttaa, että sekä kansallisten että EU-velvoitteiden saavuttamisesta on ympäristöhyötyjen lisäksi

Suomelle valtava taloudellinen potentiaali ja mainehyöty. Vihreä siirtymä tuo investointeja ja kestäviä työpaikkoja. Ympäristökriisien ratkaisu on taloudellisesti välttämätöntä. Epäjohdonmukainen ilmastopolitiikkaa tekee hallaa uusille investoinneille. Edellisten ja nykyisen hallituksen riittämättömät toimet ja kustannustehokkaiksi havaittujen toimien peruminen kasvattaa kustannuksia tulevaisuudessa ja jättää nuorille ja tuleville sukupolville epäoikeudenmukaisen ja raskaan hiilivelkataakan.

Energia

Vuodesta 2005 päästökauppasektorin päästöt ovat vähentyneet keskimäärin noin 3 % vuodessa ja kokonaisuudessaan päästökauppasektorin päästöt ovat vähentyneet 14,1 Mt CO_2-ekv. eli 43 %. Skenaariotarkastelun perusteella päästökehitys on linjassa ilmastolain 2030 tavoitteiden kanssa.

On kuitenkin huomattava, että uusien investointien tilanne on tänä vuonna heikentynyt aiemmasta, sillä kustannus- ja korkotaso on noussut ja tuulivoima-alalla on toimitusvaikeuksia. Tämä luo epävarmuutta päästökehitykseen. Myös lupa- ja valvontaviranomaisten resurssit aiheuttavat huolta. Samaan aikaan EU-tason päästöohjaus toteutuu vahvempana kuin mitä komissio alunperin ehdotti.

Luonnonsuojeluliitto muistuttaa, että puupolttoaineiden verottomuus ja suuri rooli energiantuotannossa muodostavat riskin maankäyttösektorin ilmastotavoitteille sekä uusiutuvan energian tavoitteiden saavuttamiselle, sillä puupolttoaineet täyttävät uusituvan energian direktiivin mukaiset kestävyyskriteerit vain, mikäli maankäyttösektori on kokonaisuudessaan nettonielu. Näin ei ollut vuonna 2021. Suomi on parhaillaan rikkomusmenettelyssä direktiivin toimeenpanon puutteiden vuoksi.

Taakanjakosektori

Taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet hitaammin kuin päästökauppasektorin päästöt. Päästöt ovat vähentyneet sektorin kaikilla aloilla maataloutta lukuun ottamatta. Ilmastovuosikertomuksen perusteella liikenteen päästövähennyskehitys on hidastunut huomattavasti. Riski siitä, että päästöjen väheneminen hidastuu tai jopa kääntyy kasvuun on olemassa.

Suomella käytössä olevan LULUCF-jouston enimmäismäärä on 0,45 Mt CO_2-ekv. / vuosi. Nettonielun romahduksen ja riittämättömien korjaavien toimien seurauksena ylijäämän syntyminen maankäyttösektorilla on epätodennäköistä. Näin ollen on varsin epätodennäköiseltä, että maankäyttösektorilta saatava jousto olisi käytettävissä KAISUn toimeenpanossa. Tämä luo taakanjakosektoielle toimenpidekuilun.

Ilmastovuosikertomus ei huomioi hallitusohjelman ja budjettiehdotuksen vaikutuksia. Erityisesti liikenteen osalta hallituksen tuoreet päätökset ja rahoitusvaje ovat KAISU:n vastaisia, vaikeuttavat huomattavasti tavoitteiden saavuttamista ja kasvattavat tarvetta lisätoimille. Yksistään hallituksen ehdottama jakeluvelvoitteen noston jarruttaminen vuosina 2023–2027 lisää liikenteen päästöjä LVM:n arvion mukaan n. 4,5 Mt verrattuna perusennusteeseen. Riski taakanjakosektorin päästökiintiön ylityksestä kasvaa, kun jakeluvelvoitteen heikennys yhdistyy hallitusohjelman aikomukseen alentaa liikennepolttoaineiden verotusta, heikentää liikennepolttoaineiden CO2-komponenttia 100 miljoonalla eurolla ja vähentää latausinfran, kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen rahoitusta. Suomen ilmastopaneeli on arvioinut, että lisätoimitarve taakanjakosektorilla on kokonaisuudessaan 2-3 Mt.

