SUOMEN ILMASTOPANEELI

Asia: VNS 7/2024 vp Valtioneuvoston selonteko YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030:n toimeenpanosta. Ympäristövaliokunta, 10.2.2025.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_7+2024.pdf

Suomen ilmastopaneeli
Jyri Seppälä, sihteeristö Anni Toiviainen

Taustaa

Valtioneuvoston selonteossa kuvataan Suomen nykytilannetta Agenda2030-toimintaohjelman edistymisessä. Selonteko esittelee toimenpiteet, joilla hallitus vaikuttaa kunkin 17 kestävän kehityksen tavoitteen tilaan. Lisäksi selonteossa kuvataan toimeenpanon seurannan ja arvioinnin mekanismeja.

Suomen ilmastopaneeli kiittää mahdollisuudesta lausua selonteosta ja keskittää tässä lausunnossa huomionsa erityisesti paneelin mandaatin ja asiantuntemuksen kannalta keskeisimpään kestävän kehityksen tavoitteeseen Ilmastotekoja (SDG 13). Ilmastopaneeli lausuu lyhyesti myös puhtaaseen energiaan (SDG 7), kestävään kulutukseen (SDG 12) sekä maanpäälliseen elämään (SDG 15) liittyvistä kestävän kehityksen tavoitteista ja selonteossa eritellyistä toimenpiteistä, jotka kytkeytyvät erityisen läheisesti ilmastokysymyksiin.

Kuten selonteossakin todetaan, tuoreimman YK:n kestävän kehityksen arviointiraportin[1] mukaan Suomi on kansainvälisesti pisimmällä kestävän kehityksen tavoitteiden edistämisessä. Kärkisijastaan huolimatta Suomella on merkittäviä haasteita kestävän kehityksen ekologisen ulottuvuuden tavoitteiden saavuttamisessa[2]. Myös rajat ylittävien, kielteisten ulkoisvaikutusten osalta Suomen haasteet liittyvät kasvihuonekaasupäästöihin ja luonnonvarojen käyttöön, joilla on myös maaperään ja luonnon monimuotoisuuteen liittyviä vaikutuksia.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Ilmastotekoja (SDG 13)

Ilmastopolitiikan suunnitelmat

Selonteossa todetaan, että ”*ilmastolaissa määritelty kansallinen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä varmistaa, että ilmastopolitiikka on johdonmukaista ja pitkän aikavälin näkökulmaan perustuvaa”*. Ilmastopaneeli täydentää, ettei ilmastolaissa määritelty ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä yksinään riitä varmistamaan ilmastopolitiikan pitäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta, vaan varmistaminen edellyttää paitsi sisällöllisesti johdonmukaisia ilmastopolitiikan suunnitelmia, myös suunnitelmissa linjattujen päästövähennystoimien johdonmukaista toteuttamista. Hallituksella on ilmastolain mukainen velvoite seurata lain mukaisten ilmastosuunnitelmien toteutumista, päättää tarvittaessa lisätoimista sekä muuttaa

[1] Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G. (2024). The SDGs and the UN Summit of the Future. Sustainable Development Report 2024. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press. 10.25546/108572
[2] SDG 2 (Ei nälkää), SDG 12 (Vastuullista kuluttamista) ja SDG 13 (Ilmastotekoja).

ilmastosuunnitelmia. Suunnitelmien ajantasaisuuteen ja johdonmukaisuuteen liittyen Ilmastopaneeli esittää huolensa myös rahoituksen riittävyydestä: Ilmastovuosikertomus 2024 toteaa yksiselitteisesti, ettei ilmastolain mukaisten suunnitelmien toimeenpanoon ei ole ohjattu tarvittavia resursseja. Ilmastopaneeli peräänkuuluttaa hallituksen arviota siitä, miten suunniteltu rahoitus riittää turvaamaan suunnitelmien asianmukaisen toimeenpanon sekä tältä osin kestävän kehityksen 13 tavoitteen edistymisen.

