VNS 4/2022 vp Valtioneuvoston selonteko Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035. Ympäristövaliokunta, 10.1.2023

Suomen ilmastopaneeli
Markku Ollikainen, sihteeristö Sally Weaver

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035 (KAISU)

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035 (KAISU) koskee ns. taakanjakosektoria eli EU:n päästökaupan ulkopuolisia sektoreita maankäyttösektoria lukuun ottamatta. Taakanjakosektorille kuuluvat liikenteen, maatalouden, rakennusten erillislämmityksen, työkoneiden, jätehuollon ja F-kaasujen päästöt sekä päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden ja muun energiankäytön päästöjä. KAISU hahmottaa toimenpiteet taakanjakosektorin päästöjen vähentämiseen niin, että Suomelle asetettu 50 prosentin päästövähennys vuoden 2005 tasoon nähden saavutetaan. Tällöin päästöt laskisivat tasolle 17,1 Mt CO2-ekv., kun taakanjakosektorin päästöt olivat 28 Mt vuonna 2021.

Suomen ilmastopaneelin yleisarvio

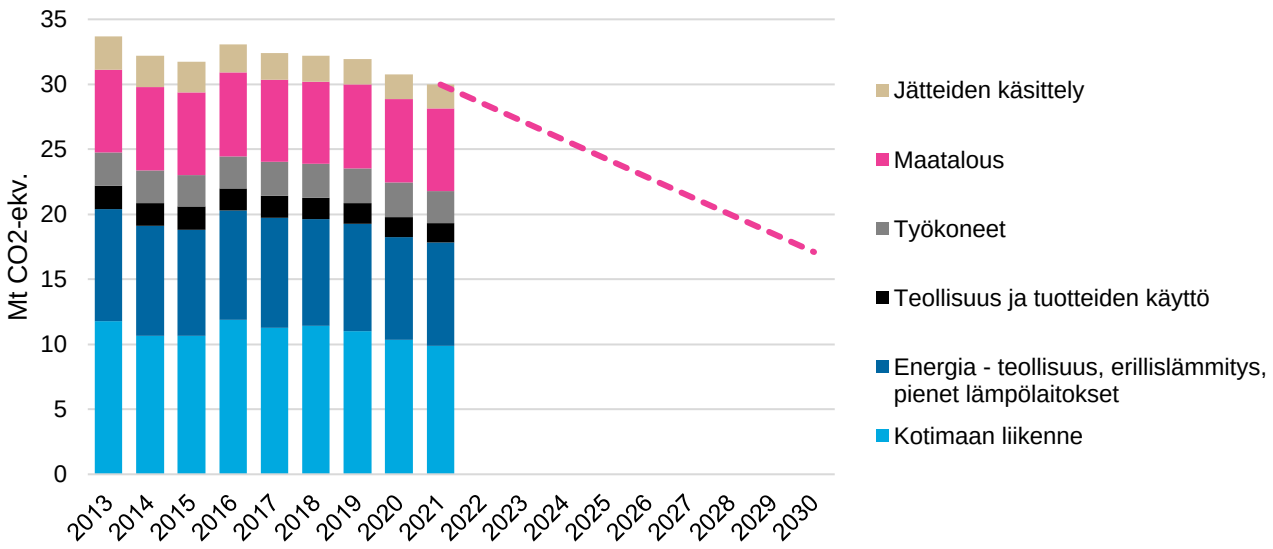
KAISUun kirjatut toimenpiteet eivät ole riittäviä vuoden 2030 tavoitteen saavuttamiseksi, eikä se sisällä puskuria päästökehitystä koskevien epävarmuuksien varalle vuoteen 2030. KAISUn valmistelun taustalla ollut tilannekuva on vuoden 2022 kuluessa muuttunut merkittävästi. LULUCF-sektorista on tullut päästölähde eikä sieltä saada arvioitua 0,4 Mt joustoa taakanjakosektorin päästövähennyksiin. Pikemminkin taakanjakosektorissa voidaan tarvita 50 prosenttia suurempaa päästövähennystä LULUCF-sektorin päästöjen hyvittämiseen. EU:n liikenteen ja lämmityksen päästökauppa käynnistyy hitaammin ja pehmeämpänä versiona kuin arvioitu. Lisäksi Suomen liittyminen liikenteen ja lämmityksen päästökauppaan voi mennä aina vuoteen 2030 saakka, joten KAISUun kaavailtua päästövähennystä ei välttämättä saada, mikä tuottaisi 0,4 Mt lisävajeen.

Ilmastopaneeli on jo aiemmin arvioinut, että Suomella olisi mahdollisuuksia tehdä useita KAISUun valittuja toimia voimakkaampina päästövähennystavoitteen saavuttamisen varmistamiseksi. Hallitus päätti arvion nojalla joistain lisätoimista ja on sopinut vuoden 2025 ilmastopolitiikan tarkistusvuodeksi. Vaikuttaa kuitenkin selvältä jo nyt, että lisätoimia tarvitaan likimain miljoonan tonnin edestä taakanjakosektorin tavoitteen saavuttamiseen.