Luonnonsuojeluliitto on huolissaan liikenteen päästöohjauksen heikentämisen vaikutuksista EU:n elpymis- ja palautumisvälineen mukaisiin maksatuksiin, sillä Suomi on sitoutunut liikenteen päästövähennyksiin osana elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa. On riski, että liikenteen tavoitteiden saavuttamatta jääminen voi aiheuttaa rahoituksen saamatta jäämisen tai takaisinperinnän.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että hallituksen tulee tehdä kokonaisarvio linjaustensa kokonaisvaikutuksesta ilmastolain mukaisten ja EU-velvoitteiden saavuttamiseen ja **varmistettava tavoitteiden saavuttaminen KAISU:n ja energia- ja ilmastostrategian valmistelussa.**

Maankäyttösektori

Maankäyttösektori oli ensimmäisen kerran nettopäästölähde vuonna 2021. Hiilinielujen romahdus on tapahtunut noin vuosikymmenen aikana eikä kyseessä ole yksittäisen vuoden poikkeus. Ilmastovuosikertomuksen mukaan sektorin muuttuminen nettonielusta nettopäästölähteeksi johtui erityisesti puuston kasvun hidastumisesta ja korkealla tasolla toteutuneista hakkuumääristä.

Ilmastovuosikertomuksen mukaan käytössä olevien tietojen perusteella metsämaan nielu sekä vuonna 2021 että 2022 oli selvästi pienempi kuin Suomelle asetettu vertailutaso. Luke on vastikään tehnyt arvion siitä miten vertailutaso muuttuisi nykyisillä laskentamenetelmillä. Arvio on väliaikainen ja tarkoitettu vain kansalliseen käyttöön. Se ei muuta ilmastovuosikertomuksen johtopäätöstä, vaikka nieluvaje onkin sen pohjalta aiemmin arvioitua pienempi. Varsinainen tekninen korjaus, joka komission on hyväksyttävä, tehdään vasta vuoden 2027 inventaariolukujen pohjalta.

Vertailutason päivittämisen jälkeen arvioitu nieluvaje vuosille 2021-2025 on Luken aiemmassa lausunnossa esitetyillä oletuksilla 10–40 Mt CO2-ekv. **Tämä pitää sisällään oletuksen mahdollisuudesta hyödyntää joustoja täysimääräisesti, mutta se ei välttämättä ole realistista, sillä se edellyttää Suomelta uskottavan nielusuunnitelman (mukaanlukien vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen (artikla 13 ja 13 d)) ja että EU-tasolla tavoitteet saavutetaan. Mikäli metsäjousto ja Suomen lisäjousto eivät ole käytettävissä, on vaje kaudella 2021-2025 vastaavasti noin -22 Mt + -5 Mt suurempi kuin mitä Luke on arvioinut.** Lisäksi tulee huomioida myös muut maankäyttöluokat, joiden osalta velvoitteet tulee täyttää ml. metsäkato.

Jotta nieluvajetta EU-tavoitteiden ja hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi sekä taloudellisia riskejä voidaan pienentää, keskeistä on laatia tällä hallituskaudella uusi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma MISU. Näin lisätoimet voidaan mitoittaa oikein, ne voidaan suunnitella oikeudenmukaisiksi ja kustannustehokkaiksi ja eduskunnan ja sidosryhmien osallistumisesta voidaan huolehtia ilmastolain mukaisesti.

Luonnonsuojeluliitto korostaa, että ensimmäisen MISU:n yhteydessä tehdyt vaikutusarviot, maankäyttösektorin selvitys- ja valmistelutyöryhmän loppuraportti sekä Syken raportti ohjauskeinoista antavat jo hyvän tietopohjan lisätoimista päättämiseksi. Hallitusohjelman kirjaukset mm. maankäytön muutosmaksusta sekä metsien kiertoajan pidentämisestä on tarpeen valmistella nopeasti, jotta nieluvajetta voidaan pienentää riittävän nopeasti. Lisäksi on tarpeen vahvistaa MISU:n toimeenpanoa ja palauttaa mm. kosteikkoviljelyn rahoitus kuten ympäristövaliokunta on lausunnossaan viitannut.