Ilmastopolitiikan suunnitelmista jatkaen selonteossa todetaan, että *”hallitus päivittää ilmastolain mukaiset ilmastopolitiikan suunnitelmat ja muut keskeiset ilmastopolitiikkaa ohjaavat strategiat vastaamaan Suomen EU-velvoitteita ja ilmastolain tavoitetta hiilineutraaliudesta”*. Sekä EU-velvoitteiden että kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen näkökulmasta Ilmastopaneeli korostaa maankäyttösektorin merkitystä. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma MISU lukeutuu ilmastolain suunnittelujärjestelmän mukaisiin suunnitelmiin, mutta suunnitelmaa ei olla tiettävästi päivittämässä tällä hallituskaudella. Mikäli hallitus tavoittelee selonteossa esitetyn mukaisesti olennaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien päivittämistä kansallisiin tavoitteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin vastaaviksi, ei MISUa voida Ilmastopaneelin näkemyksen mukaan tässä tarkastelussa sivuuttaa.

Ilmastolain suunnitelmien osalta Ilmastopaneeli toistaa myös kriittisen kantansa kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen poistamisesta. Kuten lausuttavassa selonteossa todetaan, kaupungit ja kunnat ovat keskeisiä toimijoita ilmastonmuutoksen hillinnässä paikallisella tasolla. Kunnat vaikuttavat suorasti ja epäsuorasti alueensa eri toimijoiden edellytyksiin vähentää kasvihuonekaasupäästöjään. Tästä näkökulmasta selonteossakin esiin nostettu ilmastolain muutos kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen poistamiseksi näyttäytyy todella ristiriitaisena ja epäjohdonmukaisena.

Agenda2030-toimintohjelmalle keskeisen Leave no-one behind -periaatteen hengessä selonteossa todetaan, että *“ilmastotoimet toteutetaan taloudellisesti, ekologisesti, sosiaalisesti ja alueellisesti kestävällä ja oikeudenmukaisella tavalla”.* Oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointi onkin myös nykyisen ilmastolain edellyttämä osa ilmastopoliittista suunnitelmatyötä ja seurantaa. Ilmastopaneeli toteaa, että ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointi edellyttää politiikkakokonaisuuksien kattavaa, kokonaisvaltaista tarkastelua, jossa huomioidaan myös sektoreiden välinen kytkeytyneisyys sekä alueelliset ja ajalliset skaalat.[3] Ilmastotoimien oikeudenmukaisuus, kustannustehokkuus ja päästövähennysvaikutus eivät ole toisiaan poissulkevia osatekijöitä, vaan huolellisella suunnittelulla politiikkatoimet voivat olla paitsi oikeudenmukaisia, myös päästövähennysvaikutukseltaan tehokkaita.

Maankäyttösektorin nielu- ja päästökehitys

Kuten selonteossakin esitetään, Suomen edistyminen kansallisissa ja kansainvälisissä päästövähennystavoitteissa ja -velvoitteissa on perustunut monilta osin olettamaan maankäyttösektorin vakaasta hiilinielusta. Ilmastopaneeli painottaa, ettei maankäyttösektorin muuttuminen päästölähteeksi ei ole satunnaisia vuosia luonnehtiva poikkeustila, vaan viimeisin kasvihuonekaasuinventaario[4] täsmentyneine laskentaperusteineen osoittaa maankäyttösektorin kääntyneen päästölähteeksi systemaattisesti vuosina 2018–2023. Heikentymisen voidaan olettaa jatkuvan ilman merkittäviä maankäyttösektorin ilmastotoimia, mikä edelleen alleviivaa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman päivitystarvetta pikaisesti tällä hallituskaudella.

---

[3] Kivimaa, P., Heikkinen, M., Huttunen, S., Jaakkola, J. J. K., Juhola, S., Juntunen, S., Kaljonen, M., Käyhkö, J., Leino, M., Loivaranta T., Lundberg, P., Lähteenmäki-Uutela, A., Näkkäläjärvi, K., Sivonen, M. H., Vainio, A. 2023. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023

[4] Suomen virallinen tilasto (SVT): Kasvihuonekaasut [verkkojulkaisu]. ISSN=1797–6049. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: https://stat.fi/tilasto/khki

