2.2.2023 SYKE/2022/2423

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Viite: Lausuntopyyntö 15.12.2022

Asiantuntijalausunto: K 24/2022 vp Ilmastovuosikertomus 2022

Ilmastovuosikertomus raportoi ilmastolain mukaisesti vuosittain tiedot päästökehityksestä, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toteutumisesta, sekä etenemisestä kohti asetettuja päästövähennystavoitteita. Ilmastovuosikertomuksen keskeisenä tehtävänä on tarkastella yleistä kasvihuonekaasujen päästökehitystä, ja suunniteltujen toimien riittävyyttä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä asiantuntijalausunto keskittyy erityisesti ilmastovuosikertomuksen rooliin ja käyttöön ilmastopolitiikan suuntaamisessa.

Yhteenveto Suomen ilmastotavoitteiden toteutumisesta ja vaadittavista toimista

Ilmastovuosikertomus on jäsennelty selkeisiin kokonaisuuksiin tavoitteiden näkökulmasta. Ilmastovuosikertomus tunnistaa päästövähennyskehitykseen sisältyviä epävarmuuksia, mutta sen tulisi myös nykyistä systemaattisemmin käsitellä asiaa riskien arvioinnin näkökulmasta. Ilmastovuosikertomus 2022 antaa liian optimistisen kuvan Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisesta eikä korosta lisätoimien kiireellisyyttä. Sekä EU:ssa sovittujen tavoitteiden että Suomen oman hiilineutraaliustavoitteen 2035 näkökulmasta tulisi käynnistää erillinen ’nielujen vahvistamisohjelma’ mahdollisimman nopeasti. Ohjelman ytimessä olisi kannusteiden suunnitteleminen nielujen säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi sekä nielujen supistumisen kustannusten kohdentaminen aiheuttaja maksaa periaatteen mukaisesti.

Vuosikertomuksella on ilmastopolitikassa keskeinen tehtävä, koska se avaa uudistetun ilmastolain hengessä näköaloja eri politiikka-alueiden vuorovaikutuksiin ja keskinäiseen johdonmukaisuuteen. Tilanteessa, jossa epävarmuudet ovat suuret ja tilanteet muuttuvat nopeasti se on keino aloittaa tarvittavien nopeidenkin korjaustoimien valmistelua. Ilmastovuosikatsausta tulisi kehittää strategisempaan suuntaan korostamalla ennakointia ja toimintavaihtoehtojen hahmottamista erilaisten tulevaisuuksien valossa.

Ilmastovuosikertomuksen rooli ilmastopoliittisessa suunnittelussa

Kertomuksen tulisi luoda mahdollisimman selkeät perusteet toimille, jotka voidaan ottaa käyttöön, jos päästökehityksen tai muiden, päästöihin vaikuttavien tapahtumien, poiketessa oletetusta. Kertomuksessa todetaan "Onkin tärkeää, että toimien riittävyyttä tarkastellaan säännöllisesti ja tarvittaessa päätetään myös uusista toimista” (s. 28), mutta kertomuksessa olisi perusteltua nostaa esiin ne vaihtoehtoiset toimet, jotka voidaan ottaa käyttöön, kun kohdataan haasteita EU:ssa sovittujen ilmastotavoitteiden ja Suomen oman hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa. Tämä edellyttäisi, että myös kansallisissa ilmasto- ja energiastrategisissa suunnitelmissa (Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa KAISU, ilmasto- ja energiastrategiassa sekä maankäytön ilmastosuunnitelmassa MISU) arvioitaisiin nykyistä selkeämmin vaihtoehtoisia kehityskulkuja ja niiden taustalla olevia oletuksia. Tämän vuoden kehitys voimakkaasti heittelevine energiahintoineen ja varmistuneine tietoineen maankäyttösektorin nielujen supistumisesta korostaa ennakoinnin ja varautumisen merkitystä kaikessa ilmastopoliittisessa suunnittelussa.