Kunnat

Ilmastovuosikertomuksen mukaan Suomen 309 kunnasta 138 on asettanut itselleen kunnallisen tai seudullisen ilmastotavoitteen (Kuntaliiton ilmastoselvitys 2021). Näissä kunnissa asuu 4,5 miljoonaa henkilöä eli noin 80 prosenttia Suomen väestöstä. Kuntien tilanteissa on kuitenkin suuria eroja. Kuntaliiton ilmastoselvityksen 2021 mukaan suurin haaste kuntien ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta on kautta linjan rahoitus- ja henkilöresurssien puute.

Luonnonsuojeluliiton mielestä hallituksen esitys lopettaa kuntien ilmastoavustukset ja tuki kuntien kiinteistöjen öljylämmityksestä luopumiseen sekä vähentää alueellisen energianeuvonnan määrärahoja vaikeuttavat ilmastotavoitteiden saavuttamista ja ylläpitävät kuntien välisiä eroja.

Kulutuksen hiilijalajälki

Liitto pitää hyvänä, että kulutuksen hiilijalanjälkeä ja mahdollisia ohjauskeinoja käsitellään ilmastovuosikertomuksessa, sillä suomalaisten kulutusperäiset päästöt ovat korkeat eivätkä ne ole laskeneet viime vuosina. Vuonna 2019 kansalaisten keskimääräinen hiilijalanjälki oli 10,0 t CO2-ekv.

Kulutusperäisten päästöjen vähentämisellä olisi vaikutusta Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen sekä maan rajojen ulkopuolella.

Ilmastopaneelin raportissa (2022) arvioitujen kuluttajien valintojen avulla päästöt vähenisivät kokonaisuudessaan noin 3,7–4,3 Mt CO_2-ekv. Lisäisten toimien jälkeen kotitalouksien kulutuksen hiilijalanjälki asukasta kohti olisi noin 4,6 tonnia vuonna 2030. Merkittävää lisäistä päästövähennyspotentiaalia tunnistettiin olevan erityisesti kasvispainotteisempaan ruokavalioon siirtymisessä. Ilmastopolitiikalla oli merkitystä kuluttajien ilmastopäästöjen pienentämisessä. Syken (2023) mukaan Suomen kuntien yhteenlasketut kulutusperäiset kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2015 noin 57,4 MtCO2e mikä oli hieman enemmän kuin maakohtaiset päästöt. Noin puolet Suomen kotitalouksien kulutuksen ilmastopäästöistä kohdentuu ulkomaille. Laskenta osoittaa, että kotitaloudet tarvitsevat tukea yrityksiltä ja paikallishallinnolta kulutuksen aiheuttamien päästöjen vähentämiseen.

Biotalous

Kansallinen biotalousstrategian päivitys julkaistiin huhtikuussa 2022 ja päivitetyn strategian painopiste siirtyi biotalouden arvonlisän kasvattamiseen niin palveluissa kuin tuotteissa. Etlan ja Efin (2022) tutkimus arvioi, että metsäteollisuuden tuotannon arvonlisä kasvaa tulevaisuudessa, erityisesti jos tuotannon sivuvirtoja pystytään hyödyntämään korkean arvonlisän tuotteiden valmistuksessa. Tämä edellyttää, että puunjalostuksessa syntyviä sivuvirtoja saadaan vapautettua energiantuotannosta. Sivuvirtojen, kuten hakkeen ja sahanpurun, laajempi hyödyntäminen turvaisi myös tuotannon raaka-ainesaannin hakkuiden mahdollisesti vähentyessä tulevaisuudessa. Liitto kuitenkin muistuttaa, että nykyinen biomassan energiakäytön verokohtelu ei tue tällaista kehitystä vaan kannustaa energiakäyttöön korkeamman jalostusasteen tuotteiden sijaan.

Luken (2023) mukaan arvonlisän kaksinkertaisataminen metsäsektorilla on mahdollista myös nykyistä matalammilla hakkuutaoilla, mikäli tehdään riittäviä investointeja korkean arvonlisän tuotteisiin.