Selonteon tilannekuva maankäyttösektorin heikentyneestä nielukehityksestä on oikean suuntainen, mutta ei vastaa tuoreiden tilastotietojen ja Ilmastopaneelin käsitystä tilanteen vakavuudesta. Maankäyttösektorin tämänhetkinen tilanne ei vain vaikeuta, vaan tekee LULUCF-asetuksen mukaisen velvoitteen saavuttamisen käytännössä mahdottomaksi kuluvalla velvoitekaudella 2021–2025. Myös seuraavaan velvoitekauden 2026–2030 tavoitteiden saavuttaminen näyttää nykytietojen valossa todella haastavalta ilman selvää hakkuiden vähentämistä nykytasosta. Selonteko ei anna Ilmastopaneelin näkemyksen mukaan riittävän realistista kuvaa velvoitteen täyttämisen edellyttämistä toimista. Ilmastopaneeli suhtautuu kriittisesti ajatukseen siitä, että maankäyttösektorin heikentyneeseen tilanteeseen olisi mahdollista vastata tilanteen edellyttämällä vakavuudella ilman maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman päivittämistä ja johdonmukaista toimeenpanoa.

Suomen toimia tavoitteen (SDG 13) edistämiseksi kansainvälisesti

Kansainvälisen vastuun näkökulmasta Ilmastopaneeli nostaa esiin myös Pariisin sopimuksen tavoitteet ja globaalin hiilibudjetin jakoon liittyvät oikeudenmukaisuusperiaatteet. Ilmastopaneeli on selvittänyt Suomen globaalisti oikeudenmukaista osuutta jäljellä olevasta hiilibudjetista[5], ja tarkastelun valossa Suomen nykyinen hiilineutraaliustavoite 2035 on linjassa maksukykyyn perustuvan oikeudenmukaisuusperiaatteen ja Pariisin sopimuksen 1,5 asteen tavoitteen kanssa. Nykyisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää johdonmukaista ja nopeaa ilmastotoimien toteuttamista kaikilla ilmastopolitiikan sektoreilla, mukaan lukien maankäyttösektorin nettonielun vahvistamisen saralla. Tämänkaltainen lähestymistapa alleviivaa kansallisten tavoitteiden ja ilmastopolitiikan toimeenpanon erottamatonta kytköstä globaaliin vastuunkantoon.

Suomi toteuttaa osana Euroopan unionia Pariisin sopimuksen mukaista EU:n ja sen jäsenmaiden *kansallisesti määriteltyä panosta* (NDC, nationally determined contribution), joka tänä vuonna päivitetään kattamaan aikajänne vuoteen 2035. Nykyinen NDC on linjassa EU:n vuoden 20230 ilmastotavoitteen (55-valmiuspaketin) kanssa. EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitteen jäsenmaakohtaiset velvoitteet Suomi on sopinut muiden jäsenmaiden kanssa. Suomen maankäyttösektorin nykytilanne ja sen näköpiirissä oleva kehitys ei ole linjassa Suomen maakohtaisen velvoitteen kanssa, eli Suomi ei ole tältäkään osin toteuttamassa kansainvälisesti SDG13-tavoitettaan.

Edullista ja puhdasta energiaa (SDG 7)

Ilmastonmuutoksen hillintään läheisesti liittyvän kestävän kehityksen tavoitteen (SDG 7) osalta Ilmastopaneeli lausuu lyhyesti keskittyen etenkin selonteon kuvaukseen jakeluvelvoitteen uudistuksesta. Suomen kansallinen velvoite on vähentää päästöjään taakanjakosektorilla 50 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Taakanjakosektorin suurimpana päästölähteenä liikenteellä (pl. lentoliikenne) on painava rooli sektorin päästövähennysten saavuttamisessa. Hallituksen päätökset, etenkin jakeluvelvoitteen alentaminen, ovat heikentäneet liikenteen tavoiteltujen päästövähennysten toteutumistodennäköisyyttä vuoteen 2030 mennessä[6]. Kyseinen kehitys voi vaarantaa Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen saavuttamisen ilman selviä lisätoimia joko liikenteessä tai muualla taakanjakosektorilla.

