Asiantuntijalausunto

9.1.2023 SYKE/2022/2405

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Viite: Lausuntopyyntö 13.12.2022

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 vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttamisen kannalta.

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

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

Suunnitelmassa ei ole käsitelty tavoitteiden saavuttamiseen ja mallintamiseen liittyviä epävarmuuksia. Suunnitelmassa on lähdetty siitä, että toimenpiteet johtavat esitettyihin lopputuloksiin. On kuitenkin käytännössä mahdotonta esittää täsmällisiä arvioita siitä, kuinka esimerkiksi etätyö tulee kehittymään vuoteen 2030 mennessä, ja mikä sen vaikutus on liikenteen päästöihin – kehitykseen vaikuttaa sekä liikenteen yleinen päästökehitys että etätyöhön liittyvät liikkumistottumukset ja asumisratkaisut. Päästövähennysten toteuttaminen esimerkiksi erillislämmityksessä voi puolestaan osoittautua ennakoitua vaikeammaksi. Epävarmuuksien takia suunnitelman toimeenpanossa tulisi säännöllisesti tarkastella mahdollisuuksia saavuttaa asetettuja tavoitteita ylittäviä päästövähennyksiä, jotka luovat joustoa ja varmistavat, että kokonaistavoite saavutetaan. Strategian ja muutospolkujen resilienssin kannalta olisi olennaista tehdä riskianalyysejä ja kartoittaa mahdollisesti tarvittavia korjausliikkeitä epäsuotuisten tulevaisuuskulkujen toteutuessa.

Suunnitelmaluonnoksessa on laskettu sen varaan, että päästökauppasektorilta hankittavat One-off-joustot (-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. Suomen metsien kasvu on valtakunnan metsien 13. inventoinnin ensimmäisten mittausvuosien perusteella pienentynyt. Saman aikaan metsien hakkuut ovat nousseet 2000-luvun tasosta. Näiden seurauksena LULUCF-sektorin nettonielu on pienentynyt noin -10 Mt CO2-ekv. 2000-

luvun keskimääräisestä tasosta 2010-luvulla. Tilastokeskuksen tietojen mukaan LULUCF-sektori oli vuonna 2021 ensimmäistä kertaa päästölähde. Puuston kasvun pienentyminen, korkeana säilyvät hakkuupaineet ja metsämaan pinta-alan jatkuva pienentyminen johtavat suurella todennäköisyydellä tilanteeseen, että EU:n LULUCF-sektorin nieluvelvoite 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).

Korkeana säilyvät hakkuupaineet, metsien kasvun heikkeneminen sekä metsämaan menetykset muille maankäyttösektoreille, johtavat tilanteeseen, jossa nielutavoite jää saavuttamatta. LULUCF:n kokonaistilanteen selvittämistä joudutaan jatkamaan kustannustehokkaiden ratkaisujen löytämiseksi. Ilman selvitystä, joka uskottavasti osoittaisi, että Suomi saavuttaa LULUCF-tavoitteet, ei ole perusteltua pitää LULUCF-joustoa 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. Toisaalta kunnissa on myös potentiaalia ja mikäli kuntien ja kunnissa toimivan yksityisen sektorin aktivoinnissa onnistutaan, voi löytyä myös uusia päästövähennyskeinoja.

Suomen ilmastopaneelin kulutusta koskevassa selvityksessä on arvioitu, että vuonna 2030 asumisessa käytetään vielä öljyä, aiheuttaen vuodessa noin 0,3 Mt CO_2-ekv. suuruisen päästön. 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 suuruisen päästövähennyksen vuoteen 2030 mennessä. Toimia on mahdollista suunnata siten, että ne tukevat erityisesti taloudellisesti keskimääräistä heikommassa asemassa olevien mahdollisuuksia kohtuullistaa energiakustannuksia. Onnistunut kohdentaminen on erityisen tärkeä nyt, kun korkea energian hintataso heikentää monien taloudellisesti haavoittuvassa asemassa olevien selvitä käyttömenoistaan.

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 tunnistettu 0,47 Mt CO_2-ekv. edestä maatalouden päästövähennystoimia (s. 107–111). mutta KAISUssa on 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 taakanjakosektorin alueella, jos ruoka- ja maatalouspolitiikka tukee kuluttajien siirtymistä kasvispainotteisempaan ruokavalioon, jota kotimaan ruoantuotanto 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.

KAISUssa 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. Lisäksi jätteenpolton verottomuuden poistamisen nettovaikutuksia ilmasto- ja kiertotaloustavoitteisiin tulisi selvittää.

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 esitettyihin SYKEn tunnistamiin 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 toimien epävarmuudet edellyttäisivät vähintään 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 taloudellisesti haavoittuvassa asemassa olevien taloutta. Siksi on välttämätöntä myös suunnitella toimia, joilla haitallisia sivuvaikutuksia voidaan välttää.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet professori Jyri Seppälä, professori Mikael Hildén, ryhmäpäällikkö Sampo Soimakallio, kehittämispäällikkö Ari Nissinen ja erikoistutkija Sampo Pihlainen.

Pääjohtaja Leif Schulman

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/