Sopeutuminen ja turvallisuus

Ilmaston kuumeneminen on jo nostettu myös Suomessa yhdeksi tulevaisuuden turvallisuusuhista. Ilmastovuosikertomuksessa esiin nostettujen yhteiskunnan turvallisuusstrategian taustalla olevien uhkamallien lisäksi Suomen sisäisen turvallisuuden selonteko tunnistaa ilmaston kuumenemisen ja luontokadon kytköksen vakavien ja laajojen häiriöiden yleistymiseen. Luonnonsuojeluliitto korostaa, että työtä ilmastoriskien kytkemiseksi osaksi turvallisuustyötä tulee jatkaa. Samalla johdonmukainen ilmastopolitiikka tulee entistä paremmin tunnistaa vakauden edellytyksenä.

Vapaaehtoiset hiilimarkkinat

Ilmastovuosikertomuksen mukaan “Vapaaehtoisista hiilimarkkinoista kertyneen kokemuksen valossa vapaaehtoisilla ilmastoteoilla voidaan parhaimmillaan edistää ilmastohyötyjä ja kestävää kehitystä, mutta pahimmillaan aiheuttaa haittaa omien ilmastotoimien välttelyn, harhaanjohtavien ilmastoväittämien tai erilaisten sosiaalisten ja ympäristöhaittojen muodossa. Vapaaehtoisia ilmastotekoja koskeva sääntelykenttä on vielä keskeneräinen. Alan käytännöt, toiminnan oikeudelliset puitteet ja viranomaisten tulkinnat muokkautuvat ja kehittyvät jatkuvasti.”

“Julkisesti saatavilla oleva materiaali kotimaisista vapaaehtoisista ilmastotoimista on hyvin puutteellista. Yksikään tällä hetkellä Suomessa kotimaisia vapaaehtoisia kompensaatiopalveluja myyvä toimija ei käytä käynnissä olevien hankkeidensa osalta kansainvälisiä hyvitysstandardeja, eikä siten ole mukana niiden tietojärjestelmissä.”

Hallitusohjelma nojaa vahvasti vapaaehtoisiin hiilimarkkinoihin vaihtoehtona aiemmin sovituille toimille ja

jopa keinona joustaa jakeluvelvoitteesta. Liiton linja on, että päästöjen kompensointi ei korvaa tarvetta vähentää päästöjä siellä missä ne syntyvät ja ettei hiilinieluilla voida kompensoida fossiilisten polttoaineiden tai turpeen poltosta aiheutuvia päästöjä. Ilmastovuosikertomuksessakin esiin tuotujen tietojen valossa Liitto pitää hallitusohjelman kirjauksia jakeluvelvoitteen joustomekanismin ulottamisesta maankäyttösektorille hyvin huolestuttavana ja fossiilisten polttoaineiden käytön jatkamisen perustelua hiilinieluilla ilmastotieteen ja ilmastopolitiikan perusperiaatteiden vastaisena.

Oikeudenmukaisuus ja vuoropuhelu

Ilmastolain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys. Oikeudenmukaisuuskysymysten tarkastelu nykyistä laajemmin osana ilmastovuosikertomusta olisikin tärkeää. Näin tehtiin vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen kohdalla.

Liitto on huolissaan valtioneuvoston passiivisuuden sekä ilmastopoliittisten suunnitelmien mukaisten toimien peruuttamisen oikeudenmukaisuusvaikutuksista. Talouspolitiikan arviointineuvoston mukaan tasapalautus olisi tehokkain tapa hyvittää polttoainekuluja pienituloisille. Samalla päätöohjauksesta voitaisiin pitää kiinni. Liitto muistuttaa, että toimien riittämättömyys on yhteiskunnan kannalta epäoikeudenmukaisin tilanne. IPCC muistuttaa, että lapset ja nuoret kokevat ilmaston kuumenemisen vakavimmat vaikutukset.

Ilmastovuosikertomus kertoo vuoropuhelun vahvistamisesta ilmastopolitiikan pyöreässä pöydässä ja parlamentaarisessa ryhmässä. Liitto näkee Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisen ilmasto- ja luontopolitiikan pyöreän pöydän työn jatkamisen tärkeänä vuoropuhelun ja ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi. Valitettavasti pöydän määrärahat on poistettu valtion talousarvioista.

Lisätietoja
Hanna Aho, ilmastoasiantuntija, hanna.aho@sll.fi, p. 040 628 9495