Toisena tärkeänä näkökulmana Ilmastopaneeli nostaa esiin myös eri ilmastopolitiikan sektoreiden väliset synergiat: edellä kuvatut haasteet maankäyttösektorin päästökehityksessä heijastuvat taakanjakosektorin päästövähennyspaineeseen ainakin kahta reittiä. Ensinnäkään taakanjakosektorilla ei voida hyödyntää nykyisessä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa linjattuja vuosittaisia 0,4 Mt LULUCF-joustoja. Toisekseen maankäyttösektorin

[5] Partanen, A-I., Weaver, S., Ekholm, T., Palosuo, T., Vesala, T., Seppälä, J., Korhonen, H., Ollikainen, M. 2024. Suomen päästövähennyspolun tarkastelu huomioiden muiden kuin CO2-kasvihuonekaasujen ja epäsuorien nieluvaikutusten rooli. Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2024.
[6] Seppälä, J., Liimatainen, H., Viri, R., Suomalainen, E., Ollikainen, M., Weaver, S., Markkanen, J., Ahlvik, L., Karttunen, M., Hänninen, O., Halonen, J. I. 2024. Tieliikenteen päästövähennystoimet ja niiden vaikutukset. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2024.

nielualijäämä ja epäonnistuminen Suomen LULUCF-velvoitteessa saattaa siirtyä lisäkertoimella taakanjakosektorin kuitattavaksi.

Tämä on vain yksi esimerkki ilmastopolitiikan eri sektoreiden keskinäisriippuvuuksista ja kytkeytyneisyydestä. Kokonaisuuden hahmottaminen vaatii eri tavoitteiden, velvoitteiden ja politiikka-arkkitehtuurien systeemistä tarkastelua. Tässä ilmastopoliittisen ohjauksen ja valmistelun pirstaleisuus voidaan nähdä eräänlaisena pienoiskuvana kestävän kehityksen edistämisestä, joka on yhteiskunnallisesti laaja-alaista ja paikoin hajanaista. Agenda2030-toimintaohjelma ja nyt lausuttava selonteko ovat työkaluja, jotka oikein hyödynnettyinä kokoavat ja yhteismitallistavat arvioita kestävän kehityksen edistymisestä.

Kulutus- ja tuotantotapojen kestävyys (SDG 12)

Kansainvälinen luonnonvarapaneeli on arvioinut, että noin puolet maailman kasvihuonekaasupäästöistä aiheutuu luonnonvarjojen käytöstä. Kuten selonteossa todetaan, Suomen kulutuspohjainen materiaalijalanjälki (luonnonvarojen käyttö per asukas) on kansainvälisesti vertailtuna todella korkea. Tästä tunnusluvusta on poistettu vientiteollisuutemme tarvitsema luonnonvarojen käyttö. Suomi eroaa materiaalikäytössään muista vauraista maista etenkin siinä, että meillä on erittäin korkea kotimainen maa-aineksen käyttö rakentamisessa. Tätä selittää mm. routaantuvien maalajien vaihtotarve, laaja infrastruktuuri ja vielä meneillään oleva kaupungistumiskehitys. Vaikka maa-aineksen otto ja käsittely eivät ole kasvihuonekaasupäästöjen näkökulmasta keskeinen alue, synnyttää se välillisesti muitakin ympäristövaikutuksia, kuten luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä. Muutoksen tarvetta puoltaa ekologisten syiden lisäksi myös turhan maa-aineksen käsittelyn kustannusvaikutukset.

Kuten selonteossa tuodaan esiin, Suomella on monia kiertotalouteen liittyviä aloitteita ja toimia. Tästä huolimatta nykyisillä toimilla kulutusperäinen luonnonvarojen käyttö kasvaa Suomessa. Vuonna 2024 valmistunut tutkimushanke *Suomen kansantalouden materiaalivirrat ja niiden vaikutukset*[7] hahmotteli Suomen materiaalivirtojen kehityksen vuoteen 2035 siten, että jo päätettyjen materiaalivirtoihin vaikuttavien toimenpiteiden lisäksi malliin sisällytettiin niin sanottuja lisäisiä toimenpiteitä materiaalikäytön hillitsemiseksi. Kuvitteellisten lisätoimien avulla mallinnettiin näkymä, jossa Suomen kansantalouden materiaalivirrat jäävät kulutuksen näkökulmasta samalle tasolle vuonna 2035 kuin mitä ne olivat vuonna 2015. Lopputulos vastaa kiertotalousohjelman vuodelle 2035 asetettua tavoiteta, mutta ei johda siihen, että Suomi olisi vielä lähelläkään kestävää luonnonvarojen kulutuksen tasoa. Tarkastelu osoitti, että materiaalivirtoihin liittyvät tehostamis- ja vähentämistoimet ovat myös kustannustehokkaita tapoja vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja edistävät järkevää kansantalouden kasvua ja taloudellista kestävyyttä.

