



Suomen ilmastopaneeli

Markku Ollikainen, sihteeristö Sally Weaver ja Marianne Leino

Lausuntoon korjattu kuvan selite 6.11.2023

Talousarvio 2024

Teema: Arvio Suomelle asetettujen EU:n taakanjako- ja lulucf-sektoreiden ilmastovelvoitteiden saavuttamisesta ja näkemys mahdollisista taloudellisista seuraamuksista, jos velvoitteet eivät toteudu.

Ilmastopaneeli esittää lausunnossa näkemyksiään talousarviosta pyydettyä teemaa koskien. Paneeli huomauttaa samalla, että hallituksen asettama tutkimushanke Perusskenaariot energia- ja ilmastotoimien kokonaisuudelle kohti päästöttömyyttä (PEIKKO) analysoi parhaillaan päästöjen vähentämistä nykyisillä energia- ja ilmastopoliittisilla toimilla.

Talousarvio ja 2030-ilmastotavoitteet

Vuoden 2024 talousarvion päätökset jouduttavat vihreää siirtymää ennen muuta päästökauppasektorilla, joka on EU:n yhteinen markkina. Jäsenvaltioiden vastuulla on saavuttaa yhteisesti sovitut ilmastotavoitteet vuoteen 2030 mennessä maankäyttösektorilla ja taakanjakosektorilla, joka kattaa päästökaupan ulkopuoliset fossiiliset päästöt.

Budjettipäätökset, kuten uusiutuvan energian edistäminen, vihreän siirtymän investoinnit ja luvituksen jouduttaminen, nopeuttavat päästövähennyksiä päästökauppasektorissa, jossa päästöt ovat jo tähänkin asti vähentyneet nopeasti. Hallituksen linjaus ottaa talteen hiilidioksidi kaikista suurista pistemäisistä kuormittajista vuoteen 2035 mennessä auttaa puolestaan turvaamaan kansallista hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista. Se voi myös jouduttaa päästöjen vähentämistä korvausvaikutusten kautta liikenteessä, lämmöntuotannossa ja pienteollisuudessa erityisesti pidemmällä aikavälillä.

Budjettipäätösten vaikutus taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin kasvihuonekaasupäästöihin ei ole yhtä myönteinen, sillä osa budjettipäätöksistä kasvattaa päästöjä ja hidastaa nieluotoimia. Keskeisimmin taakanjakosektorin päästöihin suhteessa KAISUssa määritettyyn päästöpolkuun vaikuttavat jakeluvaihtelun nousun hidastaminen, polttoaineveron lasku, kiinteistöjen energiaremonttien tukien lopettaminen ja julkisen liikenteen ilmastoperusteisen tuen lopettaminen. Maankäyttösektorin osalta tärkeimmät päätökset ovat kosteikkoviljelyn ja joutomaiden metsityksen tuen lopettaminen. Myös eräiden metsien kasvua edistävien tukien poistaminen on syytä panna merkille. Kosteikkoviljelyn tuen lopettaminen vaikuttaa myös taakanjakosektorin päästöihin (dityppioksidin päästöt).

Budjettipäätösten vaikutusten arvioinnin lähtökohdat

EU:ssa on yhteisesti sovittu tavoite Suomelle vähentää 50 % taakanjakosektorin päästöistä vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta. Suomen taakanjakosektorin päästöjen on vähennyttävä lineaarisesti alenevienpäästökiintiöiden mukaisesti ajanjaksolla 2021–2030, millä säädellään maiden kumulatiivisia päästöjä. Suomen päästöt saavat olla maksimissaan 17,2 Mt vuonna 2030 ja kumulatiiviset päästöt Ilmastopaneelin arvion mukaan luokkaa 235 Mt (tarkka luku määräytyy, kun vuoden 2023 toteutuneet päästöt tiedetään, sillä ne määrittävät vähennysuran alkupisteen vuonna 2026). Jos Suomelle osoitettu vuotuinen päästökiintiö ylitetään jonakin vuonna, ylitys voidaan

hyvittää edellisten vuosien ylijäämällä tai hankkimalla päästökauppiintioita muilta EU-mailta. Mikäli päästökauppiintio näistä toimista huolimatta jonakin vuonna ylittyy, siirtyy ylitys seuraavan vuoden päästökauppiintioita 1,08. Lisäksi mikäli LULUCF-asetuksen tavoitteita ei täytetä omin toimin tai ostetuin yksiköin, lisätään myös LULUCF-alijäämä taakanjakosektorin päästökauppiintioita.