Ilmastopaneeli katsoo, että seuraavan hallituksen tulee hahmottaa lisätoimia vuoden 2030 tavoitteen saavuttamiseksi. Samalla kun Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa tarkennetaan nielun romahduksen vuoksi, on syytä pohtia, mikä rooli taakanjakosektorilla voisi olla LULUCF-sektorin alijäämän hyvittämisessä LULUCF-seurantakaudella 2026–2030.

Taakanjakosektorin päästöt ja vaadittu päästövähennyspolku

Suomelle asetettu 50 % päästövähennysvelvoite on haastava, kun sitä vertaa taakanjakosektorin päästöjen historialliseen kehitykseen. Kuvassa 1 esitetään taakanjakosektorin päästöjen kehitys vuodesta 2013 sekä päästövähennysten lineaarinen vähennysura tavoitetasolle 17,1 Mt. Tavoiteura on hyvin jyrkkä verrattuna aiempiin päästövähennyksiin. Kolme suurinta kuormittavaa toimialaa vuonna 2021 olivat maatalous (6,3 Mt), kotimaan liikenne (9,9 Mt) sekä energian pienkäyttö teollisuudessa, erillislämmityksessä ja pienissä lämpölaitoksissa (8,0 Mt). Näihin toimialoihin liittyvät myös suurimmat päästövähennyspotentiaalit.



Kuva 1. Taakanjakosektorin päästökehitys ja toimien tarvittava suunta vuoteen 2030 (Tilastokeskus, 27.12.2022)

Suurin potentiaali lisätoimille

Ilmastopaneeli katsoo, että mahdollisuudet päästövähennyksiin ovat selvästi KAISUssa esitettyä suuremmat liikenteessä, maataloudessa sekä asuntojen erillislämmityksessä ja muussa pienenergian käytössä. Vähennyksiä voi olla saavutettavissa myös sektorilla teollisuus ja muut alat, mutta tämä sektori on hajanainen ja ohjauksen ulottaminen sinne on hankalampaa.

Liikenne. Liikenteen päästöjen tulisi enemmän kuin puolittua vuoteen 2030 mennessä ja päästöjen vähentymisen tulee jatkua tämän jälkeenkin, jotta edetään hiilineutraaliuspolulla. Paneeli on ehdottanut, että vuoden 2025 välitarkastelun yhteydessä tulee harkita liikenteen kansallisen päästökaupan käyttöönottoa tarvittavana perälautana. Ilmastopaneeli on raportissaan tarkastellut, kuinka päästökaupan avulla voitaisiin tuottaa esimerkiksi 0,6 Mt lisäpäästövähennys liikenteeseen. Tämä vähennys kattaisi menetetyn nielujouston (0,4 Mt) ja skaalaisi EU:n liikenteen päästökaupan vähennysvaikusta uskottavammaksi, eli 0,2 Mt verran alaspäin. Liikenteen päästökauppa loisi kannustimia sekä jakelijoille että autoilijoille päästöjen vähentämiseen. Mikäli lisäksi vuoteen 2025 saakka edistetään etupainotteisesti latausinfrastruktuuria ja autokannan sähköistymistä, päästökaupan kustannusrasite laskee, sillä fossiilisille polttoaineille on mahdollistettu varteenotettavia vaihtoehtoja. Päästöoikeuskauppa voidaan järjestää monin eri tavoin, huomioiden myös EUn liikenteen päästökauppa. Kansallisen päästökaupan tarvittavat rakenteet kannattaa valmistella heti, mutta se voitaisiin ottaa käyttöön jälkipainotteisesti 2025, mikäli osoittautuu, että taakanjakosektorin päästöt eivät vähene tarvittavalla vauhdilla muiden toimien avulla.

Maataloussektori (eläinten metaani ja lannotuksen typpidioksidi). KAISUn kaavailema päästövähennys maataloussektorille on vaatimaton. Luomalla positiivisia kannustimia ja tekemällä pellonraivaus luvanvaraiseksi, kuten muissa EU-maissa, voitaisiin maataloussektorin päästöjä vähentää selvästi enemmän, jopa kaksinkertainen määrä KAISUun verrattuna. Vaikuttavimmat keinot ovat pellon raivauksen luvanvaraisuus (tai maksullisuus), kosteikkoviljelyn tai muun vettämisen edistäminen riittävän suurella pinta-alalla tarjouskilpailun avulla sekä kotieläinten rehun koostumuksen muuttaminen rehuvalmistuksessa ja sitä tukeva vero-ohjaus. Kosteikkoviljelyn tavoitepinta-alaa (20 000 hehtaaria) tulisi kasvattaa esimerkiksi Ilmastopaneelin ehdottamaan 50 000 hehtaarin pinta-alaan. Näillä toimilla päästöjä voitaisiin vähentää noin 0,4 Mt (sen ohella, että maaperäpäästöt vähenevät). Lisäksi on huomioitava, että kosteikkoviljelyn edistäminen olisi syytä sitoa vahvemmin kiertotalouden, kulutuksen ja teollisuuden ympäristötavoitteiden edistämiseen, jotta sen toteutus perustuisi todelliseen kestävien biomassojen tarpeeseen.