Maanpäällinen elämä (SDG 15)

Suomi on sitoutunut sekä EU:n että Kunming-Montrealin maailmanlaajuisen luonnon monimuotoisuuskehyksen tavoitteiden saavuttamiseen. EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteena on saada luonnon monimuotoisuus elpymään vuoteen 2030 mennessä. Suomen luontopaneeli on arvioinut, että EU-tavoitteiden täyttämiseksi kaikki jäljellä olevat vanhat luonnontilaiset metsät (400 000 ha) ja yhteensä vähintään 10 prosenttia metsäpinta-alasta kaikissa Suomen maakunnissa tulisi

[7] Savolainen, H., Niemistö, J., Heikkinen, M., Seppälä, J., Springare, S., Salminen, J., Savolahti, M., Soimakallio, S., Ruokamo, E., Koljonen, T., Harlin, A., Keränen, J., Vainio, T., Vainio-Kaila, T., Kivikytö-Reponen, P.. Orko, I., Karhu, M., Lehtonen H., Joutsjoki, V., Niemeläinen, O., Kivinen, M., Eerola, T., Heino, N., Kaariaho, T. 2024. Suomen kansantalouden materiaalivirrat ja niiden vaikutukset. Toteutunut kehitys ja kiertotalouden skenaariot vuodelle 2035. (Material Flows of Finland's National Economy and Their Impacts Actual Development and Scenarios of a Circular Economy for 2035) Valtioneuvoston julkaisuja 2024:8.

asettaa tiukan suojelun piiriin.[8] Luonnon monimuotoisuuden elpyminen edellyttää tiukasti suojeltavien metsäalojen kasvattamisen lisäksi sitä, että talousmetsien käsittelytoimissa otetaan huomioon monimuotoisuusnäkökulmat (esim. säästöpuut ja lahopuiden jättäminen).

Vaikka selonteon mukaisesti hallitus on suojelemassa jäljellä olevat kansalliset kriteerit täyttävät valtion luonnontilaiset vanhat metsät, on epäuskottavaa, että tavoite voisi toteutua esillä olleiden kriteerien valossa. Suojelupinta-alan kasvattaminen johtaisi käytännössä talousmetsien pinta-alan kaventumiseen Etelä- ja Keski-Suomessa, mistä seuraisi pienempiä hakkuumahdollisuuksia jo lyhyellä aikavälillä. Hakkuiden vähentyminen vastaisi metsäluonnon monimuotoisuuden ja hiilinielujen riittävän tason turvaamisen haasteisiin. Muutoksen mahdollistamiseksi metsästä tulisi saada parempaa arvonlisää vähemmästä puumäärästä ja polttoon tulisi ohjautua vähemmän puuraaka-ainetta.

Maaperän kestävään käyttöön liittyy myös maaperän hiilitaseen ylläpito, jolla on tärkeä merkitys ilmastopäästöjen vähentämisessä. Suomessa on paljon turvepeltoja, joista aiheutuu merkittäviä kasvihuonekaasupäästöjä turpeen hajoamisen seurauksena. Suomessa raivataan edelleen suometsiä maatalouden käyttöön, mikä ei ole kestävän kehityksen tavoitteiden 13 ja 15 saavuttamisen kanssa linjassa. Olemassa olevien suopeltojen osalta tulisi saadaan kiireesti toteutettua niiden vettämisiä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa (MISU) nopeammalla tahdilla. Tällä hetkellä vettämistoimia, joilla pienennetään suopeltojen päästöjä, ei ole toteutettu vielä edes MISUn mukaisesti.

[8] Kotiaho, J. S., Ahlvik, L., Bäck, J., Hohti, J., Jokimäki, J., Kallio, K.P. Tarmo Ketola, Liisa Kulmala, Lakka, H.-K., Lehikoinen, A., Oksanen, E., Pappila, M., Sääksjärvi, I.E., Peura, M. 2022. Metsäluonnon turvaava suojelun kohdentaminen Suomessa. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 4/2021.