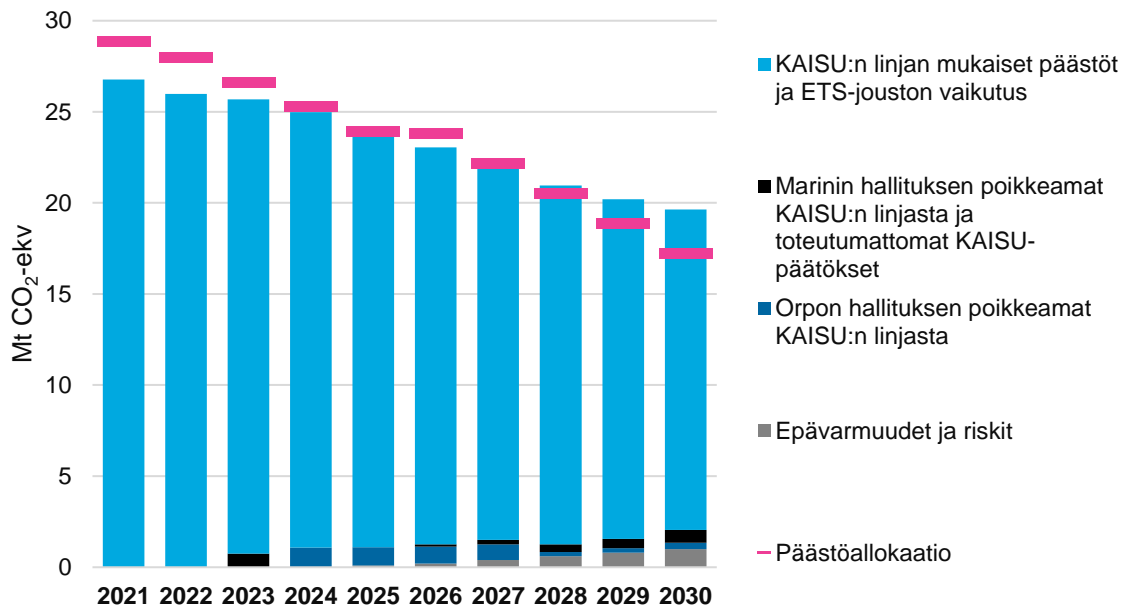
Maankäyttösektorin politiikka vuoteen 2030 on jaettu kahteen kauteen, 2021–2025 ja 2026–2030. Ensimmäinen kausi perustuu maankäyttöluokille asetettuihin vertailutasoihin. Tavoitteena on saavuttaa ns. no debit rule –mukainen tilanne, jossa maankäyttösektorin tilinpitoluokkien vertailuarvoihin perustuvassa laskentajärjestelmässä päästöjen tulisi olla yhtä suuret kuin poistot. Toisella kaudella nieluja ja päästöjen laskenta on inventaariolaskennan mukainen.

Kaudella 2026–2030 LULUCF-tavoitteen asettelu muuttuu ja Suomen maankäyttösektorin tavoite perustuu inventaariin mukaiseen nettoneeluun. LULUCF-asetuksessa Suomen tavoitteeksi vuonna 2030 on kirjattu 2,9 Mt suurempi nielu kuin 2016–2018 keskiarvo. Mikäli tavoitteen määrittelyn pohjana olevaa 2016–2018 nielun tasoa päivitetään vastaamaan korjattua inventaariotulosta, tulisi Suomen nielun olla 2030 -11,6 Mt. Asetukseen kuitenkin sisältyy erinäisiä seikkoja, joiden valossa Ilmastopaneelille ei ole aivan selvää, miten tilastokorjaukset ja vastaavat vaikuttavat tavoitteeseen. Lisäksi LULUCF-asetuksessa jäsenmaille annetaan tavoitteeksi vuosille 2026–2029 lineaarisesti kehittyvä LULUCF-tase, jonka puitteissa nielun tulisi voimistua. Tase kuitenkin määritetään vasta myöhemmin.

Talousarviopäätösten päästö- ja nieluvaikutusten analyysi

Taakanjakosektori

Kuvassa 1 havainnollistetaan arviota tehtyjen päätösten vaikutuksesta taakanjakosektorin päästökauppiintioihin suhteessa KAISUssa hahmotettuun päästökauppiintioita EU:n taakanjakoasetuksen mukaisiin päästökauppiintioihin. Punaiset poikkiviivat kuvaavat EU:n taakanjakoasetuksen mukaan jaettavien vuotuisten päästökauppiintioita lineaarisesta vähennyspolkua. Vaalean sininen palkki kuvaa päästöjen vähenemistä nykytilanteesta lineaarisesti vuonna 2030 saavutettavaan päästötasoon, jos kaikki KAISUssa suunnitellut päästövähennykset toteutuvat. Siinä otetaan huomioon päästökauppiintioita (ETS-joukon) käyttö ja se, että nieluja (0,45 Mt/v) ei tulla saamaan. Palkkien kokoa kasvattaa alareunasta musta, harmaa ja tumman sininen palkki. Musta palkki kuvaa päästökauppiintioita, joka syntyy Marinin hallituksen aikana tehdystä päätöksestä laskea biopolttoaineiden jakeluvelvoitetta sekä toteutumispäätöksistä koskien KAISUun kirjattuja toimia: polttoöljyn biosekoitevelvoitteen nostaminen, ohjaukset kuluttajille ja rehulisäaineen edistäminen (arvio kumulatiivisesta vaikutuksesta n. 3 Mt). Tumman sininen palkki kuvaa arviota Orpon hallituksen taakanjakosektorin päästöjä kasvattavista päätöksistä suhteessa KAISUun (arvio kumulatiivisesta vaikutuksesta n. 5 Mt). Harmaa palkki esittää Ilmastopaneelin suuntaa antavan arvon riskeistä ja epävarmuuksista, joita KAISUssa linjattuihin toimiin liittyy (arvio kumulatiivisesta vaikutuksesta n. 3 Mt). Mikäli palkki kokonaisuudessaan jää punaisen viivan alapuolelle, Suomi pysyy taakanjakoasetuksen mukaisen päästökauppiintioita alla ja päästökauppiintioita jää talteen. Jos taas palkki menee punaisen yläpuolelle, päästökauppiintioita ylitys tulee korvata joko edellisvuosilta säästyneillä päästökauppiintioilla tai hankkimalla nieluja muilta mailta.



Kuva 1. Arvio tehtyjen päätösten vaikutuksesta taakanjakosektorin päästöihin suhteessa KAISSUssa hahmotettuun päästötasoon ja EU:n taakanjakoasetuksen mukaisiin päästökiintiöihin.

Kuva osoittaa, että vuosikymmenen lopulla vuotuiset päästöt ylittävät päästökiintiöt, osin tehtyjen päätösten ja osin toimia koskevan epävarmuuden vuoksi. Epävarmuutta syntyy puuttuvista ohjauskeinoista ja rahoituksesta, esimerkiksi maatalouden tai kulutuksen päästöjen vähentämisessä. Ilmastopaneeli on aiemmin korostanut tarvetta määrittää lisätoimia puskuriksi epävarmuuden varalle. Tämä on tähdellistä, sillä lähinnä vain liikenteessä voi toteutua laajamittaisesti kaavailtua nopeampi päästöjen vähentäminen, mikäli sähköautot murtautuvat massamittassa autokantaan aivan lähivuosina.

Kuvasta näkee, että Marinin ja Orpon hallitusten päätökset nostavat taakanjakosektorin vuotuisia päästöjä suhteessa KAISSUun noin 1 Mt. Tärkein syy on kummankin hallituksen toteuttama jakeluvuorituksen lasku suhteessa KAISSU:n mukaiseen uraan. Orpon hallituksen muut päästövaikutukset syntyvät lähinnä liikennettä koskevista muista ratkaisuista ja energiaremontteja koskevista päätöksistä.

Kuvaan 1 arvioidut kumulatiiviset päästöt ovat koko kaudelta 240 Mt, kun päästöalokaatio on alustavan arvion mukaan yhteensä noin 235 Mt. Näiden lukujen erotus osoittaa, että taakanjakosektorin kumulatiivinen päästökatto ylittettäisiin noin 5 Mt verran. Kun päästökauppajousto käytetään (7 Mt), alitettaisiin kumulatiivinen päästökatto 2 Mt:lla, eli kumulatiivinen päästökatto voidaan saavuttaa päästökauppajoustop avulla.

Kustannus. Taakanjakosektorin toimet eivät ole sillä tasolla, että vuosittaiset päästökiintiön mukaiset tavoitteet saavutettaisiin vuoden 2025 jälkeen ja erityisesti päätevuonna 2030. Kuvan mukaan taakanjakosektorin alkuvuosien tavoitteiden alituksesta talletettavat päästökiintiöt voivat kuitenkin riittää korvamaan vuosittaisten tavoitteiden ylittämisen. Jos kehitys ei kuitenkaan ole arvion mukaista, Suomi joutuu hankkimaan päästöoikeuksia muilta jäsenmailta. Päästöoikeuksien hinnasta ei ole tiedossa arviota. Jos hinta asettuu noin 30–60 euron tasolle, kustannus on 30–60 milj. € per hankittava Mt yksiköitä.

Maankäyttösektori

Kaudella 2021–2025 Suomen maankäyttösektori on edellisen hallituksen toimien pohjalta alijäämäinen, eikä tilannetta ehditä juurikaan parantaa budjettipäätöksin. On tähdellistä, että Suomi hankkii alijäämää vastaavan määrän nieluyksiköitä jäsenmailta, jotka saavuttavat tavoitteensa. Jos tätä ei tehdä, alijäämä siirtyy kannettavaksi taakanjakosektorilla, jossa kustannusrasitus kasvaisi merkittävästi.

Kauden 2026–2030 nettonielutavoitteen saavuttamiseksi voitaisiin tehdä paljon. Budjettipäätöksissä on sen sijaan toimia, jotka heikentävät nielun kasvattamista nykytasolta (–1 Mt) kohti päätevuoden 2030 tavoittoa ja sitä edeltävää nielupolun mukaista uraa.

Kosteikkoviljelyn tuen (30 milj.) poistaminen on erityisen haitallinen. Sen avulla olisi pilotoitu laajamittaisesti turvemaiden hankkimista kosteikkoviljelyn ja vettäamisen piiriin. Saatujen kokemusten nojalla vettäminen voitaisiin ulottaa laajoihin pinta-aloihin ja vähentää maaperäpäästöjä jopa 6–8 Mt (ks. Suomen ilmastopaneeli 2023¹, Lång ym 2022²). Joutomaiden metsityksen tuen poistaminen hidastaa nielun kasvattamista.

Kauden 2026–2030 osalta hallituksella olisi käytettävissä lukuisia keinoja vaikuttaa nettonielun tasoon. Ilmastopaneeli³ on tehnyt suosituksia maankäyttösektorin nettonielun kasvattamiseksi: lopetetaan metsäkato, siirrytään suometsissä jatkuvaan kasvatukseen maaperäpäästöjen vähentämiseksi, vetetään entiset turpeenottoalueet, edistetään kosteikkoviljelyä turvepelloilla, lisätään hiiliviljelyä, voimistetaan metsän kasvua, ja tarvittaessa hillitään hakkuita erilaisin kannustimin. Toimia on syytä toteuttaa kustannustehokkuusjärjestyksessä.

Kustannus. Suomi joutuu hankkimaan kaudella 2021–2025 nieluyksiköitä alijäämän kattamiseen niiltä jäsenmailta, jotka ovat tavoitteensa saavuttaneet. Nieluyksiköiden hinta on kuitenkin epävarma. Jos hinta on esimerkiksi 10 €/t, kustannus on 200–400 miljoonaa euroa, jos taas se on 30 €/t, kustannus on jo 600–1 200 miljoonaa euroa.

Johtopäätöksiä

Talousarvion ja julkisen talouden linjauksissa on sekä ilmastotoimia hidastavia että jouduttavia elementtejä ja uusia avauksia. Edistävät toimet, kuten energiamurroksen ja vihreän siirtymän investointien jouduttaminen, kohdistuvat pääasiassa päästökauppasektorille. Mikäli tekniset nielut, eli hiilidioksidin talteenotto, käyttö ja varastointi, edistyy nopeasti, se auttaa kaikkien fossiilipäästöjä koskevien tavoitteiden saavuttamista jo 2030-luvulla. Hidastavat toimet kohdistuvat taakanjako- ja maankäyttösektoreille, joissa Suomella on sitovat EU:ssa yhteisesti sovitut tavoitteet vuodelle 2030. Budjettipäätökset heikentävät Suomen mahdollisuuksia saavuttaa taakanjakosektorin tavoitteet. Vuonna 2030 Suomen päästöt ovat 3 Mt suuremmat kuin tavoite edellyttää. Budjettipäätökset eivät edistä nielutavoitteen saavuttamista. Tekniset nielut negatiivisten päästöjen kautta helpottavat lähinnä hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista.

Suosituksia

Ilmastopaneeli suosittaa, että hallitus esittää arvion vaikutuksista, joita nyt tehdyillä linjauksilla on voimassa oleviin laillisesti sitoviin ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Tämä arvio tulisi huomioida hallitusohjelman mukaisen päästövelan lyhentämishojelman laadinnassa, ilmastosuunnitelmien päivittämisessä ja tulevissa talousarvioesityksissä. Arviossa tulee huomioida taakanjakosektorin osalta sekä vuoden 2030 tavoitteen saavuttaminen että pysyminen kumulatiivisessa päästökatoissa vuosien 2021–2030 yli. Maankäyttösektorin osalta nielua on syytä pikaisesti vahvistaa erityisesti kautta 2026–2030 ajatellen.

¹ Suomen ilmastopaneeli. 2023. Suuntaviivoja Suomen ilmastotoimien tehostamiseen. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 1/2023. <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/02/ilmastopaneelin-julkaisuja-1-2023-suuntaviivoja-ilmastotoimien-tehostamiseen.pdf>

² Lång, K., Aro, L., Assmuth, A., Haltia, E., Hellsten, S., Larmola, T., Lempinen, H., Lindfors, L., Lohila, A., Miettinen, A., Minkkinen, K., Nieminen, M., Ollikainen, M., Ojanen, P., Sarkkola, S., Sorvali, J., Seppälä, J., Tolvanen, A., Vainio, A., Wall, A. & Vesala T. 2022. Turvemaiden käytön vaihtoehdot hiilineutraalissa Suomessa. Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2022. <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/04/ilmastopaneelin-raportti-2-2022-turvemaiden-kayton-vaihtoehdot-hiilineutraalissa-suomessa.pdf>

³ Suomen ilmastopaneeli. 2023. Suuntaviivoja Suomen ilmastotoimien tehostamiseen. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 1/2023. <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/02/ilmastopaneelin-julkaisuja-1-2023-suuntaviivoja-ilmastotoimien-tehostamiseen.pdf>