Kestävyysratkaisut 10.1.2023 Julkinen

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

Sitra kiittää lausuntomahdollisuudesta. Lausunnon keskeiset viestit on koottu alle.

- Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä kaipaa virtaviivaistamista ja kattavuuden parantamista. Kulutusperäisille päästöille tulisi asettaa tavoite, mittarit ja seuranta.
- Maankäyttösektorin muuttuminen päästölähteeksi vaarantaa Suomen hiilineutraaliustavoitteen toteutumisen ja edellyttää määrätietoista korjausliikettä. On huolestuttavaa, ettei keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma heijastele tilanteen vakavuutta.
- Nykyisten päästötavoitteiden saavuttaminen suunnitelmassa esitetyillä toimilla on epäselvää. LULUCF-jouston käyttö taakanjakosektorin hyödyksi on uusien päästötilastojen valossa varsin epätodennäköistä.
- Ilmastotoimien valinnassa tulisi huomioida pidemmän aikavälin tarpeet ja painottaa kustannustehokkuutta.
- Liikenteen päästöjen osalta jakeluvelvoitteen määräaikainen lasku 7,5 prosenttiyksiköllä vuosien 2022 ja 2023 ajaksi vie päästökehitystä väärään suuntaan. Muutoksen tulee olla väliaikainen, ja sen vaikutukset tulee kompensoida vuosina 2024–2030.
- Julkisen hallinnon resursseja ilmastotoimien valmisteluun, analysointiin ja seurantaan tulisi vahvistaa, ja ilmastonäkökulmaa tulisi vahvistaa jokaisen ministeriön hallinnonalalla.

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. Esimerkiksi Ilmastopaneeli (Ekroos ym. 2021) on esittänyt, että ”ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän keskiössä tulisi olla kaikkien sektorien päästöt ja nielut kattava, hillinnän ja sopeutumisen keskipitkän aikavälin suunnitellut toimet yhteen kokoava suunnitelma tai suunnitelman osa, jossa voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon sektorien väliset riippuvuudet”.

Suomen ilmastotavoitteissa on kaksi aukkoa. Ensiksi, vuoden 2035 jälkeen tavoiteltavalle hiilinegatiivisuudelle ja negatiivisille päästöille eli nieluille (puusto, maaperä ja tekniset nielut), tulisi asettaa numeeriset tavoitteet. Toiseksi, kulutusperäisille päästöille tulisi asettaa tavoitteet, mittarit ja seuranta. Tällä hetkellä kulutusperäisten päästöjen tavoite on asetettu vain vuodelle 2030.

Sitra toteaa, että ilmastokriisin hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, 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.

Maankäyttösektorin muuttuminen päästölähteeksi vaarantaa Suomen hiilineutraaliustavoitteen ja edellyttää korjausliikettä

Päivitetty ilmastolaki edellyttää, että Suomen päästöt vähentyvät 70 prosentilla vuodesta 1990 vuoteen 2035 mennessä, mikä vastaa noin 21 Mt:n päästöjä vuonna 2035. Jotta hiilineutraalius saavutetaan, Suomen nielun tulee samaan aikaan sitoa 21 Mt:n edestä päästöjä.

Hiilineutraaliuteen tähtäävät toimet taakanjakosektorilla nojaavat siihen, että edellä mainittu 21 Mt:n nielutaso saavutetaan. Vuoden 2035 nettonielulle ei kuitenkaan ole asetettu virallista tavoitetasoa. Mikäli maankäyttösektorin nettonielu ei kehity odotetusti, Suomen hiilineutraaliustavoite vaarantuu.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatimisen aikana Suomen ilmastopolitiikan perusteet ovat järkkyneet. Maankäyttösektori on kääntynyt nielusta päästölähteeksi lisääntyneiden hakkuiden ja alentuneen kasvun vuoksi (Luke 2022). Tätä ei ole huomioitu ilmastosuunnitelmassa, jonka toimenpideohjelmassa esimerkiksi hyödynnetään yhä vuoden 2030 tavoitteen osalta LULUCF-joustoa, jota vastaavat kasvihuonekaasujen lisävähennykset tulisi saavuttaa maankäyttösektorilla. Uusien tietojen valossa jouston käyttö on epätodennäköistä, joten vastaavat päästövähennykset tulisi löytää taakanjakosektorin sisältä.

Suomen ilmastopäästöjen vähennystavoite taakanjakosektorille vuodelle 2030 on 50 prosenttia verrattuna vuoden 2005 tasoon. Sitra toteaa, että nykyistenkin päästötavoitteiden saavuttaminen keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa esitetyillä toimilla on epäselvää. Lisäksi toimenpiteiden vaikuttavuuteen liittyy epävarmuuksia. Suunnitelmassa tulisikin esittää riittävät toimenpiteet, jotta päästötavoitteet varmuudella saavutetaan.

On tarve selvittää ja linjata pikaisesti, mistä päästölähteistä ja 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.

Suomen tulisi varautua tavoitteiden vahvistamiseen

Ilmaston kuumeneminen ja sen vaikutukset etenevät ennakoitua nopeammin (IPCC 2022). Tammikuun alussa 2023 monissa Euroopan maissa kirjattiin poikkeuksellisen korkeita lämpötiloja (WMO 2023).