Päästökauppasektori

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi

Suomessa päästökauppasektorin päästöt näyttävät vähenevän hyvää vauhtia energiateollisuuden ja muun teollisuuden tärkeiden investointien siivittämänä siten, että päästövähennykset ovat hyvin linjassa ilmastolain vuoden 2030 päästövähennystavoitteen (-60 %) ja Suomen vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen kanssa. Tämä viesti tulee hyvin esiin ilmastovuosikertomuksessa.

Taakanjakosektori

Taakanjakosektorin päästöjen vähennykset näyttävät yleisesti edenneen hyvin 2021, jolloin Suomi alitti vuoden 2021 päästökiintiönsä 1,7 Mt CO_2-ekv. määrällä. Vuosi 2021 oli kuitenkin vielä koronapandemian seurauksena poikkeusvuosi ja sen tulosten perusteella on vaikea päätellä kuinka asiat etenevät pitemmällä aikavälillä. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi maatalouden päästöt taakanjakosektorilla ovat pysyneet jo vuosia lähes muuttumattomina, eikä tilanne muuttunut vuonna 2021.

EU:ssa Suomelle sovittu taakanjakosektorin päästövähennystavoite vuoteen 2030 on käsitelty keväällä 2022 valmistuneessa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (KAISU), jossa alun perin ajatuksena oli siirtää ylijäämää maankäyttösektorilta (LULUCF) taakanjakosektorille. Ilmastovuosikertomuksessa kuitenkin todetaan, että ”vuosia 2021–2025 koskevat LULUCF-laskentasäännöt eivät käytännössä mahdollista ylijäämän syntymistä ja joustoa taakanjakosektorille.” KAISUssa luotetaan kuitenkin kuntien ja kulutuksen mahdollistamiin poikkisektoraalisiin vähennyksiin 0,4 Mt CO_2-ekv. edestä ilman selkeitä toimia. Siten 0,8 Mt CO_2-ekv. edestä lisätoimia pitäisi määritellä itse sektoreille, kuten liikenteeseen ja erillislämmitettäviin rakennuksiin. Vuosikertomuksessa tulisi korostaa, että tulevina vuosina tarvitaan lisätoimia vuoden 2030 tavoitteiden varmistamiseksi. Esimerkiksi liikenteen osalta kumulatiivisen päästöjen kasvun kurominen umpeen 2020-luvulla edellyttää, että jakeluvelvoitetta on tarpeen kiristää yli alkuperäisen velvoitepolun vuosina 2024–2030. Tämä ei kuitenkaan välttämättä riitä, on mahdollista, että liikenteen päästöjä on tarpeen vähentää enemmän kuin KAISUssa on arvioitu eli yli 50 % vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta.

Maankäyttösektori (LULUCF)

Maankäyttösektorin (LULUCF) metsien kasvun väheneminen ja lisääntyneet hakkuut ovat johtaneet metsien hiilinielun vähenemiseen. Toteutunut hoidetun metsämaan nettohiilinielu oli -11,4 Mt CO_2. Koska päästöt eivät ole vähentyneet koko maankäyttösektori oli v. 2021 ensi kertaa päästölähteenä (0,9 Mt CO_2-ekv.). EU:n LULUCF-asetuksessa Suomelle määritelty vertailutaso on –29,4 Mt CO_2-ekv. vuosina 2021–2025. Nykytilan ja vertailutason välinen erotus ei anna täsmällistä arvioita puuttuvista nieluista, mutta tavoitteen ja nykytilanteen välinen ero on niin suuri, ettei se poistu ilman merkittäviä lisätoimia. Maankäyttösektorin ilmasto-ohjelman MISU:n toimet päästöjen vähentämiseksi eivät riitä muuttamaan tilannetta. Lisätoimia on -4,2 Mt CO2-ekv. edestä, mutta niistä vain vajaa -1 Mt CO_2-ekv. on suunniteltu tapahtuvan muualla kuin metsissä vuoteen 2030 mennessä. Ilmastovuosikertomuksessa olisi pitänyt luetella eri keinoja, mukaan lukien hakkuiden vähentämistä, vuosien 2021–2025 aikana tavoitteiden saavuttamiseksi. LUKEn on laatinut tämänkaltaisen tarkastelun joulukuussa 2022.[1] Se osoittaa, että vain merkittävällä nielujen lisäyksellä voidaan LULUCF-sektorilla välttää joustojen käyttöä taakanjakosektorilta tai muilta jäsenvaltioilta.