Ilmastopaneeli korostaa, että uusi kansallinen CAP-suunnitelma on useissa arvioissa todettu tehottomaksi sekä ilmaston kannalta jopa haitalliseksi. Täten ei ole syytä odottaa, että uusi tukikausi jouduttaisi maataloussektorin päästövähennyksiä. Uusin tutkimus kuitenkin osoittaa, että yhteiskunnalla olisi käytössä useita toimia päästöjen edistämiseen ja samalla maatalouden elinkelpoisuuden voimistamiseen. Esimerkiksi

huonotuottoiset pellot voitaisiin poistaa viljelystä ja varmistaa ruuan tuotantoon suuntautuneiden aktiiviviljelijöiden mahdollisuudet tuottaa korkeita satoja myös tulevaisuuden ilmasto-oloissa. Pinta-alojen pienentäminen mahdollistaisi yhteiskunnan taloudellisen tuen kohdentamisen pienemmälle peltoalalle suuremmilla yksikkötuilla. Muutos kohti ravitsemussuositusten mukaisia kasvispainotteisempia ruokavalioita tulevina vuosina saattaa osaltaan mahdollistaa pellon käytön optimointia. Kuten Luken selvityksissä on osoitettu, suomalaisille voitaisiin tuottaa ruokaa noin kolmasosalla nykypinta-alasta, mikäli siirryttäisiin kasviperäiseen ruokavalioon. Vapautuva maa-ala voitaisiin ohjata ennallistamiseen ja metsätalouteen. Turvemaiden ennallistamisella on harvoin tunnistettu yhteys tulvasuojeluun, sillä kosteikot toimivat vesivarastoina. Suomen ei liioin tule sivuuttaa globaalia kehitystä kohti teollisesti tuotettua ruokaa soluviljelyn menetelmin. Soluviljely on nousemassa ratkaisuksi alueilla, joissa kuivuus ja kuumuus tekevät nykymuotoisen viljelyn mahdottomaksi. Soluviljely voi toteutua symbioosissa perinteisen maatalouden kanssa, mutta silti se voi merkitä suurta murrosta ruuan tuotannossa ja perinteisen maatalouden supistumista. Soluviljely voi vähentää tuontiriippuvuutta ja voimistaa osaltaan omavaraisuutta.

Energian pienkäyttö ja asuntojen erillislämmitys. Kotitalouksien erillislämmityksen päästöt ovat laskeneet tasaisesti 2010-luvulta lähtien. Tämä kehitys jatkuu edelleen ja öljylämmityksestä luopumisen tukien jatkamisella päästöjen laskua voidaan edistää. Liikekiinteistöjen ja julkisten rakennusten päästöt eivät ole juuri laskeneet ja sieltä olisi saatavissa merkittävää vähennystä päästöihin. Työkoneet ja pienenergian käyttö ovat merkittävä päästölähde ja biopolttoaineiden ja sähköistymisen nopeampi edistyminen voisi tuoda lisäpäästövähennyksiä (0,5 Mt).

Taakanjakosektorin toimet ja LULUCF kaudet 2021–2025 ja 2026–2030

Suomen LULUCF-sektori tuottaa nykymenolla kaudella 2021-2025 merkittävän määrän laskennallisia päästöjä, jotka Suomen tulee hyvittää. Luken arvion mukaan nykytilanteen valossa myös vuosien 2026–2029 LULUCF-tason saavuttaminen näyttää haasteelliselta, vaikka Suomi ryhtyisi tehokkaisiin toimiin muiden maankäyttösektorin tilinpitoluokkien päästöjen vähentämiseksi. Haasteita lievittäisi, jos Suomi pystyisi vähentämään taakanjakosektorin päästöjä alle asetetun tavoitetason (50 % vuoden 1990 tasosta). Tällöin taakanjakosektorille syntyviä ylijäämiä voitaisiin käyttää kauden 2026–2030 tavoitteen saavuttamiseen tai kauden 2021–2025 päästöjen hyvittämiseen.

Ilmastopaneeli katsoo, että tulevan hallituksen tulisi laatia kokonaisvaltainen suunnitelma taakanjakosektorin päästöjen vähentämisestä ja tarkentaa sen yhteyttä myös Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman kunnianhimon nostamiseen.