Asia: K 24/2022 vp Ilmastovuosikertomus 2022, pe 3.2. klo 9.30 (K 24/2022 vp)

Eduskunta
Eduskunnan ympäristövaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Kalle Aro

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Ilmastolain (423/2022) mukaisesti ilmastovuosikertomus raportoi eduskunnalle tiedot 1) päästö- ja nielukehityksestä, 2) arviot ilmastotoimien riittävyydestä suhteessa Suomelle asetettuihin tavoitteisiin, 3) kansallisen sopeutumissuunnitelman toimista ja toimeenpanosta. Ilmastovuosikertomusta on palautteen perusteella laajennettu sisältämään arvioita myös poikkisektoristen toimien edistymisestä. Ilmastovuosikertomuksen tarkoituksena on siis tarjota eduskunnalle mahdollisimman kattava tilannekuva ilmastopolitiikan kehityssuunnista kokoamalla yhteen eri ilmastopolitiikan osasuunnitelmia.

Luonnonvarakeskus näkee ilmastovuosikertomuksen kattavana ja selkeästi järjestettynä katsauksena suomalaisen ilmastopolitiikan kehitykseen vuosina 2021–2022. Erityistä kiitosta ansaitsevat poikkileikkaavien toimien esittely ja arviointi sekä katsaukset ilmastopolitiikan taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Ilmastovuosikertomuksen valmistelun aikana ilmastopolitiikan toiminta ympäristö on muuttunut. Venäjän hyökkäystä Ukrainaan sekä maankäyttösektorin päivittyneitä kasvihuonekaasuinventaariotietoja ei ole valmistelun ajoittumisen takia voitu tarkastella dokumentissa kokonaisvaltaisesti. Luonnonvarakeskus pyrkii tässä lausunnossa täydentämään ilmastovuosikertomusta näiltä osin, ja keskittyy erityisesti arvioimaan suomalaisen ilmastopolitiikan päivittynyttä tilannekuvaa. Lausunto on koottu asiantuntijalausuntona, joka perustuu saatavilla olevaan tutkimustietoon, selvityksiin ja Luonnonvarakeskuksen tutkijoiden asiantuntija-arvioihin.

2 Lausunto

2.1. Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä

Suomen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä on määritelty ilmastolaissa. Suunnittelujärjestelmä koostuu neljästä suunnitelmasta: Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma tarkastelee Suomen kokonaispäästöjen kehitystä ja vaadittavia toimenpiteitä vähintään seuraavan 30 vuoden ajanjaksolta. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma KAISU tarkastelee taakanjakosektorin päästökehitystä ja vaadittavia toimenpiteitä. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma MISU tarkastelee maankäyttösektorin nielu- ja päästökehitystä ja vaadittavia toimenpiteitä. Sopeutumissuunnitelma KISS tarkastelee ilmastonmuutoksen sopeutumiseksi tehtäviä toimia. Ilmastovuosikertomus raportoi päästökehityksestä ja toimien riittävyydestä vuosittain. Näiden lisäksi Suomessa on ollut tapana laatia kerran hallituskaudessa kansallinen ilmasto- ja energiastrategia KIES, joka tarkastelee ilmasto- ja energiapolitiikan kokonaisuutta strategisella tasolla arvioiden päästökauppa-, taakanjako- ja maankäyttösektorien kehitystä.

Suunnittelujärjestelmän keskeisenä haasteena on aikaisemmin ollut suunnitelmien eriaikainen valmistelu. Tämä haaste on tunnistettu viime vuosina, ja ilmastopolitiikan suunnittelua on pyritty koordinoimaan tiiviimmin yhdessä. KIES, KAISU ja MISU hyödyntävät pohjanaan samoja mallinnuksia ilmastopolitiikan perusurasta ja tarvittavista lisätoimenpiteistä, mikä mahdollistaa suunnitelmien tulkitsemisen toisiaan tukevina ja täydentävinä dokumentteina. Näin on mahdollista muodostaa myös kattavampi ja yhdenmukaisempi kuva ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisesta kehityksestä erityisesti suhteessa Suomen hiilineutraalisuustavoitteeseen 2035.

Luonnonvarakeskus kuitenkin huomauttaa, että nykyinen suunnittelujärjestelmä perustuu ainoastaan yhden politiikkaskenaarion varaan, mikä heikentää merkittävästi suunnitelmien kykyä vastata ilmastopolitiikan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Yhden politiikkaskenaarion varaan pohjautuva suunnittelu on suoraviivainen ja käytännöllinen tapa toteuttaa ilmastolaissa suunnitelmille asetetut tavoitteet. Vuonna 2022 toteutuneet tai ilmenneet toimintaympäristömuutokset (Venäjän hyökkäys Ukrainaan, metsien kasvun heikkeneminen ja metsäteollisuustuotteiden erittäin korkealla tasolla jatkunut kysyntä) tuovat kuitenkin esille yhden politiikkaskenaarion käyttämisestä syntyvät riskit. Luonnonvarakeskus on arvioinut muutosten olevan niin merkittäviä, etteivät ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi luodut suunnitelmat nykymuodossaan pysty tarjoamaan riittäviä keinoja saavuttaa Suomelle asetettuja EU-tavoitteita maankäyttösektorilla 2025 ja taakanjakosektorilla 2030. Lisäksi hiilineutraalisuus 2035 ei arvion mukaisesti tule toteutumaan nykyisissä suunnitelmissa mainituilla toimenpiteillä. Nykyisiä ilmastopolitiikan skenaarioita tullaan päivittämään vuosien 2023–2024 aikana.

Luonnonvarakeskus suosittaa, että ilmastopolitiikan suunnittelussa pyritään jatkossa hyödyntämään useampaa politiikkaskenaariota, joissa esitetyt toimenpiteet eroavat toisistaan vähintäänkin mittakaavaltaan, parhaimmillaan myös sisällöllisesti. Useamman politiikkaskenaarion sisällyttäminen suunnitteluun muokkaa suunnittelun luonnetta ja skenaarioiden käyttötapaa, mikä täytyy huomioida erityisesti suunnitelmista viestittäessä.

2.2. Nykykehitys suhteessa ilmastotavoitteisiin

Ilmastopolitiikan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi vuoden 2022 aikana. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja maankäyttösektorin muuttuminen nettonielusta päästölähteeksi muokkaavat merkittävästi niitä oletuksia, joiden pohjalle Suomen energia- ja ilmastopolitiikkaa on suunniteltu. Välittömin toimintaympäristömuutos liittyy maankäyttösektoriin, joka ennakkotietojen mukaan muuttui 2021 päästölähteeksi, ts. peltojen maaperän kasvihuonekaasupäästöt olivat metsien hiilinielua suuremmat. Syynä kehitykseen ovat metsien heikentynyt kasvu, korkealla pysyneet hakkuumäärät ja ojitettujen suometsien maaperäpäästöjen tarkentuneen laskentamenetelmän käyttöönotto. On odotettavaa, että Venäjän puuntuonnin loppuminen lisää entisestään hakkuupainetta Suomen metsissä, mikä edelleen heikentää maankäyttösektorin nettonielukehitystä. Ilmastovuosikertomus huomioi maankäyttösektorilla tapahtuneen kehityksen, mutta jättää arvioimatta sen laajempaa merkitystä suhteessa ilmastopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Tuleviin ilmastovuosikertomuksiin olisi tarpeellista lisätä numeeriset arviot toteutettujen toimien päästövähennysvaikutuksista, tai ensi vaiheessa edes toteutuslaajuudesta. Maatalouden osalta valitut indikaattorit eivät kuvasta

tärkeimpiä KAISU:n tai MISU:n päästövähennystoimia, jotka liittyvät esimerkiksi pellonraivauksen rajoittamiseen tai turvepeltojen viljelyyn.

Maankäyttösektorin pysyminen riittävänä nettonieluna on välttämätöntä Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiselle. Taakanjakosektorille KAISU:ssa asetettu päästövähennysura vuodelle 2030 on melko joustamaton, ja sisältää oletuksen vuosittaisen –0,45 Mt CO2-ekv. suuruisen LULUCF-jouston täysimääräisestä käyttämisestä. Kuten ilmastovuosikertomuksessa (s. 29) on mainittu, nykykehitys ei tule mahdollistamaan LULUCF-jouston käyttöä taakanjakosektorille. Maankäyttösektorin EU-tavoitteita kaudelle 2021–2025 ei todennäköisesti tulla saavuttamaan, mikä vaatii korvaavia toimenpiteitä taakanjakosektorilla tai LULUCF-yksiköiden hankkimista toisilta jäsenmailta.

Vastaavasti Suomen hiilineutraalisuustavoitteen 2035 toteutuminen näyttäytyy hyvin haasteelliselta, koska maankäyttösektorin nettonielua ei nykyisissä suunnitelmissa mainituilla toimenpiteillä saada nostettua suunnittelussa oletetulle –21 Mt CO2-ekv. tasolle. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa asetettu tavoite maankäyttösektorin nettonielun –3 Mt CO2-ekv. vahvistamisesta on toimenpiteineen realistinen, mutta kokonaisuuden kannalta riittämätön tavoite. Sektorin vaikuttavimpia ja kustannustehokkaimpia keinoja kuten turvemaapeltojen kosteikkoviljelyä ei ole otettu vielä käyttöön ja turvepeltoja on edelleen raivattu lisää, mikä on lisännyt peltojen päästöjä kestämättömästi. Hiilineutraalisuus 2035 ja kansallisessa metsästrategiassa vuodelle 2025 asetettu runkopuun 80 Mm3 hakkuukertymän tavoite näyttäytyvät nykykehityksen pohjalta yhteensopimattomilta. Kuten ilmastovuosikertomuksessa on mainittu, hakkuiden määrää ohjaa Suomessa ensisijaisesti globaali markkinakehitys. Kansallista metsästrategiaa ollaan kuitenkin uudistamassa, mikä mahdollistaa ilmasto- ja metsäpolitiikan tavoitteiden yhteensovittamisen nykyisten tietojen valossa. Maankäyttösektorin nettonielun vahvistamisessa ensisijaisia lisätoimenpiteitä tulevat oleman päästöjen vähentäminen turvepelloilta ja metsäkadon torjuminen.

2.3. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen

Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2030 (KISS2030) hyväksyttiin valtioneuvostossa vuoden 2022 lopussa. Suunnitelma sisältää tavoitteet ja toimenpidekokonaisuuden ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Luonnonvarakeskus kiittää suunnitelmaa sen kattavuudesta, suunnittelun läpinäkyvyydestä, linkityksistä hallinnon käynnissä olevaan muuhun politiikka- ja strategiatyöhön ja pyrkimyksestä järjestelmälliseen seurantaan ja arviointiin. Erityinen ansio sopeutumissuunnitelmassa on huomion kiinnittäminen alue- ja kuntatason sopeutumistyön tukemiseen. Luonnonvarakeskus haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota suunnitelman toimeenpanoon aikatauluun ja resursointiin. Sopeutumissuunnitelman tavoitteiden aikajänne 2030 on liian myöhäinen suhteessa toimenpiteiden kiireellisyyteen. Vastaavasti useiden suunnitelmassa tunnistettujen toimenpiteiden resursointi on vielä vahvistamatonta. Lisäksi Luonnonvarakeskus haluaa kiinnittää huomiota ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen integrointiin, joka nykyisellään puuttuu suomalaisesta ilmastopolitiikan suunnittelusta.

2.4. Muita huomioita

Luonnonvarakeskus korostaa oikeudenmukaisuuden tärkeyttä ilmastopolitiikassa ja kiittää ilmastovuosikertomukseen sisällytetystä katsauksesta ilmastotoimien oikeudenmukaisuuteen ja hyväksyttävyyteen (s. 93–95). Kuten katsauksessa todetaan, kokemus ilmastotoimien oikeudenmukaisuudesta on kiinteästi yhteydessä toimien hyväksyttävyyteen. Luonnonvarakeskus haluaa kiinnittää huomiota erityisesti menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen ilmastopolitiikan suunnittelussa. Suomalainen ilmastopolitiikan suunnittelu koostuu useista toisiinsa linkittyneistä dokumenteista, joiden sisältö ja aikajänteet vaihtelevat. Menettelytapoihin liittyvän oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on tärkeää, että kansalaiset laajalti ymmärtävät ilmastopolitiikan suunnittelun perusteet, rakenteen ja merkityksen. Nykyisellään kansalaisen voi olla hyvin vaikea ymmärtää yksittäisen ilmastopolitiikan dokumentin tarkoitusta sekä ilmastopolitiikan kokonaiskuvaa, mikä heikentää kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia seurata ilmastopolitiikan kehitystä ja osallistua ilmastopolitiikan suunnitteluun. Ilmastovuosikertomuksella on ilmastolaissa määritellyn tehtävänsä puolesta mahdollisuus toimia ilmastopolitiikkaa kokoavana ja selittävänä dokumenttina, ja sitä voidaan kehittää tähän suuntaan vielä entisestään selittämällä ilmastopolitiikan suunnittelun kokonaisuutta selkeämmin ja tarkastelemalla päästöjä ja nieluja kokonaisuutena sektorikohtaisen tarkastelun sijaan.

3 Lausunnon tiivistelmä

Luonnonvarakeskus näkee ilmastovuosikertomuksen 2022 kattavana ja yksityiskohtaisena katsauksena ilmastopolitiikan kehitykseen vuosina 2021–2022. Ilmastovuosikertomus ei kuitenkaan kokonaisvaltaisesti arvioi vuoden 2022 toimintaympäristömuutoksia tai niiden vaikutusta suomalaisen ilmastopolitiikan tilannekuvaan ja nykytiedon mukaisiin kehityskulkuihin.

Vuosi 2022 on osoittanut kehittämistarpeita suomalaisessa ilmastopolitiikassa ja sen suunnittelussa. Ilmastopolitiikan suunnittelun suositellaan jatkossa kehitettävän useamman politiikkaskenaarion varaan nykyisen yhden skenaarion suunnittelun sijasta. Metsien hiilinielujen ja koko maankäyttösektorin roolia osana suomalaista ilmastopolitiikan suunnittelua tulee tarkastella kriittisemmin: maankäyttösektorin muuttuminen nettonielusta päästölähteeksi tulee vaikeuttamaan merkittävästi Suomen EU-velvoitteiden saavuttamista ja hiilineutraalisuustavoitteen toteutumista. Maankäyttösektorin nettonielun vahvistaminen on näin ilmastopolitiikan lyhyen aikavälin tärkein tavoite Suomessa. Maankäyttösektorilla on erittäin vaikeaa saavuttaa asetettuja hiilinielutavoitteita, jos turvemaiden viljelyn ja metsätalouskäytön aiheuttamia yli 20 miljoonan hiilidioksiditonnin vuosittaisia päästöjä ei onnistuta hillitsemään. Turvemaiden kestävälle käytölle tulisi luoda tiekartta, jossa määriteltäisiin polku vähäpäästöiseen turvemaiden käyttöön.

Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2030 sisältää laaja-alaisen toimenpidekokonaisuuden ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi niin kansallisella, kuin myös alueellisella tasolla. Suunnitelmassa asetettujen toimenpiteiden toteuttamisen resursointiin ja toimeenpanon aikatauluun tulee kuitenkin kiinnittää huomiota. Suomalaisen ilmastopolitiikan suunnittelun täytyy myös ottaa selkeämmin huomioon ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja hillinnän strategisen tason integrointi. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta on keskeistä, että ilmastopolitiikan kokonaisrakenteesta viestitään ymmärrettävästi.

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 02.02.2023 klo 14:28:06.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Aleksi Lehtonen,Kalle Aro
Kristiina Lång,Raisa Mäkipää,Tarja Tuomainen

Liitteet:

Tiedoksi: Kalle Aro, Aleksi Lehtonen, Kristiina Lång, Raisa Mäkipää, Tarja Tuomainen, Jaana Sorvali, Juha Mikola