Ilmastolakiin kirjatut päästötavoitteet pohjaavat nykyisellään Ilmastopaneelin suosittelemaan päästöbudjettiin. Tämä on hyvä lähtökohta, mutta Sitra huomauttaa, että nykyiset päästötavoitteet eivät välttämättä riitä. Päästötavoite vuodelle 2030

jää jälkeen useiden verrokkimaiden, kuten Saksan, Ison-Britannian ja Tanskan samalle vuodelle asettamista tavoitteista.

Myöskään EU:n nykyinen 2030-päästötavoite ei ole linjassa 1,5 asteen tavoitteen kanssa ja sitä tulisi siksi yhä vahvistaa (Climate Analytics ja Sitra 2016). Suomen tulisikin varautua kaikissa ilmastosuunnitelmissa siihen, että EU:n päästötavoitteita päivitetään, mikä voi vaikuttaa myös kansallisiin tavoitteisiin ja toimiin. Tätä tukee myös seitsemän järjestön (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.

Ilmastotoimien valinnassa tulisi huomioida pidemmän aikavälin tarpeet, vähähiilisten ratkaisujen parantunut kilpailukyky ja kustannustehokkuus

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. Yksi keskeinen uusi ratkaisu ovat negatiivisten päästöjen tekniikat.

Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämä hyökkäyssota aiheuttaa valtavaa inhimillistä kärsimystä ja mittavia aineellisia vahinkoja. Samaan aikaan Venäjän hyökkäyksen myötä nopeasti muuttunut toimintaympäristö, erityisesti energian hinnan nousu, on parantanut uusiutuvainvestointien ja uusien teknologioiden kilpailukykyä ja korostanut energiansäästön merkitystä. Tämä jää keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa valitettavan vähälle huomiolle.

Toimenpiteiden valinnassa tulisi painottaa kustannustehokkuutta. Se onkin julkilausuttu tavoite. Samaan aikaan KAISUsta käy ilmi, että yhtäältä siihen on sisällytetty hyvin kalliita toimenpiteitä mm. liikennesektorilla ja toisaalta siitä puuttuu kustannustehokkaiksi osoitettuja toimenpiteitä, kuten liikenteen päästöjen hinnoittelun kiristäminen.

Liikenteessä pitää toteuttaa verouudistus ja tieliikenteen jakeluvelvoite säilyttää riittävän korkeana

Fossiilittoman liikenteen tiekartan sisältämien toimenpiteiden vaikutuksia päästöihin on haastavaa arvioida eikä nykyisten toimenpide-ehdotusten riittävyydestä ole varmuutta. Tämän takia tiekartan kolmannessa vaiheessa tulee turvata toimet, joilla taataan päästötavoitteiden saavuttaminen.

Jakeluvelvoitteen määräaikainen lasku 7,5 prosentilla vuosien 2022 ja 2023 ajaksi vie liikenteen päästökehitystä väärään suuntaan. Muutoksen tulee olla väliaikainen, ja sen myötä lisääntyvät päästöt tulee kompensoida vuosina 2024–2030.

Koska päästötavoitteen saavuttaminen tiedossa olevilla toimilla on epävarmaa, tulisi seuraavien vuosien aikana toteuttaa liikenteen päästöjen vähentämiseksi kokonaisvaltainen vero-, maksu- ja tukiuudistus osana kestävän kehityksen

verosiirtymää (Sitra 2019). Uudistuksessa päästöjen hinnoittelua tulisi suhteellisesti kiristää nykyisestä, mutta samaan aikaan alentaa muuta liikenteen verotusta sekä mahdollisesti palkansaajien tuloveroa, ja tarvittaessa kohdentaa lisäkompensaatioita esimerkiksi syrjäseutujen pienituloisille.

Julkisen hallinnon resursseja ilmastotoimien valmisteluun, analysointiin ja seurantaan tulisi vahvistaa

Julkisen hallinnon resursseja ilmastotoimien valmisteluun, analysointiin ja seurantaan tulisi lisätä ja ilmastonäkökulmaa tulisi vahvistaa jokaisen ministeriön hallinnonalalla. 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 10.1.2023,

Lasse Miettinen

Vt. johtaja, Kestävyysratkaisut, Sitra

Viittaukset

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

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/

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/

Ekroos ym. 2021 – Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi. Osoitteesta VN-14302-2019_-ilmastolaki_lausunto.pdf (ilmastopaneeli.fi)

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

Luke 2022 – Suomen LULUCF-sektorin 2021–2025 velvoitteen toteutuminen. Osoitteesta https://www.luke.fi/sites/default/files/2022-12/Suomen_LULUCF-sektorin_2021%E2%80%932025_velvoitteen_toteutuminen.pdf

Sitra 2019 – Kestävän kehityksen verouudistus – Kohti päästötöntä Suomea. Osoitteesta Kestävän kehityksen verouudistus – Kohti päästötöntä Suomea - Sitra

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-

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

WMO 2023 – 2023 is Off to a Warm Start, Breaking Records Across Europe. Osoitteesta 2023 is Off to a Warm Start, Breaking Records Across Europe | World Meteorological Organization (wmo.int)