Jos LULUCF-sektori jää laskennalliseksi päästölähteeksi, jäsenvaltion voi korvata päästö joko taakanjakosektorin lisätoimilla tai hankkimalla LULUCF-yksiköitä toiselta jäsenvaltiolta. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, kuinka paljon ja millä hinnalla näitä yksiköitä olisi saatavilla. Taakanjakosektorilla päästövähennysten hinta on esimerkiksi liikenteessä selvästi yli 100 euroa hiilidioksiditonnilta. Kustannukset voivat siten olla huomattavat, jos Suomen maankäyttösektorin nielut jäävät alhaiselle tasolle ja korjaavat toimet viivästyvät.

[1] Suomen LULUCF-sektorin 2021–2025 velvoitteen toteutuminen. Markus Haakana, Soili Haikarainen, Helena M. Henttonen, Hannu Hirvelä, Jari Hynynen, Samuli Launiainen, Lauri Mehtätalo, Antti Miettinen, Antti Mutanen, Harri Mäkinen, Kari T. Korhonen, Paula Ollila, Juho Pitkänen, Minna Räty, Hannu Salminen, Olli-Pekka Tikkasalo, Tarja Tuomainen, Jari Viitanen ja Sofia Vikfors. https://www.luke.fi/sites/default/files/2022-12/Suomen_LULUCF-sektorin_2021%E2%80%932025_velvoitteen_toteutuminen.pdf

Osana EU:n LULUCF-asetuksen uudistamista komissio esitti Suomelle vuoden 2030 nettonielutavoitteeksi –17,8 Mt CO_2 -ekv. Vaikka tavoitetaso saattaa hieman muuttua vielä, nykyisellä hakkuutasolla ja MISUssa esitetyillä toimilla myöskään vuoden 2030 tavoite ei todennäköisesti tule toteutumaan. Tämä viesti puuttuu ilmastovuosikertomuksesta.

Suomen hiilineutraaliustavoite 2035

Ilmastolakiin on kirjattu, että vuonna 2035 nielujen ja päästöjen pitäisi olla yhtä suuret. Tavoitteena on -21 Mt CO_2-ekv. nettonielu maankäyttösektorilla. MISUssa uusien ilmastotoimien on arvioitu tuottavan –4,7 Mt CO_2-ekv. nettonielun lisäyksen vuonna 2035 verrattuna perusskenaarioon, jolloin maankäyttösektorin nettonielun arviotiin olevan –22,7 Mt CO_2 -ekv. Ero tämän ns. HIISIn perusskenaarion vuoden 2035 ja nykytilanteen nielutasojen välillä on kuitenkin noin -20 Mt CO_2-ekv. On epätodennäköistä, että voitaisiin lisätä nieluja n. 20 Mt vähentämättä hakkuita. Toisaalta LULUCF-sektorin ulkopuolella olevien, eli päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin, päästöjen vähentäminen huomattavasti alle 21 Mt CO_2-ekv. vuoteen 2035 mennessä olisi hyvin paljon kalliimpaa kuin hakkuiden rajoittaminen. Vuosikertomuksessa puuttuu selkeä viesti siitä, että metsänielujen jääminen pysyvästi alhaiselle tasolle vaarantaa hiilineutraaliustavoitteen.

Lausunnon ovat laatineet johtava asiantuntija Mikael Hildén, johtaja, professori Jyri Seppälä ja erikoistutkija Jani Lukkarinen.

SYKE

Suomen ympäristökeskus SYKE | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi