SUOMEN ILMASTOPANEELI

Asia: K 16/2024 vp Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus 2024. Ympäristövaliokunta, 12.12.2024.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165736/YM_2024_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Suomen ilmastopaneeli
Jyri Seppälä, Heikki Lehtonen, Paula Kivimaa, sihteeristö Maria Karttunen, Marianne Leino

Taustaa

Ilmastovuosikertomus kuvaa ilmastopolitiikan toimeenpanon tilannetta keväällä 2024. Sen arvioiden pohjana on nykytoimiskenaario, jossa nykyisen hallituksen linjauksia ei ole otettu huomioon. Ilmastolain mukaan ilmastovuosikertomuksessa on katsottava myös suunniteltujen toimien riittävyyttä, joten Ilmastopaneeli nostaa lausunnossaan esiin myös ilmastopolitiikan tulevaisuuden suuntaa koskevia arvioita pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman ja esitysten valossa.

Ilmastovuosikertomus on koko ajan kehittynyt ja antaa nykyisessä muodossaan hyvän kokonaiskuvan päästö- ja nielukehityksestä ennen nykyisen hallituksen linjauksia.

Ilmastopaneelin keskeisimmät arviot

Lisätoimien tarve on ilmeinen

1. Valtioneuvosto toteaa jo toista vuotta peräkkäin, että nykytoimilla ei päästä ilmastotavoitteisiin, vaan lisätoimia tarvitaan erityisesti maankäyttö- ja taakanjakosektoreilla. Tästä huolimatta päätöksiä merkittävistä lisätoimista ei ole tehty.
2. Maankäyttösektorin nettonielukuilu on kasvihuonekaasuinventaarion pikaennakkotietojen valossa noin 6–16 Mt vuoden 2030 LULUCF-tavoitteen osalta. Nyt jo tiedetään, että vuoden 2023 hakkuut ovat olleet pikaennakossa käytettyä tasoa suuremmat, joten on todennäköistä, että maankäyttösektori on ennakkotiedoista poiketen päästön puolella vuonna 2023..
3. Taakanjakosektorilla tarvitaan noin 2 Mt edestä lisätoimia, jotta v. 2030 EU-velvoite on mahdollista saavuttaa, kun huomioidaan PMI Orpon hallituksen linjaukset sektorin päästövähennysten hidastamisesta eritoten liikenteessä. Riskinä on myös, että vuosien 2021–2025 LULUCF-nieluvelka lankeaa taakanjakosektorille, mikäli nieluyksiköitä ei saada ostettua tarpeeksi kattamaan velvoitekauden alijäämää.
4. Nieluyksiköiden tai päästökiintiöiden hankinta ei auta Suomea saavuttamaan ilmastolain mukaista kansallista hiilineutraaliustavoitetta, vaan sen saavuttamiseksi nettonielua on vahvistettava välittömästi ja huolehdittava päästövähennysten kirittämisestä.
5. Ilmastovuosikertomuksen mukaan ero ilmastolain mukaiseen -60 % tavoitteeseen v. 2030 on noin 1,3 Mt CO_2-ekv. nykytoimiskenaarion perusteella.
6. Ilmastopaneeli esittää huolen PMI Orpon hallituksen tähänastisten linjausten vaikutuksesta taakanjakosektorin päästövähennystahdin hidastumiseen sekä erityisesti maankäyttösektorin ilmastotoimien tekemättömyydestä. Ilmastovuosikertomuksen perusteella nykyisen politiikan vaikutuksia tavoitteiden saavuttamiseen on kuitenkin hankala arvioida, sillä käytössä olevissa nykytoimiskenaarioissa ei ole mukana nykyisen hallituksen linjauksia.
7. Hallituksen tulisi pikaisesti esittää kokonaisarvio PMI Orpon hallituksen uusien linjauksien vaikutuksesta ilmastolain mukaisten suunnitelmien toimeenpanoon sekä kansallisen ja EU-tason velvoitteiden täyttämiseen sekä uusi arvio päästö- ja nielukuilusta sekä toimien

kustannusvaikutuksista. Arvio on otettava huomioon, kun hallitus vuonna 2024 esittää päästövelan lyhentämisohjelman ja päivittää ilmastosuunnitelmat tällä vaalikaudella.

Päästöt

8. Ilmastopaneelin arvion mukaan päästökauppasektorin päästöt vähenevät jopa nopeammin kuin nykyisiä ilmastosuunnitelmia laadittaessa arvioitiin. Mikäli EU:n ja Suomen politiikka säilyy johdonmukaisena ja suunnitellut energiantuotannon ja teollisuuden investoinnit toteutuvat, päästökauppasektorin päästöt laskevat jopa alle 5 Mt:n vuonna 2035. Samaan tulokseen päädytään PEIKKO-skenaariossa. Taakanjakosektorin päästöt vähenevät kuitenkin hitaasti. Tehostamalla toimia ja saavuttamalla Suomen EU-tavoitteet vuodelle 2030 fossiiliset ja prosessiperäiset päästöt voidaan laskea jopa tasolle 17–18 Mt vuoteen 2035 mennessä. PMI Orpon hallituksen linjaukset kuitenkin hidastavat monin osin päästövähennystoimia.

Maankäyttösektorin nettonielu

9. Suomen maankäyttösektorin nettonielu on laskenut dramaattisesti pitkän ajan kuluessa. Hakkuut ovat säilyneet korkealla tasolla, eikä turvepeltojen tai turvemetsien päästöjä ja metsäkatoa ole onnistuttu rajoittamaan.
10. Ilmastopaneeli pitää äärimmäisen huolestuttavana, että kuten ilmastovuosikertomus toteaa, MISUn toimeenpano on edennyt ennakoitua hitaammin, koska toimille ei ole osoitettu rahoitusta suunnitelmassa oletetulla tavalla. Samaan aikaan PMI Orpon hallitus on perunut kustannustehokkaita ja nopeita päästövähennyskeinoja, kuten vettämiseen luvatun rahoituksen. MISUn päivitys tällä vaalikaudella olisi perusteltua.

Hiilineutraalius 2035

11. Hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035 luo Suomelle erinomaisen mahdollisuuden edistää ja hyötyä taloudellisesti puhtaan siirtymän edelläkävijyydestä. Epäonnistuminen nielupolitiikassa uhkaa hiilineutraaliuden saavuttamista, mistä koituisi taloudellista ja mainehaittaa. Suomen tulisi tehdä määrätietoisia toimia saavuttaakseen EU:n LULUCF-tavoitteet kaudella 2026–2030. Tällöin oltaisiin matkalla kohti hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista. Riippuen siitä, kuinka maankäyttösektorin nettonielua saadaan vahvistettua vuoteen 2035 mennessä, voi hiilineutraaliuden saavuttamiseksi olla tarpeen tuottaa hiilidioksidin talteenoton ja pysyvän varastoinnin avulla saatavia negatiivisia päästöjä.

Toimimattomuuden kustannukset

12. On hyvä, että toimimattomuuden kustannukset on nostettu esiin ilmastovuosikertomuksessa. Mitä paremmin ilmastonmuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa onnistutaan, sitä vähemmän suomalaisille koituu kustannuksia ja haittoja. Tekemällä ilmastotoimia kotimaassa rahat, työ ja toimeliaisuus jäävät tänne, toisin kuin jos yksiköitä ostetaan muualta.

Yksityiskohtaisemmat näkemykset

Ilmastopaneeli muistuttaa, että hallituksella on ilmastolain mukainen velvoite seurata lain mukaisten suunnitelmien toteutumista ja päättää tarvittaessa lisätoimista sekä muuttaa ilmastosuunnitelmia. Ilmastovuosikertomuksen mukaan päätös valmisteltavista toimista tehdään syksyn 2024 aikana. Hallituksen tulisi kiireesti tehdä päätökset tarvittavista lisätoimista seuraavien 15 vuoden tavoitteiden saavuttamiseksi ja päivittää lain mukaiset suunnitelmat vastaamaan tarvetta. Ilmastopaneelin muistio auttaa löytämään suuntaviivoja Suomen ilmastotoimien kehittämiseen ilmastopolitiikan eri osa-alueilla[1].

[1] Suomen ilmastopaneeli 2023. Suuntaviivoja Suomen ilmastotoimien tehostamiseen. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 1/2023.

Päästövähennyksiä kiritettävä taakanjakosektorilla

Ilmastopaneeli muistuttaa, että nykyiseen KAISUun kirjatut toimenpiteet eivät ole riittäviä vuoden 2030 tavoitteen saavuttamiseksi, eikä se sisällä puskuria päästökehitystä koskevien epävarmuuksien varalle. Huolestuttavaa on se, että kaikkia nykyisenkään KAISUn toimia ei ole pantu toimeen ja uuden hallituksen linjaukset vaarantavat toimeenpanoa entisestään.

Maankäyttösektorin nettonielun pieneneminen lisää painetta myös taakanjakosektorin päästövähennyksille, sillä LULUCF-sektorilta ei saada nykyisessä KAISUssa suunniteltuja vuosittaisia 0,4 Mt joustoja ja lisäksi LULUCF-sektorin nielualijäämä on vaarassa kaatua taakanjakosektorille. Päivitettävässä KAISUssa tulee hahmottaa lisätoimet taakanjakosektorin vuoden 2030 päästövähennysvelvoitteen saavuttamiseksi, ottaen huomioon Orpon hallituksen tähänastisten linjausten vaikutukset.

Suomella on mahdollisuus käyttää päästökauppasektorin ns. one-off–joustoa yhteensä 0,7 Mt CO_2/vuosi. Tällä joustolla voidaan paikata mahdollisesti vuosina 2026–2030 syntyvää taakanjakosektorin päästökiintiöiden ylitystä, mikäli vuosilta 2021–2025 kerätyt päästökiintiöiden alitukset eivät pysty paikkaamaan vuosikymmenen lopulla syntyvää alijäämää. Tämän jouston käyttö vähentää Suomen huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää, jolloin tuloja jää saamatta. Esim. joulukuulle 2025 futuurihinnat ovat noin 70 €/t CO_2, jolloin 0,7 Mt jouston käytön hinta olisi 49 miljoonaa vuosittain.

Mikäli joustot eivät riitä, Suomi joutuisi ostamaan taakanjakosektorin päästöyksiköitä muilta EU-jäsenmailta. Päästöyksiköiden saatavuus ja hinta ovat epävarmoja, VM:n käyttämän arvion mukaan 30–300 euroa per hiilidioksiditonni. Päästöyksiköiden ostaminen ei myöskään poistaisi sitä ongelmaa, että päästövähennykset olisivat edessä seuraavalla vuosikymmenellä.

Taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttaminen hyvällä lopputuloksella tarkoittaisi, että Suomi voisi paikata alituksilla maankäyttösektorin hiilivelkaa (jota on ainakin kertynyt kaudelta 2021–2025). LULUCF-nielualijäämää voidaan paikata myös ostamalla muilta EU-jäsenmailta nieluyksiköitä, mutta niiden saatavuudesta ja hinnasta ei ole vielä tietoa. Mikäli kaikkea LULUCF-hiilivelkaa kaudelta 2021–2025 ei pystytä hyvittämään, siirtyy se taakanjakosektorin hoidettavaksi kertoimella 1,08. Tällöin tarvitaan enemmän päästövähennyksiä esim. liikenteessä, maataloudessa ja erillislämmityksessä, joiden päästövähennyskustannukset ovat kalliimpia kuin maankäyttösektorilla.

Maatalouden metaani- ja dityppioksidipäästöt
Maatalouden taakanjakosektorille luettavat päästöt, eli suoraan tuotannosta ja kotieläimistä lähtevät typpioksiduuli- ja metaanipäästöt, ovat vähentyneet hyvin vähän viimeisen kahden vuoden aikana, kun eläinmäärä on hitaasti vähentynyt, samalla kun omavaraisuus kotieläintuotannossa ei ole heikentynyt. Hitaasti alenevaa maatalouden päästökehitystä olisi mahdollisuus nopeuttaa ilmastovuosikertomuksessa mainittujen ruokinnan lisäaineiden käytön ohella myös täsmäviljelyn edistämisellä, joka parantaisin typen käytön tehokkuutta ja taloutta ja vähentäisi päästöjä. Koska maatalouden konekanta uusiutuu hitaasti, täsmäviljelyä tulisi edistää pitkäjänteisesti.

Maankäyttösektorin nettonielua vahvistettava kiireesti

Valtioneuvosto toteaa vuosikertomuksessaan, että maankäyttösektorin nettonielun heikkenemisen seurauksena EU-velvoitteet ja ilmastolain mukainen hiilineutraaliustavoite edellyttävät lisätoimia. Vuosikertomuksessa todetaan, että maankäyttösektorin nielujen kasvun ja teknologisten nielujen seurauksena tilanne saattaa muuttua v. 2035 mennessä. Ilmastopaneeli muistuttaa, että nämä kumpikin vaativat aktiivisia toimia eivätkä tapahdu itsestään.

Suomen maankäyttösektorin laskennalliset päästöt vuosien 2021–2025 EU:n LULUCF-tavoitteissa syntyvät käytännössä hakkuista johtuvan nielun pienenemisen ja metsäkadon seurauksena, vuosittaisen hakkuutason ollessa merkittävin lopputulokseen vaikuttava asia. Tällä hetkellä näyttää siltä, että kaudelta 2021–2025 syntyvä hiilivelka tavoitteisin nähden on pahimmillaan useita

kymmeniä miljoonia hiilidioksiditonneja. Velkaa voidaan hyvittää ostamalla nieluyksiköitä tai taakanjakosektorin päästöyksiköillä muilta EU-jäsenmailta, jos yksiköitä on saatavissa. Lopullinen tilanne on tiedossa vuonna 2027, jolloin vuoden 2025 inventaariotiedot ovat valmistuneet ja yksiköiden hinnat sekä saatavuudet ovat tiedossa. Hyvittämättä jäänyt päästövelka siirtyy taakanjakosektorin vuosien 2026–2030 velvoitteemme hoidettavaksi kerrottuna luvulla 1,08.

Vuoden 2030 LULUCF-tavoitteen osalta nielua tulisi vahvistaa vuosikertomuksessa esitettyjen pikaennakkotietojen valossa noin 6–16 Mt, mutta vuoden 2023 hakkuut ovat pikaennakossa käytettyä tasoa suuremmat. Tämän takia nielukuilukin on suurempi.

Ilmastopaneeli pitää erikoisena, että vuonna 2023 valtioneuvosto katsoi ilmastovuosikertomuksessa, että uuden MISUn laatimista tulisi harkita jo tällä vaalikaudella, mutta vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksesta tätä kirjausta ei löydy. Ilmastopaneeli yhtyy vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksen arvioon lisätoimien tarpeesta ja suosittaa, että MISU päivitetään vastaamaan nettonielun pienenemisen asettamaa haastetta. Ilmastolain mukaan tällä vaalikaudella on kuitenkin arvioitava voimassa olevan MISUn ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta.

Ilmastopaneeli pitää äärimmäisen huolestuttavana, että kuten ilmastovuosikertomus toteaa, MISUn toimeenpano on edennyt ennakoitua hitaammin, koska toimille ei ole osoitettu rahoitusta suunnitelmassa oletetulla tavalla. Samaan aikaan Orpon hallitus on perunut kustannustehokkaita ja nopeita päästövähennyskeinoja, kuten vettämiseen luvatun rahoituksen. Myös kansallinen CAP-suunnitelma on arvioitu ilmastotoimien suhteen tehottomaksi, vaikka yhteiskunnalla olisi käytössä useita kustannustehokkaita toimia maataloussektorin päästöjen vähentämiseksi. Tätä olisi syytä avata myös ilmastovuosikertomuksessa. Vuoden 2023 tiedot viljelijöiden valinnoista osoittavat, että CAP-suunnitelman toimista turvepeltojen nurmet -toimenpide on saanut hyvin vähäistä suosiota tavoitealoihin nähden, samoin kuin turvepeltojen ilmastokosteikot. Näiden suhteen olisi ilmeisen tarpeellista suunnitella muutoksia, jotta nämä pääasiassa maatalouden maankäyttösektorin ja osin maatalouden taakanjakosektorin (N_2O turvemailta) päästöihin vaikuttaviin toimiin saataisiin lisää kannustavuutta viljelijöille.

Suomessa on ainutlaatuisen hyvät mahdollisuudet vähentää päästöjä maataloudessa, koska turvemailla päästövähennyspotentiaali on suuri ja peltoalaa on enemmän kuin ruoantuotantoon tarvitaan. Turvemaiden ilmastotoimilla saadaan aikaan paljon kustannustehokkaita päästövähennyksiä nopeasti ja ruoantuotantoa vaarantamatta, kunhan niitä kohdennetaan (esim. vettämiseen ja säätösalaojitukseen) soveltuville peltolohkoille, toimet suunnitellaan asiantuntevasti, ja toimia tehdään riittävän laajoilla aloilla. (Ks. esim. Ilmastopaneelin kannanotto[2])

Kehitysehdotuksia ja muita huomioita

Vaihtuvat teemat: hiilikädenjälki sekä ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus
On erinomaista, että monien suomalaisten teollisuussektorien hiilikädenjälki on kilpailijoitaan parempi. Tämä antaa ko. teollisuusaloille kilpailuetua. Ilmastopaneeli muistuttaa kuitenkin, ettei hyvällä hiilikädenjäljellä voida korvata tarvittavia toimia ilmastovelvoitteiden hoitamiseksi.

Ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimien vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen on avattu nyt ilmastovuosikertomuksessa, mutta erityisesti uusituvan energiantuotannon, maankäyttösektorin päästöjen ja luonnon monimuotoisuuden välisistä kytkennöistä olisi tarpeen luoda kvantitatiivista tilannekuvaa vuosikertomukseen nopeastikin.

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen
Kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelman (KISS) toimeenpano on vasta alussa, eikä ilmastovuosikertomus vielä tarjoa tietoa siitä, kuinka sopeutuminen on Suomessa kehittynyt.

[2] Ilmastotoimien jouduttaminen kiireesti on Suomen etu. Suomen ilmastopaneelin kannanotto 2024. https://ilmastopaneeli.fi/hallinta/wp-content/uploads/2024/06/Kannanotto-Ilmastopaneeli-2024-06-18.pdf

Nyt olisikin tärkeää kehittää sopeutumisen toimeenpanon seurantaa ja seurannan indikaattoreita. Tulevaisuudessa ilmastovuosikertomuksen yhteydessä voitaisiin lisäksi tarkastella tärkeimpiä ja ajankohtaisia muutoksia ilmastonmuutokseen liittyvissä riskeissä. Ilmastopaneelin muistio ja raportti[3] tarjoavat välineitä Suomen sopeutumispolitiikan ja sopeutumisen seurannan kehittämiseen.

Seurannan välineiden kehittäminen
Hyvä, että toimeenpanon tilannetta kuvataan taulukkomuotoisesti toimi kerrallaan, kuten jo edellisessä ilmastovuosikertomuksessa. Toimeenpanon kannalta keskeistä on kuitenkin se, vastaako toimeenpano suunnitelmissa laskettua mitoitusta ja vaikutusta. Tätä olisi syytä kehittää ilmastovuosikertomuksissa edelleen. Samoin olisi syytä kertoa toimeenpanon tilannetta kuvatessa myös peruutetuista ilmastotoimista, kuten vaikka kosteikkoviljelyyn varatun rahoituksen poistamisesta.

Tuleviin vuosikertomuksiin olisi hyvä vielä lisätä esimerkiksi taulukko, jossa tarkasteltaisiin KAISUn, MISUn ja KISS:n numeeristen tavoitteiden toteutumista toimikohtaisesti.

Politiikkajohdonmukaisuuden tarkastelu
Päästö- ja nielukehitys sekä syksyn 2023 budjettileikkaukset osoittavat, että Suomi ei ole käytännössä harjoittanut sellaista politiikkaa, joka tähtää johdonmukaisesti vuosien 2030 ja 2035 ilmastotavoitteiden toteuttamiseen. Osoituksena epäjohdonmukaisuudesta viime aikojen hallitusten toimissa ovat tavoitteiden kanssa ristiriitaiset päätökset sekä niiden tai toimeenpanon puute. Jokaisen hallituksen on tärkeää huolehtia, että politiikkajohdonmukaisuus ilmastokysymysten kaltaisissa pitkäjänteistä työtä vaativissa haasteissa toteutuu yli vaalikausien. Suurimmat investoinnit Suomeen tulevat puhtaan siirtymän johdosta, ja politiikkajohdonmukaisuus on edellytys luotettavalle investointiympäristölle. Ilmastovuosikertomuksessa olisikin tarpeen tarkastella ilmastopolitiikan johdonmukaisuutta.

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi
Ilmastovuosikertomus voisi tarjota välineen säännöllisesti arvioida suunnitellun ja toteutetun ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia. Ilmastolain mukaan lain ja sen suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus. Ilmastopaneeli muistuttaa, että nykyistä huolellisemmalla suunnittelulla ilmastotoimien reiluutta voidaan edistää myös niin, että päästövähennysvaikutus säilyy.

[3] Juhola, S., Käyhkö, J., Groundstroem F., Hyyrynen, M., Ollikainen, M., Suomi, J., Käyhkö J., Hugg, T., Degefa, M., Jaakkola, J. J.K. 2023. Suomen sopeutumispolitiikan kehittäminen toimenpiteiden riskimallinnuksen ja vaikuttavuuden seurannan avulla. Suomen ilmastopaneelin raportti 4/2023; Suomen ilmastopaneeli. 2023. Suuntaviivoja Suomen sopeutumispolitiikan kehittämiseen. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 7/2023.